



Radicado: 11001-03-28-000-2019-00061-00
Actor: ANDRÉS RICARDO SÁNCHEZ QUIROGA

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada Ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

Referencia: Medio de control electoral
Radicación: 11001-03-28-000-2019-00061-00
Demandante: ANDRÉS RICARDO SÁNCHEZ QUIROGA
Demandada: DORIS BERNAL CÁRDENAS
Tema: Resuelve solicitud de medida cautelar

Es lo procedente pronunciarse sobre la admisión de la demanda presentada por el señor **ANDRÉS RICARDO SÁNCHEZ QUIROGA** contra el acto de designación de **DORIS BERNAL CÁRDENAS** como directora de la Corporación Autónoma Regional de La Orinoquia, en adelante, Corporinoquia, y respecto de la solicitud de suspensión provisional.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El demandante solicitó a título de pretensiones:

“**DECLARAR** la **NULIDAD** del Acuerdo 200-3-2-19-005- del 30 de octubre del año 2019, por medio del cual el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia –Corporinoquia-, designó a la Ingeniera de Sistemas **DORIS BERNAL CÁRDENAS** como Directora General para el periodo comprendido entre el primero de enero del año 2020 y el treinta y uno de diciembre del año 2023.

ORDENAR al Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia –Corporinoquia-, realizar un nuevo procedimiento tendiente a elegir al Director General para el periodo constitucional 2020-2023”.



Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co



Además, en escrito aparte, solicitó la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto de designación que pide anular.

Como fundamento de su pedimento expuso que la designación demandada incurría en: i) “violación directa de la Constitución y la ley por falta de competencia de los consejeros que participaron en la expedición del acto...” y ii) desconocimiento del trámite que se le debía dar a las recusaciones presentadas contra 11 miembros del consejo directivo...”.

Todo para demostrar que la designada, ahora demandada, no cumple con el requisito de experiencia profesional relacionada en temas de medio ambiente y recursos naturales y que se declaró la elección a pesar de que miembros del Consejo Directivo de la CAR estaban recusados.

2. De la suspensión provisional

Como ya se anunció el fundamento de la solicitud tiene dos aspectos a saber, el primero relacionado con la **falta de experiencia relacionada de la demandada** y el **trámite administrativo adelantado en razón de las recusaciones** presentadas.

2.1. De la falta de experiencia relacionada de la demandada

Respecto de la primera de las irregularidades que se expone, el actor en su petición cautelar señaló que:

El señora **DORIS BERNAL CÁRDENAS** se inscribió para participar en el procedimiento que concluiría con la designación del Director General de Corporinoquía, para lo cual aportó copia de su hoja de vida.

Señaló el actor que la demandada para acreditar el cumplimiento del requisito de un año de experiencia relacionada con el medio ambiente y recursos naturales renovables aportó una certificación expedida por SERTRAC INGENIERÍA SAS, de la que es dueño y representante legal **Juvenal Cepeda Ibañez**, esposo de **DORIS BERNAL CÁRDENAS**, “por lo que se deduce que también es propietaria”.

Sumado a lo anterior, expuso que dicha sociedad dentro de su objeto social no se advierte que adelante actividades relacionadas con el medio ambiente o la protección de recursos naturales y que ante CORPORINOQUÍA no ha adelantado permiso o licencia ambiental.





El 18 de octubre de 2019, se expidió la lista de inadmitidos al proceso electoral en el cual se incluyó a **DORIS BERNAL CÁRDENAS** al considerar que carecía de un año de experiencia ambiental y que las “certificaciones aportadas no corresponden al desarrollo de actividades ambientales”.

La demandada presentó reclamación contra la anterior decisión y el Consejo Directivo de la CAR, mediante informe final de verificación, del 25 de octubre de 2019, informó que **DORIS BERNAL CÁRDENAS** “quedaba habilitada como candidata en la lista de elegibles definitiva para el cargo de Dirección General, ya que avaló la certificación emitida por la empresa **SERTRACT INGENIERÍA SAS** para el cargo de Subgerente como experiencia ambiental relacionada”.

Señala el demandante que en la anterior decisión se puso de presente que la entonces reclamante había citado una sentencia del Consejo de Estado, Sección Quinta, pero uno de los apartes transcritos no correspondía con la decisión adoptada en el fallo del juez de lo contencioso, lo cual “significa que la candidata (...) mutiló y alteró el pronunciamiento del Consejo de Estado con el fin de favorecer su inclusión en la lista definitiva de elegibles, lo que demuestra su mala fe a la hora de participar en el proceso”.

2.2. Del trámite administrativo adelantado en razón de las recusaciones

El actor puso de presente las siguientes actuaciones:

El 14 de octubre de 2019 el **Gobernador de Casanare, José Alirio Barrera Rodríguez**, fue recusado y el escrito le fue remitido a su correo el 15 del mismo mes y año, del cual descorrió traslado y manifestó la no aceptación de la recusación.

La anterior solicitud fue denegada por el Consejo Directivo de la CAR mediante el Acuerdo 200-3-2-19-003 de 18 de octubre de 2019.

El 22 de octubre de 2019, Cristhian Armando Gutiérrez Gaona presentó recusación contra **el Gobernador de Casanare y su delegado** “por la inscripción y participación de varios funcionarios del nivel directivo” de ese ente territorial en el proceso electoral.

