



## **NULIDAD ELECTORAL – Contra acto de elección del Director General de la Corporación Autónoma Regional del Cesar CORPOCESAR / CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL - Régimen legal de las faltas absolutas de las comunidades indígenas o etnias y de las comunidades negras**

El consejo directivo de las corporaciones autónomas regionales, es el órgano de administración que se encuentra conformado por las autoridades y sujetos dispuestos en el artículo 26 de la Ley 99 de 1993, entre los cuales se encuentra un representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de la jurisdicción de la corporación, elegido por ellas mismas y un representante de las comunidades negras, de acuerdo con el artículo 56 de la Ley 70 de 1993. Tanto en la Ley 99 de 1993 como en la Ley 70 de 1993, se atribuye la forma de elección de los citados miembros del consejo directivo a los reglamentos, que para tal efecto expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Es así como la Resolución 128 de 2000 regula el procedimiento para las comunidades indígenas, mientras que el Decreto 1076 de 2015, hace lo propio para los representantes de las comunidades negras. (...). Con las anteriores disposiciones, se estableció la garantía de participación de las comunidades indígenas y negras en el órgano colegiado, permitiendo su representación ante cualquier vacancia que se pueda presentar al interior del consejo directivo a través de la figura del suplente, con la que se garantiza que éstas sean siempre tenidas en cuenta al momento de adoptar las decisiones en el ente medio ambiental. De las normas que rigen la materia, se puede extraer sin lugar a dudas, que la falta absoluta se erige como una consecuencia cuando se determina con certeza el acaecimiento de algún o algunos de los eventos descritos en las reglas anteriormente señaladas; es decir, una vez se comprueba su materialización ésta opera *ipso iure*, por lo que no requiere declaración de alguna autoridad. (...). [D]e las causales de vacancia absoluta, algunas tienen el carácter objetivo, como lo son, la muerte, la renuncia, la declaratoria de nulidad de la elección, la condena privativa, la interdicción judicial y la incapacidad física permanente, eventos en que solo se requiere su materialización para que se entienda que el escaño al interior del consejo directivo se encuentra vacante y debe suplirse conforme lo establece el mecanismo legal. Sin embargo, no existe en la normativa reseñada, una disposición que determine el procedimiento que debe seguirse frente a los hechos constitutivos de falta absoluta cuando su configuración depende de un elemento subjetivo como lo es la inasistencia a las sesiones sin justa causa. Para la configuración de la causal de falta absoluta por inasistencia injustificada a más de dos sesiones, se debe analizar la conducta del consejero para establecer si existe alguna razón que justifique su ausencia a las reuniones del órgano colegiado dado que su declaratoria no procede automáticamente al verificarse dicha situación. Esta justa causa, debe referirse a situaciones realmente excepcionales, que interfieran en el cumplimiento del deber del miembro del consejo directivo de asistir cumplidamente a las sesiones a las que es citado, toda vez que esa es la vocación de su elección. (...). [P]revio a decidir la falta absoluta, el miembro que se encuentre inmerso en ella por su inasistencia a las sesiones correspondientes, tiene el derecho de presentar a su favor, en caso que exista, la justificación de las mismas, para no ser excluido como miembro del corporado. (...). Se erige claro, luego de analizadas las funciones del consejo directivo y de sus miembros, que cuando se presente una situación [como lo es la configuración de una falta absoluta en cabeza de uno de sus miembros] que pueda impedir el desarrollo normal de las sesiones, quienes componen el cuerpo colegiado deben adoptar las medidas necesarias para hacer cumplir las normas relativas a su funcionamiento, entre las que se encuentran, dilucidar si existe causa justificada para exculpar la falta de asistencia de sus miembros, el respeto por la participación de cada uno de



los representantes de cada sector, etnia o comunidad que comprende la circunscripción pertinente, entre otros. Así las cosas, corresponderá al consejo directivo, velar ante la presencia de una falta absoluta, que el sector en el que se presentó mantenga su representatividad en la adopción de las decisiones, primero decidiendo si la excusa se encuentra o no justificada y si se ve representada la materialización de la falta absoluta, convocar a su suplente. (...). En conclusión, corresponde al consejo directivo en cumplimiento de su función de velar por el acatamiento de las disposiciones que los rige, el verificar la ocurrencia de situaciones que impliquen faltas absolutas o temporales, respecto de algunos de sus miembros y en caso de presentarse la ausencia permanente conformar el quorum con los representantes suplentes que para ello se hubiesen elegido, esto en respeto del derecho de participación de los diferentes sectores que componen el cuerpo colegiado.

### **CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL - Marco legal y jurisprudencial de las recusaciones / CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL – Ante falta expresa en sus estatutos, las recusaciones se tramitan conforme a lo previsto en el CPACA / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA**

El trasfondo de las recusaciones y los impedimentos, es el de asegurar la independencia e imparcialidad de quienes de acuerdo con la ley deben adoptar una decisión y deben separarse del proceso por la configuración de alguna de las causales taxativamente señaladas en la ley. Ello significa que se persigue el ejercicio probo de la función. Por ello, como lo ha manifestado la Sala, los impedimentos y recusaciones se han instituido como una garantía de la imparcialidad de la autoridad, quien dentro de sus competencias tiene potestad de tomar decisiones de naturaleza administrativa, electoral o judicial, pues el ejercicio de tales competencias implica el respeto de los principios de transparencia, imparcialidad y moralidad, como improntas que caracterizan el desempeño de las atribuciones en garantía del interés general que evitan que circunstancias ajenas inclinen de forma ilegítima su decisión. (...). [L]a jurisprudencia de la Sección Quinta, ha indicado que en el trámite de las recusaciones en los consejos directivos, por mandato del artículo 2 de la Ley 1437 de 2011 y ante la falta de norma expresa en sus estatutos, se aplica lo dispuesto en la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su Título I, Capítulo I, artículo 12, que establece el procedimiento para su resolución. (...). [Q]uien se encuentra en una causal de impedimento o recusación, es separado del proceso para imprimirle transparencia a la actuación y dotarla de imparcialidad. En razón de estos principios, quien resulta recusado no puede más que separarse de cualquier asunto relativo a la sustanciación de las actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas. Teniendo en cuenta que la ley adjetiva, ordenó a quien se encuentre recusado o impedido el deber de separarse de la actuación administrativa y el único derecho que le asiste es pronunciarse sobre la recusación, lo cual implica que no puede participar en la decisión o trámite de los impedimentos y recusaciones de personas que se encuentren en su misma situación, toda vez que, resulta innegable, que dicha decisión se adopta al interior de la actuación que proscribire su participación, por virtud de la norma establecida.

### **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL - Quórum y mayorías / CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL – Quórum deliberatorio y quorum decisorio**

La Corte Constitucional ha establecido que el quórum es indispensable en un Estado Social y Democrático de Derecho, en el que el debate es necesario, por ello define el quórum deliberatorio como el número mínimo de miembros que deben hallarse presentes en el recinto, para que se pueda entrar válidamente a discutir sobre los temas objeto de atención; por su parte indica que el quórum decisorio supone el número de miembros con el que se pueden adoptar decisiones, que ordinariamente es de la mitad más uno de los miembros de una corporación. (...). [L]a presencia de las mayorías no se erigen necesarias únicamente con el fin de adoptar la decisión de fondo, ellas también son requeridas para deliberar, entendido como la capacidad real para manifestar la voluntad y para resolver los asuntos sometidos a estudio en el respectivo cuerpo colegiado. (...). [L]a Corte Constitucional ha dispuesto que el único efecto de la aceptación del impedimento es inhabilitar al miembro del cuerpo colegiado para votar el asunto que por disposición legal le corresponde decidir, por lo que, en ningún momento, dicha decisión supone la afectación del quórum deliberatorio, salvo en aquellos casos en que los impedimentos son aceptados, y el número de los mismos tienen la entidad suficiente para comprometer el quórum decisorio, por lo que emana como necesario, llamar a los miembros que siguen en la lista para garantizar su debida complementación, a título de fuerza mayor, en aquellos casos en que ello sea admisible. De la misma forma, ha sido unívoca la jurisprudencia de la Sección respecto del carácter objetivo que ostenta el quórum, lo que impide que pueda ser objeto de interpretaciones subjetivas. (...). [L]as mayorías para la toma de decisiones la determina el número mínimo de votos que se requieren para adoptar una resolución, lo cual supone que es un concepto diferente al quórum, en tanto este último, se erige como la proporción o el número de asistentes que se requieren para que una sesión de un cuerpo colegiado pueda comenzar o adoptar una decisión formalmente válida. Dicho en otras palabras, el quorum deliberatorio es el número mínimo de miembros de la respectiva comisión que deben hallarse presentes para que el cuerpo colegiado pueda entrar válidamente a discutir sobre los temas objeto de atención. El quorum decisorio, corresponde al número mínimo de miembros de un cuerpo colegiado que deben estar presentes durante todo el proceso de votación para que aquélla pueda resolver válidamente cualquiera de los asuntos sometidos a su estudio.

### **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL - Requisito de experiencia en asuntos ambientales para acceder al cargo de Director General**

En cuanto a las calidades para ser nombrado Director General, el artículo 21 del Decreto 1768 de 1994, (...) dispuso que deberá cumplir los siguientes requisitos: “a) Título profesional universitario; b) Título de formación avanzada o de posgrado, o, tres (3) años de experiencia profesional; Experiencia profesional de 4 años adicionales a los requisitos establecidos en el literal anterior de los cuales por lo menos uno debe ser en actividades relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables o haber desempeñado el cargo de director general de corporación, y (...) e) Tarjeta profesional en los casos reglamentados por la ley”. (...). Sobre el requisito específico, referente a las actividades relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, ha indicado la Sección que este no implica la exclusividad en el ejercicio de una determinada función ni debe tener un el carácter principal.

**NULIDAD ELECTORAL – Contra acto de elección del Director General de la Corporación Autónoma Regional del Cesar CORPOCESAR / CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL - La valoración de los elementos para que se configure la falta absoluta le compete al Consejo Directivo / CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL – No le compete**



**censurar el derecho fundamental del voto de ninguno de sus miembros / RECUSACIÓN – Ningún miembro recusado puede actuar sin que antes se resuelva su propia recusación / NULIDAD ELECTORAL – La elección del Director General estuvo viciada de nulidad en tanto se afectó el quorum decisorio**

A juicio de la Sala, (...) la valoración de los elementos para que se configure la falta absoluta, le compete al Consejo Directivo por tratarse de un asunto propio de organización interna y por ser la dependencia que puede acreditar la asistencia de los respectivos miembros a las sesiones; no obstante ello, no le compete determinar o censurar el derecho fundamental del voto de ninguno de los miembros de éste, dado que dicha facultad no se encuentra en la ley. Si la excusa es injustificada en dichas ausencias, la única consecuencia es que se declara la falta absoluta y en su reemplazo se habilita al suplente para asistir y gozar de todos los derechos en garantía de la participación del correspondiente sector. (...). [D]ado que las solicitudes de falta absoluta fueron recibidas el 23 de octubre de 2019, se debió correr traslado de las mismas junto con el informe de la secretaría de las sesiones a las que no se había asistido a cada uno de los representantes implicados, disponiendo de un término breve y sumario para que presentara sus descargos y pruebas, suspendiendo el proceso de elección hasta tanto el Consejo Directivo determinara la procedencia de declaratoria o no de las respectivas faltas absolutas y, en consecuencia, se estableciera el suplente, con quién debía continuar la participación en el cuerpo colegiado; esto es, la comunidad que se representa a través de su vocero principal o el suplente según el caso. En el caso de autos, en el acta se aprecia que se escuchó a quienes se les podría declarar la falta absoluta; no obstante, el Consejo Directivo, sin ningún fundamento legal, decidió privarlos del derecho al voto, es decir les cercenó su derecho político a elegir, aplicando una sanción, la cual se trata de una consecuencia desfavorable que limita sus derechos y los de las comunidades que representan, consecuencia que no se encuentra prevista en ninguna norma, con lo que también cercenó el derecho al debido proceso y afectó el *quórum* decisorio. (...). Con los antecedentes antes mencionados, es claro para la Sala que el Consejo Directivo de CORPOCESAR, no tenía ningún fundamento legal para privar del derecho al voto a los señores José Tomás Márquez Fragozo y Pedro Daza Cáceres, quienes además representan a las minorías étnicas en el corporado. (...). Por manera que, al resultar ilegal la decisión adoptada al interior del Consejo Directivo de CORPOCESAR, emana claro que el *quorum* seguía siendo de 13 y no de 11 miembros, como erróneamente lo precisó el presidente del corporado, la parte demandada y la agente del ministerio público en sus alegatos de conclusión y concepto, respectivamente. (...). [E]n la decisión de la recusación de cada uno de los seis miembros, votaron sus compañeros que a su turno se encontraban recusados, lo cual afecta el principio de imparcialidad como lo indicó la Sala cuando decidió el recurso de reposición contra la determinación de decretar la suspensión provisional del acto electoral demandado; sin embargo, la sola comisión de esta irregularidad no es suficiente para decidir la nulidad del acto electoral, pues ya se ha señalado por esta Corporación que ella debe tener una incidencia de tal magnitud que afecte de forma directa el sentido de la decisión. En el caso de autos se debe estudiar el quórum deliberatorio y el decisorio, con el fin de establecer si este se vio afectado. (...). [E]l Consejo Directivo de la Corporación Autónoma está conformado por 13 personas; para deliberar requiere la mitad más uno de sus integrantes y como se trata de seres humanos no podemos hablar de cifras fraccionadas, esto es seis punto cinco (6.5), de forma que “más de la mitad” ha de entenderse simplemente como el entero superior a la mitad. Para el caso equivaldría a la presencia de siete (7) integrantes, como ha sido reiterado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sentencias de control abstracto de



constitucionalidad, que al tenor del artículo 243 de la Carta tienen un carácter obligatorio para todos los operadores jurídicos. (...). [D]e acuerdo con el artículo 42 de los estatutos, las decisiones se adoptan con la mitad más uno de los asistentes, por lo tanto, como en la sesión del 24 de octubre de 2019, asistieron 13 miembros, se podrían adoptar decisiones solamente si 7 tenían la facultad de manifestar su voluntad y resolver válidamente, a su turno, la mayoría se fija sobre el número de asistentes, no se deben excluir quienes tienen una situación de impedimento o recusación, pues ello supone que la decisión se deja en la minoría, por ello no es de recibo la tesis del Ministerio Público, cuando establece que la mayoría en el caso de autos es de 4 votos. (...). [A] la sesión del 24 de octubre de 2019, asistieron los 13 miembros que componen el Consejo Directivo; sin embargo 6 miembros fueron recusados, y a dos se les solicitó que se les declarara la falta absoluta, no obstante en un miembro – el señor Pedro Daza Cáceres – representante de las comunidades indígenas, concurría una recusación y la petición de vacancia por falta absoluta. Contra el consejero José Tomás Márquez Fragozo, solamente se presentó la solicitud de falta absoluta y la respuesta del Consejo Directivo a tal petición, fue privarlo del derecho al voto, por lo tanto, este miembro nunca tuvo la posibilidad de manifestar su voluntad y resolver válidamente el asunto puesto a consideración, de manera que aunque formalmente hizo parte del quórum deliberatorio, lo cierto es que al limitar sus derechos políticos no podía señalarse válidamente que pudiera deliberar sobre el asunto, pues su asistencia corporal quedó plasmada en las actas pero sin posibilidad de participación real, lo que materialmente se traduce en la ausencia del sector al que representa. Por ende, al no existir quorum deliberatorio, no se podía conformar quórum decisorio, ni mucho menos hacer mayoría. Con ello, se presentó no sólo una irregularidad en la composición del mínimo requerido para deliberar, pues si estaban en causal de falta absoluta debieron ser reemplazados por los suplentes no solo para que lo conformaran, sino también para completar el mínimo requerido para el decisorio. Con ello, se descarta la interpretación absolutamente inaceptable de la parte demandada relativa a la composición subjetiva del quorum. De otro lado, la actuación del trámite de las recusaciones, realizada por el Consejo Directivo de CORPOCESAR en la sesión del 24 de octubre de 2019, no corresponde al procedimiento previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 y hace inane el sentido de las peticiones de separación de los consejeros, como también quebranta el principio de imparcialidad. Lo anterior, por cuanto lo que establece el artículo mencionado, es que se suspenda la sesión, se corra traslado a él o los recusados, para poder entonces decidir si haya o no quórum y de no haberlo enviarlo a la Procuraduría General de la Nación, en caso de que se descomplete el mismo. En el caso particular, los miembros recusados debían abstenerse de participar en las decisiones de las recusaciones y solo podían proceder a ejercitar sus competencias cuando la decisión de su recusación fuera resuelta, no resultando legalmente admisible que el recusado participara de la decisión de recusación de su compañero, estando recusado y sin que previamente se le hubiese resuelto tal solicitud. (...). Por lo que, se reitera ningún recusado puede actuar sin que antes se resolviera su propia recusación. (...). [De lo anterior] se evidencia que no se tenía el quórum decisorio y por tanto la mayoría prevista en los artículos 42 y 43 de los Estatutos de CORPOCESAR, motivo por el cual se ha debido suspender el procedimiento y primero resolver las solicitudes de vacancia absoluta para determinar si quien continuaba actuando era el miembro principal o el suplente de cada uno de los representantes cuestionado. Posteriormente, determinar cuántos de los consejeros fueron recusados, con el fin de establecer si se afectaba el quórum decisorio y las mayorías y, por ello, se debía enviar el trámite a la Procuraduría General de la Nación, al tenor del artículo 12 inciso 1 de la Ley 1437 de 2011, debido a que las Corporaciones Autónomas Regionales no hacen parte de ningún sector administrativo. (...). De lo anterior se



deriva que, como seis miembros del Consejo Directivo estaban recusados y uno fue privado del derecho al voto, lo cual le impedía adoptar decisiones, la resolución de las recusaciones solo contó con el voto de un número de miembros habilitados inferior al establecido en los Estatutos, el cual es de seis de los asistentes, por lo tanto, no queda dudas que se afectó el quórum decisorio, razón por la cual el cargo prospera.

