



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2022-00232-00¹ (Ppal.)
Demandantes: ALAIT DE JESÚS RAMOS CALAO y otros
Demandada: ANA ROGELIA MONSALVE ÁLVAREZ – representante a la
Cámara por la Circunscripción Especial Afrodescendientes,
periodo 2022 – 2026

Temas: Requisitos para participar en la elección a la Cámara de
Representantes por la Circunscripción Especial
Afrodescendiente - Inhabilidad del numeral 5° del artículo 179
de la Constitución Política - Comisión de prácticas corruptas
adelantadas por los candidatos de elección popular.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a dictar sentencia de única instancia dentro del medio de control de nulidad electoral, ejercido contra el acto de elección de Ana Rogelia Monsalve Álvarez como representante a la Cámara por la Circunscripción Especial Afrodescendientes, periodo 2022-2026.

I. ANTECEDENTES

1. Con las demandas se pretende la nulidad del acto de elección de la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez como representante a la Cámara por la Circunscripción Especial Afrodescendientes, periodo 2022-2026, contenida en el Formulario E-26 CAM y en la Resolución 3319 de 16 de julio de 2022 del Consejo Nacional Electoral.

1.1. Las demandas acumuladas y sus fundamentos fácticos

¹ Acumulado con: 11001-03-28-000-2022-00215-00, 11001-03-28-000-2022-00221-00, 11001-03-28-000-2022-00230-00, 11001-03-28-000-2022-00243-00, 11001-03-28-000-2022-00255-00, 11001-03-28-000-2022-00257-00, 11001-03-28-000-2022-00266-00, 11001-03-28-000-2022-00293-00 y 11001-03-28-000-2022-00300-00.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

2. Para los demandantes, la elección de la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez incurrió en las causales de anulación contenidas en los artículos 275.1², 275.3³ 275.5⁴ y 137 inciso 2⁵ de la Ley 1437 de 2011.

3. Indicaron que la señora Monsalve Álvarez, respaldada por el Consejo Comunitario Palenque de la Vereda Las Trecientas y del municipio de Galapa, resultó elegida representante a la Cámara por la Circunscripción Especial Afrodescendientes, periodo 2022-2026, en las elecciones que se llevaron a cabo el 13 de marzo de 2022, sin cumplir con los requisitos y calidades constitucionales o legales para ello.

4. Afirmaron que, la demandada está registrada como integrante de la comunidad indígena La Mokana del municipio de Malambo, Atlántico, desde el 2013, según consta en la base de datos de la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior.

5. Precisaron que, pese a que Ana Rogelia Monsalve Álvarez hace parte de la mencionada comunidad, se autorreconoció como afrodescendiente, aun cuando no tiene tal condición. Por lo tanto, obtuvo irregularmente el aval de un consejo comunitario afrodescendiente para inscribir su candidatura a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial que corresponde a esta minoría étnica.

6. Indicaron que el Consejo Comunitario Palenque de la Vereda Las Trecientas del municipio de Galapa inscribió la lista de candidatos encabezada por la señora Monsalve Álvarez, con el fin de participar en los comicios y optar por una de las dos curules de la Circunscripción Especial Afrodescendiente.

7. Señalaron que el aval otorgado por dicho consejo comunitario a la demandada adolece de irregularidades y vicios de legalidad, pues se obtuvo de manera fraudulenta e indujo a error al electorado afro.

8. Los actores señalaron que Ana Rogelia Monsalve Álvarez no perteneció a las instancias de participación de comunidades negras, entre ellas, la consultiva

² «**Artículo 275. Causales de anulación electoral.** Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando: (...) 1. Se haya ejercido cualquier tipo de violencia sobre los nominadores, los electores o las autoridades electorales».

³ «(...) 3. **Los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad** o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales». (Negritas fuera de texto)

⁴ «(...) 5. Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incursas en causales de inhabilidad.»

⁵ «**Artículo 137. Nulidad.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió (...)».



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

nacional o departamental, como lo exige el Decreto 1640 de 2020, en su artículo 2.5.1.6.2., por tanto, no cumplió los requisitos necesarios para ser candidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial afro.

9. Advirtieron que la demandada y el señor Rummenigge Monsalve Álvarez, alcalde del municipio de Malambo, Atlántico, son hermanos, parientes en segundo grado de consanguinidad, lo cual la inhabilita para ser representante a la Cámara, según lo dispuesto en el artículo 179.5 de la Constitución Política.

10. De igual forma, manifestaron que el señor Rummenigge Monsalve Álvarez ejerció como clavero en Malambo, en los comicios realizados en 2022, en los que la accionada participó y omitió declararse impedido, dada la calidad de candidata a la Cámara de Representantes de su hermana, Ana Rogelia Monsalve Álvarez. Asimismo, destacaron que en el municipio esta obtuvo más del 60% de su votación total.

11. Por último⁶, señalaron que la demandada ejerció violencia sobre los electores porque presionó a los funcionarios de la alcaldía de Malambo, Atlántico, para que votaran por ella y consiguieran apoyos a su favor, so pena de separarlos de los cargos que ocupaban en la entidad territorial.

1.2. Normas vulneradas y concepto de la violación

12. Para los demandantes, se vulneraron los artículos 1, 2, 6, 7, 40, 70, 171, 176, 258, 329 y 330 de la Constitución Política; 2 y 66 de la Ley 70 de 1993; 1 y 3 de la Ley 649 de 2001 y 2.5.1.6.2. del Decreto 1640 de 2020, y se configuran las causales de anulación contenidas en los artículos 137 inciso segundo, 139 y 275 numerales 1, 3 y 5 de la Ley 1437 de 2011.

13. En síntesis, los actores explicaron que la demandada incurrió en la causal de nulidad, prevista el artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011, porque, pese a que esta hace parte de la comunidad indígena Mokana, del municipio de Malambo, Atlántico y fue inscrita y reconocida como tal desde el año 2013, se autorreconoció como afrodescendiente, sin serlo y obtuvo de manera irregular el aval de un consejo comunitario afrodescendiente⁷ para inscribir su candidatura a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial que corresponde a esta minoría.

14. Manifestaron que Ana Rogelia Monsalve Álvarez no acreditó el cumplimiento del requisito establecido en el numeral 3 del artículo 2.5.1.6.2⁸ del Decreto 1640 del

⁶ En el radicado 2022-00243-00

⁷ “CONSEJO COMUNITARIO PALENQUE DE LA VEREDA LAS TRECIENTAS Y DEL MUNICIPIO DE GALAPA”

⁸ «**Artículo 2.5.1.6.2. Avales.** Quienes aspiren a ejercer derechos étnicos de participación y representación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de conformidad con lo dispuesto en el presente decreto, serán avalados por un Consejo Comunitario o forma o expresión organizativa de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras,



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

2000, pues no se tiene constancia de que, al momento de su inscripción como candidata, hubiere presentado la documentación que demuestre su pertenencia actual o pasada a alguna de las instituciones de participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras, por lo cual, concluyen que se inscribió sin cumplir con las exigencias legalmente establecidas.

15. Indicaron que el artículo 3⁹ de la Ley 649 de 2001¹⁰ establece que, para ser candidato por la circunscripción especial afrodescendientes, además de las calidades generales para ser representante a la Cámara de Representantes, deberá acreditarse la pertenencia a la respectiva comunidad y contar con el aval de un consejo comunitario u organización, inscrita ante la autoridad correspondiente.

16. Señalaron que la elección que piden anular configura en la causal prevista en el artículo 275.3¹¹ de la Ley 1437 de 2011, por incurrir en falsa motivación porque los documentos que soportaron su inscripción como candidata a la Cámara de Representantes por la referida circunscripción especial son «falsos»¹², lo que deviene en que obtuvo de manera fraudulenta el aval y se indujo en error al electorado al hacerle creer que elegirían a una de sus representantes, cuando en realidad pertenece a la comunidad indígena.

17. Respecto de la configuración de la inhabilidad, manifestaron que la demandada tiene parentesco en segundo grado de consanguinidad con el alcalde de Malambo, Atlántico, municipio en el cual el 12.5% de su población es afrodescendiente.

debidamente inscrita y actualizada en el Registro Público de instituciones de representativas, y deberá cumplir con los siguientes requisitos:

1. Pertenecer al censo del respectivo Consejo Comunitario o ser integrante de la expresión o forma organizativa de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
2. Contar con la certificación de pertenencia étnica.
3. Ser o haber integrado alguna de las instituciones de participación de las comunidades negras, afrocolombianas raizales y palenqueras.

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

⁹ **Artículo 30. 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.

¹⁰ Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política.

¹¹ Sobre este particular, en auto de ponente del 23 de febrero de 2023, mediante el cual se resolvió sobre acumulación de los procesos electorales de la referencia, se indicó que: « Aunque esta causal está prevista en la ley como objetiva, por tener relación con irregularidades en el proceso de votación y escrutinios por falsedad o apocrifidad de los registros electorales, lo cierto es que el contexto de la demanda se enfoca en el incumplimiento de requisitos y calidades de la elegida por no pertenecer a una comunidad afrodescendiente y haber accedido a una curul exclusiva para miembros de esa minoría. De este modo, la demanda bajo análisis controvierte la elección por causales subjetivas de nulidad electoral».

¹² Certificación de pertenencia étnica de la Comunidad Palenque de la vereda Las Trescientas y el municipio de Galapa, y el aval otorgado por esa comunidad.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

18. Afirmaron que la demandada está inhabilitada para ser representante a la Cámara porque entre el 16 de noviembre de 2021, fecha de la inscripción de su candidatura y el 13 de marzo de 2022, cuando se realizaron los comicios en los que resultó elegida, su hermano fungió como alcalde y, posteriormente, participó como clavero en dicha elección; por tanto, ejerció autoridad.

19. Además, los accionantes expusieron que se incurrió en la causal de nulidad del artículo 275.1¹³ de la Ley 1437 de 2011¹⁴ porque la accionada realizó actos de corrupción electoral, al exigir y ejercer presión psicológica a los funcionarios y contratistas de la alcaldía de Malambo, Atlántico, a quienes les requirió votos para hacerse elegir, aprovechando su parentesco con el alcalde del municipio.

20. Valga precisar que, como se concluyó en la providencia del 23 de febrero de 2023¹⁵, por medio de la cual se decidió la acumulación de los procesos electorales de la referencia, las causales objetivas (artículos 275.1 y 275.3), alegadas por los demandantes, al relacionarse con el incumplimiento de requisitos y calidades de la elegida, su conducta y eventual configuración de alguna de las causales subjetivas de inhabilidad, se resolverá en el en el marco del contencioso subjetivo de nulidad electoral.

1.3. Trámite procesal

21. Las demandas presentadas fueron admitidas mediante providencias de 1¹⁶, 8¹⁷, 14¹⁸, 23¹⁹ y 29²⁰ de septiembre de 2022; 6²¹ y 21²² de octubre de 2022; 3 de noviembre de 2022²³²⁴ y 7²⁵ de diciembre de 2022, en las cuales se ordenaron las correspondientes notificaciones.

¹³ Sobre este aspectos, en auto de ponente del 23 de febrero de 2023, mediante el cual se resolvió sobre acumulación de los procesos electorales de la referencia, se indicó que: « Sin embargo, no se debe perder de vista que esta Sala, en providencia del 16 de mayo de 2019 [Exp: 11001-03-28-000-2018-00084-00], puntualizó que en los eventos en los que la censura recae sobre la conducta del demandado para afectar la libertad del elector, “(...) deben ser estudiadas no desde la óptica de la causal objetiva de nulidad electoral, sino desde el punto de vista subjetivo (...)”, de tal manera que “(...) las prácticas corruptas y antidemocráticas de candidatos que busquen coartar por cualquier medio la libertad de los votantes para obtener beneficios en los resultados electorales, constituye un causal subjetiva de nulidad electoral para cuya prosperidad se debe demostrar que el candidato ejerció directa o indirectamente la actividad irregular o sabía de ella y con su anuencia se adelantó.” De ahí que el cargo de violencia endilgado a la demandada deba resolverse en el marco del contencioso subjetivo de nulidad electoral. Al igual que acontece con la presunta actuación del hermano de la demandada como clavero electoral en el municipio de Malambo».

¹⁴ El demandante en el radicado 2022-00243-00.

¹⁵ M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

¹⁶ En el expediente 2022-00232-00.

¹⁷ En el expediente 2022-00266-00.

¹⁸ En el expediente 2022-00243-00.

¹⁹ En el expediente 2022-00221-00.

²⁰ En el expediente 2022-00255-00, decisión que también negó la suspensión provisional requerida.

²¹ En el expediente 2022-00300-00.

²² En el expediente 2022-00257-00.

²³ En el expediente 2022-00215-00, decisión que también negó la suspensión provisional requerida.

²⁴ En el expediente 2022-00230-00, decisión que también negó la suspensión provisional requerida.

²⁵ En el expediente 2022-00293-00.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

22. En providencia de 23 de febrero de 2023, se decretó la acumulación de los expedientes de la referencia y la diligencia de sorteo de magistrado ponente fue realizada el 8 de marzo de 2023.

23. El magistrado ponente, en auto de 11 de abril de 2023, ordenó impartir trámite de sentencia anticipada, decretó y negó algunas pruebas, fijó el litigio y corrió traslado para alegar.

24. El 8 de mayo de 2023 se resolvió no reponer la fijación del litigio, incorporar al expediente y decretar como pruebas y correr traslado de los documentos aportados por el señor Iván Felipe Rojas Flórez. Además, se ordenó remitir el expediente al despacho que le sigue en turno para resolver el recurso de súplica, interpuesto contra el auto de 11 de abril de 2023²⁶.

25. Asimismo, mediante auto de 29 de junio de 2023, se decidió no reponer el auto de 11 de abril de 2023, en relación con la negativa del decreto de las pruebas documentales, testimoniales e interrogatorio de parte, solicitadas por el demandante Alait de Jesús Ramos Calao.

1.4. Contestaciones

26. Realizadas las notificaciones ordenadas en los autos admisorios de las demandas, según consta en los respectivos informes secretariales, se pronunciaron:

1.4.1. Ana Rogelia Monsalve Álvarez (demandada)

27. Mediante apoderado judicial, se opuso a la prosperidad de las pretensiones ya que, a su juicio, no está incurso en las causales de nulidad alegadas por la parte actora.

28. Luego de referirse a los fundamentos fácticos de las demandas, manifestó que la creación de la Circunscripción Especial para las comunidades Afrodescendientes obedeció a una medida de discriminación positiva para garantizar la representación de dichas comunidades al interior del Congreso de la República, en tal sentido, esta figura fue introducida a través del artículo 176 de la Constitución Política y reglamentada mediante la Ley 649 de 2001.

29. Al respecto, el artículo 3²⁷ de la citada ley enlista los requisitos requeridos para ser candidato a dicha instancia de participación, así: i) ser miembro de la

²⁶ En providencia de 20 de junio se ordenó devolver el expediente al despacho ponente para que resolviera el recurso de reposición parcial, interpuesto contra el auto de 11 de abril de 2023.

²⁷ **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



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

respectiva comunidad y, ii) ser avalado previamente por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior.

30. Manifestó que quien aspire a ocupar esta curul especial deberá, inicialmente, acreditar su **pertenencia a una comunidad afrodescendiente**. Acudió al criterio de la Corte Constitucional²⁸, según el cual «lo único que marca el reconocimiento de las comunidades étnicas es su autonomía y, con ella, el proceso de autorreconocimiento de los miembros que la integran».

31. Por otra parte, respecto a las **instancias organizativas o participativas de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras**, indicó que existen dos conceptos importantes, el de «comunidades negras» y el «consejo comunitario», los cuales están definidos en la Ley 70 de 1993²⁹ y en el Decreto 1745 de 1995^{30, 31}.

32. Precisó que el consejo comunitario es una instancia de participación y de representación, de conformidad con el Decreto 1640 de 2020. Sostuvo que todo integrante de un consejo comunitario es miembro de una comunidad negra y, por tanto, «sujeto de especial protección, lo que equivale a que se puede postular para representar los derechos de los pueblos étnicos, puesto que naturalmente integran las instituciones de participación de las comunidades negras, afrocolombianas raizales y palenqueras».

33. Indicó que mediante Resolución 375 del 24 de julio de 2017 del municipio de Galapa, Atlántico, se inscribió al Consejo Comunitario de Comunidades Negras Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de la comunidad Afrodescendiente Palenque de la Vereda Las Trescientas y del municipio de Galapa.

34. Posteriormente, mediante certificación 453 del 9 de octubre del 2020, expedida por la directora de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, se puede constatar que el mencionado consejo comunitario se encuentra inscrito, mediante resolución 212 del 11 de octubre de 2017, en el Registro Único de Consejos Comunitarios y de Organizaciones de Comunidades Negras Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior y que se actualizó con la Resolución 338 del 9 de octubre del 2020, lo que demuestra el cumplimiento, por parte de la organización étnica de las exigencias de los artículos 3 de la Ley 649 de 2011 y 2.5.1.6.2., del Decreto 1640 de 2020.

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.

²⁸ Sentencia T-576/14.

²⁹ Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.

³⁰ «Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras" y se dictan otras disposiciones».

³¹ Sin precisar los artículos que los contienen.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

35. Afirmó que el aval otorgado por la Comunidad Afrodescendiente Palenque de la vereda Las Trecientas, tiene como fundamento lo decidido por una organización, debidamente inscrita, el cual consta en acta de la asamblea general del consejo comunitario, de 27 de octubre de 2021 y en el formato E-6 CA 000000002101 de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

36. Expuso que el autorreconocimiento como afrodescendiente está acreditado de acuerdo con la certificación de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior el 22 de septiembre de 2022, y su pertenencia de acuerdo con el certificado de 27 de enero de 2021 expedidas por dicho ministerio³² y por el representante legal del Consejo Comunitario de Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras del municipio de Galapa.

37. Concluyó que ser miembro del consejo comunitario es una situación incontrovertible y está debidamente acreditada por las autoridades competentes y que por su condición de sujeto étnico, es quien «determina el ejercicio de sus derechos políticos como sujeto de protección especial por el Estado».

38. Adujo que pertenece a una familia afrocolombiana porque su padre es integrante de dicha comunidad, lo cual coincide con la definición de «comunidad negra», prevista en el artículo 2 de la Ley 70 de 1993.

39. Ahora bien, definió el concepto de consejo comunitario, como «instancia de participación y de representación»³³ y por tanto, todo integrante de este es miembro de una comunidad negra y sujeto de especial protección, por lo que «se puede postular para representar los derechos de los pueblos étnicos, puesto que naturalmente integran las instituciones de participación de las comunidades negras, afrocolombianas raizales y palenqueras».

40. Por ende, consideró que la junta de la asamblea del consejo comunitario de la organización étnica es la administradora de los asuntos de dichas comunidades, de conformidad con la Ley 70 de 1993, lo cual permite concluir que es una de las instancias e instituciones de participación, por excelencia.³⁴

41. De acuerdo con lo anterior, la demandada cumple con el requisito de ser o haber sido parte de una institución participativa de la comunidad étnica que la avaló porque es miembro certificado de la misma.