El 23 de octubre de 2019, el mismo Cristhian Armando Gutiérrez Gaona radicó “reclamación por presunto conflicto de intereses” contra **el Gobernador de Casanare y su delegado**.

Por su parte, el **Gobernador de Casanare y su delegado** manifestaron la no aceptación de las recusaciones el 25 de octubre de 2019, y en la misma fecha





mediante Acuerdo 200-3-2-19-004 del 25 de octubre de 2019 el Consejo Directivo de la CAR, decidió denegarlos.

Luego, el 29 de octubre de 2019, dos de los candidatos recusaron, de manera independiente, por **conflicto de intereses a los todos integrantes del Consejo Directivo de Corporinoquía**

En la misma fecha, el Procurador Regional de Casanare remitió la solicitud de **María Florángela Izquierdo Rodríguez** para que se aplazara el proceso administrativo porque entre los aspirantes “aparecen seis profesionales, parientes y amigos de los integrantes de la junta directiva, dentro de ellos (...) el actual gobernador de Casanare”.

Acto seguido el demandante sostuvo que, según el “borrador” del acta y el audio de la sesión del 30 de octubre de 2019, consta “...la manera abrupta e intempestiva...” en la cual el Consejo Directivo de la CAR resolvió las recusaciones.

Además, puso de presente que el Gobernador de Casanare, a pesar de estar doblemente recusado, presidió dicha sesión, pues no se nombró presidente *ad hoc*.

Se permitió la participación del Jefe de la Oficina de Control Interno de Gestión de la Gobernación de Casanare, quien dictó concepto jurídico que fue “acogido por la mayoría de los consejeros asistentes, desconociendo que los consejeros no tienen la facultad de permitir la participación de invitados en la sesión”.

Indicó que no se profirió acuerdo por escrito para señalar las razones en las que se funda la negativa de tramitar las recusaciones, como tampoco se agotó el trámite previsto en el artículo 12 del CPACA, pues **ante la afectación del quórum era lo procedente remitir las recusaciones, para su resolución ante la Procuraduría General de la Nación.**

Tampoco se corrió traslado de las recusaciones presentadas contra los gobernadores de Arauca, Vichada, Boyacá y Cundinamarca porque se “asumió que los delegados podrían pronunciarse”.

No se corrió traslado de la recusación al alcalde de La Primavera ni a su delegado.

Se omitió suspender la actuación administrativa con ocasión de las recusaciones elevadas contra el alcalde de Fortul y su delegado y el Representante de las ONG’s, para que pudieran pronunciarse al respecto.

Solo hasta el 6 de noviembre de 2019, cuando ya se había dictado el acto de designación, el Alcalde de Fortul y el Representante de las ONG’s, manifestaron no aceptar las recusaciones.





En resumen, se expone que el Consejo Directivo de Corporinoquía, está conformado por 16 miembros principales y para la fecha de la elección que se demanda, 11 estaban recusados a saber:

Gobernador de Casanare, Josué Alirio Barrera Rodríguez y su delegado
Gobernador de Arauca, Ricardo Alvarado Bestene y su delegado
Gobernador del Vichada, Luis Carlos Álvarez Morales y su delegado
Gobernador de Boyacá, Carlos Andrés Amaya Rodríguez y su delegado
Gobernador de Cundinamarca, Luis Emilio Rey y su delegado
Alcalde de La Salina, Reynaldo Emel Chaparro Diaz y su delegado
Alcalde de Chámeza, Bernardo Pérez Fonseca y su delegado
Alcalde de Fortul, Lenín Pastrana Vergel y su delegado
Alcalde de La Primavera, Luis Aldo Silva Pérez y su delegado
Representantes de las ONG's corporación para el Desarrollo Sostenible, y la Investigación Numael Parra Martínez y de la Corporación ITGA Luis Francisco Ramírez Contreras.

Aclaró la parte actora, que todos los miembros antes mencionados, tuvieron la oportunidad de manifestarse respecto de la recusación, con excepción de **Lenín Pastrana Vergel y Luis Francisco Ramírez Contreras**, "...quienes manifestaron que se tomaban el término de 5 días que otorga la norma", según consta en el acta de 30 de octubre de 2019.

3. Del trámite de la suspensión provisional

Por auto de 20 de noviembre de 2019, el Despacho negó el trámite de urgencia solicitado por la parte actora y, en consecuencia, se ordenó correr traslado de la medida cautelar a la demandada, en esta oportunidad se pronunciaron:

3.1. La Directora de Corporinoquía

Precisó que esa Corporación no interviene en el proceso de elección de su director general, entonces, "...no correspondería hacer un pronunciamiento frente a los hechos demandados (...) y con el deber de tomar una posición imparcial dentro del objeto de la litis"¹.

¹ Fl. 228





3.2. El demandante

Reiteró las razones por las cuales era lo procedente suspender los efectos jurídicos del acto de designación de **DORIS BERNAL CÁRDENAS**² y en escrito allegado el 5 de diciembre de 2019, aportó pruebas que manifestó había solicitado con anterioridad a la radicación de la demanda.