**NULIDAD ELECTORAL – Contra acto de elección del Director General de la Corporación Autónoma Regional del Cesar CORPOCESAR / NULIDAD ELECTORAL – No se acreditó la violación de normas superiores dado el cumplimiento del requisito de experiencia en medio ambiente y recursos naturales no renovables**

El segundo cargo de la demanda, se fundamenta en la violación de las normas superiores, porque a juicio del actor el señor Jhon Valle Cuello no cumple con el requisito de un año de experiencia en actividades relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales, dado que ninguna de las funciones que relacionó en su hoja de vida, era de dedicación exclusiva, ni sobresalía sobre cualquier otra, como para considerarla principal. (...). De las 25 funciones descritas [en las certificaciones allegadas], encuentra la Sala que hay seis que corresponden a asuntos ambientales, son ellas la de los numerales 1, 3, 7, 10, 11 y 19, las cuales se desarrollaron en un lapso temporal de 1 año y 29 días, por lo tanto, con esta certificación y teniendo en cuenta que esta corporación ha determinado que las funciones ambientales no deben ser exclusivas o de carácter principal, se encuentra cumplido el requisito, de manera que el cargo no prospera.

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre los impedimentos y recusaciones, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 1 de febrero de 2018, M.P. Rocío Araújo Oñate, radicación 11001-03-28-000-2016-00083-00. Sobre la importancia de los principios de imparcialidad y transparencia, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-532 de 19 de agosto de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa. En cuanto al trámite de las recusaciones contra los miembros del Consejo Directivo, consultar, entre otras que se citan: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 19 de marzo de 2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, radicación 11001-03-28-000-2020-00025-00; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 20 de agosto de 2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación 11001-03-28-000-2019-00061-00. Sobre la definición de quorum deliberatorio, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-087 del 24 de febrero de 2016, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Con respecto a los efectos de la aceptación del impedimento, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-1040 del 19 de octubre de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández. En cuanto al carácter objetivo que ostenta el quórum, lo que impide que pueda ser objeto de interpretaciones subjetivas, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 11 de julio de 2013, M.P. Alberto Yepes Barreiro, radicación 73001-23-31-000-2012-00162-01; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 23 de septiembre de 2015, M.P. Alberto Yepes Barreiro, radicación 19001-23-33-000-2015-00044-02. Sobre el requisito de experiencia específica para acceder al cargo de Director General de la Corporación Autónoma Regional, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 1 de febrero de 2018, M.P. Rocío Araujo Oñate, radicación 11001-03-28-000-2016-00083-00; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de enero de 2014, M.P. Alberto



Yepes Barreiro, radicación 11001-03-28-000-2012-00058-00. Sobre la comisión de una irregularidad y que esta no es suficiente para decidir la nulidad del acto electoral, pues ella debe tener una incidencia de tal magnitud que afecte de forma directa el sentido de la decisión, consultar, entre otras que se citan: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 23 de marzo de 2017, M.P. Rocío Araújo Oñate, radicado 25000-23-41-000-2016-00219-01; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 27 de octubre de 2016, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicado 52001-23-33-000-2016-00115-01. Sobre las recusaciones y que ningún recusado puede actuar sin que antes se resolviera su propia recusación, consultar, entre otras que se citan: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 04 de agosto de 2016, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, exp. 2015-0054-00; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 9 de marzo de 2017, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez (E), rad 2017-0007-00.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 243 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 24 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 26 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 28 / LEY 70 DE 1993 – ARTÍCULO 56 / DECRETO 1076 DE 2015 - ARTÍCULO 2.2.8.5.1.9 / DECRETO 1076 DE 2015 - ARTÍCULO 2.2.8.5.1.10 / DECRETO 1076 DE 2015 - ARTÍCULO 2.2.8.5.1.21 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 12 / DECRETO 1768 DE 1994 – ARTÍCULO 21

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN QUINTA

**Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá, D.C., cuatro (04) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 11001-03-28-000-2020-00001-00**

**Actor: GONZALO RAÚL GÓMEZ SOTO**

**Demandado: JOHN VALLE CUELLO - DIRECTOR GENERAL DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR “CORPOCESAR”**

**Referencia: NULIDAD ELECTORAL.** Trámite de las recusaciones – faltas absolutas – afectación del quórum decisorio

### SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a dictar sentencia dentro del medio de control de nulidad electoral, incoado por el señor Gonzalo Raúl Gómez Soto contra el Acuerdo No. 009 del 24 de octubre de 2019, mediante el cual se designó como Director General de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR- al señor John Valle Cuello, para el periodo institucional 2020 – 2023.

#### I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado el 13 de enero de 2020, el señor Gonzalo Raúl Gómez Soto, a través de apoderado judicial, demandó en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, la nulidad de la elección del Director General de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR-, para el período 2020 – 2023, contenida en el Acuerdo No. 009 del 24 de octubre de 2019, publicado el 6 de noviembre del mismo año, para lo cual elevó las siguientes pretensiones:

- *“Que se declare la nulidad de la elección del Director General de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR – JHON VALLE CUELLO, para el periodo 2020 – 2023 contenida en el Acuerdo No. 009 del 24 de octubre de 2019 publicado el día 06 de noviembre de 2019.*
- *Declarar la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto demandado.*
- *Conforme a la nulidad del proceso electoral del Director General de CORPOCESAR, el Consejo Directivo deberá realizar un nuevo procedimiento tendiente a elegir al Director General para el periodo constitucional 2020 – 2023”*

### 1.1. Hechos

2. Señaló el actor que mediante la Resolución 1308 del 13 de septiembre de 2005, proferida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se aprobaron los Estatutos de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR-, expedidos por la Asamblea Corporativa, a través de Acuerdo No. 001 del 31 de marzo de 2005.

3. Sostuvo que, a través del Acuerdo No. 008 del 20 de septiembre de 2019, el Consejo Directivo reglamentó el procedimiento interno para la designación del Director General de la Corporación, para el período comprendido entre el 1° de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2023.

4. De otro lado, aseguró que el 23 de octubre de 2019, el señor Gonzalo Raúl Gómez Soto por conducto de apoderado, radicó ante CORPOCESAR, los oficios No. 09836 y 09852, contentivos de las recusaciones contra el señor Sergio Rafael Araújo Castro, en su condición de consejero representante del Presidente de la República, porque en su entender prejuzgó la suerte del candidato Gómez Soto<sup>1</sup> y la consejera Vianys Inés Guerra Rodríguez, representante de las organizaciones sin ánimo de lucro y ONG'S, porque uno de los candidatos a Director General, era su subordinado por ostentar la calidad de secretario general, al momento de su elección.

<sup>1</sup> A juicio del recusante, a través de mensajes de texto el señor Araújo Castro en comunicación directa con el candidato Gómez Soto, vaticinó su suerte vía whatsapp al señalar que: *“Gonzalo, varias personas me personas me han dicho que en los chats del Centro Democrático has descrito frases descalificando mi proceder y culpándome -a mi- de que no hubieras pasado -tu- el filtro de requisitos para ser elegible en Corpocesar; francamente me parece insólito y absolutamente injusto que ahora -para ti- sea yo el responsable de que tu no hubieras allegado los documentos suficientes de acuerdo a los requisitos exigidos...” Te pido serenamente que acudas a reponer -dentro de los términos- con abogados si es del caso y demuestres que hubo manipulación en el proceso de selección o que no se valoró adecuadamente tu hoja de vida y según los soportes suministrados; de ser así te ofreceré excusas públicas y pediré perdón a todo el mundo. De lo contrario quien me ofrecerá excusas serás tú, por haberme calumniado e injuriado mediante tus imprecaciones ya habituales...”*

5. Adujo que el 24 de octubre de 2019, la ciudadana Cristina Camelo Callejas, radicó ante el Consejo Directivo de CORPOCESAR escrito denominado “*vacancia absoluta e impedimento para actuar*” contra los señores Pedro Daza Cáceres y José Tomás Márquez Fragozo, como miembros del Consejo Directivo en representación de las comunidades indígenas y negras, respectivamente, por haber dejado de asistir a tres y dos reuniones consecutivas, sin una justificación válida. Agregó que igual solicitud fue presentada por el señor Gerardo Zuleta<sup>2</sup>.

6. Adicionalmente, el señor Gerardo Zuleta radicó el 24 de octubre de 2019, ante el Consejo Directivo, solicitud de suspensión del proceso electoral, mediante el cual se eligió al director para período 2020 – 2023, hasta tanto se resolvieran de fondo todas las recusaciones presentadas contra los señores Araújo Castro y Guerra Rodríguez.

7. Narró que el mismo 24 de octubre de 2019, el señor Gonzalo Raúl Gómez Soto, a través de apoderado judicial (Jorge Luis Maziri Ramírez), con radicado No. 09885 presentó recusación contra los consejeros Patricia Díaz Hamburger y Julio Cesar Lozano Mejía, como representantes principales de los gremios productivos y, contra los señores José Rafael Fernández Sambrano y David de la Rosa<sup>3</sup>, como consejeros suplentes, porque uno de los candidatos a Director General, esto es, el señor Julio Cesar Berdugo Pacheco, revisó y evaluó las hojas de vida de los mencionados consejeros de CORPOCESAR y participó en la elección de la señora Díaz Hamburger.

8. Manifestó que el mismo señor Gonzalo Raúl Gómez Soto, radicó la petición No. 09892 del 24 de octubre de 2019, en la que recusó al señor Pedro Antonio Daza Cáceres, como representante de las comunidades indígenas y contra los señores Didier Urán Torres y Limber Redondo de Armas como representantes principal y suplente, respectivamente, de las organizaciones sin ánimo de lucro – ONG´S-, por la misma circunstancia, esto es, porque uno de los candidatos a Director General participó como secretario general en la elección de los hoy consejeros<sup>4</sup>.

9. Luego de narrar todas las manifestaciones de recusación presentadas, estableció que el Consejo Directivo de CORPOCESAR, estaba integrado por 13 consejeros, los cuales se reunieron para el proceso eleccionario del Director General el 24 de octubre de 2019, como se observa en el Acta No. 10 del mismo mes y año.

<sup>2</sup> Quien solicitó al Consejo Directivo que requiriera a su secretaria las actas de los días 11 y 21 de octubre del 2019 que cursó, para que constate si el señor José Tomas Marques Fragozo, quien representa a las comunidades negras, asistió a las reuniones celebradas por dicho consejo los días mencionados. En caso de configurarse lo establecido en el literal f, del citado artículo 9, del decreto 1523 de 2003, sírvase de declarar la falta absoluta para el mencionado señor”. (Anexo 6). Igualmente solicitó las actas de los días 20 de septiembre, 11 y 21 de octubre de 2019, para que constate si el señor Pedro Daza Cáceres, representante de las comunidades indígenas ante este Consejo Directivo, asistió a las reuniones celebradas por este cuerpo colegiado en las fechas citadas. En caso de configurarse lo establecido en el literal g, del citado artículo 9, de la Resolución 128 de 2000, sírvase de declarar la falta absoluta para el mencionado señor”. (Anexo 6).

<sup>3</sup> El escrito de recusación, se sustentó en que el señor Julio Berdugo Pacheco, presidía el Comité para la revisión y evaluación de los documentos presentados por los aspirantes al consejo directivo de la corporación autónoma; -hoy recusados por ser consejeros-; lo que los pone en el plano de un conflicto de intereses y tipifica la causal de impedimento, teniendo en cuenta que no es moralmente aceptable el hecho de que quien seleccionó las hojas de vida de los hoy recusados se sirva del voto de éstos para llegar al cargo de director general de CORPOCESAR.

<sup>4</sup> El señor Julio Cesar Berdugo Pacheco.

10. Presentó un cuadro con cada una de las recusaciones, en el que consigna el recusante, recusado y la decisión del Consejo Directivo en la reunión ordinaria del 24 de octubre. Resumió que en el Acta No. 10, numeral 3 sobre estudio y resolución de las causales de separación del proceso presentadas, dispuso que se presentaron 6 recusaciones y 2 faltas absolutas. Afirmó que, dado que se afectó el quórum del Consejo Directivo, la única regla aplicable era el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, que señala la competencia residual de la Procuraduría General de la Nación para su resolución.

11. Indicó que el 24 de octubre de 2019, en la reunión ordinaria del Consejo Directivo, el presidente del cuerpo colegiado postuló al señor John Valle Cuello, resaltando su hoja de vida y calidades, por lo que consideró que el Gobernador del Cesar de ese entonces, señor Francisco Ovalle Angarita, al expresar su concepto en favor de este candidato se debió declarar impedido y no lo hizo.

12. Sostuvo que no obstante las recusaciones presentadas, por medio del Acuerdo No. 009 del 24 de octubre de 2019, publicado el 6 de noviembre del mismo año, fue designado como Director General de la Corporación Autónoma Regional del Cesar –CORPOCESAR-, el señor John Valle Cuello, con un total de once votos a favor.

13. Afirmó, igualmente, que el señor John Valle Cuello no cumple con los requisitos para ser Director General, al tener tan sólo un año de experiencia en actividades relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales, porque ninguna de las actividades certificadas y aportadas al proceso de selección, era de dedicación exclusiva ni sobresalía sobre cualquier otra como para considerarla principal.

14. Señaló que, con el acto enjuiciado se vulneraron los estatutos de CORPOCESAR, porque el artículo 42 establece que las decisiones del Consejo Directivo, se adoptan con el voto de la mitad más uno de los asistentes, siempre que haya quórum para deliberar y que la elección de director general requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de los integrantes del mismo. En este caso, en la reunión ordinaria del 24 de octubre de 2019, el Consejo Directivo no tenía quórum decisorio porque 6 miembros estaban recusados y dos presentaban falta absoluta, lo que materializa el desconocimiento de la norma corporativa.

15. Recalcó, que a su turno, se desconoció lo consagrado en el Acuerdo No. 008 de 2019, que en su artículo 1° establece como principios aplicables a las decisiones que se deben adoptar al interior del Consejo Directivo, entre ellos, la imparcialidad y la transparencia, los cuales a su juicio se desconocieron por el presidente del cuerpo colegiado que postuló al aspirante John Valle Cuello<sup>5</sup>.

## 1.2. Normas violadas y concepto de la violación

<sup>5</sup> A juicio del accionante se violentaron los principios mencionados en la reunión ordinaria del Consejo Directivo por cuanto: "EL PRESIDENTE postula al aspirante John Valle Cuello, resaltando su hoja de vida y calidades", de suerte que, el señor FRANCISCO OVALLE ANGARITA, Gobernador del Cesar y Presidente Consejo Directivo, configuró la causal de impedimento contenida en el numeral 15 del art. 11 de la Ley 1437 de 2011, sin embargo, no se declaró impedido.

16. En los fundamentos de derecho, se desarrollan dos cargos por los cuales el actor considera que el Acuerdo No. 009 del 24 de octubre de 2019, es nulo, a saber:

17. En primer lugar, adujo que el acto electoral violó las *normas superiores en que debería fundarse*, en particular el artículo 29 de la Constitución Política y el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, por no haber seguido el procedimiento para tramitar las recusaciones, ello por cuanto los miembros del Consejo Directivo de CORPOCESAR no podían proceder a elegir el director por afectación del quórum, ello por cuanto 8 de los 13 miembros, no podían ejercer su derecho al voto toda vez que: i) 6 estaban recusados y, ii) frente a otros 2 se predicaba una falta absoluta, razón suficiente para suspender el proceso y no declarar la elección, como en efecto sucedió.

18. En el mismo sentido, el actor manifestó que *el Consejo Directivo no tenía competencia para decidir las recusaciones ni las faltas absolutas* y, en consecuencia, tampoco podía proferir el acto de elección teniendo como fundamento lo consagrado en el artículo 12 *ibídem*, que es claro en establecer que la actuación administrativa se suspende desde la manifestación del impedimento o la presentación de la recusación. Además de transcribir la norma precedente, citó un extracto de la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en el proceso con radicación No. 2015-00054-00, en la que se establece que siempre que no se afecte el quórum decisorio, la recusación debe ser resuelta por los demás miembros del cuerpo colegiado.

19. A juicio del demandante, se desconoció un precedente constitucional y de la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>6</sup>, al igual que el artículo 42 de los estatutos de la Corporación, porque las decisiones del Consejo Directivo se deben adoptar con el voto de la mitad más uno de los asistentes, siempre que haya quórum para deliberar. Además, dicha norma dispone, que la elección de director general requiere del voto favorable de la mayoría absoluta de los integrantes del Consejo Directivo. Para sustentar este aspecto citó las sentencias C – 089 de 1994, C–462 de 2008 de la Corte Constitucional, en las que se afirma que los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales constituyen pieza fundamental de su patrimonio autonómico y constituyen actos que conforme a la ley le compete expedir a dichas entidades, para garantizar su operatividad y funcionamiento.

20. El segundo cargo de la demanda, se fundamenta en la *violación de las normas superiores*, porque a juicio del actor, el señor John Valle Cuello no cumple con el requisito de un año de experiencia en actividades relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales, al considerar que ninguna función que relacionó en su hoja de vida, era de dedicación exclusiva, ni sobresalía sobre cualquier otra, como para considerarla principal. Por lo anterior, se vulneró el artículo 48 literal c del Acuerdo 001 de 2005 y el Decreto 1076 de 2015.

<sup>6</sup> Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo. Radicado 11001-03-28-000-2011-00003-00(IJ). C.P.: Victor Hernando Alvarado Ardila. Bogotá D.C.: 06 de marzo de 2012; Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Quinta. Radicado 110010328000201300024-00. M.P.: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Bogotá D.C.: 25 de junio de 2014; Consejo de Estado. Sentencia Sección Quinta. Radicado 2281. M.P. Reinaldo Chavarro Buritica.

### 1.3. Actuación procesal

#### 1.3.1. Traslado de la medida cautelar y admisión de la demanda

21. Mediante memorial recibido, dentro del término de traslado de la medida cautelar, el 3 de febrero de 2020<sup>7</sup> la agente del ministerio público solicitó decretar la suspensión provisional y, en consecuencia, suspender los efectos del Acuerdo 009 de 24 de octubre de 2019, por medio del cual se designó a John Valle Cuello, como director de la Corporación Autónoma Regional del Cesar, para el periodo 2020 – 2023 por las siguientes razones:

22. Para definir si las recusaciones fueron tramitadas en debida forma, se debe revisar si se afectó el quórum decisorio y, de ser así, se derivaba que era competencia de la Procuraduría General de la Nación resolverlas, para lo cual presentó un cuadro con el nombre del miembro del Consejo Directivo, en el que detalla si estaba o no recusado y su voto. Después indicó que se presentaron recusaciones contra 7 de los 13 miembros e indicó que en la sesión del 24 de octubre de 2019 se observa que después de la verificación del quórum, se hizo estudio y resolución de las recusaciones.

23. A juicio del Ministerio Público, desde el momento en que los escritos de recusación fueron radicados, esto es, el 23 y 24 de octubre de 2019, los miembros de los que se pretende su separación de la actuación, perdieron la competencia para continuar actuando en la sesión del 24 de octubre hasta tanto fueran decididas sus recusaciones, sin poder participar en la decisión de la recusación de los otros miembros, hecho que impedía al consejo sesionar, por cuanto se presentaron 7 recusaciones, luego de allí se desprende que carecían del quórum para continuar sesionando y tomar decisiones, entre ellas obviamente, la relacionada con las recusaciones.