42. Además, que fue designada dentro de la institución de participación para realizar actividades y adelantar programas comunitarios, por lo cual promovió actos

³² Ministerio del Interior, oficio núm. EXT_S21-00002633-PQRSD-002624-PQR Bogotá, D.C. 27/01/2021.

³³ De acuerdo con el Decreto 1640 de 2020, parte considerativa.

³⁴ Procuraduría General de la Nación- Concepto núm. 2022-09-NE-160.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

culturales y expresiones artísticas, tendientes a la conservación de la identidad y preservación de las costumbres, identidad cultural, infraestructura y preservación de aspectos de servicios básicos, situación que demuestra el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 2.5.1.6.2 del Decreto 1640 de 2020, al haber integrado una institución de participación de las comunidades afro a las que está circunscrita.

43. Al respecto concluyó que cumple con las calidades y requisitos exigidos para recibir el aval que obtuvo para representar a la comunidad afrodescendiente, por lo que no incurre en la causal de nulidad del artículo 275.5 del CPACA.

44. Respecto de la certificación allegada por el accionante³⁵, en la que se acredita la condición de la demandada como miembro del cabildo indígena La Mokana del territorio de Malambo, Atlántico, destacó que obedece a un censo realizado en 2013 y estuvo vinculada a aquel como hermana agregada³⁶, porque estuvo casada con uno de sus miembros; no obstante, fue desvinculada en 2018 con ocasión a su divorcio, como consta en «acta No 011/2019 MINGA ORDINARIA: TEMA BASE CENSAL AÑO 2019», de la asamblea permanente de 28 de noviembre de 2019.

45. Por otra parte, adujo que la inhabilidad del artículo 179.5 de la Constitución Política constituye una limitación al derecho fundamental a ser elegido y, a acceder a funciones y cargos públicos, como lo ha manifestado el Consejo de Estado³⁷, y que, según la jurisprudencia³⁸, deben concurrir cuatro³⁹ presupuestos fundamentales para su configuración.

46. Destacó que, de conformidad con el artículo 179.5 de la Constitución Política, la inhabilidad se configura cuando un funcionario ejerció autoridad civil y política en la misma circunscripción en la cual deba efectuarse la elección del candidato con el cual tiene vínculo de parentesco, lo que no ocurre en el presente caso, porque la

³⁵ No precisó a cuál se refería.

³⁶ lo cual, afirma, se expuso en comunicado de prensa y certificación de 19 de abril de 2033.

³⁷ Consejo de estado, Sala Consulta y Servicio Civil, rad. 11001-03-06-000-2015-00058-00. M.P. Álvaro Namen: «(...) las normas que establecen derechos y libertades constitucionales deben interpretarse de manera que se garantice su más amplio ejercicio, y que aquellas normas que los limiten mediante el señalamiento de inhabilidades, incompatibilidades y calidades para desempeño de cargos públicos deben estar consagradas expresamente en la Constitución o en la ley y no pueden interpretarse en forma extensiva sino siempre en forma restrictiva».

³⁸ Cfr. Entre otras sentencias: Consejo de Estado. Sección Quinta. Radicados 1891, 1894, 1895, 1897, 1909, 1911, 1912, y 1914. M.P Darío Quiñones Pinilla y Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Radicado No 110001-03-15-000-2012-00789-00, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

³⁹ I) La existencia del parentesco entre el candidato y el funcionario público, en los términos descrito en la normativa.

II) Un elemento funcional, relativo a la autoridad política o civil que debe ejercer el funcionario que tiene el vínculo de parentesco con el candidato o persona elegida.

III) Un elemento temporal, referido al momento en el cual debe ejercerse el cargo público por parte del funcionario que tiene el vínculo de parentesco con el candidato y,

IV) Un elemento espacial o territorial, referido a la circunscripción en el que debe actuar el funcionario que ejerza autoridad civil o política.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

circunscripción para la que fue electa la demandada es de carácter nacional (conforme al artículo 13 de la Ley 649 de 2001) y el funcionario sobre el cual se le atribuye vínculo de parentesco, pertenece a una del orden territorial.

1.4.2. Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) ⁴⁰

47. Su apoderada judicial manifestó que la entidad tiene carácter técnico e imparcial en el desarrollo de los comicios, lo cual le impide pronunciarse respecto de las pretensiones de la demanda y, en consecuencia, solicitó que se declarara probada la excepción de **falta de legitimación por pasiva y cumplimiento de un deber legal**^{41, 42}.

1.4.3. Consejo Nacional Electoral (CNE)⁴³

48. Manifestó que las pretensiones de las demandas no están llamadas a prosperar; se pronunció respecto de sus fundamentos fácticos y, en resumen, planteó los siguientes argumentos:

49. Señaló que de acuerdo con las disposiciones normativas aplicables ⁴⁴, quienes toman la decisión de escoger y determinar los candidatos a los cuales se le concederá el apoyo, conforme a lo regulado por sus estatutos, son los partidos o movimientos políticos, ya que estos se encuentran facultados legalmente para

⁴⁰ Respecto de los expedientes con radicado 2022-00215-00, 2022-00230-00, 2022-00243-00, 2022-00255-00 y 2022-00293-00, la RNEC no contestó las respectivas demandas.

⁴¹ «(...) en atención a que la entidad realizó (sic) la inscripción de candidatos y listas de candidatos a la Cámara de Representantes por la Circunscripción Especial de Afrodescendientes la RNEC debe observar además de los requisitos generales prescritos para las inscripciones de candidaturas, los establecidos por la Ley 649 de 2001 en el artículo 3°, esto es, que los candidatos sean miembros de la respectiva comunidad y avalados previamente por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior, reglas que fueron acreditadas con los documentos expedidos por el área competente del Ministerio del Interior de acuerdo con lo señalado por el Decreto 1066 de 2015».

⁴² Excepción que fue declarada como no probada a través de la providencia de 11 de abril de 2023 proferida por el magistrado ponente.

⁴³ Respecto de los expedientes con radicado 2022-00230-00 y 2022-00266-00, el CNE no contestó las respectivas demandas.

⁴⁴ Expuso que el artículo 40 de la Constitución Política permite a todo ciudadano el derecho a poder ejercer la participación y representación política, en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para ello el legislador a través del artículo 265 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, le atribuye al Consejo Nacional Electoral la suprema inspección, vigilancia y control de la Organización Electoral. En este orden, explicó que la Constitución Política a través del artículo 108 y el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 contempla la figura de la inscripción de candidatos. Por su parte el artículo 9 de la Ley 130 de 1994 señala que «La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue» y la Ley 649 de 2001 en los artículos 1 y 2, al referirse a la inscripción de candidatos por la circunscripción especial por afrodescendientes, señala que habrá una circunscripción nacional especial para asegurar la participación de grupos étnicos en la Cámara de Representantes y que quienes aspiren a ser candidatos de comunidades negras 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.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

hacerlo a través del otorgamiento de avales que permiten la inscripción para la elección popular.

50. Precisó que el artículo 2.5.1.6.2 del Decreto 1640 de 2020 establece de qué manera se deben presentar los avales en las comunidades afrodescendientes, los cuales se constituyen como garantía frente a las calidades que debe reunir un candidato y como soporte para la inscripción e identificación de militancia respecto a un partido o movimiento político específico. De igual forma, destacó que dicha inscripción es susceptible de modificaciones, según lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley 1475 de 2011.

51. Explicó que, ante el CNE, se radicó solicitud de revocatoria de inscripción de la candidatura de la representante a la Cámara por la Circunscripción Especial Afrodescendiente Ana Rogelia Monsalve Álvarez, bajo el radicado CNE-E-DG-2022-009269, y mediante oficios CNE PFGS-349-2022 y CNE-PFGS-350-2022 de 25 de julio de 2022, la entidad informó las razones por las cuales perdió competencia para conocer de la misma.

52. Con relación al cargo de violencia al elector, presión psicológica y corrupción electoral, destacó que el demandante no concretó ni circunscribió la ocurrencia de esos hechos a zonas, puestos y mesas de votación donde los «constreñidos» depositaron sus votos, ni aportó evidencia de que estos favorecieron a la Comunidad Afrodescendiente Palenque de la vereda Las Trecientas del municipio de Galapa o a la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez.

53. Explicó que tampoco se determinó la incidencia de los hechos en la votación, y qué recibieron los constreñidos a cambio de sus votos, si en efecto votaron por la candidata en cuestión, y si el supuesto fraude tuvo la potencialidad de modificar el resultado electoral. Asimismo, que el demandante incumplió con la carga probatoria que impone el artículo 288⁴⁵ del CPACA, toda vez que lo aportado es insuficiente para establecer el elemento cualitativo que exige la violencia⁴⁶, dado que no es posible determinar cuántos ciudadanos ejercieron el derecho al sufragio.

54. Además, señaló que, si bien es cierto, el vínculo de parentesco, por consanguinidad entre la demandada y el señor Rummenigge Monsalve Álvarez, se encuentra probado y que este último detenta la calidad de alcalde de Malambo,

⁴⁵ «(...) Artículo 288. Consecuencias de la sentencia de anulación

Las sentencias que disponen la nulidad del acto de elección tendrán las siguientes consecuencias:
1. Cuando se declare la nulidad del acto de elección por la causal señalada en el numeral 1 del artículo 275 de este Código se ordenará repetir o realizar la elección en el puesto o puestos de votación afectados.

Si los actos de violencia afectaron el derecho de voto a más del veinticinco (25) por ciento de los ciudadanos inscritos en el censo de una circunscripción electoral, se ordenará repetir la elección en toda la circunscripción. (...)».

⁴⁶ Al respecto explicó que frente a la anulación de un acto de elección al que se endilga la causal de violencia, además de estar comprobado el elemento cualitativo, es decir, que efectivamente sí existió el acto de violencia alegado, debe probarse también el elemento cuantitativo, es decir que por dichas circunstancias existió mutación del resultado electoral.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

Atlántico y, en consecuencia, ejerce autoridad civil por su potestad legal y constitucional de mando, imposición y dirección sobre una generalidad de personas lo cierto es que, dado que la circunscripción especial afrodescendiente, en la que se inscribió la accionada, es del nivel nacional, y el ámbito de competencia de su hermano es en el municipio de Malambo, no se encuentra acreditado el factor territorial de la inhabilidad manifestada.

1.4.4. Ministerio del Interior⁴⁷

55. Su apoderado judicial explicó que de acuerdo con el artículo 176⁴⁸ de la Constitución Política, reglamentado por la Ley 649 de 2001 (art. 3⁴⁹), le corresponde a su Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras certificar la inscripción de las organizaciones que avalan a los aspirantes a ser candidatos para ser elegidos a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial de las comunidades negras, en el Registro Público Único Nacional.

56. Sobre los hechos de las demandas, señaló que dicha dependencia profirió a favor del Consejo Comunitario de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de la vereda las Trecientas y del municipio de Galapa, la Resolución 338 del 9 de octubre de 2020⁵⁰ y la certificación 453 del 9 de octubre de 2020⁵¹, y aclaró que estos consejos, por mandato legal, son los competentes para avalar a los miembros de sus colectividades, según las normas referidas.

57. De igual forma, precisó que la certificación de autorreconocimiento, expedida por la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras no es el documento pertinente para probar la integración étnica, cultural y social de una persona a una comunidad, para efectos de aspirar a ser candidatos a la Cámara de Representantes por la mencionada circunscripción,

⁴⁷ La entidad se pronunció en los expedientes con radicado **2022-00221-00** y **2022-00257-00**.

⁴⁸ «Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. (...) Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cuatro (4) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior. (...)»

⁴⁹ «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».

⁵⁰ «Por la cual se actualiza un Consejo Comunitario en el Registro Único de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior».

⁵¹ Que da cuenta del nombre del representante legal del Consejo Comunitario de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del municipio de Galapa «Palenque de la Vereda las Trecientas y del municipio de Galapa para dicha fecha.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

toda vez que esta competencia radica directamente en las organizaciones y/o consejos comunitarios, según el artículo 2.5.1.6.2. del Decreto 1640 de 2020.

58. Asimismo, indicó que la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías informó que la demandada se encuentra registrada en el censo del año 2013, aportado por la autoridad de la comunidad indígena La Mokana del municipio de Malambo, Atlántico⁵².

59. Aunado a lo anterior, el ministerio, después de hacer referencia al Convenio 169 de la OIT (artículos 1⁵³, 3⁵⁴ y 4⁵⁵), a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y a la sentencia C-169 de 2001 de la Corte Constitucional, destacó que las comunidades étnicas, sean indígenas, negros, afrocolombianos, palenqueros, raizales, ROM o gitanos, tienen derechos mínimos reconocidos, no solo por el marco normativo interno, sino también por el internacional, frente a los cuales, el Estado debe tomar las medidas necesarias para garantizar su ejercicio y goce.

60. Por lo anterior, se expidieron normas como la Ley 70 de 1993 y se dispuso la creación de lo que hoy se conoce como Registro Público de Instituciones

⁵² Adicionalmente precisó que: «(...) en Certificación de 27 de octubre de 2022, descargada del Sistema de Información Indígena de Colombia (SIIC), expedida por el Coordinador del Grupo de Investigación y Registro de la precitada dirección, en la que se lee: “Que consultado el autocenso sistematizado y aportado por la Comunidad Indígena MOKANA DE MALAMBO, se registra el Señor (a): ANA ROGELIA MONSALVE ÁLVAREZ, identificado (a) con CC y número de documento: 32583164, en el (los) censo (s) del (los) año (s) 2013 (...).».(sic)

⁵³ «Artículo 1.

1. El presente convenio se aplica:

a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

3. La utilización del término *pueblos* en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.»

⁵⁴ «Artículo 3

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.»

⁵⁵ «Artículo 4

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.

3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.»



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

Representativas, a cargo de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, de ese ministerio, en el que se inscriben las organizaciones señaladas en el Decreto 1640 de 2020.

61. Refirió que el mencionado decreto establece que una familia solo podrá hacer parte de un consejo comunitario o de una forma o expresión organizativa de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, lo cual no permite concluir que una persona no pueda tener una doble pertenencia étnica: si las comunidades indígenas y negras lo han reconocido como tal.

1.4.5. Javier Enrique Socarras Amaya (coadyuvante)⁵⁶

62. Puso de presente que: i) la demandada fue avalada para ser candidata a la Cámara de Representantes, periodo 2022-2026, por el consejo comunitario de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de la vereda Las Trescientas del municipio de Galapa, según consta en acta de 27 de octubre de 2021; ii) que la señora Monsalve Álvarez no hacía parte del consejo comunitario en mención y; iii) no es miembro de la respectiva comunidad negra, dado que a la fecha no ha sido desvinculada del autocenso aportado por la comunidad indígena La Mokana de Malambo (Atlántico) ante el Ministerio del Interior.

63. En tal sentido, adujo que, frente a la desvinculación, la comunidad indígena deberá entregar, en el autocenso de la vigencia, las novedades respectivas, las cuales tienen que ser aprobadas por una asamblea donde se acepten las altas y bajas del censo para el periodo correspondiente. Asimismo, resalta el comunicado de prensa del cabildo indígena La Mokana en el que manifestó que la demandada no es miembro de la comunidad étnica, en razón a su divorcio con Yeison Trillo Camargo.

64. Llamó la atención sobre el hecho de que la demandada se encuentra inscrita en el autocenso del año 2013 y su matrimonio con el miembro Mokana se llevó a cabo el 23 de mayo de 2014, como se puede constatar del registro civil de matrimonio 6264677 de la Notaría 1° de Soledad (Atlántico). Agregó que fue instalada una valla publicitaria de la demandada, en el municipio de Malambo (Atlántico), junto con la candidata al Senado de la República, Martha Peralta Epieyu, quien recibió el apoyo del pueblo Mokana.

65. Con base en lo anterior, concluyó que la demandada no cumple con los requisitos necesarios para ser candidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial afrodescendiente.

1.5. Trámite de sentencia anticipada

⁵⁶ Se hizo parte al interior del proceso radicado 2022-00221-00.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

66. En providencia de 11 de abril de 2023⁵⁷, el magistrado ponente, con fundamento en el artículo 182A del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021⁵⁸, ordenó impartir trámite para dictar sentencia anticipada, por lo que dispuso incorporar como pruebas las documentales aportadas por las partes, oficiar a la RNEC⁵⁹, al CNE⁶⁰, a la Organización Afrodescendiente Palenque de la vereda Las Trecientas del municipio de Galapa⁶¹ y al Ministerio del Interior⁶².

67. De igual manera, negó oficiar al Ministerio del Interior, a la Dirección Administrativa Nacional de Estadísticas (DANE), la E.P.S. Salud Total de Barranquilla y a la Dirección de Impuestos Nacionales (DIAN) y las pruebas testimoniales e interrogatorio de parte

68. También declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la RNEC, corrió traslado para alegar de conclusión y fijó el litigio en los siguientes términos:

Determinar si la elección de Ana Rogelia Monsalve Álvarez, como Representante a la Cámara por la Circunscripción Especial Afrodescendiente, contenida en el Formulario E 26 CAM y la Resolución 3319 del 16 de julio de 2022 del Consejo Nacional Electoral

⁵⁷ Anotación 43 SAMAI.

⁵⁸ «ARTÍCULO 182A. SENTENCIA ANTICIPADA. <Artículo adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Se podrá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial:

- a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;
- b) Cuando no haya que practicar pruebas;
- c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;
- d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.

El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia.

Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito.

No obstante estar cumplidos los presupuestos para proferir sentencia anticipada con base en este numeral, si el juez o magistrado ponente considera necesario realizar la audiencia inicial podrá hacerlo, para lo cual se aplicará lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de este código (...).

⁵⁹ «[P]ara que, (...) informe y remita copia de:

- ✓ Los registros civiles de nacimiento de la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez (...) y del señor Rummenigge Monsalve Álvarez (...).

⁶⁰ «[P]ara que, (...) informe y remita copia de:

- ✓ “los oficios CNE-PFGS-349-2022 y CNE-PFGS-350-2022 de 25 de julio de 2022” descritos en su contestación de la demanda.»

⁶¹ «[P]ara que, (...) informen y remitan de:

- ✓ Copia de los antecedentes del proceso de verificación de los requisitos necesarios para el otorgamiento del aval y consecuente inscripción de la candidatura de la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez, para lo cual deberá certificar el criterio fijado para la constatación de la pertenencia a la comunidad negra, si integró alguna de las instituciones de participación de esta comunidad, desde qué fecha y cómo ocurrió.»

⁶² «[P]ara que (...):

- ✓ Certifique si la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez estuvo vinculada al listado censal de la etnia Mokana de Malambo; si dicha situación se originó en el vínculo marital sostenido con el señor Yeison Trujillo Camargo, quien es miembro nativo de este pueblo; y si la salida de la demandada de esta comunidad obedeció a su disolución marital, en caso afirmativo precisar a partir de qué fecha.
- ✓ Certifique a qué comunidad afrocolombiana se encuentra inscrita la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez y desde qué fecha fue vinculada.»