3.3. De Adriana Mercedes Hernández Fuentes, participante del proceso electoral y coadyuvante

Manifestó que no se adelantó el procedimiento previsto en el artículo 12 del CPACA, respecto de las recusaciones presentadas en sede administrativa, pues se omitió que ante la afectación del quórum era lo procedente remitir a la Procuraduría General de la Nación, además, correr traslado a los recusados y suspender el proceso electoral.

De igual manera manifestó las presuntas irregularidades que tiene la demandada para demostrar la experiencia relacionada, exigida para el cargo de Director General de Corporinoquía³.

3.4. De la demandada⁴

Mediante apoderado manifestó que se oponía a la prosperidad de la medida cautelar y solicitó que se denegara, para lo cual se refirió, como primera medida, a los hechos de la petición.

Sostuvo que la medida está fundada en “apreciaciones subjetivas del actor” y carece de argumentación fáctica, jurídica y probatoria, lo que de entrada da cuenta de la omisión del cumplimiento de los requisitos legales que exige el CPACA, para el decreto de la suspensión provisional que se depreca.

Manifestó que la parte actora se limitó a entregar el audio y borrador del acta del 30 de octubre por medio de la cual el Consejo Directivo de la CAR resolvió las recusaciones de sus miembros pero, omitió fundar el perjuicio irremediable al que alude.

En lo referente a la argumentación de medida cautelar expuso la demandada, que el actor se limitó a transcribir normas, pronunciamientos del Consejo de Estado y a manifestar que “...se puede presentar un riesgo de afectación del normal funcionamiento de la corporación ya que permitir que se posea una directora general que a la postre va a ser retirada por la declaratoria de la nulidad de su elección,

² Fls. 231 y 232

³ Fls. 241 al 248

⁴ Fls. 281 al 303





genera graves perjuicios al correcto desempeño de la administración es decir basa su argumentación jurídica en simples especulaciones o suposiciones prejuiciosas y malintencionadas”.

Señaló que el actor no hizo parte del proceso electoral, ni acreditó la afectación que debe padecer en razón del acto de nombramiento que demanda, en caso de que este se materialice con la posesión de la demandada.

Afirmó que el trámite administrativo carece de vicios y expuso que la cuestionada elección se materializó “como consecuencia de la autonomía del Consejo Directivo de la CAR y en ejercicio de las potestades que legal y estatutariamente a ellos les han sido conferidas”, lo que apoyó en decisión del Consejo de Estado de 3 de marzo de 2014⁵.

De igual forma, solicitó dar continuidad a la tesis de la Sección Quinta del Consejo de Estado, según la cual las recusaciones deben ser resueltas por el Consejo Directivo de la CAR⁶.

3.5. Del Procurador Delegado para Asuntos Ambientales⁷

De entrada afirmó **coadyuvar las pretensiones de la demanda y la suspensión provisional del acto acusado.**

Manifestó que la Procuraduría General de la Nación actuó en los procesos electorales adelantados para elegir directores de las corporaciones autónomas regionales.

Explicó que en el caso de Corporinoquía la Procuraduría 23 Judicial II Ambiental y Agraria intervino y acompañó el proceso electoral y, en consecuencia, verificó la publicidad de la convocatoria, revisó el cumplimiento de los requisitos exigidos a los aspirantes, “dejando las constancias respectivas”.

En el caso de la demandada, afirmó que el 24 de octubre de 2019, “...se dejó expresa constancia acerca del presunto no cumplimiento de los requisitos por parte de la aspirante **DORIS BERNAL CÁRDENAS** quien finalmente resultó electa”.

Se refirió a las recusaciones y puntualmente advirtió que **Lenin Pastrana**, el alcalde de Fortul, y **Luis Francisco Ramírez**, representante de ONG, antes de la elección, solicitaron que **se diera aplicación al artículo 12 del CPACA** en lo concerniente al otorgamiento de 5 días para recorrer el traslado de las recusaciones pero el

⁵ Rad. No. 2013-00026-00

⁶ Se refirió a la providencia del Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. No. 2015-00054-00

⁷ Fls. 391 al 402





presidente del Consejo Directivo “decidió no suspender la elección” y “optó por indicar que esos consejeros se abstendrían de pronunciarse si aceptaban o no la recusación y segundo si estas cumplían con los requisitos legales y formales”, de lo cual se pidió dejar constancia.

Afirmó que el 29 de octubre de 2019, **se recusaron a 11 de los 16 miembros del Consejo Directivo de Corporinoquía, cifra que afectaba el quórum deliberatorio**; por tanto, su resolución correspondía a la Procuraduría General de la Nación.

Sostuvo que en su entender el proceso de elección quedó suspendido desde la radicación de las recusaciones, por así disponerlo el CPACA en su artículo 12.4, y solo se reanudó cuando los dos consejeros recorrieron el respectivo traslado, esto fue el 6 de noviembre de 2019, lo que impedía decidir la elección y declararla.

Entonces, concluyó que los efectos jurídicos del acto demandado deben suspenderse.

3.6. De la Gobernación de Casanare⁸

En lo que concierne a la resolución de la medida cautelar deprecada afirmó que, como da cuenta el informe final de verificación de cumplimiento de requisitos de los aspirantes a director general de Corporinoquía, luego de analizada la reclamación presentada por **DORIS BERNAL CÁRDENAS** se concluyó que “...por error involuntario cometido por la comisión designada por el Consejo Directivo no se analizó adecuadamente la certificación aportada en la hoja de vida y emitida por la empresa SERTRAC INGENIERIA SAS, en donde claramente se indica que trabajó para esa empresa en el cargo de subgerente desde el 1 de agosto de 2014 hasta el 31 de diciembre del año 2015 desempeñando funciones ambientales...”.