24. Manifestó que el artículo 12 del CPACA, es claro al disponer que la actuación administrativa se suspende desde que se presenta la recusación, hasta que se profiera la decisión correspondiente, lo que significa que el funcionario recusado pierde competencia para seguir actuando hasta tanto se decida aquella.

25. Consideró el Ministerio Público, que los miembros recusados no podían participar en el trámite de las recusaciones presentadas contra el resto de los miembros del Consejo Directivo ni mucho menos en la elección del Director General para el periodo 2020 – 2023. Señaló que como los estatutos establecen que el Consejo podrá reunirse, deliberar y adoptar decisiones válidamente con la asistencia de la mitad más uno de sus miembros, es decir 7.

26. De acuerdo con lo anterior, como 7 de los 13 miembros que asistieron a la sesión del Consejo Directivo del 24 de octubre estaban recusados, por ende no podían participar en dicha sesión hasta que su situación fuera resuelta; es decir, no debieron participar ni votar en la decisión de la recusación de los otros

<sup>7</sup> Folios 159 – 167 del cuaderno No. 1

miembros. Ello implicaba que no existía el quórum deliberativo requerido para que el cuerpo colegiado pudiera sesionar, en tanto sólo 6 miembros estaban habilitados. Agregó que el Consejo Directivo, ni siquiera podía deliberar, en tanto, el quórum para el efecto, estaba desintegrado.

27. Adujo que el correcto entendimiento del artículo 12 del CPACA, es que si uno de los miembros fue recusado, éste no puede decidir sobre la recusación de otro. Solo así se salvaguarda la imparcialidad e independencia que debe regir la función pública, finalidad del régimen de impedimentos y recusaciones.

28. En consecuencia, al verse afectado el quórum deliberatorio y, por ende, el decisorio, la competencia para resolver las recusaciones que se presentaron ante el Consejo Directivo de CORPOCESAR, era de la Procuraduría General de la Nación; de manera que la sesión convocada para la elección del director de la entidad debió suspenderse cuando el Consejo Directivo tuvo conocimiento de las recusaciones y pudo advertir que el quórum se afectaba por razón del número de integrantes contra las que fue radicada.

29. Por lo tanto, señaló la agente del Ministerio Público que existe una irregularidad en el trámite de la elección, por lo que el Consejo Directivo no podía efectuar la elección demandada, dado que en la sesión en donde ésta se presentó debía suspenderse hasta que la Procuraduría General de la Nación, definiera las recusaciones. Insistió que antes de ese pronunciamiento no se podía tomar decisión alguna en relación con la designación del nuevo director.

30. Finalmente, indicó que esta irregularidad se enmarca en la causal de nulidad por expedición irregular, de modo que debe estudiarse su incidencia que, en este caso es evidente, porque John Valle Cuello fue elegido con el voto favorable de 11 de los asistentes a la sesión, pero 7 de ellos estaban recusados, y, por ende, no podían adelantar ninguna actuación referida a la elección que los convocó.

### **1.3.2 Intervención del demandado John Valle Cuello**

31. Por medio de apoderado judicial, el demandado solicitó no acceder a la pretensión del accionante de suspender de manera provisional el Acuerdo 009 del 24 de octubre de 2019, para lo cual expuso la naturaleza de la medida cautelar y sus requisitos transcribiendo el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, afirmando que existe un solo requisito fundante para que proceda la suspensión del acto y es que se evidencie la violación de las disposiciones invocadas por el accionante, cuando ésta surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores que se aducen desconocidas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

32. Aseguró que si bien se presentaron recusaciones para 6 de los miembros del órgano colegido de decisión, éstas se predicaron de su capacidad jurídica para decidir sobre la elección del director pero no sobre la facultad que ostenta cada uno para resolver sobre las que se presentaron en contra de sus demás

compañeros, de suerte que en el acta se encuentra que el quórum estuviera reunido ya que se contó con la mayoría para resolver, en cada caso la recusación propuesta.

33. Señaló que agotado el trámite y decididas las recusaciones, lo procedente era seguir adelante con la elección, por lo tanto, no hubo vulneración del artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, además, porque se contaba con el quórum suficiente para tomar la decisión, por la estar 11 de los 13 miembros del Consejo Directivo plenamente habilitados para tomar la decisión.

34. Manifestó que no es cierta la falta de competencia para decidir las recusaciones pues es claro que los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, son los llamados a decidir y dar trámite a las recusaciones que se presenten en contra de sus miembros para el ejercicio de la facultad nominadora, lo cual ocurrió en este caso, pues el órgano elector realizó el procedimiento legalmente establecido y las resolvió.

35. Adujo que tres de las recusaciones se dirigieron contra Pedro Daza Cáceres, por falta absoluta; por lo tanto, los demás miembros se encontraban habilitados para decidir de la solicitud. Igualmente, aseguró que en gracia de discusión, la misma causal afectó a José Tomás Márquez Fragozo, de manera que, los otros once consejeros completarían el quórum para resolver estas recusaciones.

36. Continuó indicando que otra recusación fue contra Patricia Díaz Hamburger y Julio Cesar Lozano, que podía ser decidida por los nueve consejeros que no se encontraban impedidos para resolver. Agregó que, idéntica situación ocurrió con Didier Urán Torres y Vianny Inés Guerra Rodríguez, contra quienes se formuló la recusación por causales diferentes a la de los demás miembros, para cuyos efectos los nueve consejeros restantes, se encontraban facultados para tomar la decisión respectiva. En consecuencia, no existe razón para afirmar que en el presente caso no se reunía el quórum necesario para tomar la decisión.

37. Por otro lado, sobre el cumplimiento del requisito de la experiencia, argumentó que al revisar la hoja de vida del señor Valle, se puede evidenciar que presentó título profesional como administrador de empresas de la Universidad Externado de Colombia, acompañado de su correspondiente tarjeta profesional. Además, entregó copia de los títulos de postgrado y obra en el plenario la certificación de la alcaldía de Valledupar, en la cual se observa que se desempeñó como Jefe de Planeación por el término de un año y un mes y presentó certificación laboral proferida por la alcaldía de Santa Marta en la que establece que laboró durante nueve meses como secretario de planeación.

38. De acuerdo con lo anterior, se cumplió ampliamente con el requisito establecido en el literal c del artículo 2.2.8.4.1.2.1 del Decreto 1076 de 2015, pues se acreditaron un año y diez meses de experiencia relacionada en áreas ambientales. En cuanto al hecho de que no fue exclusiva, ella implica adicionar un

elemento que la norma no establece, como lo ha indicado el Consejo de Estado en la providencia del 1 de febrero de 2018, con radicación 11001-03-28-000-2016-00083-00.

### 1.3.3 Admisión de la demanda y decreto de la suspensión provisional

39. Mediante auto del 12 de marzo del presente<sup>8</sup>, la Sala admitió la demanda y decretó la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto de designación del señor John Valle Cuello, como director de la Corporación Autónoma Regional del Cesar, CORPOCESAR. En síntesis, porque se advirtió que el Consejo Directivo no contaba con el *quórum* estatutariamente establecido para pronunciarse respecto de las recusaciones presentadas en contra de sus miembros.

40. En primer lugar, la Sala analizó el trámite que el Consejo Directivo le dio a las dos solicitudes de falta por vacancia absoluta y lo confrontó con lo dispuesto en la Resolución 128 de 2000 y en el Decreto 1523 de 2003, subrogado por el Decreto 1076 de 2015, para concluir que la entidad, aplicó una sanción que no se encuentra prevista en norma legal alguna, la cual consistió en privar del derecho al voto a 2 de sus miembros.

41. Sobre las recusaciones, se realizó el análisis del trámite, en el que se constató que 6 de los 13 miembros del Consejo Directivo fueron recusados y que en el seno de la entidad se decidieron las mismas, sin definir previamente la definición de si se contaba con el quorum decisorio, lo cual resultó violatorio del artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que en efecto no existía el número mínimo requerido para decidir, pues del total de los miembros del Consejo, solo 6 tenían la potestad de votar válidamente y el quórum decisorio es de 7.

42. Contra la decisión de decretar la suspensión provisional del acto acusado, el apoderado del demandado y CORPOCESAR, interpusieron recurso de reposición, el cual fue resuelto el 20 de agosto del 2020, en el sentido de confirmar la decisión<sup>9</sup>.

### 1.3.4 Contestación de la demanda

43. En escrito de 24 de julio de 2020<sup>10</sup>, la parte demandada a través de apoderado judicial, se opuso a todas las pretensiones y solicitó que se desestimen o nieguen porque conforme al soporte fáctico, jurídico y probatorio, existente en el caso concreto, no estima tenga vocación de éxito.

44. Para sustentar su defensa, aseguró que dos son los cargos que se aprecian en el contenido de la demanda referidos al *quórum*, mayorías, recusaciones, competencias y remisión al Procurador General de la Nación y el segundo la falta de requisitos legales del director general de CORPOCESAR, cargos que no resultan probados en el presente medio de control.

<sup>8</sup> Actuación registrada el 30/06/2020 en el sistema SAMAI

<sup>9</sup> Actuación registrada el 21/08/2020 en el sistema SAMAI

<sup>10</sup> Actuación registrada el 27/07/2020 10:08:02 en el sistema SAMAI

45. Frente al *quórum* para deliberar y decidir al interior del Consejo Directivo, resaltó que es de 7, dado que se encuentra conformado por 13 miembros. Sin embargo, a su entender, esta circunstancia varió dado que se presentó un patrón fáctico que se concretó luego de resolver las dos solicitudes de falta absoluta, lo que redujo el *quórum* deliberatorio a 11 miembros y sobre este número se deben contabilizar las mayorías.

46. Insistió, que las decisiones ordinarias se adoptan sobre asuntos como votar proposiciones o resolver recusaciones con una mayoría ordinaria que se constituye con la mitad más uno de los asistentes. A su turno, la mayoría calificada se reclama para cierto tipo de medidas, como la elección de director general, la cual se constituye con la mitad más uno de los miembros que componen el órgano directivo.

47. En razón de lo anterior, manifestó que en la reunión del 24 de octubre de 2019, se redujo el número de los asistentes con derecho a voto a 11, por lo tanto, las mayorías para adoptar decisiones ordinarias como la referida a las recusaciones, era de 6 que es la mitad más uno de los asistentes según el artículo 42 del estatuto vigente.

48. Sostuvo que, las denominadas faltas absolutas son una figura distinta de las recusaciones y por ello previo a decidir sobre las recusaciones, el Consejo Directivo acordó por mayoría excluir el voto de los representantes de las comunidades indígenas o etnias y el de las comunidades negras y éstos no hicieron oposición alguna.

49. Agregó, que no se afectó el *quórum* decisorio con la exclusión de la votación de 2 de los integrantes del Consejo Directivo de CORPOCESAR antes de entrar a decidirse las recusaciones, porque esta exclusión de la votación de la sesión del 24 de octubre de 2019, no implicaba la sustracción del cuerpo colegiado de los consejeros de las comunidades indígenas ni negras, porque ellos continuaron en la reunión lo que impedía la desintegración del *quórum* deliberatorio y decisorio. Insistió, que la exclusión de los 2 votos redujo las mayorías y no el *quórum* deliberatorio ni el decisorio.

50. Para finalizar, indicó que al no existir afectación del *quórum* deliberatorio ni del decisorio en la resolución de las recusaciones, el Consejo Directivo tenía competencia para decidir las y no resultaba aplicable el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, en el sentido de remitir la actuación al Procurador General de la Nación.

51. En cuanto al segundo cargo, indicó que es marginal porque con la prueba documental se acreditó que el señor Valle Cuello, reúne los requisitos legales exigidos para ocupar el cargo, particularmente el que tiene que ver con actividades de medio ambiente y experiencia relacionada.

52. Expuso, que de acuerdo con el literal c) del artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2016 se entiende por experiencia relacionada con el medio ambiente y los recursos renovables, la adquirida en cualquier ámbito de la administración pública

o en el ejercicio profesional en una o más de las siguientes actividades: “h) planeación ambiental del territorio i) las demás que se desarrollen en el ejercicio de cargos públicos y que estén relacionadas con asuntos ambientales”.

53. Aseguró que el señor John Valle Cuello con su copiosa hoja de vida, acreditó que llevó a cabo tareas específicas en ejercicio de sus funciones en materia ambiental en el ejercicio de sus funciones, como jefe de la oficina asesora de planeación municipal de Valledupar, lo cual se encuentra certificado con documentos como el acta del proceso de implementación del proyecto de modificación excepcional del plan de ordenamiento territorial, el acta 049 de 2011 del consejo consultivo de ordenamiento territorial de Valledupar, entre otros.

54. Culminó su escrito, aduciendo que el demandado también desempeñó funciones en materia ambiental en el empleo de secretario de planeación en la alcaldía de Santa Marta.

### 1.3.2. Auto que decidió la viabilidad de dictar sentencia anticipada<sup>11</sup>

55. El 4 de octubre de 2020, el Presidente de la República, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, dictó el Decreto Legislativo 806, con la finalidad de adoptar medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia.

56. En razón de ello, se estableció: *Que para la jurisdicción de lo contencioso administrativo se establece la posibilidad de proferir sentencia anticipada cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas; cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten; cuando se encuentre probada la cosa juzgada, la transacción, la caducidad, la conciliación, la prescripción extintiva y la falta de legitimación en la causa, y en caso de allanamiento de conformidad con el artículo 176 de la Ley 1437 de 2011. Con esta medida los jueces administrativos podrán culminar aquellos procesos que se encuentran en los supuestos de hecho señalados y se evitará adelantar la audiencia inicial, de pruebas y/o la de instrucción y juzgamiento, circunstancia que agilizará la resolución de los procesos judiciales y procurará la justicia material.*

57. Dicha medida se encuentra en el artículo 13, numeral 1° del Decreto Legislativo 806 de 2020 que dispone:

**“Sentencia anticipada en lo contencioso administrativo. El juzgador deberá dictar sentencia anticipada:**

*1. Antes de la audiencia inicial, cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, caso en el cual correrá traslado para alegar por escrito, en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia se proferirá por escrito...”*

<sup>11</sup> El Ministerio Público interpuso recurso de reposición contra el auto que negó la solicitud de pruebas, al considerar que no se encontraban los antecedentes administrativos. Por requerimiento del Despacho se allegaron todos los antecedentes administrativos, razón por la que el 3 de noviembre de 2020 se confirmó la providencia del 28 de septiembre y se ordenó correr traslado para alegar de conclusión.

58. En ese orden de ideas, al cumplirse los presupuestos de los artículos 13.1 *ibídem* y 181 de la Ley 1437 de 2011, mediante auto del 28 de septiembre de 2020, se brindó a los sujetos procesales la oportunidad de alegar de conclusión por el término de 10 días, toda vez que no se estimó necesario celebrar audiencia de alegaciones y juzgamiento, debido a que se contaba con la ilustración suficiente sobre las cuestiones objeto de discusión.

### 1.3.3. Alegatos de conclusión

#### 1.3.3.1. Parte demandante<sup>12</sup>

59. Volvió sobre los argumentos expuestos en la demanda, en los que señaló que se encuentra probado que en el proceso electoral para designar al señor Valle Cuello, para el período 2021–2023 como Director General de CORPOCESAR, se afectó el *quórum* por las recusaciones radicadas contra los miembros del órgano elector y, por lo tanto, se debía suspender el procedimiento y enviarlo a la Procuraduría General de la Nación, dado que así lo impone el artículo 12 inciso 1 de la Ley 1437 de 2011, por lo tanto el Consejo Directivo carecía de competencia *ratione temporis*.

60. Adujo, con fundamento en el artículo 230 Superior y en la sentencia C – 486 de 1993 que los estatutos de CORPOCESAR hacen parte del sistema de fuentes. Agregó que no se contaba con el *quórum* previsto en los artículos 42 y 43 de los estatutos, pese a lo cual el Consejo Directivo continuó conociendo del trámite de las recusaciones, lo cual violenta la línea jurisprudencial del Consejo de Estado<sup>13</sup>.

61. Indicó que, al estar recusados 6 miembros y al haberse privado del derecho al voto a dos, se configuró la falta de competencia *ratione temporis*, la cual se ha definido por el Consejo de Estado<sup>14</sup> como “*el marco cronológico o temporal dentro del cual la autoridad administrativa deberá ejecutar los actos, ejercitar sus actividades o en el que se le podrá asignar una tarea o una facultad determinada en forma instantánea o sucesiva, bien sea en forma ocasional o permanente*”. Igualmente, con el proceso electoral se violaron los principios de moralidad e imparcialidad contenidos en el artículo 209 Superior; por lo que agregó que se debe dar prevalencia al principio *pro electoratem* frente al principio *pro homine* del candidato, como lo ha sostenido el Consejo de Estado<sup>15</sup>.

62. Aseguró, que se vulneraron los estatutos y por tanto el precedente constitucional en el entendido de que la imperatividad de los estatutos y por tanto la obligatoriedad de sus mandatos son una expresión de la autonomía de origen

<sup>12</sup> Presentados por correo electrónico., actuación registrada en SAMAI 24/11/2020 15:07:46

<sup>13</sup> Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Quinta. Auto de 09 de marzo de 2017 Radicado 2017-00007-00. M.P.: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (E). Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Quinta. Sentencia de 23 de junio de 2016 Radicado 2016-0008-00. M.P.: Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Quinta. Sentencia del 04 de agosto de 2016. C.P.: Carlos Enrique Moreno Rubio. Radicado 2015-0054-00. Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Quinta. Radicado No. 2016-00088-00. C.P. Rocío Araújo Oñate.

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 03 de noviembre de 2016, Rad. 11001-03-28-000-2016-00023-00., M. P. Rocío Araujo Oñate.

<sup>15</sup> Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Quinta. Bogotá D.C.: 07 de junio de 2016. Radicado 11001-03-28-000-2015-00051-00. C.P.: Alberto Yepes Barreiro.. Fallo electoral-Sentencia de unificación.

constitucional<sup>16</sup>. Así mismo, citó apartes de jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>17</sup> sobre la teoría de la intangibilidad del reglamento.

63. Afirmó que ninguna de las pruebas dan cuenta de la dedicación exclusiva en temas medio ambientales, ni sobresale de ellas tal condición para considerarse como principal, por lo tanto, el señor Valle Cuello no cumple con el requisito de experiencia en actividades relacionadas con los recursos naturales renovables.