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

debe ser anulada porque incurrió en la vulneración de los artículos 1, 2, 6, 7, 40, 70, 171, 176, 258, 329 y 330 de la Constitución Política; 2 y 66 de la Ley 70 de 1993; 1 y 3 de la Ley 649 de 2001 y 2.5.1.6.2. del Decreto 1640 de 2020, y se configuran las causales de anulación contenidas en los artículos 137 inciso segundo, 139 y 275 numerales 1, 3⁶³ y 5 de la Ley 1437 de 2011.

69. Para el efecto, y atendiendo el concepto de la violación y las razones de hecho y de derecho presentadas por las partes, señaló necesario resolver los siguientes interrogantes:

- a. ¿La demandada carece de requisitos e incurrió en irregularidades durante el proceso de inscripción, como candidata en representación de las minorías afrodescendientes, por no cumplir lo establecido en el artículo 2.5.1.6.2 del Decreto 1640 de 2020?
- b. ¿Se debe anular la elección de Ana Rogelia Monsalve Álvarez como Representante a la Cámara por la Circunscripción Especial Afrodescendiente porque fue miembro de la comunidad indígena Mokana y, posteriormente, reconocida como miembro de la Comunidad Negra Afrocolombiana Raizal y Palenquera del municipio de Galapa de la vereda Las Trecientas?
- c. ¿Se encuentra incurso la demandada en la causal de inhabilidad contenida en el artículo 179.5 de la Constitución Política por tener parentesco de consanguinidad con el alcalde del municipio de Malambo (Atlántico) que ejerció autoridad?
- d. ¿La demandada realizó actos de corrupción electoral al exigir y ejercer presión psicológica a los funcionarios y contratistas de la alcaldía de Malambo (Atlántico)?

1.6. Pronunciamiento sobre pruebas

70. En el traslado de las pruebas recaudadas, la apoderada del demandante⁶⁴ Alait Ramos Calao⁶⁵ indicó que el CNE manifestó no tener competencia para decidir la solicitud de revocatoria de la inscripción de la candidatura de la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez porque ya había sido elegida y, en consecuencia, declaró su elección el 16 de julio de 2022.

71. Sostuvo que, según el acta⁶⁶ de la asamblea general de 27 de octubre de 2021 del Consejo Comunitario de Comunidades Negras Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras «Palenque de la Vereda las Treinta y del Municipio de Galapa», se pone a consideración el nombre de Ana Rogelia Monsalve Álvarez, pero no se menciona que esta fuese miembro de dicha organización.

⁶³ Sobre este particular, en auto de ponente del 23 de febrero de 2023, mediante el cual se resolvió sobre acumulación de los procesos electorales de la referencia, se indicó que: « Aunque esta causal está prevista en la ley como objetiva, por tener relación con irregularidades en el proceso de votación y escrutinios por falsedad o apocrifidad de los registros electorales, lo cierto es que el contexto de la demanda se enfoca en el incumplimiento de requisitos y calidades de la elegida por no pertenecer a una comunidad afrodescendiente y haber accedido a una curul exclusiva para miembros de esa minoría. De este modo, la demanda bajo análisis controvierte la elección por causales subjetivas de nulidad electoral».

⁶⁴ Mediante memorial de 11 de julio de 2023. Índice 88, SAMAI.

⁶⁵ Demandante en el proceso de radicado 11001-03-28-000-2022-00232-00.

⁶⁶ Aportada mediante oficio de 20 de abril de 2023.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

72. De acuerdo con el demandante, la certificación de 19 de abril de 2023 de la Coordinación Grupo de Investigación y Registro, aportada por el Ministerio del Interior en memorial de 28 de abril de 2023, coincide con la allegada con la demanda, de la cual se deduce que la señora Ana Rogelia Monsalve, «NO FUE EXCLUIDA como Indígena Mokana de Malambo».

73. Por último, afirmó que, del oficio de la Dirección de Asuntos Para Comunidades Negras Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras se deduce que fue la señora Monsalve quien solicitó, desde el 29 de octubre de 2020, la expedición del certificado de su autorreconocimiento, como miembro de la población afrocolombiana y aportó los documentos requeridos para ello, «es decir, no medi[ó] Censo poblacional, ni listado de integrantes de la respectiva comunidad».

1.7. Alegatos de conclusión

74. Durante el término para presentar los alegatos de conclusión se pronunciaron:

1.7.1. Ana Rogelia Monsalve Álvarez (demandada)

75. Los apoderados de la demandante, luego de exponer los antecedentes del proceso, se pronunciaron sobre los interrogantes planteados por en la fijación del litigio.

76. Frente al cumplimiento de los requisitos habilitantes de la señora Ana Rogelia Monsalve para aspirar a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial de las comunidades afrodescendientes, afirmaron que la Comunidad Afrodescendiente Palenque de la vereda Las Trescientas y del municipio de Galapa tiene la capacidad legal e integral para otorgar avales, conforme lo exige el artículo 2.5.1.6.2. del Decreto 1640 de 2020, lo cual se acredita con los siguientes documentos:

- Resolución 375 del 24 de julio de 2017, expedida por el municipio de Galapa, Atlántico, por la cual se inscribió el Consejo Comunitario de Comunidades Negras Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras a la comunidad AFRODESCENDIENTE PALENQUE DE LA VEREDA LAS TRESCIENTAS Y DEL MUNICIPIO DE GALAPA.
- Certificación 453 del 9 de octubre del 2020, de la Directora para Asuntos de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, según la cual el Consejo Comunitario de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del municipio de Galapa, aparece inscrito mediante Resolución 212 de 11 de octubre de 2017, en el Registro Único de Consejos Comunitarios y de Organizaciones de Comunidades Negras Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior y que su registro actualizado consta en Resolución 338 del 09 de octubre del 2020.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

77. En cuanto a la pertenencia de Ana Rogelia Monsalve Álvarez a una instancia organizativa o participativa de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, señalaron que la demandada es miembro del Consejo Comunitario de Comunidades Negras Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de la Comunidad Afrodescendiente Palenque de la Vereda Las Trescientas y del municipio de Galapa, tal como lo certifica la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, «mediante oficio N° EXT_S21-00002633-PQRSD-002624-PQR Bogotá, D.C. 27/01/2021».

78. Igualmente, que la certificación «radicado 2022-2-002204-020625 Id: 28183 de fecha 2022-10-19», expedida por la misma autoridad, evidencia que Ana Rogelia Monsalve Álvarez hace parte del consejo comunitario y del autocenso de dicha comunidad. La cual, es incontrovertible, teniendo en cuenta que es esta organización la instancia que reconoce su pertenencia al respectivo pueblo.

79. De lo anterior, concluyó que el aval otorgado por el Consejo Comunitario Palenque de la vereda Las Trescientas y el municipio de Galapa y la certificación proferida por este, según la cual se asignan funciones de participación en el desarrollo de las actividades propias de la agrupación afrodescendiente, queda acreditada su pertenencia y la calidad de miembro de esa comunidad, como acto de reconocimiento del consejo comunitario, de la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez.

80. A lo anterior, debe sumarse el autorreconocimiento Ana Rogelia Monsalve Álvarez, ante la oficina de asuntos étnicos afrodescendientes del Ministerio de Interior, dependencia que expide certificación sobre esta manifestación autónoma.

81. También se refirieron al principio de autonomía y autodeterminación, desarrollado por la jurisprudencia constitucional, en virtud del cual, es el Consejo Comunitario Palenque de la vereda Las Trescientas y del municipio de Galapa el llamado a certificar sus miembros activos.

82. En ese sentido, agregaron que las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras pueden asociarse como persona jurídica para la administración de los territorios «y los asuntos de la propia comunidad», que funciona como «una especie de órgano de administración de un nivel superior que encuentra su justificación en el ordenamiento jurídico y en la necesidad de organización de estas comunidades».

83. Indicaron que la Sección Quinta⁶⁷ ha señalado que los requisitos contenidos en el artículo 2.5.1.6.2, numeral 3⁶⁸, del Decreto 1640 de 2020, tienen relevancia frente a la obtención del aval en el ejercicio de los derechos de participación

⁶⁷ Sin precisar a que decisión se refiere.

⁶⁸ «ser o haber integrado alguna de las instituciones de participación de las comunidades negras, afrocolombiana, raizales y palenqueras»



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

establecidos en la Ley 70 de 1993, pero no regula los exigidos en el artículo 3 de la Ley 649 de 2001, es decir, los requeridos para ser candidato a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial de las comunidades negras.

84. Así las cosas, se concluyó, que el artículo 3º de la Ley 649 de 2001 regula los requisitos para inscribir candidatos a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial afrodescendiente y que resulta equivocado comprender, como lo hacen los demandantes, que los contemplados en el Decreto 1640 de 2020 también resultan exigibles para quienes aspiren por dicha curul en el Congreso de la República.

85. Sin perjuicio de lo anterior, afirmó que cumple con los requerimientos previstos en la Ley 649 de 2001 y en el Decreto 1640 de 2020, toda vez que «sí ha integrado alguna de las instituciones de participación de las comunidades negras, afrocolombianas raizales y palenqueras, lo que la hace elegible al cargo de elección popular de representante a la Cámara por la Circunscripción Especial Afrodescendiente».

86. Frente a la pertenencia de la accionada a la comunidad indígena Mokana y su reconocimiento como miembro de la comunidad Negra Afrocolombiana Raizal y Palenquera del municipio de Galapa de la vereda Las Trescientas, indicaron que se acreditó el reconocimiento colectivo e individual de Ana Rogelia Monsalve Álvarez, en términos de lo señalado por la jurisprudencia constitucional.

87. En cuanto a la pertenencia de la señora Monsalve a una etnia indígena, insistieron que según se prueba con certificación de 19 de abril de 2022, expedida por las autoridades indígenas Mokana de Malambo, ella «no es indígena Mokana del territorio de Malambo y no hace parte de nuestra organización». Además, en «acta No 011/2019 MINGA ORDINARIA: TEMA BASE CENSAL AÑO 2019»⁶⁹ de 28 de noviembre de 2019, se materializó su desvinculación de dicha comunidad indígena.

88. Agregaron que se demostró la existencia de solicitudes presentadas ante el Ministerio del Interior en procura de la actualización de los registros de autocenso del pueblo indígena la Mokana, sin que «a la fecha se haya ejecutado esos registros en la oficina de asuntos Indígenas del Ministerio del Interior [...]».

89. En todo caso, expusieron que Ana Rogelia Monsalve Álvarez hace parte del listado censal del Consejo Comunitario de Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras del municipio de Galapa Palenque de la Vereda Las Trescientas y del municipio de Galapa, como lo demuestra la certificación actualizada de 27 de enero de 2021 de la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del ministerio.

⁶⁹ «[A]probada por la comunidad indígena MOKANA por unanimidad en asamblea permanente».



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

90. Ahora bien, mencionaron que, de acuerdo con la tesis constitucional, el reconocimiento o pertenencia de los individuos a grupos o comunidades étnicas está determinado por estos últimos y, en consecuencia, no es competencia de ninguna autoridad administrativa establecer si una persona es miembro de dichas colectividades, por medio de certificaciones o censos desactualizados.

91. En ese contexto, se refirieron a la manifestación pública del Cabildo Indígena Mokana, según la cual, la representante a la Cámara fue desvinculada de esa comunidad, como hermana agregada, desde 2018, mediante Oficio 18-32536⁷⁰, como consecuencia de su separación con el hermano Mokana Yeison Trillo Camargo.

92. Manifestaron que no existe prohibición legal de pertenecer, en distintos momentos, a más de una comunidad étnica o incluso, de manera simultánea y que, en este sentido, el Decreto 1640 de 2020 establece que solo se puede hacer parte de un consejo comunitario o expresión organizativa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, pero no se refiere a la doble pertenencia étnica.

93. Concluyeron que Ana Rogelia Monsalve Álvarez, gracias a su autonomía, constitucionalmente reconocida, y a su conciencia de identidad, se autorreconoce como afrodescendiente y así certificó el Ministerio del interior. Además, es miembro de las familias afrodescendientes de Colombia.

94. Igualmente, la Comunidad Negra Afrocolombiana Raizal y Palenquera del municipio de Galapa de la vereda Las Trecientas la reconoce como miembro activo y con participación dentro de su organización. Comunidad que, previo a otorgarle su aval, estaba debidamente inscrita ante la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio del Interior.

95. Así las cosas, en criterio de la defensa, no existe duda de que la accionada cumple con los presupuestos jurisprudenciales de elegibilidad para representar a dicha comunidad en el Congreso de la República.

96. En cuanto a si la demandada incurrió en la causal de inhabilidad del artículo 179.5 de la Constitución Política, reiteraron que, dado el carácter de nacional que tienen las circunscripciones especiales en Colombia, no se configura la prohibición alegada por la parte actora. Pues solo se constituye si el funcionario ejerce autoridad civil y política en la misma circunscripción para la cual se inscribió el candidato con el que tiene parentesco.

97. Por último, debe precisarse que, para la demandada, no están probadas las afirmaciones, según las cuales, ejerció actos de corrupción electoral hacia los funcionarios y contratistas de la Alcaldía de Malambo. Tampoco se acreditó, ni

⁷⁰ El cual reposa en el Ministerio del Interior, bajo el radicado EXTMI 18-30917.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

siquiera sumariamente, la consumación del constreñimiento de Ana Rogelia Monsalve Álvarez a los electores, los cuales no se identifican, así como tampoco individualizan las mesas, puestos y zonas de votación donde, presuntamente, sufragaron. Lo anterior, teniendo en cuenta los presupuestos definidos por el Consejo de Estado para la configuración de dicha conducta.

98. Por otra parte, negaron que Rummenigge Monsalve Álvarez (hermano de la demandada) hubiera sido designado como clavero para las elecciones en las que resultó elegida la congresista demandada, como se acredita con el Decreto 087 de 4 de marzo de 2022, expedido por el alcalde de Malambo, en el que se designa como tales a cinco funcionarios de la alcaldía del municipio.

99. Finalmente, se solicitó, se nieguen las pretensiones de las demandas y se declaren probados los argumentos de la defensa.

1.7.2. Juan Bautista García (demandante⁷¹)⁷²

100. Indicó que la organización Afrodescendiente Palenque de la vereda Las Trecientas del municipio de Galapa⁷³ suministró el acta del 27 de octubre de 2021, la cual evidencia que el presidente y el secretario de dicho consejo designaron, discrecionalmente, como candidata a la demandada, sin que de allí se dé cuenta de los criterios de constatación de pertenencia a dicha comunidad. En consecuencia, de haber consultado la plataforma pública del Ministerio del Interior, hubieran advertido que la accionada pertenecía a la comunidad indígena La Mokana desde 2013, situación que impediría su registro.

101. De igual forma, indicó que, en la certificación de 20 de abril de 2023 aportada por el consejo comunitario, se declara que la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez fue designada para realizar actividades culturales y artísticas desde el 27 de octubre de 2021, lo cual «no concuerda con la realidad», toda vez que, no se puede evidenciar la asignación de funciones y tampoco se encuentran registradas ante el Ministerio del Interior.

102. Advirtió que la Sección Quinta del Consejo de Estado, en sentencia del 17 de julio de 2016⁷⁴, concluyó que para dar cumplimiento al requisito establecido en el artículo 3 de la Ley 649 de 2001⁷⁵, quien aspire a ser candidato de las comunidades

⁷¹ En el expediente 11001-03-28-000-2022-00243-00.

⁷² Mediante memorial de 26 de abril de 2023. Índice 64, SAMAI.

⁷³ «Copia de los antecedentes del proceso de verificación de los requisitos necesarios para el otorgamiento del aval y consecuente inscripción de la candidatura de la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez, para lo cual deberá certificar el criterio fijado para la constatación de la pertenencia a la comunidad negra, si integró alguna de las instituciones de participación de esta comunidad, desde qué fecha y cómo ocurrió.»

⁷⁴ Radicado Núm. 11001-03-28-000-2014-00099-00, CP. Carlos Enrique Moreno Rubio

⁷⁵ «**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



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

negras por la circunscripción especial «deberá, de manera inescindible y concomitante pertenecer a ella». Lo cual, no cumple la señora Ana Monsalve porque ostentaba tanto la condición de indígena como de afrodescendiente.

103. Sin embargo, a juicio del demandante, la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez nunca ha pertenecido a una comunidad negra, ya que no ha compartido su historia y tradiciones en el campo poblado, toda vez que reside en Malambo, Atlántico, territorio tradicionalmente reconocido como indígena (comunidad Mokana) y no en el municipio de Galapa, donde se encuentra reconocido el consejo comunitario al que aduce ser miembro la demandada.

104. Afirmó que la demandada obtuvo la mayor cantidad de votos para su elección (más de 13.000), en el municipio de Malambo, los cuales, a su juicio, se lograron bajo presión y violencia a los electores, lo cual se encuentra probado con las denuncias⁷⁶ que reposan ante la Procuraduría General de la Nación.

105. Indicó que Ana Rogelia Monsalve Álvarez no pertenece a las minorías étnicas que representa, sino que hace parte de grupos políticos tradicionales, ya que está acreditado, con las pruebas obrantes en el proceso, que fungió como primera dama en Malambo, Atlántico, debido al parentesco con el alcalde del municipio, quien, en su momento, ejecutó políticas del programa de gobierno del partido Conservador.

106. Concluyó que el aval obtenido para la inscripción de la demandada es nulo, toda vez que fue expedido irregularmente y con violación de las normas en que debía fundarse, además, que ejecutó acciones tendientes a materializar la corrupción al elector en el municipio de Malambo, razón por la cual debe accederse a las pretensiones de la demanda.

1.7.3. Edison Enrique Massa Samper (demandante⁷⁷)⁷⁸

107. Ratificó los argumentos expuestos en la demanda. Afirmó que la señora Ana Rogelia Monsalve no pertenece a una comunidad afrodescendiente, pues para ello es necesario compartir tradición, historia y costumbres de arraigo y conservar una conciencia de identidad, para distinguirse de otros grupos políticos.

108. A su juicio, la certificación de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior y la expedida por el Consejo Comunitario de Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras del municipio de Galapa no son suficientes para demostrar la pertenencia de la demandada a una comunidad afrodescendiente.

organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior.»

⁷⁶ No precisó a que denuncias hacía referencia.

⁷⁷ En el expediente 11001-03-28-000-2022-00221-00.

⁷⁸ Mediante memorial de 17 de julio de 2023. Índice 89, Samai.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

109. Aseguró que la cuestionada representante a la Cámara no pertenecía a una comunidad negra, toda vez que, al momento de su inscripción y elección, era miembro de la comunidad indígena La Mokana de Malambo y no hizo parte de las instancias de participación de comunidades negras (consultiva nacional y departamental), de acuerdo con el artículo 2.5.1.6.2. del Decreto 1640 de 2020.