Lo anterior, conllevó a que fuera incluida en la lista definitiva de candidatos habilitados para la elección del director general de la CAR.

En lo referente al trámite otorgado a las recusaciones precisó que:

La presentada por **Anthony García**, luego de verificar el número de identificación se estableció que correspondía al señor **Edgar Darío Pico Mora**, que se omitió manifestar los nombres y apellidos completos, y el verdadero número de la cédula de ciudadanía y la dirección de notificación; por tanto, era lo procedente de conformidad con el artículo 17 del CPACA, conceder el término de 10 días para su corrección.

La recusación radicada por **Cristhian Armando Gutiérrez Gaona**, contra el Gobernador de Casanare y su delegado, se negó porque “...no existía certeza de por quién iba a ser el voto de mi representado”.

⁸ Fls. 451 al 454





Con lo anterior pretende evidenciar que las recusaciones se fundaban en “suposiciones y eran temerarias”, por lo que se “podía” dar aplicación al artículo 19 del CPACA.

Luego aludió a las recusaciones suscritas por **Yuber Andrés Solano Ríos** y **Laritzza Martínez Páez** y afirmó que “son simples acusaciones y manifestaciones acomodadas y sin sustento legal ni probatorio, que corresponden a un ataque hacia el Consejo Directivo con el fin de torpedear la elección”; por tanto, fueron rechazadas por el Consejo ante la falta de requisitos para su trámite.

Finalmente, sostuvo que la medida cautelar debe denegarse, sumado a lo dicho porque el demandante no participó en la convocatoria, entonces, no es titular de derecho que pueda verse afectado, precisó que el acta de la sesión del 30 de octubre de 2019 no ha sido aprobada y que no existe perjuicio irremediable.

3.7. De la Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado⁹

Solicitó decretar la medida cautelar deprecada.

Advirtió que entre el 29 y el 30 de octubre de 2019, fueron recusados 11 de los 16 miembros del Consejo Directivo de Corporinoquía, así las cosas de conformidad con el artículo 12 del CPACA, era lo procedente tener por suspendido el proceso electoral hasta que las mismas fueran resueltas, lo que “...significa que el funcionario recusado pierde competencia para seguir actuando”.

Puso de presente que de conformidad con los estatutos de la corporación, el consejo directivo podrá reunirse, deliberar y votar con la asistencia de la mitad más uno de sus miembros; es decir, 9 consejeros, en consecuencia, como a la sesión del 30 de octubre de 2019, 10 de los miembros que asistieron estaban recusados “...resulta obvio que (...) no existía el quórum requerido para que el cuerpo colegiado pudiera sesionar. Solo estaban habilitados 5 miembros”.

Destacó que más allá de los fundamentos de las recusaciones, es lo cierto que al verse afectado el quórum era impropio adelantar cualquier actuación incluso estaban imposibilitados para entre ellos mismos resolver sus recusaciones, siendo el competente para tal efecto la Procuraduría General de la Nación, como lo dispone el artículo 12 del CPACA.

⁹ Fls. 461 al 468





En conclusión, en su concepto, la sesión del 30 de octubre de 2019 no podía llevarse a cabo en virtud de las recusaciones presentadas frente a lo cual aclaró que referirse a los aspectos formales de las mismas implica un pronunciamiento para el cual carecían de competencia y desconoce el procedimiento establecido por la Ley 1437 de 2011 y al realizarse la elección a pesar de los yerros advertidos, es lo propio afirmar que se incurrió en expedición irregular, lo que permite suspender los efectos jurídicos de la elección demandada.

3.8. Del impugnador Andrés Sierra Amazo¹⁰

Manifestó que la petición cautelar deviene improcedente, ante el incumplimiento de los requisitos que exige la normativa para su prosperidad en términos similares a los expuestos por la demandante que aluden a la falta de legitimación del actor y de sustento probatorio y normativo de la petición.

3.9. Del impugnador Óscar Fernando Salamanca Bernal¹¹

Solicitó denegar la suspensión provisional requerida, para lo cual manifestó que tanto las recusaciones, que calificó como infundadas y el ejercicio del presente medio de control solo son actos que tienen como finalidad impedir la posesión de la demandada, de la cual advirtió que cumple cabalmente los requisitos legales que exige el cargo de director.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 149 del CPACA y el artículo 13 del Acuerdo No. 80 del 12 de marzo de 2019–Reglamento del Consejo de Estado-, la Sección Quinta es competente para conocer en única instancia el presente proceso y, por ende, para decidir sobre la admisión de la demanda en dicho asunto, de conformidad con el artículo 125, en armonía con los artículos 171 y 276 del CPACA y sobre la solicitud de suspensión provisional por disposición del artículo 277 inciso final.

2. Admisión de la demanda

Es lo procedente revisar el cumplimiento de los requisitos contemplados en los artículos 162, 163, numeral 2º del artículo 164 y 166 del Código de Procedimiento

¹⁰ Fls. 476 al 478

¹¹ Fls. 476 al 478





Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a fin de determinar la viabilidad de admitir la demanda.