### 1.3.3.2. Parte demandada<sup>18</sup>

64. En los alegatos de conclusión manifestó que la jurisdicción de lo contencioso administrativa es rogada para lo cual citó un extracto de una sentencia de la Sección Quinta<sup>19</sup>. Igualmente, se refirió a la teoría de la confianza corporativa desarrollada por el Consejo de Estado<sup>20</sup>, conforme con la cual “*debe conformarse la voluntad mayoritaria, tomándose una decisión efectivamente democrática, en tanto que solo se tienen en cuenta los votos válidos*”. Insistió en que en este caso los votos válidos no eran trece sino once, que fueron los directivos que quedaron con voz y voto en la sesión del Consejo del 24 de octubre de 2019, por manera que el *quórum* decisorio lo conformaban seis miembros.

65. Se refirió, a la teoría del voto efectivo para lo cual transcribió apartes de la sentencia de la Corte Constitucional T – 1308 de 2005, para concluir que en la sesión del 24 de octubre de 2019, los integrantes efectivos se redujeron a once por lo tanto, válidamente se abordaron y decidieron las recusaciones con seis de los miembros que podían sesionar.

66. Dispuso que, de acuerdo con la teoría de los miembros habilitados<sup>21</sup> no es acertado incluir en la lista de los recusados a Pedro Daza Cáceres, representante de las comunidades indígenas, porque este había sido excluido de la condición de miembro del Consejo Directivo de CORPOCESAR, con la aplicación directa de la figura de la vacancia absoluta en la sesión del 24 de octubre de 2019.

67. Solicitó a la Sala que se realice una interpretación del artículo 42 de los Estatutos de CORPOCESAR, apelando al sentido razonable y finalista de la norma, con base en la teoría de la confianza corporativa en las mayorías decisorias que exige que las mismas se compongan con el voto favorable de la mitad mas uno de los integrantes efectivos; es decir de los asistentes con derecho a ejercer el voto, que conforme al patrón fáctico fueron 11.

68. Aseguró que la decisión de privar del derecho al voto, no se trató de una sanción, sino de una especie de decisión de exclusión que implicaba la remoción de plano de dos miembros del Consejo Directivo de CORPOCESAR. Indicó que la

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 089/94. 3 de marzo de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Sentencia C – 462/08. 14 de mayo de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>17</sup> Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo. 06 de marzo de 2012. Radicado 11001-03-28-000-2011-00003-00(IJ). M.P.: Víctor Hernando Alvarado Ardila. Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Quinta. Bogotá D.C.: 25 de junio de 2014. Radicado 110010328000201300024-00. M.P.: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>18</sup> Presentados por correo electrónico, actuación registrada en SAMAI 24/11/2020 15:14:51

<sup>19</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. 27 de febrero de 2020. Radicación 11001-03-24-000-2019-00319-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 11 de diciembre de 2003. Radicado 11001-03-28-000-2003-0016-01 (3115-3116).

<sup>21</sup> Se transcribió un extracto de la sentencia C – 337 de 2015 de la Corte Constitucional.

falta absoluta es una institución que conduce a la disminución real y efectiva de los miembros de un cuerpo colegiado, por lo tanto, no puede producir efectos parciales, es decir tenerse como un comportamiento irregular o sanción de privación del derecho al voto, pero al tiempo mantener como referente el número de miembros total.

69. Sostuvo que en la sesión del 24 de octubre de 2019 quedaron habilitados con voz y voto, solo seis miembros para decidir las recusaciones y cinco fueron recusados porque de los trece que integraban el ente colegiado, a dos se les decidió apartarlos de la toma de decisión, real y efectivamente inhabilitarlos o excluirlos como miembros del Consejo Directivo. Agregó que esa es la dura realidad de lo que allí ocurrió y que no solo ha de entenderse como una simple sanción de cercenamiento al voto sino como la tajante supresión de la condición de miembro de la entidad.

70. Indicó que se espera respuesta de la Sala, en torno de si el ritual de las recusaciones es igual respecto de servidores unipersonales o de cuerpos colegiados. Adujo que el Consejo Directivo de CORPOCESAR, al verificar que no se encontraba afectado el quórum decisorio, corroboró que su competencia se mantenía incólume y en el acta se da cuenta que ninguno de los directivos que decidían la recusación, lo hacía estando recusado, pues previamente se le había resuelto su situación, pues se retiraba de la sesión y volvía a ingresar, cuando ya había decisión.

71. Agregó que, se requiere una postura jurisprudencial sobre el carrusel de las recusaciones temerarias e infundadas de último momento, con propósitos proclives, para posteriormente hostigar demandas. Aseguró que se han presentado jolgorios, por cuenta de la suspensión provisional del director general.

72. Finalmente, en cuanto al cargo relacionado con los requisitos para ocupar el cargo de director general, las pruebas obrantes en la actuación constatan que el demandado acreditó las condiciones y perfiles del cargo.

### 1.3.3.3. Tercero Pedro Daza<sup>22</sup>

73. En su escrito indicó que teniendo en cuenta las subreglas establecidas por la Sección Quinta<sup>23</sup>, se encuentra probado que: i) es el Consejo Directivo el competente para resolver las recusaciones, bajo la condición que exista *quórum* para deliberar; ii) luego de recusados los miembros, se suspendió el procedimiento y cada uno se manifestó sobre su situación y se decidió sobre la misma, salvo las de Pedro Daza Cáceres y José Tomás Fragozo, pues en esta de manera antijurídica se les vetó el voto; iii) las recusaciones no deben ser objeto de acumulación o sumatoria para efectos de restarle miembros al ente corporativo, se

<sup>22</sup> Reconocido como tercero, en decisión del 28 de septiembre de 2020.

<sup>23</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 10 de agosto de 2012. Radicación 11001-03-28-000-2011-00052-00. M.P. Susana Buitrago Valencia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 26 de junio de 2016. Radicación 11001-03-28-000-2016-00008-00. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 4 de agosto de 2016. Expediente 2015-00054-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

deben tramitar una por una, incluyendo los otros recusados, sólo excluyendo al recusado específico y, iv) acreditados los supuestos anteriores, es claro que en la elección del director de CORPOCESAR no se afectó el *quórum* para decidir y se cumplieron las subreglas previstas en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011.

74. Con apoyo en la jurisprudencia de la Sección<sup>24</sup> indicó que se cumplió integralmente el procedimiento de traslado de las recusaciones a los miembros respectivos, el término para pronunciarse sobre las mismas y su posterior decisión conforme al CPACA.

75. Insistió en que de la lectura del artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 y de las subreglas fijadas por la Sección, no se desprende que presentada la recusación contra un miembro, los demás recusados no puedan participar en la decisión de aquella o que se deban sumar todas las recusaciones de manera previa para valorar en ese momento el *quórum* decisorio de la corporación. Agregó que este criterio interpretativo desnaturaliza la función administrativa y los principios que la regentan, puesto que así cualquier interesado podría recusar a la mayoría de un consejo, truncando los procedimientos gubernativos de elección. Igualmente, adujo que cuando la norma alude a la suspensión de la actuación implica a la elección, no a la decisión accesoria de resolver las recusaciones.

76. Sostuvo que las recusaciones han de resolverse una a una, teniendo en cuenta los supuestos fácticos de cada una y si los mismos resultan ser diferentes de las otras recusaciones, es evidente que ese miembro puede participar en la votación de otro recusado, teniendo en cuenta que para el efecto que exista *quórum* para deliberar y la elección del director se encuentre suspendida.

77. Aseguró que el 24 de octubre de 2019 asistieron los 13 miembros del Consejo Directivo, lo que supone que el *quórum* para deliberar era de 7, el cual siempre se mantuvo porque estaban recusados seis miembros lo que deja a siete hábiles para integrarlo incluyendo a José Tomás Márquez Fragozo que no había sido recusado y que tenía voz pero no voto.

78. Se refirió a la forma en la que el Consejo Directivo resolvió cada una de las recusaciones y para el primer caso en donde se decidió la de cuatro miembros por conflicto de interés, sostuvo que Sergio Araujo podía permanecer e intervenir en la votación, porque respecto de él existía una causal de recusación distinta. Agregó que luego de resolverse esta recusación, los cuatro miembros quedaron habilitados para intervenir y votar en la situación de los otros y continuó haciendo el mismo análisis sobre cómo se resolvieron las otras recusaciones, e insistió en que el señor José Tomás Márquez Fragozo, contaba con voz y por ende podía ser contado para el *quórum*.

#### **1.3.3.4. Coadyuvante Sergio Andrés Ardila Beltrán**

<sup>24</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 4 de agosto de 2016. Expediente 2015-00054-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

79. En su condición de coadyuvante, sostuvo que las recusaciones fueron resueltas de manera ilegal porque no se tuvo en cuenta lo ordenado por el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011. Igualmente indicó que las solicitudes de falta absoluta por la inasistencia injustificada en dos ocasiones a las sesiones, también se resolvieron de manera ilegal porque se decidió que permanecerían en la reunión con voz pero sin voto, sin tener sustento legal y con la finalidad de intentar mantener el *quórum* necesario.

80. Con fundamento en los estatutos concluyó que no existía *quórum* deliberatorio ni mucho menos decisorio en la sesión del Consejo Directivo en la que se eligió al director de CORPOCESAR, por ello, la misma deviene en ilegal por violación al debido proceso, previsto en el artículo 29 Superior y por pretermitir lo ordenado en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, en cuanto a la competencia de la Procuraduría al decidir las recusaciones presentadas y la obligación de suspender toda actuación hasta tanto se resolvieran las mismas.

#### 1.4. Concepto del Ministerio Público

81. La procuradora séptima delegada ante esta Corporación, en escrito del 24 de noviembre de 2020, enviado por correo electrónico, rindió concepto en el que solicitó negar las pretensiones de la demanda de nulidad electoral, cambiando la tesis que sostuvo al momento de correrse el traslado frente a la solicitud de suspensión provisional<sup>25</sup>. Su concepto lo explicó en los siguientes términos<sup>26</sup>:

82. Sostuvo que el problema jurídico consiste en determinar si es procedente la nulidad del acto de elección de John Valle Cuello como director de CORPOCESAR período 2020 – 2023, para lo cual se pronunciará sobre los cargos de la demanda que corresponden a i) irregularidades en el trámite de las solicitudes de falta de vacancia absoluta y de las recusaciones de los miembros del Consejo Directivo y ii) la experiencia del demandado de un año en actividades relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

83. Indicó que la Ley 99 de 1993 no se ocupa de las faltas por vacancia temporal o absoluta de los miembros de los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales; se refirió a la Resolución 128 de 2000 y al Decreto 1523 de 2003, así como al artículo 32 de los estatutos de CORPOCESAR para sostener que en estas normas no se establece el trámite que debe seguirse frente a los hechos constitutivos de falta absoluta, razón por la que es necesario que la Sala Electoral fije parámetros al efecto y así se solicita.

84. Afirmó estar de acuerdo en que en garantía al debido proceso a los representantes de las comunidades indígenas o negras, se les debe advertir sobre las dos sesiones a las que han faltado, para que presenten las respectivas justificaciones si las hay; solo después de la valoración de las circunstancias y las pruebas que se quieran hacer valer, se podrá determinar si hubo o no justa causa en la ausencia y ello determinará si se decreta la vacancia absoluta o no.

<sup>25</sup> Ver reseñas en los numerales 23 al 30 de esta providencia.

<sup>26</sup> 33 Folios visibles en SAMAI 24/11/2020 17:14:49.

85. Sostuvo, que otro aspecto es esclarecer a quién le corresponde declarar la falta absoluta, es decir quién es la autoridad competente, pues ni en las funciones enlistadas en los artículos 27 y 29 de la Ley 99 de 1993 para los consejos directivos y para el director de corporaciones autónomas, ni en la Resolución 128 de 2000 y Decreto 1523 de 2003 se hace mención a esta atribución. Agregó, que por el solo hecho de pertenecer al órgano colegiado no se otorga la calidad de servidor público; sin embargo, el propio ente es el que debe tomar la decisión, previa valoración de las justificaciones.

86. Arguyó que también corresponde a la Sección Quinta precisar qué sucede mientras se define si hubo o no justa causa para la inasistencia a 2 sesiones consecutivas. Esto es, si se debe permitir la participación (con voto o sin voto) del representante de quien se predica la falta absoluta. A juicio de la delegada, mientras no se determine si hubo o no falta absoluta, la sesión del consejo directivo debe suspenderse, pues la falta se pudo haber configurado aunque no se haya declarado, lo cual protege los principios de eficacia y eficiencia de la función pública.

87. En cuanto al trámite de las recusaciones, indicó que corresponde verificar si el consejo directivo tramitó adecuadamente las solicitudes de falta por vacancia absoluta y observó las reglas que ha fijado el juez electoral, para lo cual realizó un recuento de los hechos con el fin de determinar si existía o no *quórum* para que el mismo consejo decidiera las recusaciones o si debía remitir la actuación a la Procuraduría General de la Nación, para lo cual tuvo en cuenta no solo las recusaciones sino la decisión adoptada respecto de los representantes de las comunidades indígenas y de las negritudes de participar con voz pero sin derecho a voto.

88. Aseguró, que no resulta coherente que la Sección haya considerado una irregularidad al negarle el derecho al voto a los miembros mencionados – lo que significa que debieron haber podido votar-, para luego, excluirlos del *quórum* y avalar que no podían participar en la deliberación sobre las recusaciones, porque los incluyó dentro de los 7 miembros que no podían votar. Contrario sensu, si se considera que la irregularidad conlleva a que el voto sea espurio, este se excluye para determinar la incidencia en el resultado.

89. Precisó que el *quórum* deliberativo, se mantuvo en 13, pues los 2 miembros respecto de los cuales se alegó una falta absoluta, asistieron a la reunión de modo que podían deliberar, pero sin derecho a voto. El *quórum* decisorio tampoco se vio afectado, pues este corresponde al número de personas que se requieren para que el órgano pueda tomar decisiones – no el número de personas que pueden votar-, es decir, se mantuvo en 13.

90. Sostuvo, que las recusaciones sí afectan dichos *quorums*, pues al no poder participar en la decisión respectiva, debían excluirse los 6 miembros recusados, quedando por tanto el *quórum* deliberativo y el decisorio en 7 y no en 6 consejeros como lo entendió la Sala, pues, se recuerda que frente a uno de los consejeros no se le recusó sino que había operado la vacancia absoluta.

91. Afirmó, que resulta obvio concluir que por razón de las 6 recusaciones presentadas, existía el quórum requerido para que el cuerpo colegiado pudiera sesionar; por lo tanto, el Consejo Directivo de CORPOCESAR si podía decidir sobre las recusaciones, como en efecto lo hizo y no debía remitirse la actuación a la Procuraduría General de la Nación. No obstante, agregó que sí hubo una irregularidad consistente en que a la hora de tomar la decisión, se permitió que en la resolución de las recusaciones, participaran quienes, a su turno, estaban recusados, sin que previamente se decidieran las mismas.

92. Indicó que el correcto entendimiento del artículo 12 del CPACA es que si son varios los miembros del consejo los que son recusados, ninguno de ellos puede participar en la sesión, hasta que se definan las recusaciones, independiente de si existe o no comunidad de causa en aquellas, pues solo así se garantiza la imparcialidad e independencia que debe regir la función pública. Sin embargo, afirmó que la irregularidad evidenciada no tiene incidencia en el resultado, pues para que la decisión de negar cada recusación fuera aprobada, se requerían 4 votos.

93. Después de hacer el análisis de cómo el consejo directivo realizó la votación de cada una de las recusaciones, afirmó que se impone concluir que existe una irregularidad en el trámite de la elección, pero no frente a la autoridad competente para decidirla, sino por la participación de los recusados que, en todo caso, no tiene incidencia en el resultado.

94. En cuanto al cargo de la experiencia, después de hacer un recuento normativo precisó que la Sección Quinta ha hecho un análisis de este requisito para concluir que de este no se desprende o impone “...la exclusividad y/o el carácter principal respecto de dichas actividades para acreditar la experiencia en medio ambiente y recursos naturales no renovables”<sup>27</sup>. Adujo que con las pruebas aportadas, la entidad anotó que el señor Valle Cuello cumple con los requisitos, pero sin explicar la forma como el ente evaluador llegó a esa conclusión.

95. Indicó que el demandado alegó que durante su desempeño profesional llevó a cargo tareas específicas en ejercicio de funciones en materia ambiental, en el empleo de jefe de la oficina asesora de planeación municipal de Valledupar y destacó el acta del proceso de implementación del proyecto de modificación excepcional del plan de ordenamiento territorial de Valledupar. Después de hacer el análisis de las funciones de los referidos cargos, la delegada considera que con el primer cargo mencionado por un poco más de un año, se satisface el requisito de experiencia en actividades relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables del literal c) del artículo 2.2.8.4.1.21. del Decreto 1076 de 2015, de modo que, contrario a lo dicho por la parte demandante, el señor John Valle Cuello, sí cumple con dicho requisito para ser director de una corporación autónoma regional.

<sup>27</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 1 de febrero de 2018. Radicación 11001-03-28-000-2016-00083-00 (Acumulado).

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

96. De conformidad con el numeral 4º del artículo 149<sup>28</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el artículo 13 del Acuerdo No. 80 de 2019, la Sección es competente para emitir un pronunciamiento de fondo en este proceso en única instancia.

### 2.2. Problema jurídico

97. El problema jurídico en el asunto *sub júdice* se centra en determinar: ¿Es nulo el Acuerdo No. 009 del 24 de octubre de 2019 por vulnerar los artículos 29 y 209 constitucionales artículos 2 y 12 de la Ley 1437 de 2011, el Decreto 1076 de 2016, el artículo 42 de la Resolución 1308 del 13 de septiembre de 2005, el artículo 48 literal c del Acuerdo 001 del 2005, por la forma en que se decidieron las recusaciones y faltas absolutas y, si hubo el incumplimiento de los requisitos legales para ser director general?

98. De acuerdo con lo anterior y, en consonancia con los cargos de la demanda se abordarán los siguientes sub problemas:

- A. ¿Es nulo el Acuerdo No 009 del 24 de octubre de 2019 por la forma en que se decidieron las solicitudes de vacancia absoluta y las recusaciones?
- B. ¿Hubo afectación del quórum deliberatorio y del decisorio?
- C. ¿Es nulo el Acuerdo No. 009 del 24 de octubre de 2019, porque el demandado no cumple con el requisito de experiencia específica en asuntos ambientales?

99. Para resolver el problema jurídico se hace necesario analizar: i) el régimen legal de las faltas por vacancias absolutas en las corporaciones autónomas regionales, ii) el régimen de las recusaciones, iii) definiciones de *quórum* y mayorías, vi) el requisito de experiencia en asuntos ambientales, para finalmente abordar, v) los cargos en el caso concreto.