110. El demandante indicó que, de la certificación de 19 de abril de 2023, expedida por la Coordinación del Grupo de Investigación y Registro del Ministerio del Interior, se concluye que la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez no fue excluida de la comunidad indígena Mokana, mientras que el 20 octubre de 2020 se autorreconoció como miembro de la población afrocolombiana.

111. Agregó que deben respetarse los derechos de las comunidades negras, afrocolombianas y palenqueras, por lo que no puede permitirse que las curules de su circunscripción especial en la Cámara de Representantes sean ocupadas por personas que no pertenecen a estos grupos minoritarios, y no cumplen con los requisitos previstos en las leyes 70 de 1993 y 649 de 2001, «poniendo en riesgo el ejercicio democrático partidista o grupal que a título de circunscripción especial tiene origen en nuestra Constitución Nacional en el artículo 176».

112. De acuerdo con él, la comunidad Negra Afrocolombiana Raizal y Palenquera del municipio de Galapa de la Vereda Las Trecientas no debió dar por cumplido el requisito de pertenencia (artículo 3 de la Ley 649 de 2001), ya que dicha exigencia no se satisface con la certificación de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrodescendientes Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior sino con ciertas características, distintas del color de piel.

113. En su criterio, si bien es cierto que se cumple con el requisito del aval otorgado por organización debidamente inscrita, también lo es que, la demandada no demostró que hiciera parte de los afrodescendientes y agregó que la pertenencia a un grupo afrodescendiente no es un acto simbólico ni un mero formalismo, pues tiene un profundo significado, relacionado con aspectos culturales, ancestrales, identidad propia y forma de actuar.

114. Para culminar, insistió que Ana Rogelia Monsalve Álvarez no cumplió con lo previsto en el artículo 2.5.1.6.2. del Decreto 1640 de 2020, al no haber integrado alguna de las instituciones de participación de las comunidades negras, afrocolombianas raizales y palenqueras y, en consecuencia, solicitó acceder a las pretensiones de las demandas acumuladas.

1.7.4. Alait Ramos Calao (demandante⁷⁹)

⁷⁹ En el expediente 11001-03-28-000-2022-00232-00.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

115. Frente a los medios probatorios señaló que, según certificación del 1° de agosto 2022 de la Coordinación del Grupo Investigación y Registro del Ministerio del Interior, se encuentra acreditada la calidad de indígena de la señora Ana Rogelia Monsalve. Agregó que en el documento no consta que el registro data de 2013 o que haya sido revocado o actualizado sin incluir a la demandada.

116. Sostuvo que, según la certificación de 22 de mayo de 2022, del Director de Asuntos Indígenas Ron y Minorías del Ministerio del Interior, Ana Rogelia Monsalve se encuentra registrada como indígena en el censo de 2013, y en la expedida por la Directora de Asuntos para Comunidades Negras Afroamericanas, Raizales del Ministerio del Interior, la señora Ana Rogelia Monsalve pidió y aportó la documentación autorreconociéndose como miembro de la comunidad negra, sin embargo, no hay fecha de su reconocimiento. Agregó que estos documentos son auténticos y no han sido tachados o desconocidos.

117. Se refirió a la constancia de las autoridades indígenas Mokana de Malambo, de 19 de abril de 2022, en la que se afirma que la demandada no es indígena de esta comunidad y no hace parte de su organización, para señalar que, en ella, solo certifica la pertenencia o no de la señora Monsalve Álvarez en 2022, sin manifestar, si en algún momento, hizo parte de la comunidad. Frente a la respuesta del Ministerio del Interior, advirtió que coincide con la aportada en el proceso, de acuerdo con la cual, la demandada se encuentra inscrita como indígena.

118. Indicó que el acta de la Asamblea General de la Organización Afrodescendiente Palenque de la Vereda Las Trescientas del municipio de Galapa, aportada mediante oficio de abril 20 de 2023, en la cual se aprobó, por unanimidad, a Ana Rogelia Monsalve Álvarez como candidata a la Cámara de Representantes, periodo 2022-2026, no se manifiesta si es miembro de dicha organización y agregó que tampoco se aportó el censo de la comunidad a fin de verificar la inclusión de la demandada.

119. Agregó que el Ministerio del Interior no aportó censo que permita verificar que la representante a la Cámara es miembro de la Organización Afrodescendiente Palenque de la vereda Las Trescientas del municipio de Galapa, exigencia necesaria para otorgar el aval correspondiente, conforme al artículo 2.5.1.6.2 del Decreto 1640 de 2020.

120. Finalmente, aludió a la sentencia que estudió la constitucionalidad de la Ley 649 de 2001, de la cual, a su juicio, se deduce, que «el aval busca dotar de certeza y VERACIDAD a la inscripción del candidato como Afro, por tanto, la demandada debió demostrar que efectivamente hace parte de la organización que la avaló como candidata a la Cámara de Representantes hecho no está demostrado [...]».

121. Por tanto, para el demandante, la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez no acreditó su pertenencia a la mencionada organización y son «falsos» los



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

documentos exigidos para la inscripción de su candidatura y, posterior, elección. Aunado a que la elegida se encuentra registrada como indígena, conforme lo demuestran los certificados expedidos por el Ministerio del Interior.

1.7.5. Iván Felipe Rojas Flórez (demandante⁸⁰)

122. Reiteró su solicitud de declarar la nulidad de la elección de la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez como representante a la Cámara por la circunscripción nacional especial para las comunidades afrodescendientes, por estar inhabilitada para serlo, dado que tiene parentesco en segundo grado de consanguinidad con el alcalde de Malambo.

123. Afirmó que las circunscripciones especiales de la Cámara de Representantes no pueden asimilarse a la circunscripción nacional, para efectos de la aplicación de la excepción del artículo 179 de la Constitución Política. Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 176 de la carta política prevé que la Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y especiales y no establece que a las últimas se les deba aplicar el régimen de inhabilidades del Senado de la República o que debe entenderse, para todos los efectos, como de orden nacional.

124. Además, que de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 649 de 2001 y la sentencia C-169 de 2001⁸¹, en la que se señaló que el artículo 7 del, entonces, proyecto de la Ley 649 de 2001, los representantes a la Cámara, elegidos por circunscripciones especiales, están sometidos al régimen general de inhabilidades e incompatibilidades de los congresistas.

125. Asimismo, hizo referencia al artículo 13 de la mencionada ley, para decir que este estableció una regla de interpretación hermenéutica⁸², que debe aplicarse al régimen general de inhabilidades, específicamente al numeral 5 del artículo 179 superior. Por tanto, para estos efectos, la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes de la Cámara de Representantes coincide con las circunscripciones territoriales.

126. Frente a la relación de parentesco, en segundo grado de consanguinidad, de la demandada con Rummenigge Monsalve Álvarez, señaló que se encuentra acreditada con los registros civiles de nacimiento de aquellos, aportados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en donde consta que Virgilio Monsalve Puello y Amparo de Jesús Álvarez Díaz son sus padres.

⁸⁰ En el expediente 11001-03-28-000-2022-00255-00.

⁸¹ Por medio de la cual se hizo revisión constitucional del proyecto de ley número 025/99 Senado y 217/99 Cámara, “por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia”.

⁸² «En lo no previsto por esta ley la elección a la Cámara de Representantes por circunscripción especial se regirá por las normas que reglamentan la circunscripción territorial de la Cámara de Representantes».



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

127. Agregó que, de acuerdo con los artículos 188 y 189 de la Ley 136 de 1994, los alcaldes municipales ejercen autoridad civil y política, como es el caso del señor Rummenigge Monsalve Álvarez, quien, como consta en el Acta de posesión 65 de la Notaría Única de Malambo, incorporada al expediente, es alcalde de dicho municipio.

128. En lo relativo al elemento temporal de la mencionada causal de inhabilidad, en sentencia⁸³ de esta corporación se estableció que aquella se configura «desde el día de la inscripción de la candidatura al cargo de elección popular y hasta el día en que se realiza la elección».

129. En ese sentido, el periodo inhabilitante de la congresista transcurrió desde el 16 de noviembre de 2021 al 13 de marzo de 2022 (día de la elección) y su hermano tomó posesión del cargo de alcalde de Malambo el 1ro. de enero de 2020 «ejerciendo como alcalde durante el periodo inhabilitante como lo demuestra el acta de posesión, así como los siguientes contratos de empréstitos decretados como pruebas».

130. Entonces, concluyó que se cumplen los requisitos para la configuración de la inhabilidad prevista en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución Política y, en consecuencia, solicitó acceder a las pretensiones de la demanda acumulada.

1.7.6. Consejo Nacional Electoral (CNE)

131. Su apoderado judicial reiteró algunos de los argumentos planteados en la contestación de la demanda y describió la finalidad del aval, de acuerdo con la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado⁸⁴, como mecanismo de inscripción de candidatos de los partidos y movimientos políticos, garantía de que quienes se inscriban a estos, en realidad hagan parte de su organización y como mecanismo para asegurar que sus avalados reúnan las condiciones éticas para desempeñarse con pulcritud y responsabilidad.

132. Puso de presente que el artículo 2.5.1.6.2.⁸⁵ del Decreto 1640 de 2020, contiene la forma en que deben expedirse los avales en las comunidades

⁸³ Rad. núm. 11001-03-28- 000-2018-00031-00, MP. Rocío Araújo Oñate

⁸⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, sentencia del 13 de octubre de 2016, radicado 11001-03-28-000-2016-00003-00.

⁸⁵ «(...) **Avales.** Quienes aspiren a ejercer derechos étnicos de participación y representación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de conformidad con lo dispuesto en el presente decreto, serán avalados por un Consejo Comunitario o forma o expresión organizativa de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, debidamente inscrita y actualizada en el Registro Público de instituciones de representativas, y deberá cumplir con los siguientes requisitos:

1. Pertenecer al censo del respectivo Consejo Comunitario o ser integrante de la expresión o forma organizativa de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
2. Contar con la certificación de pertenencia étnica.
3. Ser o haber integrado alguna de las instituciones de participación de las comunidades negras, afrocolombianas raizales y palenqueras.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

afrodescendientes, por lo cual, aduce que este documento funge como garantía de las calidades que debe reunir un candidato y, además, es soporte para la inscripción de su postulación.

133. Indicó que el aval asegura que el candidato cumple con las calidades respectivas, como ocurre en el caso de la demandada. En tal sentido, precisó que de conformidad con el artículo 31⁸⁶ de la Ley 1475 de 2011, la inscripción del candidato es susceptible de modificación, la cual solo es posible en eventos taxativos, con el fin de limitar la revocatoria de la inscripción por causales discrecionales del partido, so pena de desconocer la estabilidad democrática que permite la ejecución del artículo 40 de la Constitución Política a ser elegido.

1.7.7. Concepto del Ministerio Público

134. La procuradora séptima delegada, se refirió a los antecedentes del proceso a los problemas jurídicos que hacen parte de la fijación del litigio, se refirió a las generalidades de la circunscripción especial de las comunidades afrodescendientes, la autonomía de los pueblos étnicos y luego arribó al caso concreto.

135. En este sentido, señaló que quienes aspiren a ser candidatos por la circunscripción especial de las comunidades afrodescendientes consagrada en el artículo 176 de la Constitución Política, deben cumplir con los requisitos contenidos en el artículo 3 de la Ley 649 de 2001, esto es, ser miembros de la respectiva comunidad y avalados por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior.

136. Indicó que, de acuerdo con el artículo 1o. de la Ley 649 de 2001, la circunscripción especial de las comunidades afrodescendientes es de carácter

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

⁸⁶ «**MODIFICACIÓN DE LAS INSCRIPCIONES.** La inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular sólo podrá ser modificada en casos de falta de aceptación de la candidatura o de renuncia a la misma, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de cierre de las correspondientes inscripciones.

Cuando se trate de revocatoria de la inscripción por causas constitucionales o legales, inhabilidad sobreviniente o evidenciada con posterioridad a la inscripción, podrán modificarse las inscripciones hasta un (1) mes antes de la fecha de la correspondiente votación.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 190 de la Constitución, en caso de muerte o incapacidad física permanente podrán inscribirse nuevos candidatos hasta ocho (8) días antes de la votación. Si la fecha de la nueva inscripción no permite la modificación de la tarjeta electoral o del instrumento que se utilice para la votación, los votos consignados a favor del candidato fallecido se computarán a favor del inscrito en su reemplazo.

La muerte deberá acreditarse con el certificado de defunción. La renuncia a la candidatura deberá presentarla el renunciante directamente o por conducto de los inscriptores, ante el funcionario electoral correspondiente.».





Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

nacional, como lo ha confirmado esta sección en sentencia de radicado núm. 11001-03-28- 000-2014-00053-00⁸⁷.

137. En lo relativo a la autonomía de los pueblos étnicos, señaló, que conforme la jurisprudencia constitucional lo ha dicho, el ordenamiento jurídico puede prever reglas o condiciones características de las comunidades étnicas, como lo es el territorio, no obstante, estos no son absolutos u obligatorios para su reconocimiento.

138. Sostuvo que el reconocimiento por parte del Estado, mediante actos administrativos, contribuye a demostrar la existencia de los pueblos étnicos, pero no descarta la existencia de su identidad colectiva. En consecuencia, «lo único que marca el reconocimiento de las comunidades étnicas es su autonomía y, con ella, el proceso de autorreconocimiento», como lo concluyó la Corte Constitucional en sentencia T-485 de 2015.

139. Precisó que la labor para determinar si un individuo pertenece a determinada comunidad o tiene los requisitos para representarla ante instancias de participación, corresponde a su resorte «en el marco de su autonomía y/o autodeterminación, lo que se traduce en la acción de autorreconocimiento».

140. Se refirió a los conceptos de «comunidad negra», contenido en la Ley 70 de 1993 y de «consejo comunitario», indicando que el primero es antropológico y el segundo tiene carácter jurídico con la finalidad de procurar por la administración de las tierras colectivas. En este orden, el consejo comunitario lo integra la asamblea general y la junta del consejo comunitario.

141. Definió a la asamblea general como «máxima autoridad del consejo comunitario y está conformada por las personas reconocidas por este, de acuerdo con su sistema de derecho propio y registradas en el censo interno». Por su parte la junta del consejo comunitario «es la autoridad de dirección, coordinación, ejecución y administración interna de la comunidad que ha conformado un consejo comunitario, para ejercer las funciones que le atribuye la Ley 70 de 1993, [...]. Sus integrantes son miembros del consejo comunitario elegidos y reconocidos por éste».

142. En este orden, el consejo comunitario como «colectivo e instancia de representación», la asamblea general y la junta del consejo comunitario son instancias o instituciones de participación, pero resaltó que la «asamblea general [...] agrupa a todos los integrantes de la forma organizativa consejo comunitario»; por tanto, «cualquier persona de la comunidad afrodescendiente que pretenda representar los derechos étnicos, cumplirá con el requisito de ser o haber sido parte de una institución participativa , comoquiera que cada una de dichas formas deriva de la voluntad de la comunidad negra».

⁸⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 11 de diciembre de 2014. Radicado núm. 11001-03-28- 000-2014-00053-00. MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

143. Por lo dicho, en su sentir, es válido interpretar que todo integrante de un consejo comunitario es miembro de una comunidad negra y, en consecuencia, sujeto especial de protección y de las garantías fundamentales y permite que se pueda postular para representar a los pueblos étnicos, como lo puede acreditar el registro o censo de cada comunidad «formalizado o no» ante la respectiva autoridad, y también «con lo ratificado por ellos mismos en ejercicio de su autonomía organizativa...».

144. Al arribar al caso concreto, la agente del Ministerio Público, manifestó que la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez cumple con los requisitos necesarios para aspirar a ser candidata de las comunidades afrodescendientes del artículo 3 de la Ley 649 de 2001.

145. En efecto, afirmó que la demandada es miembro de la respectiva comunidad, como lo ratificó en ejercicio de su autonomía organizativa. Además, esta circunstancia se encuentra demostrada en el Acta de 27 de octubre de 2021, de la Asamblea de los miembros del Consejo Comunitario de Comunidades Negras Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras «Palenque de la Vereda las Trecientas y del municipio de Galapa», en la que se decidió avalar y reconocer a la demandada como candidata para representarlos en la Cámara, por la circunscripción especial.

146. También añadió que según la certificación expedida por el representante legal del consejo comunitario⁸⁸, de 20 de abril de 2023, la congresista demandada es miembro activo y desde el 27 de octubre de 2021, fue designada para realizar actividades y programas comunitarios para la promoción de la actividades culturales y expresiones artísticas para la conservación de su identidad y costumbres.

147. Resaltó que no existe norma que exija un mínimo temporal de pertenencia del candidato a una comunidad afrodescendiente y que de acuerdo con la sentencia T-485 de 2015 de la Corte Constitucional, «lo único que marca el reconocimiento de las comunidades étnicas es su autonomía y, con ella, el proceso de autorreconocimiento en este caso, colectivo, al que se adiciona el autorreconocimiento individual realizado por la demandada» y fue certificado⁸⁹ por el director de Asuntos para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y reafirmado en memorando de 24 de abril de 2023, suscrito por este.

148. En lo que atañe a la exigencia de ser avalado, previamente, por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior, para la procuradora delegada, está probado el acatamiento de dicho requisito, con los siguientes documentos:

- ✓ Certificación del alcalde municipal de Galapa, de 23 de septiembre de 2020, según la cual mediante Resolución No. 357 de 2017, se inscribió al Consejo Comunitario de

⁸⁸ Pedro Antonio Torres Pérez

⁸⁹ El 29 de octubre de 2020 y 19 de agosto de 2022.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

Comunidades Negras Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras «Palenque de la Vereda las Trescientas y del Municipio de Galapa», con su correspondiente junta directiva, de acuerdo con el Acta 001 de fecha 26 de marzo de 2016.

- ✓ Certificación No. 453 de 9 de octubre de 2020, del Director de Asuntos para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, según la cual el Consejo Comunitario de Comunidades Negras Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras «Palenque de la Vereda las Trescientas y del Municipio de Galapa» está inscrito en esa Dirección desde el 11 de octubre de 2017, y que mediante Resolución 338 del 09 de octubre de 2020, se actualizó en el Registro Único a cargo de esa dirección para la correspondiente vigencia, por cumplir con las disposiciones legales.
- ✓ Aval a favor de la demandada expedido por el representante legal del Consejo Comunitario de Comunidades Negras Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras «Palenque de la Vereda las Trescientas y del Municipio de Galapa».
- ✓ Formulario E-6 CA del 16 de noviembre de 2021⁹⁰.

149. Por otra parte, agregó que es postura de esta Sala⁹¹ que los requisitos previstos en el artículo 2.5.1.6.2 del Decreto 1640 de 2020, no son adicionales a los establecidos en el artículo 3 de la Ley 649 de 2001 exigidos para ser candidato a la Cámara de Representantes por la circunscripción afrodescendiente. Por tanto, solicitó despachar negativamente este reparo de la parte actora.