2.1. Oportunidad de la Acción: toda vez que la demanda fue presentada el 15 de noviembre de 2019 y con ella se pide la nulidad del acto de elección que data del 30 de octubre de la misma anualidad, se tiene que se cumple con el lapso de 30 días que prevé el artículo 164 numeral 2 literal a) del CPACA.

2.2. Presupuestos formales de la demanda: la acción fue presentada en nombre propio por el demandante, invocando su calidad de ciudadano, con pretensión determinable de nulidad electoral contra acto declaratorio de elección perfectamente individualizado.

Asimismo, el escrito de demanda presenta en forma separada, la identificación de las partes, los fundamentos fácticos, pretensiones, normas infringidas y el concepto de su violación y en aparte independiente las pruebas y anexos.

Lo anterior demuestra que desde este punto de vista formal debe admitirse la demanda de nulidad, pues se cumple con los requisitos establecidos en los artículos 163 y 164 numeral 2º literal a) del CPACA, frente a la admisibilidad de la demanda de nulidad de la elección.

Superada la etapa de admisibilidad, la Sala asume el análisis de la solicitud de medida cautelar.

3. Suspensión Provisional

Tal como ha sido señalado por esta Sala Electoral¹² la fuerza ejecutiva y ejecutoria que tienen los actos administrativos una vez quedan en firme como prerrogativa y pilar fundamental de la actuación pública, determinan su impostergable cumplimiento así sean demandados judicialmente; pero al mismo tiempo y como contrapartida y garantía de los administrados¹³ implica que éstos puedan solicitar ante el juez la suspensión de sus efectos mientras se tramita el correspondiente proceso donde se cuestiona su legalidad.

La herramienta fue introducida en nuestro ordenamiento jurídico en 1913 con la Ley 130 y perfilada posteriormente con las leyes 80 de 1935 y 167 de 1941 y el Decreto 01 de 1984. Sin embargo, constitucionalmente sólo fue consagrada hasta 1945 con el Acto Legislativo 01 en su artículo 193.

¹² Consejo de Estado. Sección Quinta. Rad. 2014-00057-00 demandada: Johana Chaves García. Representante a la Cámara por el departamento de Santander. Auto admisorio de la demanda de 13 de agosto de 2014. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

¹³ González Rodríguez, Miguel, "Derecho Procesal Administrativo", Ed. Jurídicas Wilches, Bogotá 1989.





Con el cambio constitucional en el año 1991 es el artículo 238 el que establece la posibilidad de aplicar la suspensión como medida provisoria frente a la efectividad de los actos administrativos, disposición desarrollada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- (arts. 229 y siguientes).

El Estado de derecho supone por antonomasia el acatamiento de las normas jurídicas tanto por parte de la administración como de los particulares y nuestra tradición jurídica nos reconduce al cumplimiento de estas reglas jurídicas a través de la coherencia y congruencia normativa que implica, dentro del sistema jerárquico y piramidal, la no contradicción entre unas y otras y en caso de presentarse tal fenómeno, la posibilidad de desactivar, definitiva o **transitoriamente**, la disposición transgresora en garantía del principio de legalidad. Pues es precisamente esa posibilidad de dejar sin efecto temporal la norma, el objeto de la denominada "suspensión provisional".

Hoy en día el artículo 229 del CPACA consagra la medida en comento exigiendo una "petición de parte debidamente sustentada", y el 231 impone como requisito la "(...) violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud".

Entonces, las disposiciones precisan que la medida cautelar i) se debe solicitar con fundamento en el mismo concepto de la violación de la demanda, o en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado -siempre que se encuentre en término para accionar- o en la misma demanda, pero en todo caso que sea específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión a que el apoyo de la medida se soporta en el concepto de violación y ii) al resolver se debe indicar si la violación de las disposiciones invocadas surge de la confrontación entre el acto demandado y las normas superiores alegadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

De esta manera, el cambio sustancial respecto al régimen del anterior Código Contencioso Administrativo radica en que, a la luz del artículo 231 del CPACA, el operador judicial puede analizar la transgresión bien sea con la confrontación entre el acto y las normas superiores invocadas o con el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, sin que ello implique prejuzgamiento¹⁴.

¹⁴ Artículo 229 inciso segundo del CPACA.





4. Caso concreto

Como ya se manifestó, la parte actora expuso que la designación de la demandada incurre en: i) “violación directa de la Constitución y la ley por falta de competencia de los consejeros que participaron en la expedición del acto...” y ii) desconocimiento del trámite que se le debía dar a las recusaciones presentadas contra 11 miembros del consejo directivo...”.

Todo para demostrar que la designada, no cumple con el requisito de experiencia profesional relacionada en temas de medio ambiente y recursos naturales y que se declaró la elección a pesar de que miembros del Consejo Directivo de la CAR estaban recusados.