### 2.3. Régimen legal de las faltas absolutas de las comunidades indígenas o etnias y de las comunidades negras en los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales

100. El consejo directivo de las corporaciones autónomas regionales, es el órgano de administración que se encuentra conformado por las autoridades y

<sup>28</sup> ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: /.../4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus Cámaras y sus Comisiones, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Junta Directiva o Consejo Directivo de los entes autónomos del orden nacional y las Comisiones de Regulación.

sujetos dispuestos en el artículo 26<sup>29</sup> de la Ley 99 de 1993, entre los cuales se encuentra un representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de la jurisdicción de la corporación, elegido por ellas mismas y un representante de las comunidades negras, de acuerdo con el artículo 56<sup>30</sup> de la Ley 70 de 1993.

101. Tanto en la Ley 99 de 1993 como en la Ley 70 de 1993, se atribuye la forma de elección de los citados miembros del consejo directivo a los reglamentos, que para tal efecto expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Es así como la Resolución 128 de 2000 regula el procedimiento para las comunidades indígenas, mientras que el Decreto 1076 de 2015<sup>31</sup>, hace lo propio para los representantes de las comunidades negras.

102. En particular, sobre las faltas absolutas de los representantes de las comunidades indígenas, la Resolución 128 de 2000, en sus artículos 9 y 10 dispone:

**Artículo 9. Faltas absolutas.** *Son faltas absolutas de los representantes de las comunidades indígenas o etnias, las siguientes:*

- a) *Renuncia.*
- b) *Aceptación o desempeño de cualquier cargo o empleo público.*
- c) *Declaratoria de nulidad de la elección.*
- d) *Condena o pena privativa de la libertad.*
- e) *Interdicción judicial.*
- f) *Incapacidad física permanente.*
- g) *Inasistencia a más de dos reuniones seguidas del Consejo Directivo sin justa causa.***
- h) *Muerte.*

**Artículo 10. Forma de llenar las faltas temporales y absolutas.** *En caso de falta temporal o absoluta de un representante de las comunidades indígenas o etnias, lo reemplazará su suplente por el término que dure la ausencia principal.*

<sup>29</sup> **ARTÍCULO 26. DEL CONSEJO DIRECTIVO.** Es el órgano de administración de la Corporación y estará conformado por:  
a. El gobernador o los gobernadores de los departamentos sobre cuyo territorio ejerza jurisdicción la Corporación Autónoma Regional, o su delegado o delegados. Corresponderá al gobernador o a su delegado presidir el Consejo Directivo. Si fuesen varios los gobernadores, los estatutos definirán lo relativo a la presidencia del Consejo Directivo;  
b. Un representante del Presidente de la República;  
c. Un representante del Ministro del Medio Ambiente.  
d. Hasta cuatro (4) alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la corporación, elegidos por la Asamblea Corporativa, para períodos de un (1) año por el sistema de cuociente electoral, de manera que queden representados todos los departamentos o regiones que integran la corporación. Si el territorio de la Corporación comprendiese un número plural de departamentos, la participación será definida en forma equitativa de acuerdo con el reglamento que al efecto expida el Gobierno Nacional;  
e. Dos (2) representantes del sector privado;  
f. Un (1) representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la Corporación, elegido por ellas mismas;  
g. Dos (2) representantes de las entidades sin ánimo de lucro, que tengan su domicilio en el área de jurisdicción de la Corporación y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas.

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

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

<sup>30</sup> **ARTÍCULO 56.** Las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción sobre las áreas donde se adjudiquen las propiedades colectivas a las comunidades negras de que trata el artículo transitorio 55 de la Constitución, tendrán un (1) representante de esas comunidades en sus consejos directivos en los términos que defina el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

<sup>31</sup> El Decreto 1076 de 2015 compilatorio del sector, subrogó el Decreto 1523 de 2003 que se ocupó específicamente de la reglamentación para el representante de las comunidades negras ante los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales.

**Parágrafo.** *Si antes de vencerse el período del representante de las comunidades indígenas o etnias, se presentase la falta absoluta de alguno de ellos, el suplente ejercerá sus funciones por el mismo tiempo restante.*

103. A su turno, el Decreto 1076 de 2015 se refiere a lo propio para las comunidades negras, así:

**Artículo 2.2.8.5.1.9º. Faltas absolutas.** *Constituyen faltas absolutas de los representantes de las comunidades negras, las siguientes:*

- a) *Renuncia;*
- b) *Declaratoria de nulidad de la elección;*
- c) *Condena a pena privativa de la libertad;*
- d) *Interdicción judicial;*
- e) *Incapacidad física permanente;*
- f) **Inasistencia a dos reuniones consecutivas del Consejo Directivo sin justa causa;**
- g) *Muerte.*

**Artículo 2.2.8.5.1.10.** *Forma de suplir las faltas temporales y absolutas. En casos de falta temporal del representante de las comunidades negras, lo reemplazará su suplente por el término que dure la ausencia.*

*En caso de falta absoluta del representante, el suplente ejercerá sus funciones por el tiempo restante.*

104. Adicionalmente, en los estatutos<sup>32</sup> de CORPOCESAR, el artículo 32 establece que las faltas absolutas de los representantes de las comunidades indígenas o etnias negras, y la forma de suplirlas, se sujetarán a las disposiciones que sobre la materia se encuentran vigentes o expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

105. Con las anteriores disposiciones, se estableció la garantía de participación de las comunidades indígenas y negras en el órgano colegiado, permitiendo su representación ante cualquier vacancia que se pueda presentar al interior del consejo directivo a través de la figura del suplente, con la que se garantiza que éstas sean siempre tenidas en cuenta al momento de adoptar las decisiones en el ente medio ambiental.

106. De las normas que rigen la materia, se puede extraer sin lugar a dudas, que la falta absoluta se erige como una consecuencia cuando se determina con certeza el acaecimiento de algún o algunos de los eventos descritos en las reglas anteriormente señaladas; es decir, una vez se comprueba su materialización ésta opera *ipso iure*, por lo que no requiere declaración de alguna autoridad.

107. En este punto, se debe aclarar que de las causales de vacancia absoluta, algunas tienen el carácter objetivo, como lo son, la muerte, la renuncia, la declaratoria de nulidad de la elección, la condena privativa, la interdicción judicial y la incapacidad física permanente, eventos en que solo se requiere su materialización para que se entienda que el escaño al interior del consejo directivo se encuentra vacante y debe suplirse conforme lo establece el mecanismo legal.

<sup>32</sup> Resolución 1308 de 2005 (septiembre 13) del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial "Por la cual se aprueba los estatutos de la Corporación Autónoma Regional del Cesar, CORPOCESAR"

108. Sin embargo, no existe en la normativa reseñada, una disposición que determine el procedimiento que debe seguirse frente a los hechos constitutivos de falta absoluta cuando su configuración depende de un elemento subjetivo como lo es la inasistencia a las sesiones **sin justa causa**.

109. Para la configuración de la causal de falta absoluta por inasistencia injustificada a más de dos sesiones, se debe analizar la conducta del consejero para establecer si existe alguna razón que justifique su ausencia a las reuniones del órgano colegiado dado que su declaratoria no procede automáticamente al verificarse dicha situación.

110. Esta justa causa, debe referirse a situaciones realmente excepcionales, que interfieran en el cumplimiento del deber del miembro del consejo directivo de asistir cumplidamente a las sesiones a las que es citado, toda vez que esa es la vocación de su elección, es decir, su designación como miembro de la corporación autónoma regional, es la de participar y hacer partícipe a su comunidad, de las decisiones que se adopten en el interior del ente medio ambiental y que puedan afectar a sus comunidades, las cuales, encuentran en su representante la voz que la Constitución y la ley les han otorgado para decidir los asuntos que les atañen.

111. Sobre este aspecto, forzoso se torna en concluir, que previo a decidir la falta absoluta, el miembro que se encuentre inmerso en ella por su inasistencia a las sesiones correspondientes, **tiene el derecho** de presentar a su favor, en caso que exista, la justificación de las mismas, para no ser excluido como miembro del corporado.

112. De lo anterior surge un interrogante y es, ¿Ante quién debe presentar su justificación y en razón de ello, quién es el competente para evaluarla?

113. Los estatutos de CORPOCESAR, en su artículo 43 se impuso en cabeza del secretario del consejo directivo, la obligación de custodiar las actas de las sesiones y certificar sobre sus actos. Quiere decir ello, que es éste el encargado de dar fe de la asistencia o de las ausencias de sus miembros.

114. Por otra parte, el artículo 34 *ídem*, consagra las funciones del consejo directivo, entre las que se encuentra en el literal k) la de cumplir **y hacer cumplir los estatutos**. En concordancia con la normativa mencionada, el artículo 45 *ejúsdem*, establece en su literal B) que corresponde a su presidente la función de cumplir **y hacer cumplir todas las disposiciones relativas al funcionamiento del consejo directivo**.

115. Innegable es que las normas que rigen el normal funcionamiento de las corporaciones autónomas son de obligatorio cumplimiento por éstas, así como lo son sus estatutos y, por ello, sus actuaciones deben fundarse en el respeto y apego de lo que ellas consagran. Así, si corresponde al Consejo Directivo velar por el cumplimiento de los estatutos, con mayor razón le corresponderá la verificación que las actuaciones se ciñan a los mandatos superiores.

116. En concordancia con lo anterior, corresponde al presidente del consejo directivo, velar por el cumplimiento de las disposiciones relativas a su funcionamiento, normativa que analizada de forma sistemática, conlleva a que sea competencia del órgano corporativo, atender las vicisitudes que se presenten en su interior.

117. Se erige claro, luego de analizadas las funciones del consejo directivo y de sus miembros, que cuando se presente una situación [como lo es la configuración de una falta absoluta en cabeza de uno de sus miembros] que pueda impedir el desarrollo normal de las sesiones, quienes componen el cuerpo colegiado deben adoptar las medidas necesarias para hacer cumplir las normas relativas a su funcionamiento, entre las que se encuentran, dilucidar si existe causa justificada para exculpar la falta de asistencia de sus miembros, el respeto por la participación de cada uno de los representantes de cada sector, etnia o comunidad que comprende la circunscripción pertinente, entre otros.

118. Así las cosas, corresponderá al consejo directivo, velar ante la presencia de una falta absoluta, que el sector en el que se presentó mantenga su representatividad en la adopción de las decisiones, primero decidiendo si la excusa se encuentra o no justificada y si se ve representada la materialización de la falta absoluta, convocar a su suplente, conforme a las reglas anteriormente estudiadas. Lo anterior incluye, los casos en que la falta sea de carácter subjetivo, como lo es la justa causa, en donde se deberá evaluar con las pruebas que se aporten, si la conducta del consejero se encuentra justificada o no, pues puede estar cobijada por alguna circunstancia que le impidió el cumplimiento de su deber, como lo puede ser la fuerza mayor, la no notificación oportuna de la sesión, entre otras.

119. En conclusión, corresponde al consejo directivo en cumplimiento de su función de velar por el acatamiento de las disposiciones que los rige, el verificar la ocurrencia de situaciones que impliquen faltas absolutas o temporales, respecto de algunos de sus miembros y en caso de presentarse la ausencia permanente conformar el quorum con los representantes suplentes que para ello se hubiesen elegido, esto en respeto del derecho de participación de los diferentes sectores que componen el cuerpo colegiado.

#### **2.4. Marco legal y jurisprudencial de las recusaciones en los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales**

120. El trasfondo de las recusaciones y los impedimentos, es el de asegurar la independencia e imparcialidad de quienes de acuerdo con la ley deben adoptar una decisión y deben separarse del proceso por la configuración de alguna de las causales taxativamente señaladas en la ley<sup>33</sup>. Ello significa que se persigue el ejercicio probo de la función. Por ello, como lo ha manifestado la Sala<sup>34</sup>, los impedimentos y recusaciones se han instituido como una garantía de la

<sup>33</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 1 de febrero de 2018. Radicación número: 11001-03-28-000-2016-00083-00. M.P. Rocío Araújo Oñate.

<sup>34</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Auto de 2 de abril de 2020. Exp. 11001-03-28-000-2020-00040-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

imparcialidad de la autoridad, quien dentro de sus competencias tiene potestad de tomar decisiones de naturaleza administrativa, electoral o judicial, pues el ejercicio de tales competencias implica el respeto de los principios de transparencia, imparcialidad y moralidad, como improntas que caracterizan el desempeño de las atribuciones en garantía del interés general que evitan que circunstancias ajenas inclinen de forma ilegítima su decisión.

121. Sobre la importancia de los principios de imparcialidad y transparencia, que salvaguardan la institución de los impedimentos y las recusaciones, ha indicado la Corte Constitucional<sup>35</sup>:

*8. Los impedimentos y las recusaciones son instituciones de naturaleza procedimental, concebidas con el propósito de asegurar principios sustantivos de cara al recto cumplimiento de la función pública (art. 209 CP). Con ellas se pretende garantizar condiciones de imparcialidad y transparencia de quien tiene a su cargo el trámite y decisión de un asunto (art. 29 CP), bajo la convicción de que solo de esta forma puede hacerse realidad el postulado de igualdad en la aplicación de la Ley (art. 13 CP).*

*Ambas figuras “están previstas de antiguo en todos los ordenamientos y jurisdicciones<sup>661</sup>, aunque con distintos alcances y particularidades<sup>671</sup>. Como es sabido, el impedimento tiene lugar cuando la autoridad, ex officio, abandona la dirección de un proceso, mientras que la recusación se presenta a instancia de alguno de los sujetos procesales, precisamente ante la negativa del funcionario para sustraerse del conocimiento de un caso<sup>681</sup>. En lo que se refiere concretamente a la recusación, esta parte de la premisa de que lo que se evalúa es “si el interés de quien se acusa de tenerlo es tan fuerte, que despierta en la comunidad una desconfianza objetiva y razonable de que el juez podría no obrar conforme a Derecho por el Derecho mismo, sino por otros intereses personales<sup>691</sup>.”*

122. Respetando el carácter autónomo de estas organizaciones medioambientales, de manera reiterada<sup>36</sup> la jurisprudencia de la Sección Quinta, ha indicado que en el trámite de las recusaciones en los consejos directivos, por mandato del artículo 2 de la Ley 1437 de 2011 y ante la falta de norma expresa en sus estatutos, se aplica lo dispuesto en la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su Título I, Capítulo I, artículo 12, que establece el procedimiento para su resolución<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Corte Constitucional. Sentencia C - 532 de 2015. 19 de agosto de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>36</sup> Consejo de Estado – Sección Quinta. Exp. 11001-03-28-000-2016-0008-00, Fallo de 26 de junio de 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado – Sección Quinta. Exp. 2015-0054-00, Sentencia de 04 de agosto de 2016. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Consejo de Estado – Sección Quinta. Exp. 11001-03-28-000-2016-0008-00, Fallo de 26 de junio de 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta, Auto de 9 de marzo de 2017 Rad 2017-0007-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez (E). Consejo de Estado, Sección Quinta, Rad. No. 2016-00088-00, C.P. Rocío Araujo Oñate. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Auto de 20 de agosto de 2020. Radicación número: 11001-03-28-000-2020-00001-00. M.P. Rocío Araujo Oñate. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Auto de 19 de marzo de 2020. Radicación número: 11001-03-28-000-2020-00025-00. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Auto de 20 de agosto de 2020. Radicación número: 11001-03-28-000-2019-00061-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>37</sup> Artículo 12 de la Ley 1437 de 2011: 1. Presentado el escrito de recusación, **la actuación administrativa se suspende hasta cuando la recusación sea resuelta**. Con la suspensión del procedimiento administrativo, se busca que la recusación sea resuelta antes de que el funcionario recusado participe en la actuación correspondiente, en este caso, votar en la elección del director general.

En este punto debe tenerse en cuenta que si bien la norma no establece que la suspensión deba decretarse a través de una providencia o actuación determinada, lo cierto es que el funcionario recusado no puede ejercer sus competencias, bien sea adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas, hasta tanto la recusación sea resuelta.

2. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la formulación de la recusación, el servidor recusado debe manifestar si acepta o no la causal invocada.

3. Surtido el trámite anterior, la autoridad competente debe decidir de plano la recusación dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo, esto es, sin acudir a trámites o procedimientos adicionales.

123. Es así como, el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 determina expresamente que cuando el interés general propio de la función pública entra en conflicto con el interés particular y directo del servidor público o de quien ejerza transitoriamente dicha función, este debe declararse impedido para adelantar o sustanciar las actuaciones administrativas respectivas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas. Así mismo, establece la posibilidad que en caso de no manifestar su intención de separarse del asunto, pueda ser recusado.

124. En igual sentido, el procedimiento previsto para los impedimentos y recusaciones, consagrado en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, refleja un rito específico que, entre otras cosas, vela de manera clara por la salvaguarda de la imparcialidad e independencia de la que toda actuación administrativa debe dotarse y, en tal virtud, define que estas se “suspenderá[n] desde (...) la presentación de la recusación, hasta cuando se decida”, una vez el recusado manifieste “si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación”; es decir, se garantiza que la actuación no pueda continuar, hasta tanto se hayan definido de fondo las alegaciones relacionadas con las posibles causales de impedimento o recusación.

125. Esto último quiere decir, que la actuación administrativa esto es, los trámites faltantes para adoptar la decisión de fondo deberán suspenderse hasta tanto se resuelva la necesidad o no de separar del proceso a quien tiene la capacidad de decidir sobre éste.

126. Como se señaló anteriormente, quien se encuentra en una causal de impedimento o recusación, es separado del proceso para imprimirle transparencia a la actuación y dotarla de imparcialidad. En razón de estos principios, quien resulta recusado no puede más que separarse de cualquier asunto relativo a la sustanciación de las actuaciones administrativas<sup>38</sup>, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas

127. Teniendo en cuenta que la ley adjetiva, ordenó a quien se encuentre recusado o impedido el deber de separarse de la **actuación administrativa** y el único derecho que le asiste es pronunciarse sobre la recusación, lo cual implica que no puede participar en la decisión o trámite de los impedimentos y recusaciones de personas que se encuentren en su misma situación, toda vez que, resulta innegable, que dicha decisión se adopta al interior de la actuación que proscribe su participación, por virtud de la norma establecida.

128. Así las cosas, resulta categórica la prohibición que un recusado participe de la decisión de otra recusación, pues su actuar se encuentra suspendido hasta que se le resuelva su situación, dado que no puede realizar actuación alguna dentro del proceso, del cual se le ha pedido sea apartado.

---

Finalmente esta norma establece que la autoridad competente para decidir es el superior jerárquico del recusado, si no lo tuviere, lo será la cabeza del respectivo sector administrativo y, a falta de los anteriores, el Procurador General o Regional, según el caso.”