150. Frente al cargo relacionado con que se debe anular la elección de la demandada dada su pertenencia a una comunidad indígena y luego reconocida como miembro de la comunidad Negras Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras «Palenque de la Vereda las Trescientas y del Municipio de Galapa», precisó que es necesario tener en cuenta que, a través de la autonomía colectiva e individual, es posible que un individuo se reconozca miembro de distintas etnias. Agregó, que «se acoge» a lo expuesto por la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, en el sentido de precisar que «son las propias comunidades quienes deben certificar la pertenencia o no de una persona a su comunidad».

151. En este sentido, afirmó que está demostrado que la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez dejó de hacer parte de la comunidad indígena La Mokana desde 2018, como consecuencia de la disolución del vínculo marital con su exesposo, quien es miembro nativo de dicha comunidad, según lo manifestado por dicha comunidad en comunicado de prensa, obrante en el proceso.

⁹⁰ Solicitud para la inscripción de candidatas y constancia de aceptación de candidatas. cámara circunscripción especial.

⁹¹ En sentencia del 28 de julio de 2022. Radicación: 11001-03-28-000-2022-00011-00. MP. Rocío Araújo Oñate. «Al igual que lo manifestado por esta Agencia en concepto previo».



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

152. En lo relativo a la inhabilidad del numeral 5 del artículo 179 de la Constitución Política, enrostrada a la demandada, señaló que esta Sala Electoral ha establecido cinco elementos que deben cumplirse para su configuración, siendo estos, el material, el objetivo, el modal, el temporal y el espacial.

153. Precisó que, en este caso, están acreditados los cuatro primeros, sin que se configure el relacionado con el elemento espacial de la prohibición. En efecto, a su juicio, el artículo 179 de la Constitución Política dispone que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5.

154. Indicó que dicha excepción resulta aplicable a este caso, teniendo en cuenta que «la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes es de carácter nacional; es decir, no se elige solo en determinado departamento, como acontece con las circunscripciones ordinarias, sino que su elección deriva de una votación nacional, a semejanza de lo que ocurre con la Cámara Alta, Senado de la República». Por tanto, este cargo de nulidad debe negarse.

155. Para terminar, resaltó que no se aportaron pruebas relacionadas con el cargo según la cual la demandada, presuntamente, «realizó actos de corrupción electoral, al ejercer presión psicológica a los funcionarios y contratistas de la alcaldía de Malambo (Atlántico), a quienes les exigió votos para hacerse elegir, aprovechando su parentesco con el alcalde». Todo para solicitar que se denieguen las pretensiones de la parte actora.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

156. Esta corporación es competente para proferir la sentencia que le ponga fin al presente proceso electoral, en virtud de lo establecido en el artículo 149, numeral 3⁹², de la Ley 1437 de 2011, al igual que lo normado en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019, Reglamento del Consejo de Estado, expedido su Sala Plena.

2. Actos demandados

⁹² «**Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia.** El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (...) **3. De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul,** según el caso, del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los Senadores, **de los representantes a la Cámara,** de los representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la junta directiva o consejo directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las comisiones de regulación. Se exceptúan aquellos regulados en el numeral 7, literal a) del artículo 152 de esta ley. (...)» (Énfasis de la Sala)



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

157. Se solicita la nulidad del formulario E-26 CAM y la Resolución 3319 del 16 de julio de 2022 del Consejo Nacional Electoral, en cuanto a la declaratoria de la elección de Ana Rogelia Monsalve Álvarez, como representante a la Cámara por la Circunscripción Especial Afrodescendiente, periodo 2022-2026.

3. Problema jurídico

158. Conforme se estableció en la fijación de litigio, el problema jurídico se circunscribe a «determinar si la elección de Ana Rogelia Monsalve Álvarez, como Representante a la Cámara por la Circunscripción Especial Afrodescendientes, contenida en el Formulario E 26 CAM y la Resolución 3319 del 16 de julio de 2022 del Consejo Nacional Electoral debe ser anulada porque incurrió en la vulneración de los artículos 1, 2, 6, 7, 40, 70, 171, 176, 258, 329 y 330 de la Constitución Política; 2 y 66 de la Ley 70 de 1993; 1 y 3 de la Ley 649 de 2001 y 2.5.1.6.2. del Decreto 1640 de 2020, y se configuran las causales de anulación contenidas en los artículos 137 inciso segundo, 139 y 275 numerales 1, 3 y 5 de la Ley 1437 de 2011».

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

- a. ¿La demandada carece de requisitos e incurrió en irregularidades durante el proceso de inscripción, como candidata en representación de las minorías afrodescendientes, por no cumplir lo establecido en el artículo 2.5.1.6.2 del Decreto 1640 de 2020?
- b. ¿Se debe anular la elección de Ana Rogelia Monsalve Álvarez como Representante a la Cámara por la Circunscripción Especial Afrodescendiente porque fue miembro de la comunidad indígena Mokana y, posteriormente, reconocida como miembro de la Comunidad Negra Afrocolombiana Raizal y Palenquera del municipio de Galapa de la vereda Las Trecientas?
- c. ¿Se encuentra incurso la demandada en la causal de inhabilidad contenida en el artículo 179.5 de la Constitución Política por tener parentesco de consanguinidad con el alcalde del municipio de Malambo (Atlántico) que ejerció autoridad?
- d. ¿La demandada realizó actos de corrupción electoral al exigir y ejercer presión psicológica a los funcionarios y contratistas de la alcaldía de Malambo (Atlántico)?

160. Previo a desarrollar el problema jurídico, se procederá a efectuar un análisis preliminar en relación con: i) los requisitos para participar en la elección a la Cámara de Representantes por la Circunscripción de las Comunidades Afrodescendiente; ii) la inhabilidad contenida en el numeral 5° del artículo 179 de la Constitución Política; iii) de la causal de nulidad electoral de comisión de prácticas corruptas adelantadas por los candidatos de elección popular y; iv) el estudio del caso concreto.

3.1. Requisitos para participar en la elección a la Cámara de Representantes por la Circunscripción de las Comunidades Afrodescendientes



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

161. La Constitución Política de 1991, en su artículo 176⁹³, establece, que la Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y especiales, estas últimas con la finalidad de asegurar participación de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior.

162. En la actualidad, las curules por la circunscripción especial son 4, repartidas así: dos (2) destinadas a las comunidades afrodescendientes; una (1) para las comunidades indígenas, y una (1) por la circunscripción internacional.

163. Sumado a los requisitos establecidos para ser elegido Representante a la Cámara, enlistados en el artículo 177⁹⁴ de la Constitución Política, el 3º de la Ley 649 de 2001, reglamentaria del artículo 176 Constitucional, dispuso que quienes aspiren a ser candidatos de las comunidades negras por esta circunscripción especial, deben ser:

- i) Miembros de la respectiva comunidad y
- ii) Avalados previamente por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior.

164. En resumen, para ser Representante a la Cámara, por la circunscripción especial de las comunidades afrodescendientes además de ser ciudadano en ejercicio y contar con más de 25 años de edad, se deberá acreditar ser miembro de la comunidad y estar avalado por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior.

165. Frente a tales exigencias, la Corte Constitucional, en sentencia C-169 de 2001, concluyó que:

(...) los candidatos por las comunidades negras sólo deberán acreditar su calidad de miembros del grupo, y contar con el aval de una organización. Se pregunta la Corte, entonces, si ello resulta lesivo de la igualdad; interrogante cuya respuesta debe ser negativa, puesto que, si se hace uso de los criterios de razonabilidad histórica arriba citados, se observará que el proceso organizativo de las comunidades negras, más allá del ámbito local o regional, se halla apenas en sus primeras fases, contrario a lo que ocurre con los indígenas, que ya cuentan con una sólida organización a nivel nacional y departamental. Es decir, la consagración de estos requisitos, más flexibles, constituye un reconocimiento de la realidad específica de los grupos negros, y por lo mismo, resulta acorde con la Carta.

En cuanto a la condición de haber sido avalados por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior, considera la Corte que éste es un requisito necesario para contar con la plena certeza de que los candidatos efectivamente se hallan vinculados a una tal agrupación.

⁹³ Modificado por los Actos Legislativos Nums. 02 de 2005, 3 de 2005, y 01 de 2013

⁹⁴ Artículo 177. Para ser elegido representante se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de veinticinco años de edad en la fecha de la elección.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

166. Por lo anterior, para la corte las anteriores exigencias son condiciones razonables que buscan «dotar de un mínimo de seriedad y veracidad a la inscripción de estos candidatos».

167. Ahora bien, es necesario precisar el artículo 7⁹⁵ de la Constitución Política dispone que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación.

168. En este orden, conviene referirse a los conceptos de autonomía y autogobierno que amparan el actuar de las comunidades étnicas en nuestra legislación, para definir la forma en que se puede acreditar la pertenencia de sus miembros a estas comunidades, por lo cual, desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, se han reconocido estos conceptos desde varias perspectivas.

169. Al respecto, el artículo 246⁹⁶ Constitucional materializa la autonomía y autogobierno de las comunidades étnicas y otorga la capacidad de que sus autoridades ejerzan funciones jurisdiccionales en su territorio y establezcan sus propias normas y procedimientos, siempre que no contradigan la Constitución y las leyes de la República.

170. A su vez, el artículo 330⁹⁷ de la Constitución Política resulta fundamental en lo relacionado con la materialización de su autonomía, al garantizar, no solo el reconocimiento y respeto de la diversidad cultural y autogobierno de dichos pueblos, sino que también establece un marco normativo para que puedan ejercerlo, preservar su identidad cultural y gestionar sus asuntos internos de acuerdo con sus tradiciones y valores. Por lo que, es esencial que el Estado colombiano cumpla con

⁹⁵ **Artículo 7o.** El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

⁹⁶ **Artículo 246.** Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

⁹⁷ **Artículo 330.** De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
4. Percibir y distribuir sus recursos.
5. Velar por la preservación de los recursos naturales.
6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.
7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.
8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y
9. Las que les señalen la Constitución y la ley.

Parágrafo. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

su deber de protección y apoyo para el ejercicio de estos derechos, asegurando una participación y coordinación efectiva entre las autoridades indígenas y las instituciones estatales.

171. Dicho precepto constitucional resulta pertinente, en este asunto, en la medida en que la sentencia C-169 de 2001⁹⁸, señaló que el reconocimiento por parte del legislador de las comunidades negras como grupos étnicos contribuye con su inserción a la vida política y económica del país y precisó:

Este reconocimiento genera, como consecuencia inmediata, el que las comunidades negras adquieran la titularidad de derechos colectivos similares a los de las comunidades indígenas, con las diferencias impuestas por sus especificidades culturales y su régimen legal propio. Lo que es más importante, se hacen acreedores a los derechos que consagra el Convenio 169 de la O.I.T.

172. Frente al reconocimiento de la diversidad étnica⁹⁹ y cultural, la Corte Constitucional señaló que esta se manifiesta en el derecho fundamental a la **libre determinación o autonomía** de los pueblos indígenas y tribales. Añadió que este derecho fomenta la fase participativa de dichas comunidades, así como su derecho a optar por su modelo de desarrollo, de acuerdo con sus aspiraciones y desde su propia visión del mundo. Lo anterior, con el fin de asegurar la supervivencia de su cultura.

173. Para el tribunal constitucional, de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT¹⁰⁰ y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, ha concluido que el derecho de la autonomía o libre determinación de dichas comunidades «comprende la facultad de las comunidades étnicas de **determinar sus propias instituciones y autoridades de gobierno**, darse o conservar sus normas, costumbres, visión del mundo y opción de desarrollo o proyecto de vida; y **adoptar las decisiones internas o locales que estimen más adecuadas para la conservación o protección de esos fines**» (Negrillas fuera de texto). Al respecto indicó que:

La protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación significó un cambio trascendental en la concepción del Estado implementada en la Constitución de 1991. Una de las principales garantías reconocidas a las comunidades indígenas fue la autonomía o autodeterminación de los pueblos. Esto es, el derecho que les asiste a decidir sobre los asuntos culturales, espirituales, políticos y jurídicos, de acuerdo con sus usos y costumbres. Dentro de los ámbitos de aplicación de la autonomía de los pueblos indígenas se encuentra el derecho al autogobierno. Este busca garantizar la autonomía en el establecimiento de sus instituciones jurídicas y sistemas tanto normativos como de gobierno. En consecuencia, no son las comunidades indígenas las que deben ajustar su funcionamiento interno a la normatividad de la sociedad

⁹⁸ Al estudiar la constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria núm. 5 de 1999 del Senado y 217 de 1999 de la Cámara de Representantes, Ley 649 de 2001 «Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia».

⁹⁹ Sentencia T-823 de 2012, Citando, a su vez, a la vez a la sentencia C-882 del 23 de noviembre de 2011.

¹⁰⁰ Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

mayoritaria. Es esta última la que debe respetar el derecho de los pueblos a autoidentificarse e identificar a sus miembros, es decir, reconocer la existencia y validez legal del sistema de derecho propio indígena.¹⁰¹ (Subrayado fuera del texto original)

174. Como ya se dijo, uno de los ámbitos de protección del derecho fundamental de los pueblos indígenas y tribales¹⁰² es el de participación, el cual trae consigo dos facetas:

De un lado, la participación en sentido general, entendida como la participación de estas comunidades en las decisiones que los afectan en igualdad de condiciones frente a los demás ciudadanos. Un ejemplo de esta visión fue expuesta en la sentencia C-030 del 23 de enero de 2008 en los siguientes términos:

“De manera específica ese derecho general de participación se manifiesta, en el ámbito de las medidas legislativas que conciernan a los pueblos indígenas, y tribales, (1) en la posibilidad que sus integrantes tienen de concurrir, en igualdad de condiciones con todos los colombianos, en la elección de sus representantes en las corporaciones de elección popular; (2) en el hecho de que, en desarrollo del carácter público del proceso legislativo, pueden conocer las iniciativas en trámite, promover discusiones, remitir conceptos, solicitar audiencias y, (3) en las previsiones constitucionales sobre la circunscripción especial indígena, porque si bien quienes allí resulten elegidos no representan formalmente a las distintas comunidades indígenas, si son voceros, de manera amplia, de su particular cosmovisión y pueden constituir efectivos canales de comunicación entre las células legislativas y las autoridades representativas de las comunidades indígenas y tribales.¹⁰³

175. Es importante señalar que la corte¹⁰⁴ precisó que las comunidades negras adquieren la titularidad de derechos colectivos similares a los de las comunidades indígenas, con las diferencias impuestas por sus especificidades culturales y su régimen legal propio y se hacen acreedores a los derechos que consagra el Convenio 169 de la OIT.

¹⁰¹ Corte Constitucional, sentencia T-072 de 2021.

¹⁰² La Corte Constitucional, en sentencia C-169 de 2001, precisó «es de anotar que el término "tribal" difícilmente puede entenderse en el sentido restringido de una "tribu". Este concepto forma parte de la tipología propuesta por los teóricos de la Antropología Social, quienes dividieron las sociedades humanas en "bandas", "tribus", "cacicazgos" y "Estados", dependiendo de su estadio de complejización; haciendo a un lado el debate sobre la validez académica de estas categorías, lo cierto es que mal haría la Corte en aceptar, como parte del Derecho que tiene que aplicar, una determinada postura teórica. Por ese motivo, resulta más apropiado interpretar el término "tribal" en el sentido amplio en que lo han hecho entidades multilaterales como el Banco Mundial, el cual, en su Directiva Operacional No. 4.20 de Septiembre de 1.991, sobre políticas institucionales respecto de proyectos que afecten a los pueblos indígenas, especificó que los términos "*pueblos indígenas*", "*minorías étnicas indígenas*" y "*grupos tribales*" se refieren, en general, a grupos sociales que comparten una identidad cultural distinta a la de la sociedad dominante».

¹⁰³ Corte Constitucional. Sentencia T-823 de 17 de octubre de 2012. MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁰⁴ Sentencia C-169 de 2011



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

176. En el mismo fallo, en lo relativo a ser miembro de las comunidades negras y beneficiarios del convenio en mención, pueden considerarse como tales, siempre que concurren los siguientes aspectos «(i) Un elemento “objetivo”, a saber, la existencia de rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros del grupo, que les diferencien de los demás sectores sociales, y (ii) un elemento “subjetivo”, esto es, la existencia de una identidad grupal que lleve a los individuos a asumirse como miembros de la colectividad en cuestión»¹⁰⁵. Además, indicó que los derechos colectivos de las referidas comunidades son una función de su «*status*» como grupo étnico, con identidad propia, digna de ser protegida y realzada, la cual no depende de color de piel de sus integrantes.

177. En este sentido, la Corte Constitucional¹⁰⁶ concluyó que «ninguna autoridad pública, ni siquiera el juez constitucional, puede definir si un sujeto hace parte o no de una minoría étnica, pues son estas comunidades las únicas que pueden fijar tales criterios de pertenencia, en ejercicio de su autonomía. Por eso, en este tipo de debates, no es posible exigir pruebas distintas a la compatibilidad entre los atributos de una persona y los criterios que la comunidad haya establecido en ejercicio de su autogobierno.» (Subrayado fuera de texto)

178. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional, para efectos de fijar criterios de discriminación colectiva e individual sobre estas comunidades, ha desarrollado dos conceptos que, en principio, resultan útiles para la identificación de aquellas y sus miembros; a saber, la raza y la etnia.

179. Se define la etnia como «un criterio comunitario, “descrito transversalmente por una serie de prácticas tradicionales igualmente comunes”», mientras que la raza responde a un criterio «individualizable, que corresponde a la pertenencia a determinada minoría identificable por sus condiciones de carácter morfológico». Lo que significa, que el concepto de etnia involucra el autorreconocimiento, que no pende necesariamente del criterio racial, por tanto, este, a pesar de ser relevante, no es indispensable para la identificación de las minorías étnicas.¹⁰⁷

180. Asimismo, de acuerdo con la Corte Constitucional¹⁰⁸, el autorreconocimiento confiere a cada individuo la posibilidad de identificarse por su propia cuenta, siendo acogido por el sistema internacional y la jurisprudencia colombiana como criterio preferente frente a los grupos étnicos y como la manifestación de su «autonomía, conciencia común y autogobierno».

181. Así las cosas, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 1 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales¹⁰⁹, «la conciencia de su identidad

¹⁰⁵ Reiterado en la sentencia T-161 de 2015.

¹⁰⁶ En sentencia T-576 de 2014.

¹⁰⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-576 de 4 de agosto de 2014. MP: Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁰⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-266 de 1 de agosto de 2022. MP: Diana Fajardo Rivera.