De las pruebas obrantes en el plenario, relevantes para resolver la medida cautelar

4.1. “Recusación contra Consejo Directivo de Corporinoquía”¹⁵ suscrita por **Yuber Andrés Solano Ríos** y radicada el 29 de octubre de 2019, del cual se advierte que como fundamento citó el artículo 40 de la Ley 734 de 2002, por presunto conflicto de intereses dirigida “contra los integrantes del Consejo Directivo” de Corporinoquía, a saber, los Gobernadores Casanare, Boyacá, Cundinamarca, Arauca y Vichada y los alcaldes de los municipios de La Salina, Chámeza, Fortul y La Primavera, por considerar que “les asiste interés directo” en la elección de director general de Corporinoquía.

4.2. “Recusación formal y material por no declararse impedidos los miembros del consejo directivo pese a tener conflicto de intereses con candidatos al cargo de director general”¹⁶ firmada por **Laritzza Páez Martínez** contra los gobernadores de Casanare, Arauca, Vichada, Boyacá y los alcaldes de La Salina, Chámeza, Fortul, La Primavera y los representantes de las ONG’s Corporación para el Desarrollo Sostenible y la Investigación –SEMILLA- y la Corporación ITGA, aduciendo que incurren en la causal establecida en el artículo 40 de la Ley 734 de 2002, por presunto conflicto de intereses con candidatos al cargo de Director General de Corporinoquia.

Escrito en el cual, además, se pidió aplicar el contenido del artículo 12 del CPACA.

4.3. “Derecho de petición para recusación del señor Gobernador José Alirio Barrera Rodríguez en el proceso de elección del Director General de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, CORPORINOQUÍA, para el periodo 2020-2023. Y solicitud de intervención de la Procuraduría en este proceso, con el aplazamiento de la elección

¹⁵ Ffs. 191 al 194

¹⁶ Ffs. 195 al 199





de Director General de Corporinoquia y seguimiento del mismo”¹⁷.

La anterior petición fue presentada por María Florángela Izquierdo Rodríguez y en el cual se presenta “recusación al señor José Alirio Barrera Rodríguez (...) para que se abstenga de actuar en el proceso de elección...”, por considerar que incurre en conflicto de intereses.

4.4. Copia del Acta de 30 de octubre de 2019 de la sesión extraordinaria del Consejo Directivo de Corporinoquia, aprobada el 28 de noviembre de 2019¹⁸.

5. Respetto del trámite de las recusaciones presentadas en sede administrativa

Esta sección ya ha concluido que ante la falta de regulación del trámite de las recusaciones presentadas contra los integrantes del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales tanto en la ley 99 de 1993 como en los estatutos de la respectiva CAR, es lo procedente acudir al previsto en el CPACA.

Al respecto, en sentencia de 23 de junio de 2016¹⁹, se precisó que:

“En el caso concreto, es claro que el legislador en la Ley 99 de 1993 **no previó** un procedimiento especial para resolver los impedimentos o recusaciones que se presentaren en las corporaciones autónomas; tampoco se encuentra que dicho tópico haya sido regulado estatutariamente, circunstancias que permiten a la Sala concluir, sin lugar a dudas, que el CPACA sí es aplicable a las corporaciones autónomas en lo que atañe a este aspecto”.

En el mismo fallo se dijo que en el art. 12 del CPACA, es lo procedente que las recusaciones presentadas contra miembros de los Consejos Directivos de la corporaciones autónoma “...al no existir “superior” o “**cabeza del respectivo sector administrativo**”²⁰ que pueda resolver los impedimentos o recusaciones presentadas en relación con uno de los integrantes del Consejo Directivo, se **colige que a quien corresponde resolver tal circunstancia es, justamente, al resto de los integrantes del señalado cuerpo colegiado**. Con ello se garantiza que estas entidades resuelvan sus asuntos sin la interferencia de otra autoridad administrativa, preservando la autonomía constitucionalmente consagrada” (Negrilla fuera de texto original).

¹⁷ Fls. 200 al 202

¹⁸ Fls. 411 al 439

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, Rad. No. 2016-0008-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro

²⁰ Ya que estos escenarios están diseñados para las entidades que integran la rama ejecutiva y no para las autónomas.





No obstante lo anterior, resaltó la Sala, en esa oportunidad que **dicha regla aplica siempre y cuando "...no se afecte el quórum para decidir²¹, la recusación debe ser resuelta por los demás miembros del cuerpo colegiado, todo con el fin de evitar, de un lado, que se comprometa la objetividad que se pide en una actuación administrativa electoral y, de otro, que se sacrifique la autonomía de la Corporación Autónoma Regional".** (Negrilla fuera de texto original).

No sobra señalar que dicha tesis se reiteró en providencias del 9 de marzo de 2017²²
²³.

Caso concreto

Comienza la Sala por abordar el asunto referido al trámite surtido con las recusaciones presentadas contra los miembros del Consejo Directivo de Coporinoquía en el curso del proceso electoral que finalizó con la designación de la demandada como Directora de dicha Corporación Autónoma.

De acuerdo con la postura de la Sección es lo propio verificar si Coporinoquía tiene regulado dicho procedimiento, ya que la Ley 99 de 1993 no lo hizo.

Al respecto, encuentra la Sala, de la revisión de los estatutos obtenidos de la página web oficial de la corporación autónoma²⁴ que no regula este aspecto, lo que se corrobora incluso con el Acuerdo No. 200-3-2-19-004 del 25 de octubre de 2019²⁵, de Coporinoquía, "por medio del cual se resuelve la recusación presentada en contra de un miembro del Consejo Directivo", dictado en el trámite administrativo que concluyó con el acto de designación que se pide suspender y que da cuenta que en lo referente al trámite que debe aplicarse a las recusaciones, esa Corporación Autónoma, acude al artículo 12 del CPACA.