<sup>38</sup> Artículo 11 de la Ley 1437 de 2011.

## 2.5. Quórum y mayorías

129. La Corte Constitucional<sup>39</sup> ha establecido que el *quórum* es indispensable en un Estado Social y Democrático de Derecho, en el que el debate es necesario, por ello define el *quórum* deliberatorio como el número mínimo de miembros que deben hallarse presentes en el recinto, para que se pueda entrar válidamente **a discutir** sobre los temas objeto de atención; por su parte indica que el *quórum* decisorio supone el número de miembros con el que se pueden **adoptar decisiones**, que ordinariamente es de la mitad más uno de los miembros de una corporación, de forma que se distinguen así:

*“La existencia del quórum deliberatorio mínimo no permite per se que los parlamentarios asistentes adopten decisión alguna, por lo tanto, el mismo artículo en comento establece que las decisiones sólo podrán tomarse con la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente; es decir, se establece como regla general un quórum decisorio que corresponde a la mitad más uno de los integrantes habilitados de cada corporación o comisión, quienes deben estar presentes durante todo el proceso de votación para manifestar su voluntad y resolver válidamente sobre cualquier asunto sometido a su estudio. Significa lo anterior que, únicamente se pueden entrar a adoptar decisiones cuando se ha establecido y certificado con claridad el quórum decisorio, independientemente de la modalidad de votación que se emplee”[29]. (Subrayado fuera de texto)*

130. Como se puede advertir de la cita en mención, la presencia de las mayorías no se erigen necesarias únicamente con el fin de adoptar la decisión de fondo, ellas también son requeridas para deliberar, entendido como la capacidad real para manifestar la voluntad y para resolver los asuntos sometidos a estudio en el respectivo cuerpo colegiado.

131. Igualmente, la Corte Constitucional<sup>40</sup> ha dispuesto que el único efecto de la aceptación del impedimento es inhabilitar al miembro del cuerpo colegiado para votar el asunto que por disposición legal le corresponde decidir, por lo que, en ningún momento, dicha decisión supone la afectación del *quórum* deliberatorio, salvo en aquellos casos en que los impedimentos son aceptados, y el número de los mismos tienen la entidad suficiente para comprometer el *quórum* decisorio, por lo que emana como necesario, llamar a los miembros que siguen en la lista para garantizar su debida complementación, a título de fuerza mayor, en aquellos casos en que ello sea admisible.

132. De la misma forma, ha sido unívoca la jurisprudencia de la Sección<sup>41</sup> respecto del carácter objetivo que ostenta el *quórum*, lo que impide que pueda ser objeto de interpretaciones subjetivas. En este punto, esta Sección en sus pronunciamientos ha señalado que:

<sup>39</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 087 de 2016. 24 de febrero de 2016. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>40</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 1040 de 2005. 19 de octubre de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Alvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>41</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 11 de julio de 2013. Radicación número 73001-23-31-000-2012-00162-01. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 23 de septiembre de 2015. Radicación número 19001-23-33-000-2015-00044-02. M.P. Alberto Yepes Barreiro.

*El quórum ha sido definido como el número mínimo de miembros que debe estar presente en una corporación, agrupación o asociación para que pueda deliberar o decidir. Es por ello que se habla de dos clases: **quórum deliberatorio** y **quórum decisorio**. **El primero faculta para que el órgano correspondiente pueda ejercer sus funciones y el segundo se impone para que pueda asumir la toma de decisiones**. Este precepto establece, igualmente, el número de votos mínimos que requiere un candidato para ser electo en esa corporación, es decir, consagra la denominada regla de las mayorías, entendida como el mínimo de votos que por disposición constitucional, legal o reglamentaria se necesita para que una medida o decisión se entienda aprobada en un cuerpo colegiado, en donde, como su nombre lo indica, se debe dar juego a las mayorías y minorías para que, después de un proceso dialéctico, se llegue a una decisión colectiva a partir de las voluntades individuales que concurren en su construcción. Los conceptos de quórum y mayorías no son coincidentes, el quórum es un requisito de procedibilidad para que un ente colegiado pueda válidamente desarrollar sus funciones o competencias, para que no las asuma con un número exiguo de las partes que lo componen y que, por ende, no presupone la regla de aprobación, porque aquel es un requisito mínimo indispensable para el funcionamiento y organización de cualquier cuerpo colegiado, mientras que ésta hace referencia a la votación mínima para que una determinada decisión o medida sea aprobada. La falta o ausencia de quórum como requisito de procedibilidad impide que la corporación, grupo o asociación pueda reunirse válidamente para cumplir sus tareas, mientras las mayorías inciden frente a una decisión específica o propiamente dicha. El quórum es, entonces, un elemento objetivo que parte del total de miembros que por disposición constitucional, legal o reglamentaria conforman un cuerpo colegiado, cuya definición está en la Constitución, en la ley o en la norma de constitución del respectivo órgano y que define el marco de sus competencias. La naturaleza del quórum impide que éste pueda ser objeto de interpretaciones, porque precisamente su carácter objetivo es el que determina cuándo puede sesionar y decidir en forma válida un órgano en el que la voluntad colectiva se construye a partir de la reunión de las voluntades individuales. En otros términos, si no hay quórum no hay ninguna posibilidad de que el respectivo cuerpo se reúna para el cumplimiento de sus funciones, y, en el evento en que lo haga, éstas no tendrán validez, pues se requiere de un mínimo de asistentes. (Negrillas y subrayado fuera de texto).*

133. Como se desprende de la cita anterior, las mayorías para la toma de decisiones la determina el número mínimo de votos que se requieren para adoptar una resolución, lo cual supone que es un concepto diferente al *quórum*, en tanto este último, se erige como la proporción o el número de asistentes que se requieren para que una sesión de un cuerpo colegiado pueda comenzar o adoptar una decisión formalmente válida. Dicho en otras palabras, el quorum deliberatorio es el número mínimo de miembros de la respectiva comisión que deben hallarse presentes para que el cuerpo colegiado pueda entrar válidamente a discutir sobre los temas objeto de atención. El quorum decisorio, corresponde al número mínimo de miembros de un cuerpo colegiado que deben estar presentes durante todo el proceso de votación para que aquélla pueda resolver válidamente cualquiera de los asuntos sometidos a su estudio.

134. Ello es así porque cuando hay quorum deliberatorio se habilita el espacio para proceder a hacer el estudio y análisis del asunto puesto a consideración, mientras que el concepto de quorum decisorio corresponde a las mayorías establecidas en el ordenamiento jurídico para adoptar legalmente la decisión.

## 2.6. Requisito de experiencia en asuntos ambientales

135. El artículo 24 de la Ley 99 de 1993, dispuso que dentro de los órganos de dirección y administración están la Asamblea Corporativa, el Consejo Directivo y el Director General. Así mismo, su artículo 28 dispone que el Director General será el representante legal de la Corporación y deberá ser nombrado por el Consejo Directivo para un período de 4 años, contados a partir del 1° de enero de 2012 y podrá ser reelegido, por una sola vez.

136. En cuanto a las calidades para ser nombrado Director General, el artículo 21 del Decreto 1768 de 1994, “*por el cual se desarrolla parcialmente el literal h) del Artículo 116 en lo relacionado con el establecimiento, organización o reforma de las corporaciones autónomas regionales y de las corporaciones de régimen especial, creadas o transformadas por la Ley 99 de 1993*” dispuso que deberá cumplir los siguientes requisitos:

*“a) Título profesional universitario; b) Título de formación avanzada o de posgrado, o, tres (3) años de experiencia profesional; Experiencia profesional de 4 años adicionales a los requisitos establecidos en el literal anterior de los cuales por lo menos uno debe ser en actividades relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables o haber desempeñado el cargo de director general de corporación, y (...) e) Tarjeta profesional en los casos reglamentados por la ley”*

137. El anterior contenido normativo, fue replicado en el artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2015, “*Por medio del cual se expide el Decreto Único*” y en el artículo 48 de la Resolución 1308 de 2005, que contiene los Estatutos de CORPOCESAR.

138. Sobre el requisito específico, referente a las actividades relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, ha indicado la Sección que este no implica la exclusividad en el ejercicio de una determinada función ni debe tener un el carácter principal, así:

*En tal sentido, se advierte que esta Sección ya ha analizado la experiencia específica en trámites eleccionarios similares al que nos ocupa, a efectos de determinar si la acreditada por el demandado corresponde o no a experiencia en actividades relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables y, para tal efecto, ha definido que en los requisitos para el cargo de director general de una corporación autónoma regional, no se imponen como condiciones la exclusividad y/o el carácter principal respecto de dichas actividades para acreditar la experiencia en medio ambiente y recursos naturales no renovables<sup>42</sup>. (Subrayado fuera de texto).*

139. Conforme con lo expuesto, y teniendo claros los conceptos de las faltas absolutas y relativas de algunos miembros del consejo directivo de las corporaciones autónomas, *quorum* deliberatorio, mayorías para la adopción de decisiones y requisitos para acceder al empleo de director general, se procederá a resolver el problema jurídico planteado en el caso concreto.

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 1 de febrero de 2018, radicación Número: 11001 03 28 000 2016 00083 00. M.P: Rocío Araujo Oñate. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de enero de 2014, radicación Número: 11001 03 28 000 2012 00058 00. M.P: Alberto Yepes Barreiro.

## 2.7. Caso concreto

### 2.7.1. Análisis de la forma en que se resolvieron las faltas absolutas

140. En el caso de autos, las solicitudes referentes a la declaratoria de falta absoluta de algunos miembros, fueron las siguientes:

Fecha	Nombre del solicitante	Nombre del implicado	Contenido de la Solicitud
23 de octubre de 2019 8:50 am	Cristina Camelo Callejas	José Tomás Márquez Fragozo (Representante de las comunidades negras).	El señor, al parecer no asistió a dos reuniones consecutivas. Se solicita que se resuelva la situación de falta absoluta <b>y de ser el caso se llame al suplente si lo hubiere.</b>
23 de octubre de 2019 9:13 am	Gerardo Zuleta	José Tomás Márquez Fragozo y Pedro Daza Cáceres (Representantes de las comunidades negras e indígenas, respectivamente)	Se solicita que se separen del Consejo Directivo por estar en falta absoluta, que se les impida votar para Director y que se compulse copias a la Procuraduría General de la Nación para se determine si los señores incurrieron en falta disciplinaria.
<b>FALTA ABSOLUTA</b>			

141. Como se pudo apreciar en la recopilación normativa, la Resolución 128 de 2000 en el literal g) de su artículo 9, estableció como una causal para que se materialice una falta absoluta para los representantes de las comunidades indígenas o étnias la “Inasistencia a más de dos reuniones seguidas del Consejo Directivo *sin justa causa*”, lo cual implica la configuración de tres circunstancias para que opere la falta, esto es:

- i) La ausencia del miembro del consejo
- ii) A más de dos reuniones seguidas
- iii) Sin justa causa

142. A su vez el literal f) del artículo 2.2.8.5.1.9 del Decreto 1076 de 2015 para el representante de la comunidades negras establece que la falta absoluta se genera por “Inasistencia a dos reuniones consecutivas del Consejo Directivo *sin justa causa*”; es decir se exige también la concurrencia de tres elementos:

- i) Inasistencia
- ii) a dos reuniones consecutivas
- iii) Sin justa causa

143. Cada una de las disposiciones anteriores tiene sus particularidades. Es así como para el representante de las comunidades indígenas la inasistencia debe ser por lo menos a tres sesiones seguidas, en tanto que para el representante de comunidades negras con la ausencia a dos sesiones es suficiente.

144. En el informe del secretario en el Acta No. 10 del Consejo Directivo<sup>43</sup>, se aprecia lo siguiente:

<sup>43</sup> Folios 43 -47 del cuaderno No. 1

### 3. ESTUDIO Y RESOLUCIÓN DE RECUSACIONES

- A. El SECRETARIO procede a leer la recusación de CRISTINA CAMELO CALLEJAS contra el Consejero PEDRO DAZA CÁCERES, Representante de las Comunidades Indígenas, **al considerar que éste ha dejado de asistir a tres (3) sesiones consecutivas del Consejo Directivo, sin una justificación válida** a la luz de la Resolución No. 128 de 2000, artículo 9, en lo referente a FALTAS ABSOLUTAS, literal g). El PRESIDENTE pregunta al SECRETARIO, quien puede confirmar esta situación, se responde que efectivamente el Consejero PEDRO DAZA CÁCERES dejó de asistir a las sesiones del 20 de septiembre (ordinaria), 11, 21 y 23 de octubre (extraordinarias).
- B. El SECRETARIO procede a leer la recusación de CRISTINA CAMELO CALLEJAS contra el Consejero JOSE TOMÁS MÁRQUEZ FRAGOSO, Representante de las Comunidades Negras, **al considerar que éste ha dejado de asistir a dos (2) sesiones consecutivas del Consejo Directivo, sin una justificación válida** y a la luz del Decreto No. 1523 de 2003, artículo 9, en lo referente a FALTAS ABSOLUTAS, literal f). El PRESIDENTE pregunta al SECRETARIO, quien puede confirmar esta situación, se responde que efectivamente el Consejero JOSE TOMÁS MÁRQUEZ FRAGOSO dejó de asistir a las sesiones del 11, 21 y 23 de octubre (extraordinarias).
- C. Seguidamente, se procede a leer una recusación en igual sentido de GERARDO ZULETA, contra los Consejeros PEDRO DAZA CÁCERES y JOSÉ TOMÁS MÁRQUEZ FRAGOSO, Representante Comunidades Negras, por la no asistencia a reuniones del Consejo Directivo sin justa causa.

145. Posteriormente, se propuso que se escuchara a los consejeros “recusados” y se lee lo siguiente:

*El Presidente pregunta al directivo DAZA CÁCERES si acepta o no la causal de recusación contra él propuesta. Este manifestó que no la aceptaba, **por una razón que tiene toda la justificación es que como lo conoce el Consejo Directivo mantiene amenazas contra su vida, por lo tanto sus desplazamientos son no solo reservados sino que no se informan previamente por razones estrictas de seguridad**; por su parte el Consejero JOSÉ TOMÁS MÁRQUEZ FRAGOSO, pregunta si existe un plazo para presentar las excusas respectivas, pues él se encontraba en una de esas fechas en consulta oftalmológica, además que en todo caso la información que tenía bien claro que una son las causales de impedimentos o recusaciones y otras bien diferentes son las causales de faltas absolutas. Por todo esto, insistió, no se aceptaba las razones de la recusación.*

**El PRESIDENTE propone que los Consejeros permanezcan en el recinto con voz pero sin voto**, el doctor CAICEDO acoge esta propuesta mientras el Consejo Directivo toma una decisión de fondo.

*Se somete a consideración la propuesta del PRESIDENTE, de mantener con voz pero sin voto; el doctor CAICEDO acoge esta propuesta mientras el Consejo Directivo toma una decisión de fondo.*

*Se somete a consideración la propuesta del PRESIDENTE, de mantener con voz pero sin voto a los Consejeros PEDRO DAZA CÁCERES y JOSÉ TOMÁS MÁRQUEZ FRAGOSO; se acoge por unanimidad.*

146. Sea lo primero señalar, que la petición de separar a los dos miembros del consejo, fue radicada el 24 de octubre de 2019, por la señora Cristina Camelo, petición en la cual se pedía evaluar la condición de los ciudadanos al interior del consejo directivo.

147. Al revisar lo acontecido con la decisión sobre las faltas absolutas, se puede apreciar que el Consejo Directivo sorprendió a los dos consejeros con esta actuación, pues con una valoración meramente aritmética de las reuniones a las que no se asistió, se decidió aplicar una consecuencia desfavorable, como lo fue la privación de su derecho de votar, prescindiendo de un debido proceso, decisión que a todas luces es manifiestamente ilegal, dado que tal decisión no se encuentra dentro del marco de sus funciones.

148. A juicio de la Sala, en el caso de los literales mencionados en los dos reglamentos, la valoración de los elementos para que se configure la falta absoluta, le compete al Consejo Directivo por tratarse de un asunto propio de organización interna y por ser la dependencia que puede acreditar la asistencia de los respectivos miembros a las sesiones; no obstante ello, no le compete determinar o censurar el derecho fundamental del voto de ninguno de los miembros de éste, dado que dicha facultad no se encuentra en la ley. Si la excusa es injustificada en dichas ausencias, la única consecuencia es que se declara la falta absoluta y en su reemplazo se habilita al suplente para asistir y gozar de todos los derechos en garantía de la participación del correspondiente sector.

149. Por el contrario, la norma estatutaria, el acto administrativo del Ministerio del Medio Ambiente y el Decreto 1523 de 2003, señalan que ante la materialización de la falta lo que procede es el llamamiento, por así decirlo del representante suplente y no, coartar el derecho de las comunidades negras y etnias, que valga resaltar son objeto de especial protección por la CADH, la Constitución y la ley y por ello, están llamadas a participar en el proceso electoral del director general de la Corporación, decisión que es de las más importantes al interior del ente medioambiental.

150. Asimismo, como la norma prevé que es la inasistencia “*sin justa causa*” la que genera la consecuencia de la falta absoluta, es necesario que se surta un procedimiento breve y sumario en el que se le corra traslado al miembro respectivo de la solicitud o la constancia de la falla respectiva a las reuniones establecidas en los reglamentos, de forma que el implicado pueda aportar en el término que establezca el Consejo Directivo, las pruebas que considere pueden justificar sus ausencias.

151. Coincide la Sala con el Ministerio Público, en que mientras se decide la configuración de la falta absoluta, se debe suspender cualquier procedimiento decisorio de la entidad, con el fin de garantizar la participación efectiva del estamento que se encuentra implicado, de tal modo que una vez sea adoptada la decisión de si se configura o no la respectiva falta absoluta, sea claro si continúa participando el titular o el suplente según el caso.

152. De esta forma, solamente después de que el implicado ha tenido la oportunidad de conocer que se va a iniciar un procedimiento de declaratoria de falta absoluta, debe presentar las pruebas que dan cuenta de la justificación de la inasistencia, para que el cuerpo colegiado valore las mismas para determinar la

configuración o no de la causal que lo excluye del órgano rector. Ello sucede al interior del Consejo Directivo con el *quórum* y la mayoría dispuesta en sus estatutos para la adopción de decisiones ordinarias, de tal manera, que podrá establecer si declara la falta absoluta y en el caso de aprobarlo, proceder a informar al suplente para que siga actuando por el tiempo restante.