¹⁰⁹ Declaración de las Naciones Unidas



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio». Por su parte, la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en su artículo 33, prevé que «los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones». A partir, de ello, para la Corte Constitucional:

...la forma más acertada y respetuosa de obtener información relacionada con pueblos étnicos es el criterio de autorreconocimiento ya que “es el único que parte del reconocimiento del otro y no de una mirada desde la sociedad hegemónica hacia los grupos étnicos”, lo que permite que cada pueblo decida sobre su propia identidad. La preferencia por el criterio de autoidentificación está soportada en los principios de autonomía y autogobierno de las comunidades étnicas.¹¹⁰

182. Asimismo, la Corte ha concluido que el principio de autogobierno y el derecho a la identidad cultural, impone que los pueblos étnicos sean reconocidos como tales por el Estado y la sociedad, en razón a una conciencia de identidad cultural diversa, que no se les niegue, arbitrariamente, la identidad real tanto de la comunidad como de sus miembros, así como el derecho a autoidentificarse e identificar a sus semejantes como parte de aquella.¹¹¹

183. Ahora bien, el autorreconocimiento también tiene una **faceta individual**, «esto es, desde el sujeto que se identifica o se define dentro de una categoría étnico-racial, con independencia del aval o ratificación que pueda darle una determinada comunidad». Esta especie, a pesar de no tener el mismo desarrollo que la colectiva, debe tenerse como un criterio preferente, en lo que atañe, por ejemplo, a los procesos censales. En el mismo sentido, en lo relativo a la condición de miembro de un grupo o grupos raciales étnicos, para el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, «si nada justifica lo contrario, se basará en la definición hecha por la persona interesada».¹¹²

184. En palabras de la Corte Constitucional:

En términos constitucionales, la **autoidentificación es consistente con los derechos fundamentales del individuo, como sujeto libre y autónomo**. Precisamente, la jurisprudencia de esta Corporación ha explicado que una de las manifestaciones de la dignidad humana consiste en la “posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera).” Lo que conlleva, a su vez, el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad como salvaguarda de “la capacidad de las personas para definir, en forma autónoma, las opciones vitales que habrán de guiar el curso de su existencia”, sin intromisiones injustificadas de los demás particulares o de las autoridades públicas. **Planes personales que bien podrían contener componentes étnico-raciales.**¹¹³ (Negritas fuera de texto).

¹¹⁰ T-276 de 2022

¹¹¹ Ibídem

¹¹² Ibídem

¹¹³ Ibídem.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

185. Así las cosas, sobre las autoridades de los pueblos étnicos recae la potestad de establecer y definir cómo deben regirse sus relaciones al interior de su comunidad. Lo que incluye la forma de ingresar y de convertirse en miembro activo de ellas, así como decidir quiénes participan en las elecciones de las circunscripciones especiales, diseñadas constitucionalmente para su representación.

186. En este sentido, la intervención estatal está limitada a garantizar las herramientas necesarias para que dichas comunidades puedan desarrollar efectivamente sus derechos en un ejercicio armonioso con el ordenamiento constitucional y jurídico y con las instituciones gubernamentales, sin intervenir, de manera indebida, en la adopción de sus decisiones.

187. Por lo anterior, es claro que la potestad de definir criterios y procedimientos en relación con el autorreconocimiento e identificación al interior de las comunidades étnicas recae en las propias autoridades. En consecuencia, serán las disposiciones internas establecidas por sus líderes las que determinen los criterios de identificación y pertenencia, independientemente de la existencia de un censo o un sistema de información gubernamental que indique quiénes son miembros o no.

188. En este sentido, en providencias más recientes, la misma Corte Constitucional no solo ha definido el autorreconocimiento como «[...] la potestad de identificarse por su propia cuenta [...]»¹¹⁴ a los pueblos étnicos, sino que además ha precisado el hecho de que éste ha sido acogido tanto por el ordenamiento internacional, como por la jurisprudencia nacional, dando prelación, por encima de cualquier determinación gubernamental, la potestad de que sean ellos mismos los encargados de definir el cómo y a través de qué mecanismos se les hará miembros de sus comunidades.¹¹⁵

189. Por su parte, debe concluirse que el autoreconocimiento de un individuo, como parte de una comunidad negra u otro grupo, hace parte de la esfera del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad, por lo que su ejercicio supone identificarse como miembro.

190. Con relación al hecho de ser avalado por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior, tanto la Corte Constitucional, en sentencia T-161 de 2015 y esta Sección en el fallo 14 de julio de 2016¹¹⁶, han entendido que la organización que debe estar debidamente registrada para efectos electorales en la Cámara Especial es el consejo comunitario,

¹¹⁴ Corte Constitucional, sentencia T-226 de 2022.

¹¹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-219 de 2022.

¹¹⁶ Se refiere a Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 14 de julio de 2016, radicación 11001-03-28-000-2014-00099-00 CP. Carlos Enrique Moreno Rubio.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

toda vez que esta es la figura que representa, efectivamente, a las comunidades afrodescendientes.

191. Finalmente, debe resaltarse que el trámite para que el consejo comunitario obtenga el registro respectivo ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior se encuentra reglado en el Decreto 1745 de 1995 y en el Decreto 1066 de 2015.

3.2. Inhabilidad contenida en el numeral 5° del artículo 179 de la Constitución Política

192. La Constitución Política de 1991 estableció los requisitos para poder formar parte de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, entre los cuales no solo se encuentra ser ciudadano en ejercicio y tener más de veinticinco (25) años de edad para la fecha de elección (art. 177 de la Constitución Política)¹¹⁷, sino que, además, fijó algunas prohibiciones para tal ejercicio. Así pues, en su artículo 179, numeral 5°, dispuso:

No podrán ser congresistas:

(...)

5. Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política.

193. Respecto de esta causal inhabilitante, la Sala¹¹⁸ precisó que su finalidad está arraigada en la defensa del equilibrio de la contienda política, es decir, que quienes aspiren a un cargo de elección popular lo hagan en igualdad de condiciones y, salvaguardar el derecho del electorado a elegir libremente entre los competidores en un escenario de absoluta transparencia.

194. Además, la finalidad específica de la inhabilidad contenida en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución Política es «evitar el nepotismo, la creación de dinastías familiares en materia electoral e impedir que el candidato se valga de las prerrogativas de algún pariente que ostenta un cargo público, porque así se salvaguardan los principios de igualdad en el acceso a los cargos públicos¹¹⁹, así como los de transparencia y moralidad, la Sala observa que la inhabilidad conocida

¹¹⁷ **ARTÍCULO 177.** Para ser elegido representante se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de veinticinco años de edad en la fecha de la elección.

¹¹⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de enero de 2019, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2018-00031-00. Sobre el particular también se puede consultar entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 9 de febrero de 2006, M.P. María Nohemí Hernández Pinzón. Rad. 080001-23-31-000-2004-00093-02 (3900).

¹¹⁹ En el mismo sentido Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de junio de 2009, radicado No540012331000200700376 01 MP. Filemón Jiménez Ochoa y Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 6 de mayo de 2013 Radicado No 17001-23-31-000-2011-00637-01 MP. Alberto Yepes Barreiro.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

como “ejercicio de autoridad por parte de pariente”, garantiza en mayor grado los mandatos de optimización señalados si opera durante el proceso electoral y no limitada al día de la elección.»¹²⁰.

195. Así lo ha establecido esta Sección al precisar que el proceso electoral «no se limita al día de las elecciones, toda vez que, el resultado de las votaciones es consecuencia de una serie de acciones previas al día de los comicios, en las cuales el aspirante debe «convencer» a los electores de depositar su voto por él»¹²¹.

196. La configuración de la inhabilidad en comento requiere demostrar, de manera concurrente, el vínculo o parentesco entre el demandado y el funcionario (elemento material); la calidad del funcionario del familiar (elemento objetivo); el ejercicio de autoridad del mismo (elemento modal); que la autoridad se ejerza desde el día de la inscripción de la candidatura del ahora congresista y la fecha en que se realiza la elección¹²² (elemento temporal) y que se haya detentado en la circunscripción donde deba efectuarse la elección (elemento territorial).

3.3. De la causal de nulidad electoral de comisión de prácticas corruptas adelantadas por los candidatos de elección popular¹²³

197. A raíz de la proclamación democrática del Estado Colombiano, se estableció como elemento básico del sistema constitucional a la soberanía popular, es decir, a través de la Constitución Política de 1991, el artículo 3° fijó este concepto en cabeza del pueblo del cual emana el poder público. En tal sentido, el artículo 40¹²⁴ *ibidem* no solo lo reafirma, sino que lo materializa.

¹²⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de enero de 2019, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2018-00031-00. Sobre el particular también se puede consultar entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 9 de febrero de 2006, M.P. María Nohemí Hernández Pinzón. Rad. 080001-23-31-000-2004-00093-02 (3900).

¹²¹ En el mismo sentido Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de junio de 2009, radicado núm. 540012331000200700376 01 C.P. Filemón Jiménez Ochoa y Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 6 de mayo de 2013 Radicado No 17001-23-31-000-2011-00637-01 MP. Alberto Yepes Barreiro.

³¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 27 de septiembre de 2018, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2018-00055-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 19 de septiembre de 2018, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad.11001-03-28-000-2018-00025-00. Consejo de Estado, Sala plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de enero de 2019, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2018-00031-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 30 de enero de 2019, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 11001-03-28-000-2018-00109-00. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 21, sentencia 12 de marzo de 2019, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, Rad. 11001-03-15-000-2018-04505-00.

¹²² Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia de unificación de 29 de enero de 2019, Rad. 110010328000201800031, MP. Rocío Araújo Oñate.

¹²³ Reiteración jurisprudencial: Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Rocío Araújo Oñate, sentencia de 25 de mayo de 2023, radicado 11001-03-28-000-2022-00034-00; M.P. Rocío Araújo Oñate, sentencia de 20 de mayo de 2021, radicado 50001-23-33-000-2019-00473-01; M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, sentencia de 16 de mayo de 2019, radicado: 11001-03-28-000-2018-00084-00.

¹²⁴ Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

198. Así pues, en consideración a la relevancia del voto como mecanismo que plasma la voluntad democrática del pueblo, el artículo 258 Constitucional le atribuye unas características y garantías especiales que buscan blindarlo frente a todas las conductas que lo puedan viciar, por ello impone al Estado la responsabilidad de velar porque el voto se ejerza sin coacción y de manera secreta.

199. Procura porque no sea objeto de coacción, lo cual implica que sea libre, que los ciudadanos tengan la oportunidad de votar de manera informada y responsable, sin ser obligados directa o indirectamente, a depositar su voto en las urnas de una manera u otra.

200. Es así como la ciudadanía tiene el derecho y el deber de votar según sus convicciones, por lo que se debe garantizar el voto libre de todo tipo de presiones, pues tanto afecta su ejercicio la violencia física o psicológica contra el votante, como su persuasión indebida a través de la entrega de prebendas o regalos de cualquier tipo.

201. Lo anterior, por cuanto tal y como lo advirtió la Corte Constitucional en sentencia C-142 de 2001, cualquier desconocimiento de la naturaleza y características del voto puede acarrear la nulidad de la elección o del voto individualmente considerado.

202. En ese orden de ideas, cualquier afectación a la pureza y libertad del voto resulta reprochable y relevante en el orden constitucional democrático, el cual tiene la entidad suficiente de influir en los resultados de la votación correspondiente.

203. Por tanto, corresponde a las autoridades electorales velar porque el voto se mantenga incólume y conserve las características que la misma norma constitucional le otorga.

-
1. Elegir y ser elegido.
 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.
- Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

204. Ahora bien, el artículo 275¹²⁵ de la Ley 1437 de 2011 estableció que, además de las causales específicas de nulidad allí contenidas, también configuran la anulación del acto electoral las generales establecidas en el artículo 137¹²⁶ ibidem. Situación que ha sido reiterada por esta Sección¹²⁷ en múltiples ocasiones, incluso antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011¹²⁸.

205. De conformidad con lo anterior, esta Sección¹²⁹, al analizar la corrupción de las prácticas electorales, concluyó que constituyen una clara vulneración de los artículos 40 y 258 de la Constitución Política, lo cual afecta el voto libre y secreto, el

¹²⁵ «**Artículo 275. Causales de anulación electoral.** Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando:

1. Se haya ejercido cualquier tipo de violencia sobre los nominadores, los electores o las autoridades electorales.
2. Se hayan destruido los documentos, elementos o el material electoral, así como cuando se haya ejercido cualquier tipo de violencia o sabotaje contra estos o contra los sistemas de votación, información, transmisión o consolidación de los resultados de las elecciones.
3. Los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales.
4. Los votos emitidos en la respectiva elección se computen con violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer.
5. Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incursas en causales de inhabilidad.
6. Los jurados de votación o los miembros de las comisiones escrutadoras sean cónyuges, compañeros permanentes o parientes de los candidatos hasta en tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil.
7. Tratándose de la elección por voto popular por circunscripciones distintas a la nacional, los electores no sean residentes en la respectiva circunscripción.
8. Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política al momento de la elección.»

¹²⁶ «**Artículo 137. Nulidad.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

PARÁGRAFO. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.»

¹²⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2018-00034-00. Providencia del 29 de noviembre de 2019. M.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

¹²⁸ Sección Quinta del Consejo de Estado. MP.: Mauricio Torres Cuervo. Radicación número: 11001-03-28-000-2010-00086-00 del 01 de noviembre de 2012.

¹²⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, MP. Rocío Araújo Oñate, sentencia de 25 de mayo de 2023, radicado 11001-03-28-000-2022-00034-00; MP. Rocío Araújo Oñate, sentencia de 20 de mayo de 2021, radicado 50001-23-33-000-2019-00473-01; MP. Carlos Enrique Moreno Rubio, sentencia de 16 de mayo de 2019, radicado: 11001-03-28-000-2018-00084-00.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

derecho a elegir y ser elegido sin coacción alguna; situación que interfiere con el orden democrático de un Estado Social de Derecho como el colombiano.

206. En tal sentido, se concluyó que:

Es claro que la alteración indebida de la voluntad de los electores a través de presiones de cualquier tipo que afecten su libertad y vicien el voto, como por ejemplo, la corrupción a través de coacción a los votantes o el ofrecimiento y/o entrega de dádivas para que acudan a las urnas en un sentido determinado, desconocen principios democráticos fundantes.

207. En principio, la jurisprudencia de esta Sala de Decisión ha catalogado la violencia psicológica contra al elector, en el marco de prácticas corruptas, bajo la óptica de una causal de nulidad electoral de carácter objetivo, a la luz del artículo 275.1¹³⁰ del CPACA. En tal sentido, para establecer la prosperidad de dicha causal se habían exigido, jurisprudencialmente, los siguientes elementos:

- i) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar que permitan demostrar que existió la violencia alegada, lo cual además del factor objetivo que incluye que los constreñidos ejercieron el voto en determinadas zonas, puestos y mesas, tiene un factor subjetivo, es decir que dicho voto se dio como consecuencia de las dádivas ofrecidas y/o recibidas;
- ii) Que, en caso de violencia psicológica, las dádivas fueron otorgadas por los demandados con el propósito señalado por el demandante, es decir, para constreñir la voluntad del elector,
- iii) Cuántos ciudadanos votaron en razón de haber recibido un pago o una promesa de dádiva; y
- iv) Que el fraude de esos votantes tuvo la potencialidad de modificar el resultado electoral.¹³¹

208. Sin embargo, la Sala Electoral concluyó con base en las consideraciones anteriormente expuestas que las prácticas corruptas que afecten la libertad del elector deben ser estudiadas no desde la óptica de la causal objetiva de nulidad electoral, sino desde el punto de vista subjetivo caso en el cual no se requeriría de la demostración taxativa de los requisitos en cita, lo cual se expuso, en los siguientes términos:

Es esta entonces la oportunidad para precisar por parte de la Sala que la corrupción o las prácticas corruptas que se adelanten directa o indirectamente por un candidato a cualquier elección popular constituyen una causal de nulidad electoral de naturaleza subjetiva, independiente a la clásica violencia que ha sido estudiada por la Sección, toda vez que ésta se basa no en las

¹³⁰ «1. Se haya ejercido cualquier tipo de violencia sobre los nominadores, los electores o las autoridades electorales.»

¹³¹ Ver entre otras: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expedientes 2012-00011-01 y 2014-00030-00 Providencias del 26 de febrero de 2014 y del 21 de enero de 2016, respectivamente. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

causales específicas consagradas en el artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 sino en las genéricas de que trata el artículo 137 de la misma ley, concretamente, porque vulneran las normas en que el acto electoral debe fundarse¹³².

209. En la providencia en cita se destacó que la finalidad de otorgar la categoría de causal subjetiva a las prácticas corruptas, significa que «no hay lugar a estudiar la incidencia de los votos comprados en el resultado electoral» ya que resulta suficiente probar la existencia de estas conductas que afectan la libertad del votante para cuya prosperidad se debe demostrar que el candidato ejerció directa o indirectamente la actividad irregular o sabía de ella y con su anuencia se adelantó.

3.4. Caso concreto

210. A continuación, se resolverán individualmente cada una de las preguntas definidas en la fijación del litigio.

3.4.1. ¿La demandada carece de requisitos e incurrió en irregularidades durante el proceso de inscripción, como candidata en representación de las minorías afrodescendientes, por no cumplir lo establecido en el artículo 2.5.1.6.2 del Decreto 1640 de 2020?

211. Según la parte actora, la demandada no cumplió con los requisitos necesarios para participar en las elecciones a la Cámara de Representantes desarrolladas el 13 de marzo de 2022; esto al considerar, que esta no perteneció a las instancias de participación a las que hace referencia el artículo 2.5.1.6.2. del Decreto 1640 de 2020.

212. Así pues, esta judicatura, de acuerdo con el estudio desarrollado en el acápite 3.1. de la presente providencia, debe precisar, en primer lugar que para ser candidato a la Cámara de Representantes por la Circunscripción Especial Afrodescendiente, es necesario cumplir con los requisitos generales fijados por el artículo 177 de la Constitución Política, a saber, ser ciudadano en ejercicio y tener más de 25 años.

213. Al respecto, en el acervo probatorio reposa memorial¹³³, remitido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, que da cuenta que la demandada es ciudadana en ejercicio y, además, se anexó copia de su registro civil de nacimiento, el cual permite establecer su edad exacta (38 años); en tal sentido, se encuentran plenamente demostrados los requisitos generales para aspirar a la Cámara de Representantes.

¹³² Sentencia de 16 de mayo de 2019, Radicado Num.: 11001-03-28-000-2018-00084-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio

¹³³ Índice 56 de la plataforma SAMAI.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

214. En cuanto a los requisitos específicos para aspirar a la Circunscripción Especial de las Comunidades Afrodescendientes, de acuerdo con el estudio realizado en la presente providencia, el artículo 3º de la Ley 649 de 2001 estableció que se debe acreditar ser miembro de la respectiva comunidad y estar avalado previamente por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior.

215. Frente a la pertenencia a una comunidad afrodescendiente, se aportaron de las siguientes pruebas:

- ✓ **Acta de la Asamblea de los Miembros del Consejo Comunitario de Comunidades Negras Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras - Palenque de la vereda Las Trecientas y del municipio de Galapa del 27 de octubre de 2021.**¹³⁴
- ✓ **Certificado expedido por la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior**¹³⁵: documento del 29 de octubre de 2020, que informa que la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez se autorreconoce como miembro de una comunidad Afrocolombiana.
- ✓ **Certificación expedida por el representante legal del Consejo Comunitario Palenque de la vereda Las Trecientas y del municipio de Galapa, de 31 de octubre de 2022**¹³⁶: manifiesta que la demandada es «miembro activo del consejo comunitario y fue designada por» dicha organización «para realizar actividades y programas comunitarios a la promoción de actividades culturales y expresiones artísticas, tendientes todas ellas a la conservación de» su identidad y preservación de sus costumbres, conforme el Decreto 1640 de 2020.
- ✓ **Respuesta de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior a requerimiento realizado el 11 de abril de 2023**¹³⁷: informó que la demandada, en virtud del criterio de autorreconocimiento como núcleo del derecho de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, está inscrita como miembro de dicha comunidad desde el 29 de octubre de 2020.