Así las cosas, no hay duda que es lo procedente revisar la actuación del Consejo Directivo a la luz del artículo 12 del CPACA, que dispone:

"TRÁMITE DE LOS IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES. En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector

²¹ En el hipotético caso en que el que la recusación o el impedimento comprometa a la totalidad de los miembros o a la mayoría de los integrantes del consejo directivo, afectando el quórum, en virtud de los artículos 8º y 48 de la Ley 153 de 1887 la única regla aplicable sería el artículo 12 de la Ley 1437 del 2011, en cuanto señala la competencia residual de la Procuraduría General de la Nación.

²² Consejo de Estado, Sección Quinta, Rad. No. 2017-0007-00, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (E)

²³ Consejo de Estado, Sección Quinta, Rad. No. 2016-00088-00, C.P. Rocio Araújo Oñate

²⁴ <https://corporinoquia.gov.co/files/estatutos/136721092005.pdf>,

https://corporinoquia.gov.co/files/estatutos/Estatutos_22_feb_002_2013.pdf,

https://corporinoquia.gov.co/files/estatutos/Reforma_parcial_Estatutos_14_feb_2014.pdf

²⁵ Fls. 180 al 183





administrativo. A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales.

La autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario *ad hoc*. En el mismo acto ordenará la entrega del expediente.

Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.

La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este artículo”.

De acuerdo con el anterior procedimiento y advirtiendo que es necesario establecer si las recusaciones afectan el quórum, para de entrada concluir a quien le compete su decisión, debe la Sala establecer la conformación del consejo directivo de Corporinoquía y las mayorías que se requieren.

De conformidad con el artículo 22 de la Resolución No. 1367 de 21 de septiembre de 2005 “por la cual se aprueba los Estatutos de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía –CORPORINOQUIA-” y del Acuerdo 1100.02-2-13-002 de 22 de febrero de 2013, su consejo directivo se conforma por:

- Los gobernadores, o sus delegados, de:
 - Arauca
 - Vichada
 - Casanare
 - Cundinamarca
 - Boyacá
- Un representante del Presidente de la República
- Un representante del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
- 4 alcaldes de municipios comprendidos dentro del territorio de su jurisdicción
- 2 representantes del sector privado
- Un representante de las comunidades indígenas o etnias
- Dos representantes de entidades sin ánimo de lucro

Para un total de 16 miembros.

Valga señalar que este colegiado tiene entre sus funciones la de elegir o remover al Director General, tal y como lo dispone el Acuerdo No. 1100-02-2-14-002 del 14 de febrero de 2014.





Así las cosas, es lo siguiente revisar el número de miembros de dicho consejo que fueron recusados entre el 29 y 30 de octubre de 2019:

El señor **Yuber Andrés Solano Ríos** recusó a los Gobernadores Casanare, Boyacá, Cundinamarca, Arauca y Vichada y los alcaldes de los municipios de La Salina, Chámeza, Fortul y La Primavera.

La señora **Laritzza Páez Martínez** recusó a los gobernadores de Casanare, Arauca, Vichada, Boyacá y los alcaldes de La Salina, Chámeza, Fortul, La Primavera y los representantes de las ONG's Corporación para el Desarrollo Sostenible y la Investigación –SEMILLA- y la Corporación ITGA.

La señora **María Florángela Izquierdo Rodríguez** recusó a al Gobernador de Casanare.

En conclusión, de 16 integrantes se recusaron a 11 en total, así:

No.	INTEGRANTES DEL CONSEJO DIRECTIVO	RECUSADOS
1	Gobernador de Arauca	SÍ
2	Gobernador de Vichada	SÍ
3	Gobernador de Casanare	SÍ
4	Gobernador de Cundinamarca	SÍ
5	Gobernador de Boyacá	SÍ
6	Representante del Presidente de la República	
7	Representante del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	
8	Alcalde de La Salina	SÍ
9	Alcalde de Chámeza	SÍ
10	Alcalde de Fortul	SÍ
11	Alcalde de La Primavera	SÍ
12	Representante del sector privado	
13	Representantes del sector privado	
14	Representante de las comunidades indígenas o etnias	
15	Representante de entidades sin ánimo de lucro	SÍ
16	Representante de entidades sin ánimo de lucro	SÍ
		11

Establecido lo anterior, resta a la Sala determinar si el número de recusaciones presentadas afecta el quórum requerido para su resolución, pues conforme la tesis de la Sala en caso de que así suceda, estas deberían ser remitidas a la Procuraduría General de la Nación.





Para tal efecto, nuevamente se requiere acudir a los estatutos de Corporinoquía, el cual en su artículo 29 dispone que “el consejo directivo podrá reunirse, deliberar y adoptar decisiones válidamente, con la asistencia de la mitad más uno de sus miembros”, esto será con un **mínimo de 9 integrantes**.