153. Por lo tanto, dado que las solicitudes de falta absoluta fueron recibidas el 23 de octubre de 2019, se debió correr traslado de las mismas junto con el informe de la secretaría de las sesiones a las que no se había asistido a cada uno de los representantes implicados, disponiendo de un término breve y sumario para que presentara sus descargos y pruebas, suspendiendo el proceso de elección hasta tanto el Consejo Directivo determinara la procedencia de declaratoria o no de las respectivas faltas absolutas y, en consecuencia, se estableciera el suplente, con quién debía continuar la participación en el cuerpo colegiado; esto es, la comunidad que se representa a través de su vocero principal o el suplente según el caso.

154. En el caso de autos, en el acta se aprecia que se escuchó a quienes se les podría declarar la falta absoluta; no obstante, el Consejo Directivo, sin ningún fundamento legal, decidió privarlos del derecho al voto, es decir les cercenó su derecho político a elegir, aplicando una sanción, la cual se trata de una consecuencia desfavorable que limita sus derechos y los de las comunidades que representan, consecuencia que no se encuentra prevista en ninguna norma, con lo que también cercenó el derecho al debido proceso y afectó el *quórum* decisorio, como se explicará más adelante.

155. Con los antecedentes antes mencionados, es claro para la Sala que el Consejo Directivo de CORPOCESAR, no tenía ningún fundamento legal para privar del derecho al voto a los señores José Tomás Márquez Fragozo y Pedro Daza Cáceres, quienes además representan a las minorías étnicas en el corporado. Al revisar la Resolución 128 de 2000 y Decreto 1535 de 2003 en sus artículos 9 y 10 normas reproducidas en el Decreto Reglamentario 1076 de 2015, no se advierte que se encuentre tipificada la consecuencia desfavorable de quitarle el derecho al voto a un miembro del Consejo Directivo, como medida transitoria mientras se decide lo concerniente a la declaratoria de la falta absoluta, determinación que no solo limitó los derechos de los miembros del consejo, sino de las comunidades que representan en detrimento de su prerrogativa de participar en la elección del director.

156. Por manera que, al resultar ilegal la decisión adoptada al interior del Consejo Directivo de CORPOCESAR, emana claro que el *quorum* seguía siendo de 13 y no de 11 miembros, como erróneamente lo precisó el presidente del corporado, la parte demandada y la agente del ministerio público en sus alegatos de conclusión y concepto, respectivamente.

## 2.6.2. Análisis de la forma en que se resolvieron las recusaciones

157. Advierte la Sala, que los estatutos de la Corporación Autónoma del Cesar – CORPOCESAR se encuentran contenidos en la Resolución No. 1308 de 2005, en la que no se determinó de forma expresa, lo concerniente al trámite de los impedimentos y las recusaciones, por lo que de acuerdo con lo previsto en el artículo 2 de la Ley 1437 de 2011, se debe proceder a dar aplicación del procedimiento establecido en el artículo 12 *ídem*.

158. Al tener claras las reglas procedimentales que rigen el presente trámite de decisión de las recusaciones, se analizarán las presentadas, a continuación:

Fecha	Recusante	Recusado	Causal
24 de octubre de 2019 <sup>44</sup>	Gerardo Zuleta	Sergio Rafael Araújo Castro, representante del Presidente de la República	Solicita suspensión del proceso porque no se ha decidido recusación
		Viannys Inés Guerra Rodríguez, representante organizaciones sin ánimo de lucro y ONG'S	Solicita suspensión del proceso porque no se ha decidido recusación
		Didier Urán Torres, representante organizaciones sin ánimo de lucro y ONG'S	Solicita suspensión del proceso porque no se ha decidido recusación
23 de octubre de 2019 9:05 am <sup>45</sup>	Gonzalo Raúl Gómez Soto	Sergio Rafael Araújo Castro, representante del Presidente de la República	Conflicto de interés – artículo 11 numerales 1 y 8 de la Ley 1437 de 2011 porque se viene suscitando una situación irregular en relación a que el señor Araújo viene prejuzgando a través de mensajes de texto en comunicación directa con el candidato Gómez Soto, lo que se podría llamar que está vaticinando sobre la suerte del señor Gómez.
		Viannys Inés Guerra Rodríguez, representante organizaciones sin ánimo de lucro y ONG'S	Conflicto de interés – artículo 11 numerales 1 y 8 de la Ley 1437 de 2011 porque el candidato a director general Julio Berdugo Pacheco, en su función de miembro del comité para la revisión y evaluación de documentos, ayudó a posicionar en el cargo al Consejero.
			Conflicto de interés – artículo 11 numerales

<sup>44</sup> Folios 80 – 81 del cuaderno No. 1

<sup>45</sup> Folios 119 – 131 del cuaderno No. 1



23 de octubre de 2019 11:18 am <sup>46</sup>	Gonzalo Raúl Gómez Soto	Didier Urán Torres, representante organizaciones sin ánimo de lucro y ONG'S	1 y 8 de la Ley 1437 de 2011 porque el candidato a director general Julio Berdugo Pacheco, en su función de miembro del comité para la revisión y evaluación de documentos, ayudó a posicionar en el cargo al Consejero
		Limber Redondo De Armas – como suplente	Conflicto de interés – artículo 11 numerales 1 y 8 de la Ley 1437 de 2011 porque el candidato a director general Julio Berdugo Pacheco, en su función de miembro del comité para la revisión y evaluación de documentos, ayudó a posicionar en el cargo al Consejero
24 de octubre de 2019 – 8:44 a.m <sup>47</sup>	Gonzalo Raúl Gómez Soto	Patricia Díaz Hamburger, representante de gremios productivos	Conflicto de interés – artículo 11 numerales 1 y 8 de la Ley 1437 de 2011 porque el candidato a director general Julio Berdugo Pacheco, en su función de miembro del comité para la revisión y evaluación de documentos, ayudó a posicionar en el cargo al Consejero. Vulneración del artículo 126 de la Constitución Política – Tú me eliges yo te elijo
		Julio Cesar Lozano Mejía, representante de los gremios productivos	Conflicto de interés – artículo 11 numerales 1 y 8 de la Ley 1437 de 2011 porque el candidato a director general Julio Berdugo Pacheco, en su función de miembro del comité para la revisión y evaluación de documentos, ayudó a posicionar en el cargo al Consejero. Vulneración del artículo 126 de la Constitución Política – Tú me eliges yo te elijo
			Conflicto de interés – artículo 11 numerales 1 y 8 de la Ley 1437 de 2011 porque el candidato a director

<sup>46</sup> Folios 111 – 118 del cuaderno No. 1

<sup>47</sup> Folios 82 – 97 del cuaderno No. 1

		Jose Rafael Fernández y David de la Rosa como representantes suplentes	general Julio Berdugo Pacheco, en su función de miembro del comité para la revisión y evaluación de documentos, ayudó a posicionar en el cargo al Consejero. Vulneración del artículo 126 de la Constitución Política – Tú me eliges y te elijo
24 de octubre de 2019 9:55 am <sup>48</sup>	Gonzalo Raúl Gómez Soto	Pedro Antonio Daza Cáceres, representante de las comunidades indígenas	Conflicto de interés – artículo 11 numerales 1 y 8 de la Ley 1437 de 2011 porque los candidatos a director general Julio Berdugo Pacheco y Oscar Pinzón Joiro, en su función de miembros del comité para la revisión y evaluación de documentos, ayudaron a posicionar en el cargo al Consejero. Vulneración del artículo 126 de la Constitución Política – Tú me eliges y te elijo

159. En el Acta No. 010 de 24 de octubre de 2019, el Consejo Directivo de CORPOCESAR, en el numeral 3 denominado *ESTUDIO Y RESOLUCIÓN DE LAS RECUSACIONES*, se puede apreciar en los literales D, E, F, G, H que se dio traslado a cada uno de los consejeros recusados, los cuales no aceptaron la recusación<sup>49</sup> y se retiraban del recinto cada vez que se iba a decidir su respectiva situación.

160. De acuerdo con los escritos de recusación, de los 13 miembros que asistieron a la sesión del 24 de octubre de 2019, fueron afectados por recusaciones en total 6 consejeros y con limitación del derecho al voto a los 2 representantes de las comunidades negras e indígenas, concurriendo en éste último un impedimento, así:

	Nombre del Consejero	Recusación	
		Si	No
1	Francisco Ovalle Angarita – Gobernador del Cesar		X
2	Sergio Araujo Castro – Representante del Presidente de la República	X	
3	Fabián Mauricio Caicedo – Delegado del Ministro del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible		X
4	Henry Alí Montes Montealegre – Alcalde municipio de Aguachica		X
5	Maritza Pérez Ramírez – Alcalde municipio de Chimichagua		X

<sup>48</sup> Folios 98 - 110 del cuaderno No. 1

<sup>49</sup> Folios 43 a 47 del cuaderno No. 1.

6	Juan Francisco Villazón Tafur – Alcalde municipio de Pueblo Bello		X
7	Oscar Guillermo Angulo Mejía – Delegado del Alcalde del municipio de Paso		X
8	Julio Cesar Lozano Mejía – representante del sector productivo	X	
9	Patricia Díaz Hamburger – Representante del sector productivo	X	
10	Didier Urán Torres – Representante ONG´S	X	
11	Vianny Inés Guerra Rodríguez – Representante de las ONG´S	X	
12	Pedro Daza Cáceres – Representante de las comunidades indígenas	X	
13	José Tomás Márquez Fragozo – Representante de las comunidades indígenas*		X

\*Pero se le limitó su derecho de participación.

161. A su vez, las recusaciones se decidieron de la siguiente forma:

I) Recusación contra la **Consejera Patricia Díaz Hamburger** – representante del sector productivo. Se negó por improcedente, esto es por no estar tipificada como causal de recusación y votaron así:

No.	Calidad del miembro en la que actúa	Sentido del voto	Recusado
1.	Presidente	Niega	No
2.	Delegado del Ministro del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	Niega	No
3.	Representante del Presidente de la República	Niega	Si
4.	Alcalde de Aguachica	Niega	No
5.	Alcalde de Chimichagua	Niega	No
6.	Alcalde de Pueblo Bello	Niega	No
7.	Delegado del alcalde de El Paso	Niega	No
8.	Representante ONG´S	Niega	Si
9.	Representante ONG´S	Niega	Si
10.	Julio Cesar Lozano – representante sector productivo	Se abstiene	Si
Total		9 Niega y 1 abstención	Se niega la recusación

162. El quorum deliberatorio<sup>50</sup> es de la mitad más uno **de los miembros del consejo directivo**, esto es 7, dado que su base de cálculo es sobre los 13 ciudadanos que lo conforman.

163. En razón de ello, en este caso asistieron 10 consejeros, de los cuales 4 estaban recusados y 3 de éstos lo fueron por la misma circunstancia de la señora Díaz Hamburger. De ello se concluye que no existía quorum deliberatorio, al quedar habilitados tan solo 6 miembros de los 13 que componen el consejo directivo, y, por ello, tampoco puede existir decisión válida respecto de la consejera Patricia Díaz Hamburger, toda vez que la resolución del asunto depende de la existencia del mínimo deliberativo.

<sup>50</sup> Artículo 41 de los estatutos de CORPOCESAR: El Consejo Directivo podrá deliberar **válidamente** con la mitad más uno de sus miembros.

II) Recusación contra el señor **Julio Cesar Lozano Mejía** – representante sector productivo. Se negó la recusación, con la siguiente votación:

No.	Calidad del miembro en la que actúa	Sentido del voto	Recusado
1.	Presidente	Niega	No
2.	Delegado del Ministro del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	Niega	No
3.	Representante del Presidente de la República	Niega	Si
4.	Alcalde de Aguachica	Niega	No
5.	Alcalde de Chimichagua	Niega	No
6.	Alcalde de Pueblo Bello	Niega	No
7.	Delegado del alcalde de El Paso	Niega	No
8.	Representante ONG`S	Niega	Si
9.	Representante ONG`S	Niega	Si
10.	Patricia Díaz Hamburger – representante sector productivo	Se abstiene	Si
Total		9 Niega y 1 abstención	Se niega la recusación

164. Al igual que en el caso anterior, asistieron 10 consejeros, de los cuales 4 estaban recusados y 3 lo fueron por la misma circunstancia del señor Lozano Mejía y, frente a la señora Díaz Hamburger, no se podía predicar que se había resuelto su situación de recusada, dado que la misma no se adoptó en forma legal.

165. Siendo así las cosas, no existía quorum deliberatorio al quedar habilitados tan solo 6 miembros de los 13 que componen el consejo directivo y por ello, tampoco puede existir decisión válida respecto del consejero Julio Cesar Lozano Mejía.

III) Recusación contra el señor **Pedro Daza Cáceres** – representante de las comunidades indígenas. Se negó la recusación con la siguiente votación:

No.	Calidad del miembro en la que actúa	Sentido del voto	Recusado
1.	Presidente	Niega	No
2.	Delegado del Ministro del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	Niega	No
3.	Representante del Presidente de la República	Niega	Si
4.	Alcalde de Aguachica	Niega	No
5.	Alcalde de Chimichagua	Niega	No
6.	Alcalde de Pueblo Bello	Niega	No
7.	Delegado del alcalde de El Paso	Niega	No
8.	Representante ONG`S	Niega	Si
9.	Representante ONG`S	Niega	Si
10.	Representante de sector productivo – Julio Cesar Lozano Mejía	Niega	Si
11.	Patricia Díaz Hamburger – representante sector productivo	Niega	Si
Total		11 Niega	Se niega la recusación

166. En este trámite, asistieron 11 consejeros, de los cuales 5 estaban recusados y 4 lo fueron por la misma circunstancia del señor Daza Cáceres y frente a los señores Díaz Hamburger y Lozano Mejía, de quienes no se podía predicar que se había resuelto su situación de recusados, dado que la misma no se adoptó en forma legal.

167. Siendo así las cosas, no existía quorum deliberatorio al quedar habilitados tan solo 6 miembros de los 13 que componen el consejo directivo y por ello, tampoco puede existir decisión válida respecto del consejero Julio Cesar Lozano Mejía.

IV) Recusación contra la señora **Vianny Inés Guerra Rodríguez** – representante de las organizaciones sin ánimo de lucro ONG'S. Se negó la recusación con la siguiente votación:

No.	Calidad del miembro en la que actúa	Sentido del voto	Recusado
1.	Presidente	Niega	No
2.	Delegado del Ministro del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	Niega	No
3.	Representante del Presidente de la República	Niega	Si
4.	Alcalde de Aguachica	Niega	No
5.	Alcalde de Chimichagua	Niega	No
6.	Alcalde de Pueblo Bello	Niega	No
7.	Delegado del alcalde de El Paso	Niega	No
8.	Didier Urán Torres - Representante ONG`S	Se abstiene	Si
9.	Representante de sector productivo	Niega	Si
10.	Representante sector productivo	Niega	Si
Total		9 Niega y 1 abstención	Se niega la recusación

168. En este trámite, asistieron 10 consejeros, de los cuales 4 estaban recusados y 3 lo fueron por la misma circunstancia de la señora Guerra Rodríguez y frente a los señores Díaz Hamburger y Lozano Mejía, no se podía predicar que se había resuelto su situación de recusados, dado que la misma no se adoptó en forma legal.

169. Siendo así las cosas, no existía quorum deliberatorio al quedar habilitados tan solo 6 miembros de los 13 que componen el consejo directivo y por ello, tampoco puede existir decisión válida respecto de la consejera Vianny Inés Guerra Rodríguez.

V) Recusación contra el señor **Didier Urán Torres** – representante de las organizaciones sin ánimo de lucro ONG'S. Se negó la recusación con la siguiente votación:

No.	Calidad del miembro en la que actúa	Sentido del voto	Recusado
1.	Presidente	Niega	No
2.	Delegado del Ministro del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	Niega	No
3.	Representante del Presidente de la República	Niega	Si
4.	Alcalde de Aguachica	Niega	No
5.	Alcalde de Chimichagua	Niega	No
6.	Alcalde de Pueblo Bello	Niega	No
7.	Delegado del alcalde de El Paso	Niega	No
8.	Vianny Inés Guerra Rodríguez - Representante ONG`S	Se abstiene	Si
9.	Representante de sector productivo	Niega	Si
10.	Representante sector productivo	Niega	Si

Total	9 Niega y 1 abstención	Se niega la recusación
-------	------------------------	------------------------

170. En este trámite, asistieron 10 consejeros, de los cuales 4 estaban recusados y 3 lo fueron por la misma circunstancia del señor Didier Urán Torres y frente a los señores Díaz Hamburger, Vianny Guerra Rodríguez y Lozano Mejía, no se podía predicar que se había resuelto su situación de recusados, dado que la misma no se adoptó en forma legal.

171. Siendo así las cosas, no existía quorum deliberatorio al quedar habilitados tan solo 6 miembros de los 13 que componen el consejo directivo y por ello, tampoco puede existir decisión válida respecto del consejero Urán Torres.

VI) Recusación contra el señor **Sergio Rafael Araújo Castro** – representante del Presidente de la República. Se negó la recusación con la siguiente votación:

No.	Calidad del miembro en la que actúa	Sentido del voto	Recusado
1.	Presidente	Niega	No
2.	Delegado del Ministro del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	Niega	No
3.	Alcalde de Aguachica	Niega	No
4.	Alcalde de Chimichagua	Niega	No
5.	Alcalde de Pueblo Bello	Niega	No
6.	Delegado del alcalde de El Paso	Niega	No
7.	Representante ONG`S	Niega	Si
8.	Representante ONG`S	Niega	Si
9.	Representante de sector productivo	Niega	Si
10.	Representante de sector productivo	Niega	Si
Total		10 Niega	Se niega la recusación

172. En este trámite, asistieron 10 consejeros, de los que a 4 no se les podía predicar que se había resuelto su situación de recusados, dado que la misma no se adoptó en forma legal.

173. Siendo así las cosas, no existía quorum deliberatorio al quedar habilitados tan solo 6 miembros de los 13 que componen el consejo directivo y por ello, tampoco puede existir decisión válida respecto del consejero Araújo Castro.

174. De lo anterior, se puede apreciar que en la decisión de la recusación de cada uno de los seis miembros, votaron sus compañeros que a su turno se encontraban recusados, lo cual afecta el principio de imparcialidad como lo indicó la Sala cuando decidió el recurso de reposición contra la determinación de decretar la suspensión provisional del acto electoral demandado; sin embargo, la sola comisión de esta irregularidad no es suficiente para decidir la nulidad del acto electoral, pues ya se ha señalado por esta Corporación<sup>51</sup> que ella debe tener una incidencia de tal magnitud que afecte de forma directa el sentido de la decisión. En

<sup>51</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 23 de marzo de 2017. Radicado: 25000-23-41-000-2016-00219-01. M.P.: Rocío Araújo Oñate. Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 27 de enero de 2011. Expediente No.11001-03-28-000-2010-00015-00. M.P.: Filemón Jiménez Ochoa. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 25 de septiembre de 2015, Radicación N° .11001-03-28-000-2014-00132-00 M.P: Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 27 de octubre de 2016, Radicado No. 52001-23-33-000-2016-00115-01. M.P: Carlos Enrique Moreno Rubio.

el caso de autos se debe estudiar el *quórum* deliberatorio y el decisorio, con el fin de establecer si este se vió afectado.