216. Resulta importante resaltar que el Ministerio del Interior hizo especial énfasis en el criterio de autorreconocimiento y autonomía de las comunidades anteriormente descritas, toda vez que gozan del derecho a decidir sobre sus asuntos culturales, espirituales, políticos y jurídicos, de acuerdo con sus usos y costumbres.

¹³⁴ Índice 29 de la plataforma SAMAI, expediente 2022-00215-00.

¹³⁵ Índice 66 de la plataforma SAMAI, expediente 2022-00232-00.

¹³⁶ Índice 30 de la plataforma SAMAI, expediente 2022-00215-00.

¹³⁷ Ibidem.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

217. Así pues, dentro de este margen de decisión interna se enmarca también la potestad de autogobierno, que busca garantizar el establecimiento de sus instituciones jurídicas y sus sistemas normativos y de gobierno.

218. También indicó que, en el caso de Colombia, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el principal referente para el reconocimiento de derechos de los pueblos étnicamente diferenciados, para que sean ellos mismos los encargados de asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida, el desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones.

219. Por tanto, afirmó que de allí se desprende el concepto de autorreconocimiento de estos pueblos como núcleo esencial para identificarse con sus semejantes parte de su comunidad.

220. En consonancia con lo anterior, manifestó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹³⁸ ha resaltado que el criterio de autoidentificación es el principal para determinar la condición de persona Negra, Afrocolombiana Raizal y Palenquera, tanto individual como colectivamente.

221. En tal sentido, concluyó que las autoridades administrativas y judiciales no son las llamadas a determinar si una comunidad existe o si un individuo pertenece a ella, por lo cual, son las propias comunidades las que definen tal pertenencia de acuerdo con la conciencia de su identidad.

222. Así pues, para lo que interesa al presente caso, serán las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en el ejercicio de sus derechos étnicos, quienes certificarán la pertenencia de sus miembros, junto con las novedades registradas en sus respectivos censos poblacionales, sin perjuicio de las facultades legales establecidas al Ministerio del Interior.

223. En consecuencia, de lo expuesto hasta ahora, y de conformidad con lo analizado en la parte considerativa de la presente providencia¹³⁹, para esta Sala la demostración de la condición de integrante de la comunidad se debe dar a partir de la identidad cultural del sujeto que manifiesta su pertenencia a determinada comunidad y la aceptación por parte del colectivo respecto a dicha manifestación.

224. Frente a la forma en que deben acreditarse tales requisitos, la Corte Constitucional indicó que puede ser a través de «certificaciones de la máxima autoridad de cada comunidad o resguardo; las certificaciones del censo interno que, de acuerdo con la Ley 89 de 1890 y el artículo 5 de la Ley 691 de 2001, debe llevar

¹³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 164.

¹³⁹ Numeral 3.1 de la parte considerativa de la presente providencia.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

cada comunidad; estudios sociológicos y antropológicos atinentes a la identidad cultural de la comunidad y del sujeto, etc. Dentro de dichos mecanismos deben tener mayor peso los que la propia comunidad indígena ha adoptado en ejercicio de su autonomía y, en todo caso, debe primar la realidad sobre formalidades como la inscripción en un determinado censo, que puede estar desactualizado o contener errores.»¹⁴⁰

225. Respecto a este concepto de autorreconocimiento cobra vital importancia y conviene reiterar lo analizado por la Corte Constitucional en sentencia T-576 de 2014, a través de la cual reiteró la regla jurisprudencial que impide

«(...) vincular la identidad indígena o afrocolombiana a lo que sobre el particular certifique una entidad estatal. Ninguna autoridad pública, ni siquiera el juez constitucional¹⁴¹, puede definir si un sujeto hace parte o no de una minoría étnica, pues son estas comunidades las únicas que pueden fijar tales criterios de pertenencia, en ejercicio de su autonomía¹⁴². Por eso, en este tipo de debates, no es posible exigir pruebas distintas a la compatibilidad entre los atributos de una persona y los criterios que la comunidad haya establecido en ejercicio de su autogobierno».

226. En tal sentido, de conformidad con el análisis realizado frente a la potestad de autogobierno y autorreconocimiento¹⁴³ y de las pruebas aportadas al expediente, se puede concluir que la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez, demostró ser miembro de una Comunidad Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera desde el 29 de octubre de 2020.

227. Adicionalmente, se tiene que el representante legal del Consejo Comunitario de Comunidades Negras Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del municipio de Galapa «Palenque de la Vereda las Trescientas y el Municipio de Galapa» acreditó, el 20 de abril de 2023, que la demandada es miembro activo de dicha comunidad, atendiendo al principio de autogobierno y autorreconocimiento que comprende a estos pueblos, y dado que son ellos los únicos facultados para manifestar si se es o no integrante, tal y como lo expuso el Ministerio del Interior y los conceptos jurisprudenciales de la Corte Constitucional analizados por esta Sala.

228. En este orden, debe concluirse que se encuentra plenamente acreditado el cumplimiento del primer requisito exigido por el artículo 3º de la Ley 649 de 2001, es decir, la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez es miembro de la respectiva comunidad afrodescendiente.

229. Respecto de la exigencia de «ser avalado previamente por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior», prevista en el artículo 3 de la Ley 649 de 2001, se destaca que en el

¹⁴⁰ Sentencia T-703 de 2008.

¹⁴¹ Corte Constitucional, M.P. María Victoria Calle Correa, sentencia de 4 de febrero de 2011.

¹⁴² El fallo hace referencia expresa a la sentencia T-703 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda) que, al resolver si una persona podía acceder a un cupo universitario en su condición de indígena, señaló que una certificación estatal no tiene el poder de constituir la identidad étnica ni cultural de un sujeto.

¹⁴³ Numeral 3.1 de la parte considerativa de la presente providencia.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

expediente reposa documento¹⁴⁴ del 27 de octubre de 2021, suscrito por el presidente del Consejo Comunitario de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras «Palenque de la Vereda Las Trescientas y del Municipio de Galapa».

230. Del contenido del mismo, se tiene que se dispuso avalar a la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez, para ser candidata a la Cámara de Representantes por la Circunscripción Especial Afrodescendiente para el periodo 2022-2026; decisión que acaeció en virtud de la asamblea desarrollada por dicha comunidad el 27 de octubre de 2021, fecha en la cual se aprobó por sus miembros el aval a otorgar.

231. Ahora bien, el artículo 2.5.1.6.2. del Decreto 1640 de 2020, dispone que el aval, lo debe conceder una «organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior».

232. En este orden, debe la Sala verificar si el consejo comunitario que confirió el aval a la demandada cumple con dicha condición. Para tal efecto, en el expediente reposa:

- ✓ Certificación 453 de 9 de octubre de 2020 del Ministerio del Interior, donde se advierte que el «Consejo Comunitario de Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras del Municipio de Galapa “Palenque de la Vereda Las Trescientas y del Municipio de Galapa», fue inscrito ante dicha cartera ministerial en el Registro Único de Consejos Comunitarios y de Organizaciones de Comunidades Negras Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, mediante Resolución N° 212 del 11 de octubre de 2017.
- ✓ Resolución 338 del 9 de octubre de 2020, «Por la cual se actualiza un Consejo Comunitario en el Registro Único de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior» y la junta directiva de dicha organización.¹⁴⁵
- ✓ Certificación de la inscripción del consejo comunitario de comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras, «Palenque de la Vereda las Trescientas y del Municipio de Galapa», expedida por el alcalde municipal de Galapa (Atlántico) el 23 de septiembre de 2020.¹⁴⁶

233. En consecuencia, basado en los documentos obrantes en el expediente, es dable concluir que se encuentra acreditado y debidamente certificado por el Ministerio del Interior que, el «Consejo Comunitario de Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras del Municipio de Galapa “Palenque de la Vereda Las Trescientas y del Municipio de Galapa», al cual pertenece la demandada, está inscrito ante «la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras

¹⁴⁴ Índice 29 de la plataforma Samai, expediente 2022-00215-00.

¹⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁶ Índice 16 de la plataforma SAMAI, expediente 2022-00232.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

del Ministerio del Interior», por lo cual, se encuentra facultado para otorgar el aval requerido por el artículo 3º de la Ley 649 de 2001.

234. Por otra parte, frente al planteamiento formulado por el extremo accionante con relación al incumplimiento de la demandada del artículo 2.5.1.6.2. del Decreto 1640 de 2020¹⁴⁷, el cual fijó como requisito el «(...) haber integrado alguna de las instituciones de participación de las comunidades negras, afrocolombianas raizales y palenqueras», como lo precisó la agente del ministerio Público, esta Sala ya estableció los alcances de dicha exigencia.

235. En efecto, esta Sección en sentencia proferida el 28 de julio de 2022¹⁴⁸, al analizar la legalidad del numeral 3º del artículo 2.5.1.6.2. del Decreto 1640 de 2020, concluyó que los requisitos allí fijados son aplicables, únicamente, a quienes aspiren a conformar las Comisiones de Alto Nivel reglamentadas en dicha norma; mientras que quienes pretendan ser candidatos a la Cámara de Representantes a la Circunscripción Especial Afrodescendiente deberán cumplir, además de los requisitos generales contenidos en el artículo 177 de la Constitución, las exigencias previstas en el artículo 3º de la Ley 649 de 2001.

236. Por consiguiente, se concluye que los requisitos para aspirar a la Cámara de Representantes de la accionada se circunscriben al cumplimiento de lo fijado en los artículos 177 de la Constitución Política y el artículo 3º de la Ley 649 de 2001.

237. En tal sentido, no hay lugar a abordar el análisis del planteamiento de la parte actora relacionado con el incumplimiento de los requisitos fijados por el artículo 2.5.1.6.2. del Decreto 1640 de 2001, numeral 3º¹⁴⁹, por parte de la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez, toda vez que esta disposición normativa reglamentó la participación en la Comisión Consultiva de Alto Nivel de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; es decir, no resulta exigible que la demandada haya integrado alguna de las instituciones de participación de dichas comunidades, a su aspiración a la Cámara de Representantes.

238. Así pues, se despacharán negativamente los argumentos planteados por el extremo accionante por el presunto incumplimiento de la demandada de los requisitos necesarios para aspirar a la Cámara de Representantes por la Circunscripción Especial Afrodescendiente, toda vez que, tal y como se logró establecer de las pruebas obrantes en el expediente, es miembro activo del

¹⁴⁷ El cual modificó el Decreto 1066 de 2015.

¹⁴⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Rocío Araújo Oñate, sentencia del 28 de julio de 2022, radicado 11001-03-28-000-2022-00011-00: En dicha providencia se estudió la demanda de nulidad formulada en contra del artículo 2.5.1.6.2. del Decreto 1640 de 2020, ya que para el accionante, con la expedición de dicho decreto, el Presidente de la República había excedido su potestad reglamentaria al fijar requisitos adicionales a los candidatos a la Cámara de Representantes por la Circunscripción Especial de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, contrariando lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 649 de 2001.

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



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

«Consejo Comunitario de Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras del Municipio de Galapa “Palenque de la Vereda las Trecientas y del Municipio de Galapa», fue avalada previamente por dicha agrupación, y que esta última cuenta con la facultad necesaria para realizarlo, de acuerdo con los requisitos fijados por el artículo 3º de la Ley 649 de 2001.

3.4.2. ¿Se debe anular la elección de Ana Rogelia Monsalve Álvarez como Representante a la Cámara por la Circunscripción Especial Afrodescendiente porque fue miembro de la comunidad indígena Mokana y, posteriormente, reconocida como miembro de la Comunidad Negra Afrocolombiana Raizal y Palenquera del municipio de Galapa de la vereda Las Trecientas?

239. En lo relacionado con **la pertenencia de la demandada tanto a la comunidad indígena Mokana, como a la afrodescendiente del Consejo Comunitario de la Vereda las Trecientas**, los accionantes manifestaron que, pese a estar debidamente reconocida como miembro, desde el año 2013, a un pueblo indígena, se autorreconoció como afrodescendiente sin tener dicha condición, por lo cual obtuvo de manera irregular el aval de un consejo comunitario afrodescendiente para la inscripción de su candidatura.

240. Consideran que se incurre en la causal de nulidad de falsa motivación, dado que los documentos que soportaron su inscripción son falsos, o que se obtuvo de manera fraudulenta el aval y se indujo en error al electorado al hacerle creer que elegirían a una de sus representantes, cuando en realidad pertenece a la comunidad indígena.

241. Al respecto, resulta necesario tener en consideración los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional,¹⁵⁰ con relación a la autonomía para fijar criterios de pertenencia y autorreconocimiento de sus miembros citados en la parte considerativa de la presente providencia. En tal sentido, es de vital importancia para el reconocimiento étnico el carácter volitivo que circunda las decisiones de sus miembros.

242. Dentro de las más importantes manifestaciones del principio de autonomía de las comunidades indígenas, la Corte Constitucional¹⁵¹ identificó las siguientes:

- i) El ejercicio de facultades normativas y jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de acuerdo con sus valores culturales propios y su cosmovisión (C.P., artículo 246);

¹⁵⁰ Sentencias T-703 de 2008, T-047 de 2011, T-576 de 2014 entre otras.

¹⁵¹ Ver las sentencias T-188 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-254 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-007 de 1995 (MP. Antonio Barrera Carbonell), C-104 de 1995 (MP. Hernando Herrera Vergara), T-349 de 1996 (MP. Carlos Gaviria Díaz), T-496 de 1996 (MP. Carlos Gaviria Díaz), SU-039 de 1997 (MP. Antonio Barrera Carbonell), SU-510 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-030 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), T-606 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-379 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-603 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-979 de 2006 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

- ii) El derecho de gobernarse por autoridades propias según sus usos y costumbres (C.P., artículo 330);
- iii) Una circunscripción electoral especial para la elección de senadores y representantes (C.P., artículos 171 y 176) y;
- iv) El pleno ejercicio del derecho de propiedad colectiva en sus resguardos y territorios (C.P., artículos 63 y 329).

243. De conformidad con estas manifestaciones de autonomía de los pueblos indígenas es procedente concluir que se encuentra circunscrita a su reconocimiento en virtud de su conciencia e identidad cultural y que se encuentra limitada la intervención del Estado en los asuntos propios de estas comunidades.

244. Frente a dichas manifestaciones de autonomía, esta Sala de decisión ha concluido que:

[...] que los principios de pluralismo, participación y autodeterminación, sumados a la regla de neutralidad del Estado y maximización de la autonomía cultural de las comunidades o etnias amerindias, se erigen como límites para su debido ejercicio, impidiendo que tales funcionarios se inmiscuyan en asuntos que son propios de la identidad cultural y el derecho mayor de las colectividades participantes. Por tanto, sus intervenciones se rigen no solo por el criterio de la pertinencia sino también por los de neutralidad y auto-restricción, que se derivan del deber de las autoridades de no interferir en la toma de decisiones y formas de autogobierno de las minorías étnicas.¹⁵²

245. Ahora bien, del estudio de las diferentes disposiciones normativas¹⁵³ que regulan la participación de las comunidades afrodescendientes en sus instancias, no se advierte la existencia de la imposibilidad a la que aluden los demandantes, referente a que un miembro de la comunidad afrodescendiente pueda ser o haber sido, parte de otra comunidad étnica.

246. Diferente situación ocurre con la pertenencia al interior de la comunidad afrodescendiente, específicamente, ya que el parágrafo del artículo 2.5.1.5.1 del Decreto 1640 de 2020 dispuso que «[u]na familia solo podrá hacer parte de un Consejo Comunitario o de una forma o expresión organizativa de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras», situación que no se relaciona con el supuesto de hecho manifestado por el extremo accionante, pero que bien vale la pena mencionar, en procura de absoluta claridad de la presente decisión.

247. Ahora bien, del acervo probatorio se destacan los siguientes documentos referentes a la pertenencia indígena de la demandada:

- ✓ Certificado del 1° de agosto de 2022, suscrito por la coordinadora del Grupo de Investigación y Registro de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, que da cuenta de que, consultado el Sistema de Información Indígena de

¹⁵² Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, sentencia de 27 de octubre de 2021, radicado 11001-03-28-000-2019-00048-00.

¹⁵³ Artículo 176 de la Constitución Política, la Ley 70 de 1993, la Ley 649 del 2001, el Decreto 1066 de 2015 y el Decreto 1640 de 2020.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

- Colombia (SIIC) en el que reposa la información de auto censos aportados por las comunidades indígenas registradas en el Ministerio del Interior, la señora Ana Rogelia Monsalve se encuentra registrada en el censo del año 2013.
- ✓ Certificado de pertenencia indígena del 22 de mayo de 2022 suscrito por la directora(E) de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, en donde manifiesta que la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez, se encuentra registrada como indígena en el censo de 2013.
 - ✓ Comunicado de prensa del Cabildo Mokana en el que se manifestó que la demandada estuvo vinculada al listado censal como hermana agregada, toda vez que estuvo casada con el miembro de dicha comunidad Jeyson Trillo Camargo.
 - ✓ Tres videos con los que se pretende demostrar la vinculación de la demandada con la comunidad indígena Mokana.
 - ✓ Comunicado de prensa, sin fecha, de la comunidad indígena Mokana que informa que la señora Ana Rogelia Monsalve no es indígena Mokana.
 - ✓ Certificados del 19 de abril y del 31 de octubre de 2022 expedido por la comunidad indígena Mokana que informa que la señora Ana Rogelia Monsalve no es indígena Mokana del territorio de Malambo y que no hace parte de dicha organización.
 - ✓ Acta núm. 011 de 2019, que da cuenta de la base censal 2019 de la Comunidad indígena Mokana.
 - ✓ Constancia de correo electrónico donde se solicita por parte de la comunidad indígena Mokana al Ministerio de Interior, actualización de auto censo de la comunidad.
 - ✓ Escritura Pública de separación matrimonial de Ana Rogelia Monsalve Álvarez, con miembro de comunidad indígena Mokana.

248. De las anteriores pruebas, concluye la Sala que la demandada, de acuerdo con los certificados expedidos y suscritos por la coordinadora del Grupo de Investigación y Registro de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, para el 1º de agosto de 2022 estaba registrada en el listado censal de las comunidades indígenas inscritas ante dicha dependencia.

249. No obstante, el cabildo Mokana manifestó mediante un comunicado de prensa¹⁵⁴ que la demandada estuvo vinculada como hermana agregada, esto quiere decir que su vinculación a esa comunidad tuvo como origen su matrimonio con el señor Jeyson Trillo Camargo, quien, tal y como lo describió el cabildo, era miembro de dicha etnia.