En este orden de ideas, acudiendo al acta de 30 de octubre de 2019, en la que el Consejo Directivo de Corporinoquía se reunió para decidir lo pertinente a la elección de **DORIS BERNAL CÁRDENAS** y decidió las recusaciones, se advierte que acudieron:

El delegado del Presidente de la República
El Viceministro de Ordenamiento Ambiental del Territorio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
El Gobernador de Casanare
El Gobernador de Boyacá
El Gobernador de Cundinamarca
El delegado del Gobernador del Vichada
El delegado del Gobernador del Arauca
El alcalde de Fortul
El alcalde de Chámeza
El alcalde de La Salina
El representante de las comunidades indígenas
Los **dos** representantes de las entidades sin ánimo de lucro
Los **dos** representantes del sector privado

De lo anterior, se tiene que asistieron 15 miembros a la sesión, de los cuales **10 estaban recusados, quedando sin limitación para participar 5 consejeros**.

Así las cosas, como lo advirtió la señora agente del Ministerio Público, las recusaciones presentadas, en este preciso caso, afecta el quórum establecido por el estatuto de Corporinoquía, para que el Consejo Directivo pudiera reunirse, deliberar y adoptar decisiones válidas, como lo ordena su artículo 29.

Lo anterior, sin lugar a dudas, al menos en esta instancia procesal, demuestra el yerro al que alude el demandante en su petición cautelar, pues claramente **los miembros del Consejo Directivo no podían resolver las recusaciones**, pues conforme a lo ya explicado, cuando dichas solicitudes afectan el quórum las mismas deben remitirse a la Procuraduría General de la Nación, para su resolución, y mientras tanto el procedimiento administrativo quedará suspendido, todo lo cual en este caso se omitió y lo cual conlleva a que esta Sala deba decretar la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto de designación de la señora **DORIS BERNAL CÁRDENAS** como Directora General de Corporinoquía.





Ahora, en cuanto a la presunta falta de requisitos de la demandada, en lo concerniente a la demostración de la experiencia relacionada, la Sala advierte que se trata de un cargo que debe ser materia de la sentencia que ponga fin al proceso, pues en realidad lo que se juzga es el vínculo que la demandada tiene con la sociedad que certificó su experiencia, lo que no corresponde decidir en esta precaria instancia del proceso, pues requiere del respectivo debate probatorio.

En conclusión la Sala suspenderá los efectos jurídicos del Acuerdo No. 200-3-2-19-005 de 30 de octubre de 2019, "por medio del cual se designa al director general de la Corporación Autónoma Regional de La Orinoquía –Corporinoquía-, para el periodo 2020-2023", por el yerro en que se incurrió en el trámite de las recusaciones, conforme lo ya explicado.

En mérito de lo expuesto, la Sala

III. RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR la demanda de nulidad electoral presentada contra el Acuerdo No. 200-3-2-19-005 de 30 de octubre de 2019, "por medio del cual se designa al director general de la Corporación Autónoma Regional de La Orinoquía – Corporinoquía-, para el periodo 2020-2023. En consecuencia se dispone:

1. **NOTIFICAR** a **DORIS BERNAL CÁRDENAS** de conformidad con el literal a) del numeral 1º del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.
2. **NOTIFICAR** personalmente al Consejo Directivo de Corporinoquía, a través de su Presidente, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, y a la dirección electrónica de notificaciones judiciales de Corporinoquía.
3. **NOTIFICAR** personalmente al señor Agente del Ministerio Público ante esta Sección como lo dispone el numeral 3º del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.
4. **NOTIFICAR** por estado a la parte actora.
5. **INFORMAR** a la comunidad la existencia del proceso como lo ordena el numeral 5º del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.
6. **COMUNICAR** esta providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por medio del buzón electrónico, la cual si así lo decide podrá intervenir en la oportunidad prevista en los artículos 277 y 279 de la Ley 1437 de 2011.

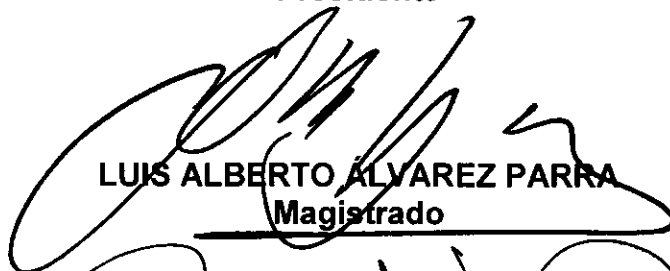


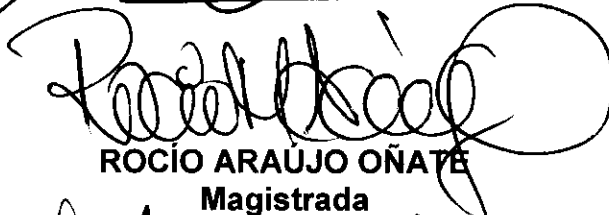



SEGUNDO: DECRETAR la suspensión provisional de los efectos jurídicos del Acuerdo No. 200-3-2-19-005 de 30 de octubre de 2019, "por medio del cual se designa al director general de la Corporación Autónoma Regional de La Orinoquía – Corporinoquía-, para el periodo 2020-2023, con fundamento en los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.


CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Presidente


LUIS ALBERTO ALVAREZ PARRA
Magistrado


ROCÍO ARAUJO OÑATE
Magistrada


LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

BLANCA CECILIA SÁNCHEZ NIEVE

Escribiente