250. En tal sentido, dicha organización afirmó, en éste documento, que en concordancia con la capacidad de autonomía y gobierno propio, establecieron que toda persona que adquiriera un vínculo con un indígena miembro, con ocasión del matrimonio, será agregado a dicha comunidad en calidad de hermana o hermano agregado quien, además, no tiene ni voz ni voto al interior de la organización, ni representación alguna.

251. Tampoco es dable desconocer que, también se indicó en dicho comunicado, que mediante oficio OFI18-32536 de radicado EXTMI18-30917 del 2018, la Secretaría de Asuntos Indígenas informó ante el Ministerio del Interior que la señora

¹⁵⁴ Documento aportado por la demandada y decretado como prueba con el valor correspondiente, mediante auto de 11 de abril de 2023 proferido por el magistrado ponente.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

Monsalve Álvarez fue desvinculada¹⁵⁵ de la organización dado que se separó del hermano Jeyson Trillo Camargo.

252. Frente a tal afirmación obra en el expediente escritura pública núm. 879 de 30 de julio de 2016 mediante la cual se suscribió el acto de divorcio y liquidación conyugal de la demandada y el señor Jeyson Trillo Camargo.

253. Al mismo tiempo, la accionada allegó, junto con la contestación de la demanda, Acta núm. 011 de 28 de noviembre de 2019, en la cual consta reunión de la comunidad indígena Mokana, en el punto 11 de la misma se resolvió lo atinente a la «aprobación o desaprobación el (sic) listado de los hermanos quen (sic) han faltado, tenido (sic) en cuenta que desde el año 2013 no han asistido a las mingas, ni a las luchas de nuestro pueblo indígena Mokana., (sic) al igual salen los hermanos agregados que se hayan divorciado (sic) y separado (sic) de su núcleo familiar».

254. Debe precisarse que, en la página 122 de dicho documento se logra evidenciar que la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez fue dada de baja del listado censal de la comunidad, decisión que fue aprobada por la asamblea Mokana por unanimidad.

255. Adicionalmente, fue allegado al expediente, comprobante de envío del acta general de aprobación del listado censal de la comunidad indígena Mokana, por parte del líder de dicho pueblo indígena al Ministerio del Interior, fechado el 17 de diciembre de 2019.

256. Así pues, teniendo en consideración el anterior recuento probatorio, y especialmente el principio de autodeterminación y gobierno que tienen las etnias y comunidades indígenas en la Constitución Política, la ley y la jurisprudencia, esta Sala no puede desconocer la voluntad de dichas comunidades a la hora de hacer parte de estas organizaciones porque son ellas las únicas que pueden determinar la forma la forma de ingreso y salida de sus miembros, fijando los requisitos para ello.

257. Por lo anterior, se concluye, que de conformidad con los documentos obrantes en el expediente, la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez, actualmente, no pertenece a la comunidad indígena Mokana, toda vez que ésta decidió, a través de su asamblea, darle de baja de su listado censal, el 28 de noviembre de 2019.

258. Aunado a ello, en el expediente también reposa el aval otorgado por el Consejo Comunitario de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras «Palenque de la Vereda Las Trescientas y del Municipio de Galapa» de 27 de octubre de 2021 y formulario E-6 CA de inscripción de candidatos suscrito ante la RNEC de 16 de noviembre de la misma anualidad, de los cuales se permite concluir que para el momento de la ocurrencia de estos hechos, la demandada ya

¹⁵⁵ Sin indicar la fecha exacta de tal circunstancia.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

no pertenecía a la comunidad indígena Mokana, contrario a lo que afirmó el extremo accionante.

259. Ahora bien, tal y como fue descrito por el Ministerio del Interior, independientemente de que en su sistema de información se encuentre registrado a hoy la pertenencia de la demandada al pueblo Mokana, con base en el listado censal de 2013, lo cierto es que la entidad pública también indicó que los grupos étnicos son los únicos que podrán certificar con total exactitud si alguien pertenece o no a ellos, ya que son los facultados para hacerlo.

260. Por lo tanto, de acuerdo al acta No. 011 de 2019 y el correo electrónico remitido por el líder del pueblo Mokana al Ministerio del Interior, se tiene que el listado censal válido al interior de dicha comunidad es el definido en la reunión de la asamblea de 28 de noviembre de 2019, por lo cual, contrario a lo expuesto por los accionantes, la demandada no es miembro actual del pueblo indígena anteriormente descrito.

261. En conclusión, es dable afirmar que la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez no pertenece a la comunidad indígena Mokana desde el 28 de noviembre de 2019. Asimismo, se evidencia que el 29 de noviembre de 2020 fue reconocida como miembro de la una comunidad afrodescendiente, tal y como lo certificó el Ministerio del Interior.

262. Así pues, contrario a lo planteado por el extremo accionante, de los hechos hasta el momento corroborados, no es posible establecer la presunta simultaneidad de la demandada a los dos grupos étnicos. Ahora bien, como ya se indicó, no hay previsión normativa que impida la pertenencia a una comunidad afrodescendiente por hacer o haber hecho parte de una etnia indígena.

263. Por otra parte, frente a la presunta inducción a error del electorado afrodescendiente, por hacerlos creer que elegirían a una de sus representantes cuando, en realidad, pertenecía a la comunidad indígena, resulta indispensable manifestar, que en el proceso no fue probado que la demandada hubiera hecho parte de algún espacio de participación del pueblo Mokana que permitiera confundir en algún momento a los votantes.

264. Contrario a ello, previo a su inscripción como candidata a la Cámara de Representantes, integró en debida forma el Consejo Comunitario de la vereda las Trescientas del municipio de Malambo, para lo cual desarrolló actividades y programas comunitarios, promoción de actividades culturales y expresiones artísticas, tendientes a la conservación de su identidad y costumbres, tal y como lo certificó el representante legal de esta comunidad, en los términos ya referenciados en esta providencia.

265. En tal sentido, estas actividades dan cuenta de su participación activa al interior de su comunidad afrodescendiente, sin que se pueda predicar lo mismo en



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

la comunidad indígena, que pudiese comprometer la credibilidad del electorado o posibles confusiones por el actuar de la demandada en su entorno social.

266. Por tanto, conforme a lo expuesto en párrafos precedentes concluye la Sala que se deberán despachar negativamente los argumentos aducidos por el extremo accionante, tendientes a conjurar la anulación de la elección de la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez por haber hecho parte, previamente a su elección, de una comunidad indígena.

3.4.3. ¿Se encuentra incurso la demandada en la causal de inhabilidad contenida en el artículo 179.5 de la Constitución Política por tener parentesco de consanguinidad con el alcalde del municipio de Malambo (Atlántico) que ejerció autoridad?

267. Pasa la Sala a estudiar lo relacionado con la inhabilidad formulada, la cual, considera la parte accionante, se configuró en virtud del vínculo de la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez con el señor Rummenigge Monsalve Álvarez, alcalde del municipio de Malambo, Atlántico, y pariente en segundo grado de consanguinidad (hermano) de la demandada, razón por la cual, ella no podía participar en las elecciones a la Cámara de Representantes por la Circunscripción Especial Afrodescendiente.

268. Al respecto, frente a la configuración de la causal de inhabilidad que se endilga a la demandada, de acuerdo con los fundamentos jurídicos y jurisprudenciales descritos en el acápite 3.2. de la presente providencia, exige demostrar el vínculo o parentesco con el funcionario que ejerce autoridad civil o política.

269. Del acervo probatorio obrante en el expediente es dable concluir que el parentesco entre la demandada y el señor Rummenigge Monsalve Álvarez, se encuentra debidamente acreditado con los registros civiles de nacimiento de ambos, allegados por la RNEC¹⁵⁶, en los cuales consta que los dos son hijos de los señores Virgilio Monsalve Puello y Amparo de Jesús Álvarez Díaz.

270. Asimismo, se allegó al plenario:

- ✓ Formulario E-27 de la Comisión Escrutadora Municipal de Malambo que expidió la credencial de Rummenigge Monsalve Álvarez como alcalde de dicha municipalidad.
- ✓ Formulario E-26 ALC de la Comisión Escrutadora de Malambo Atlántico del 8 de noviembre de 2019 que declaró la elección de Rummenigge Monsalve Álvarez como alcalde de dicha municipalidad, periodo 2020-2023.
- ✓ Acta de posesión del alcalde del municipio de Malambo (Atlántico) núm. 65 expedida por la Notaria Única de la entidad territorial.

¹⁵⁶ Índice 56 de la plataforma SAMAI, expediente 2022-00232-00.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

271. Por tanto, de estos documentos es posible establecer la calidad de funcionario público, concepto que de acuerdo con la jurisprudencia de esta Sección comprende a «(...) todos los servidores que prestan servicios a una entidad pública y ejercen las funciones que a estas corresponden, es decir a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales»¹⁵⁷.

272. Ahora bien, se debe precisar que la norma que fijó la causal de inhabilidad describe con claridad que no todas las acciones desplegadas en ejercicio de las funciones del familiar de la persona elegida, se circunscriben específicamente al ejercicio de autoridad civil o política; en tal sentido, los artículos 188 y 189 de la Ley 136 de 1994 las definen así:

ARTÍCULO 188. AUTORIDAD CIVIL. Para efectos de lo previsto en esta Ley, se entiende por autoridad civil la capacidad legal y reglamentaria que ostenta un empleado oficial para cualquiera de las siguientes atribuciones:

1. Ejercer el poder público en función de mando para una finalidad prevista en esta Ley, que obliga al acatamiento de los particulares y en caso de desobediencia, con facultad de la compulsión o de la coacción por medio de la fuerza pública.
2. Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, por si o por delegación.
3. Sancionar a los empleados con suspensiones, multas o destituciones.

ARTÍCULO 189. AUTORIDAD POLÍTICA. Es la que ejerce el alcalde como jefe del municipio. Del mismo modo, los secretarios de la alcaldía y jefes de departamento administrativo, como miembros del gobierno municipal, ejercen con el alcalde la autoridad política.

Tal autoridad también se predica de quienes ejerzan temporalmente los cargos señalados en este artículo. (Subrayado fuera del texto original)

273. Entonces, es dable concluir que los alcaldes ejercen autoridad civil «(...) pues detenta el poder público en función de mando, que obliga al acatamiento de los particulares y en caso de desobediencia, cuenta con facultad de la compulsión o de la coacción por medio de la fuerza pública, y por otro, nombra y remueve libremente los empleados de su dependencia, por si o por delegación»¹⁵⁸. También ejercen autoridad política, conforme el artículo 189 citado, en virtud de un deber legal.

274. En consecuencia, para el presente caso, se tiene por acreditado el ejercicio de autoridad del hermano de la señora Monsalve Álvarez en virtud de la dignidad de alcalde del municipio de Malambo.

¹⁵⁷ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 21, sentencia 12 de marzo de 2019, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, Rad. 11001-03-15-000-2018-04505-00. En el mismo sentido: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 18 de abril de 2013, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 50001-23-31-000-2011-00692-02.

¹⁵⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta del Consejo de Estado, M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil, sentencia de 27 de abril de 2023, radicado 11001-03-28-000-2022-00033-00 (acum); M.P. Alberto Yepes Barreiro, sentencia de 30 de enero de 2019, radicado 11001-03-28-000-2018-00109-00.



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

275. Ahora bien, con relación al elemento territorial, necesario para la configuración de la inhabilidad endilgada, se tiene que el artículo 179 prevé como requisito la coincidencia de circunscripciones, esto quiere decir entonces, que en el caso concreto, como los representantes a la Cámara Afrodescendiente son elegidos a nivel nacional y el pariente debería ejercer autoridad en el mismo orden, esto es, nacional.

276. Frente a tal circunstancia, los párrafos finales del artículo en cita establecieron:

Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco, con las autoridades no contemplados en estas disposiciones.

Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5. (Subrayado fuera de texto)

277. De acuerdo con lo planteado, de entrada, el último inciso de la norma que contiene la inhabilidad establece una excepción en la coincidencia de la circunscripción nacional y territorial.

278. En este caso, la circunscripción de los representantes a la Cámara de los Afro, es de orden nacional, por lo cual, de acuerdo a la excepción previamente señalada, no coincide con las territoriales, es decir, la de los alcaldes como jefes del municipio.

279. Frente a la excepción a la regla prevista en el último inciso del artículo 179 de la Constitución, esta Sección¹⁵⁹ ha manifestado que:

(...) el artículo 179 de la Constitución Política prevé como requisito, la coincidencia de circunscripciones, lo cual significa que en el caso particular, como los senadores de la República son elegidos por la circunscripción nacional, el pariente debe ejercer la autoridad, en el mismo orden, esto es, nacional.

(...)

En ese orden de ideas, respecto de la inhabilidad objeto de estudio, consagrada en el numeral 5 del artículo 179 constitucional, por expresa disposición de la misma Carta, la circunscripción de los senadores, que es nacional, no coincide con las territoriales, que es precisamente la circunscripción de los alcaldes como jefes del municipio.¹⁶⁰ (Subrayado fuera del texto original)

¹⁵⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Alberto Yepes Barreiro, sentencia de 30 de enero de 2019, radicado 11001-03-28-000-2018-00109-00.

¹⁶⁰ Sobre el alcance de esta inhabilidad y su desarrollo jurisprudencial consultar, entre otros, Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 27 de septiembre de 2018, radicado N°11001-03-28-000-2018-00055-00 C.P. Rocio Araújo Oñate; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 19 de septiembre de 2018, radicado N°11001-03-28-000-2018-00025-00 C.P. Carlos Enrique Moreno



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

280. En consecuencia, tal y como ha sido expuesto, la circunscripción especial afrodescendiente es del orden nacional, y dado que para ser elegido en esta se deben computar los votos obtenidos en todo el territorio nacional, no es posible establecer coincidencia de circunscripciones con las alcaldías, al ser estas últimas del orden territorial.

281. Por tanto, de conformidad con lo expuesto y los fundamentos jurisprudenciales citados, es evidente, que en el caso concreto, si bien concurren los demás elementos que conforman la inhabilidad consagrada en el artículo 179 numeral 5º, lo cierto es que no se cumple con este último requisito, consistente en que la autoridad se haya ejercido en la circunscripción en donde debía realizarse la elección respectiva, pues el hermano de la demandada, como alcalde, ejerce autoridad en la circunscripción territorial y Ana Rogelia Monsalve Álvarez fue elegida en la circunscripción nacional, que es la que corresponde a la representación afro que ostenta.

282. Por otra parte, valga señalar que, en este aspecto la parte demandante señaló que el hermano de la demandada fue clavero en las elecciones en la cuales ella resultó electa representante a la Cámara, sin que hubiese manifestado su impedimento para desempeñar tal función; por su parte la defensa afirmó que el no participó como clavero, para tal efecto allegó el Decreto Núm. 087 del 4 de marzo de 2022¹⁶¹, según el cual se delegó como clavero municipal a Julio Cesar Gutiérrez Arismendy, jefe de la Oficina Asesora Jurídica de dicho ente territorial.

283. En este orden, advierte la Sala que dada la carencia probatoria de la actora, y la existencia del acto de delegación antes mencionado es lo procedente concluir que no existen elementos de convicción que demuestren la participación del hermano de la demandada, señor Rummenigge Monsalve Álvarez, en dichas elecciones.

Rubio; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 26 de marzo de 2015, radicación 11001-03-28-000-2014-00058-00 CP Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 17 de julio de 2015, radicación 11001-03-28-000-2014-00061-00 CP Susana Buitrago Valencia; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 26 de marzo de 2015, radicación 11001-03-28-000-2014-00034-00 CP Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 9 de abril de 2015, radicación 11001-03-28-000-2014-00061-00 CP Susana Buitrago Valencia, Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 17 de julio de 2015, radicación 11001-03-28-000-2014-00042-00 CP. Susana Buitrago Valencia; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de marzo de 2015, radicación 11001-03-28-000-2014-00019-00 CP. Susana Buitrago Valencia; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2014, radicación 11001-03-28-000-2014-00047-00 CP. Susana Buitrago Valencia; Consejo de Estado, sentencia del 3 de marzo de 2011, radicación 11001-03-28-000-2010-00009-01 CP. Mauricio Torres Cuervo; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 22 de mayo de 2008, radicación 11001-03-28-000-2006-00119-00 CP. Filemón Jiménez; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 22 de febrero de 2008, radicación 11001-03-28-000-2006-00062-00 CP. Darío Quiñones Pinilla.

¹⁶¹ Suscrito por el alcalde de Malambo, Atlántico (hermano de la demandada).



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

284. En tal sentido, se negará el presente cargo de acuerdo con los argumentos anteriormente expuestos.

3.4.4. ¿La demandada realizó actos de corrupción electoral al exigir y ejercer presión psicológica a los funcionarios y contratistas de la alcaldía de Malambo (Atlántico)?

285. Los accionantes, como sustento del presente cargo, afirmaron que la demandada realizó actos de corrupción electoral, al exigir y ejercer presión psicológica a todos los funcionarios y contratistas de la alcaldía de Malambo, Atlántico, a quienes les exigió votos para hacerse elegir, aprovechando su parentesco con el alcalde del municipio.

286. Señalaron los demandantes que Ana Rogelia Monsalve Álvarez presionaba a los funcionarios y contratistas para que votaran por ella y exigía de 40 a 50 votos, de lo contrario estos serían desvinculados de la alcaldía. Al respecto, indicaron que tales hechos se pueden corroborar de las denuncias e investigaciones que se adelantan en la Procuraduría General de la Nación.

287. De acuerdo con lo estudiado en el acápite 3.3. de la presente providencia, para la configuración de la causal de nulidad alegada, para la Sala es necesario tener presente la concurrencia de varios elementos:

- La existencia de una práctica corrupta y antidemocrática,
- La finalidad de coartar por cualquier medio la libertad de los votantes para obtener beneficios electorales y
- El ejercicio directo o indirecto de la práctica irregular o su conocimiento acompañado por la anuencia del candidato.

288. En tal sentido, una vez revisado el acervo probatorio no fue posible establecer ningún medio de convicción, más allá del dicho de los accionantes, según el cual, la demandada desplegó las acciones requeridas para la configuración de la corrupción electoral.

289. En consecuencia, dado que los elementos anunciados no fueron debidamente acreditados en el caso de estudio, no es posible advertir la configuración de la causal de nulidad de comisión de práctica corruptas, ni la participación directa o indirecta de la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez.

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



Demandantes: Alait De Jesús Ramos Calao y otros
Demandada: Ana Rogelia Monsalve Álvarez, representante
a la Cámara por la Circunscripción Especial
Afrodescendientes, periodo 2022 – 2026
Rad: 11001-03-28-000-2022-00232-00 (Ppal).

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la nulidad de la elección de Ana Rogelia Monsalve Álvarez como representante a la Cámara por la Circunscripción Especial Afrodescendiente, contenida en el Formulario E-26 CAM y en la Resolución 3319 del 16 de julio de 2022 del Consejo Nacional Electoral, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Contra la presente decisión no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

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