### 2.6.3. Análisis del quórum requerido para que el Consejo directivo de CORPOCESAR pueda deliberar y decidir

175. La Resolución 1308 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que contiene los estatutos de CORPOCESAR, sobre la conformación del Consejo directivo prevé lo siguiente:

*“ARTÍCULO 23. Integración del Consejo Directivo. El Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar estará integrado por:*

- a. El Gobernador del Departamento del Cesar o su delegado, quien lo presidirá.*
- b. Un (1) representante del Presidente de la República.*
- c. Un (1) representante del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.*
- d. Cuatro (4) alcaldes de los municipios de la jurisdicción de la Corporación, elegidos por la Asamblea Corporativa para períodos de un (1) año por el sistema de cuociente electoral, de manera que queden representadas las diferentes subregiones de la jurisdicción de la Corporación.*
- e. Dos (2) representantes del sector privado, elegidos por la Asamblea Corporativa para periodos de tres (3) años.*
- f. Dos (2) representantes de las entidades sin ánimo de lucro, que tengan su domicilio en el área de jurisdicción de CORPOCESAR y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, para periodos de tres (3) años.*
- g. Un (1) representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la Corporación, elegido por ellas mismas, para periodos de tres (3) años.*
- h. Un (1) representante de las comunidades negras<sup>52</sup>.*

*PARÁGRAFO 1. Los Alcaldes que conforman el Consejo Directivo podrán delegar su participación en las reuniones, en un empleado público del nivel directivo o asesor de la respectiva entidad.*

*PARÁGRAFO 2. Salvo el caso de los Alcaldes, el período de los miembros que resultan de procesos de elección, coincidirá con el del Director General de la Corporación, conforme lo dispone el artículo 8 del Decreto 2555 de 1997 o la norma que lo modifique”*

176. Con respecto al *quórum*, la misma normativa señala:

*ARTÍCULO 41.- Quórum.- El Consejo Directivo podrá deliberar válidamente con la mitad más uno de sus miembros.*

*Parágrafo. No cabe recurso contra las decisiones del Consejo Directivo.*

*ARTÍCULO 42. Decisiones y mayorías. Las decisiones del Consejo Directivo se adoptarán con el voto de la mitad más uno de los asistentes, siempre que haya quórum para deliberar.*

*La elección del Director General requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los integrantes del Consejo Directivo, entendida esta como la mitad más uno de sus miembros. La remoción requerirá el voto unánime de las dos terceras partes de los miembros del Consejo Directivo, y por las causales que establezca la ley.*

<sup>52</sup> No está en la resolución pero es obligación de acuerdo con el artículo 56 de la Ley 70 de 1993.

177. Como puede observarse de los artículos citados de los estatutos vigentes de CORPOCESAR, el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma está conformado por 13 personas; para deliberar requiere la mitad más uno de sus integrantes y como se trata de seres humanos no podemos hablar de cifras fraccionadas, esto es seis punto cinco (6.5), de forma que “más de la mitad” ha de entenderse simplemente como el entero superior a la mitad. Para el caso equivaldría a la presencia de **siete (7) integrantes**, como ha sido reiterado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>53</sup> en sentencias de control abstracto de constitucionalidad, que al tenor del artículo 243 de la Carta tienen un carácter obligatorio para todos los operadores jurídicos.

178. En la recopilación teórica se precisó que el *quórum* debe estar contenido en una norma de carácter general, de ahí que se predique su carácter objetivo. En este caso, fue definido en los estatutos de la Corporación y no se puede cambiar por la voluntad de los miembros del Consejo Directivo. De ahí, que no sean de recibo las interpretaciones planteadas por el apoderado del demandado ni las de la delegada del Ministerio Público, pues en los dos casos, se deja la consideración del *quórum* a aspectos subjetivos, como se entrará a analizar.

179. En la interpretación del apoderado del demandado, se indicó que el *quórum* deliberatorio y decisorio del Consejo Directivo de CORPOCESAR, se modificó dado que dos personas fueron privadas del derecho al voto; por lo tanto, el cómputo para la adopción de decisiones ya no se debería hacer sobre 13 que fueron los asistentes, sino sobre 11. Aceptar la anterior postura, significaría avalar el proceder irregular de la entidad, de limitar la participación de dos de sus miembros, sin ningún sustento legal y sin competencia, lo cual daría pie para que se adopten decisiones que no encuentran un sustento legal y que van en detrimento del principio democrático de representación de los distintos estamentos que componen este órgano colegiado en las corporaciones autónomas regionales.

180. Tampoco comparte la Sala, la nueva posición adoptada por el ministerio público, respecto del *quórum* decisorio y mayorías. Se presenta consenso en que el *quórum* deliberatorio es de 7 miembros porque son 13 los integrantes del consejo directivo de acuerdo con el artículo 23 de los estatutos. Sin embargo, el

<sup>53</sup> Corte Constitucional. Sentencia C - 784 de 2014. “41. En la jurisprudencia de la Corte, en el derecho comparado, en la doctrina y en la práctica parlamentaria, cuando se tiene en cuenta el caso de las asambleas impares, se concibe la mayoría absoluta o bien como cualquier número entero superior a la mitad de los integrantes,<sup>[30]</sup> o bien como más de la mitad de los integrantes,<sup>[31]</sup> o bien como la mayoría de los integrantes de una célula.<sup>[32]</sup> Si la Corporación está integrada por un número par –y tiene 102 miembros-, la mayoría absoluta es 52 o más; si la conforma un número impar –y tiene 105 miembros- la mayoría absoluta es 53 o más. En ambos casos, los resultados responden exactamente a cualquiera de las definiciones antes mencionadas. No es necesario variar la definición, según si el cuerpo está constituido por un número par o impar. Cuando se observa la jurisprudencia constitucional, es además la que se ha acogido para determinar concretamente la mayoría absoluta en las Comisiones Primeras de Senado y Cámara de Representantes.

42. En efecto, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la mayoría absoluta de la Comisión Primera de Senado es de 10 votos (de 19 integrantes), y la de la Comisión Primera de Cámara es de 18 votos (de 35 integrantes). En sentencia C-551 de 2003, al revisar una Ley de referendo que requería aprobación por mayoría absoluta (CP art 378), la Corte encontró que una norma se había aprobado con 10 votos en la Comisión Primera de Senado, y que otra se había aprobado con 18 votos en Comisión Primera de la Cámara. En ese contexto, ambas células tenían el mismo número de integrantes que hoy tienen (19 y 35 respectivamente).<sup>[33]</sup> La Corte dijo entonces que en ambos casos se había reunido la mayoría absoluta: “la Comisión I del Senado está integrada por 19 miembros, por lo que 10 senadores conforman mayoría; [...] La Comisión I de [l]a [C]ámara está integrada por 35 miembros, por lo que 18 representantes forman mayoría”.<sup>[34]</sup> Una decisión similar se tomó en sentencia C-187 de 2006.<sup>[35]</sup> En sentencia C-490 de 2011, al revisar un proyecto de ley estatutaria, dijo la Corte: “la Comisión Primera del Senado está conformada por 19 parlamentarios, por lo que la mayoría absoluta es de 10 senadores”, y “la Comisión Primera de la Cámara de Representantes está compuesta por 35 miembros, la mayoría absoluta es de 18 parlamentarios”.<sup>[36]</sup>

*quórum* decisorio no significa solamente la presencia en la sesión, sino que como se indicó en el numeral 2.5. de este proveído, este supone la capacidad para estudiar la agenda del día, manifestar su voluntad y resolver válidamente sobre cualquier asunto sometido a su estudio, decisión que al ser objeto de deliberación por las mayorías referidas, puede ser adoptada por las máximas decisorias que brindan la seguridad de que las determinaciones se toman con un número razonable de quienes integran el cuerpo colegiado. De la misma forma, se indicó que la existencia de un impedimento o una recusación, no tiene la virtualidad de variar o alterar el *quórum*, sino que implica que a quien le sea aceptada tal circunstancia, no puede participar en la respectiva actuación, esto es, la deliberación y la decisión.

181. En consecuencia, de acuerdo con el artículo 42 de los estatutos, las decisiones se adoptan con la mitad más uno de los **asistentes**, por lo tanto, como en la sesión del 24 de octubre de 2019, **asistieron 13** miembros, se podrían adoptar decisiones solamente si **7 tenían la facultad de manifestar su voluntad y resolver válidamente**, a su turno, la mayoría se fija sobre el número de asistentes, no se deben excluir quienes tienen una situación de impedimento o recusación, pues ello supone que la decisión se deja en la minoría, por ello no es de recibo la tesis del Ministerio Público, cuando establece que la mayoría en el caso de autos es de 4 votos.

182. Por lo tanto, la situación de los miembros del Consejo Directivo para decidir las recusaciones presentadas fue la siguiente:

	Nombre del Consejero	Recusación		Sin derecho a voto
		Si	No	
1	Francisco Ovalle Angarita – Gobernador del Cesar		X	
2	Sergio Araújo Castro – Representante del Presidente de la República	X		
3	Fabián Mauricio Caicedo – Delegado del Ministro del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible		X	
4	Henry Alí Montes Montealegre – Alcalde municipio de Aguachica		X	
5	Maritza Pérez Ramírez – Alcalde municipio de Chimichagua		X	
6	Juan Francisco Villazón Tafur – Alcalde municipio de Pueblo Bello		X	
7	Oscar Guillermo Angulo Mejía – Delegado del Alcalde del municipio de Paso		X	
8	Julio Cesar Lozano Mejía – representante del sector productivo	X		
9	Patricia Díaz Hamburger – Representante del sector productivo	X		
10	Didier Urán Torres – Representante ONG'S	X		
11	Vianny Inés Guerra Rodríguez – Representante de las ONG'S	X		
12	Pedro Daza Cáceres – Representante de las comunidades indígenas	X		X
13	José Tomás Márquez Fragozo – Representante de las comunidades			X

indígenas			
-----------	--	--	--

183. Del anterior cuadro se extrae lo siguiente: a la sesión del 24 de octubre de 2019, asistieron los 13 miembros que componen el Consejo Directivo; sin embargo 6 miembros fueron recusados, y a dos se les solicitó que se les declarara la falta absoluta, no obstante en un miembro – el señor Pedro Daza Cáceres – representante de las comunidades indígenas, concurría una recusación y la petición de vacancia por falta absoluta.

184. Contra el consejero José Tomás Márquez Fragozo, solamente se presentó la solicitud de falta absoluta y la respuesta del Consejo Directivo a tal petición, fue privarlo del derecho al voto, por lo tanto, este miembro nunca tuvo la posibilidad de manifestar su voluntad y resolver válidamente el asunto puesto a consideración, de manera que aunque formalmente hizo parte del *quórum* deliberatorio, lo cierto es que al limitar sus derechos políticos no podía señalarse válidamente que pudiera deliberar sobre el asunto, pues su asistencia corporal quedó plasmada en las actas pero sin posibilidad de participación real, lo que materialmente se traduce en la ausencia del sector al que representa.

185. Por ende, al no existir quorum deliberatorio, no se podía conformar *quórum* decisorio, ni mucho menos hacer mayoría. Con ello, se presentó no sólo una irregularidad en la composición del mínimo requerido para deliberar, pues si estaban en causal de falta absoluta debieron ser reemplazados por los suplentes no solo para que lo conformaran, sino también para completar el mínimo requerido para el decisorio. Con ello, se descarta la interpretación absolutamente inaceptable de la parte demandada relativa a la composición subjetiva del quorum.

186. De otro lado, la actuación del trámite de las recusaciones, realizada por el Consejo Directivo de CORPOCESAR en la sesión del 24 de octubre de 2019, no corresponde al procedimiento previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 y hace inane el sentido de las peticiones de separación de los consejeros, como también quebranta el principio de imparcialidad. Lo anterior, por cuanto lo que establece el artículo mencionado, es que se suspenda la sesión, se corra traslado a él o los recusados, para poder entonces decidir si haya o no *quórum* y de no haberlo enviarlo a la Procuraduría General de la Nación, en caso de que se descomplete el mismo.

187. En el caso particular, los miembros recusados debían abstenerse de participar en las decisiones de las recusaciones y solo podían proceder a ejercitar sus competencias cuando la decisión de su recusación fuera resuelta, no resultando legalmente admisible que el recusado participara de la decisión de recusación de su compañero, estando recusado y sin que previamente se le hubiese resuelto tal solicitud, propuesta en su contra por cuanto el inciso 4 del artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 señala que *“la actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la*

recusación, hasta cuando se decida”. Por lo que, **se reitera<sup>54</sup> ningún recusado puede actuar sin que antes se resolviera su propia recusación.**

188. En el caso concreto, la anterior irregularidad tiene incidencia en la decisión final y afectó el *quórum* por cuanto solamente podían adoptar decisiones válidamente los siguientes miembros:

1	Francisco Ovalle Angarita, Gobernador del Cesar y Presidente del Consejo
2	Fabián Mauricio Caicedo Carrascal, Delegado del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible
3	Maritza Pérez Ramírez, Alcaldesa del municipio de Chimichagua
4	Oscar Guillermo Angulo Mejía, Delegado del Alcalde del Municipio de El Paso
5	Juan Francisco Villazón Tafur, Alcalde municipio de Pueblo Bello
6	Henry Alí Montes Montealegre, Alcalde municipio de Aguachica

189. De la anterior tabla, se evidencia que no se tenía el *quórum* decisorio y por tanto la mayoría prevista en los artículos 42 y 43 de los Estatutos de CORPOCESAR, motivo por el cual se ha debido suspender el procedimiento y primero resolver las solicitudes de vacancia absoluta para determinar si quien continuaba actuando era el miembro principal o el suplente de cada uno de los representantes cuestionado. Posteriormente, determinar cuántos de los consejeros fueron recusados, con el fin de establecer si se afectaba el *quórum* decisorio y las mayorías y, por ello, se debía enviar el trámite a la Procuraduría General de la Nación, al tenor del artículo 12 inciso 1 de la Ley 1437 de 2011, debido a que las Corporaciones Autónomas Regionales no hacen parte de ningún sector administrativo. La anterior conclusión hace parte de la línea jurisprudencial de la Sección Quinta<sup>55</sup> que no ha tenido ninguna postura divergente.

190. De lo anterior se deriva que, como seis miembros del Consejo Directivo estaban recusados y uno fue privado del derecho al voto, lo cual le impedía adoptar decisiones, la resolución de las recusaciones solo contó con el voto de un número de miembros habilitados inferior al establecido en los Estatutos, el cual es de **seis de los asistentes**, por lo tanto, no queda dudas que se afectó el *quórum* decisorio, razón por la cual el cargo prospera.

#### **2.6.4. Requisito de experiencia en medio ambiente y recursos naturales no renovables**

191. El segundo cargo de la demanda, se fundamenta en la violación de las normas superiores, porque a juicio del actor el señor Jhon Valle Cuello no cumple con el requisito de un año de experiencia en actividades relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales, dado que ninguna de las funciones que relacionó en su hoja de vida, era de dedicación exclusiva, ni sobresalía sobre

<sup>54</sup> Consejo de Estado – Sección Quinta. Exp. 2015-0054-00, Sentencia de 04 de agosto de 2016. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Consejo de Estado – Sección Quinta. Exp. 11001-03-28-000-2016-0008-00, Fallo de 26 de junio de 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta, Auto de 9 de marzo de 2017 Rad 2017-0007-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez (E). Consejo de Estado, Sección Quinta, Rad. No. 2016-00088-00, C.P. Rocío Araújo Oñate.

<sup>55</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta, Auto de 9 de marzo de 2017 Rad 2017-0007-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez (E). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta, Sentencia de 23 de junio de 2016 Rad 2016-0008-00. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado – Sección Quinta. **Sentencia de 04 de agosto de 2016. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.** Radicación 2015-0054-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, Rad. No. 2016-00088-00, C.P. Rocío Araújo Oñate.

cualquier otra, como para considerarla principal. Por lo anterior, se vulneró el artículo 48 literal c) del Acuerdo 001 de 2005 y el Decreto 1076 de 2015.

192. Frente a este cargo, corresponde analizar el contenido de las certificaciones aportadas a la luz de los parámetros normativos aplicables al caso en concreto, a efectos de definir si se cumplió con el requisito mínimo de la experiencia en medio ambiente y recursos naturales. En el expediente obra un cuadro que establece que el señor John Valle Cuello acreditó lo siguiente:

Entidad	Cargo	Fecha inicio	Fecha terminación	Tipo experiencia	Total tiempo experiencia
CGR	Gerente departamental	6/02/2003	15/12/2004	General	1 año 10 meses
Alcaldía de Valledupar	Secretario de hacienda	4/07/2006	17/10/2006	General	3 meses
Alcaldía de Valledupar	Jefe oficina de planeación municipal	2/12/2010	31/12/2011	Ambiental	1 año y 29 días
Alcaldía de Santa Marta	Secretario de planeación	31/05/2013	21/02/2014	Ambiental	8 meses
Municipio de Valledupar	concejala	1/01/1990	31/12/1992	Ambiental	3 años

193. En el informe de verificación y cumplimiento de requisitos del proceso de selección del director general de CORPOCESAR, del 9 de octubre de 2019, se establece que *“El Secretario General en su calidad de Secretario del Consejo Directivo, puso a disposición de la comisión, el listado de inscritos publicado en la página web de la Corporación y las 38 hojas de vida debidamente foliadas correspondientes”*. El documento tiene una tabla que se titula *“Resumen verificación de requisitos para director – período 2020 – 2023”*, en donde en la casilla 29 se encuentra el señor John Valle Cuello con una anotación que indica que *“cumple”*.

194. Igualmente, se entregó el informe final de verificación de hojas de vida, del 18 de octubre de 2019 en el que se establecen las reclamaciones que se aceptaron y las que nó, respecto del informe anterior y se estableció un listado definitivo de aspirantes que cumplen con los requisitos establecidos en el literal c) del artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2015, en una tabla con 25 personas, encontrándose el señor Valle Cuello en el renglón 20.

195. En la certificación de la secretaría de talento humano de la alcaldía de Valledupar, del cargo de jefe de la oficina asesora de planeación se establece que cumplió con las siguientes funciones:

#### IV. DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES

1. Asesorar al Alcalde y Secretarios de Despacho en la formulación, desarrollo y ejecución de las políticas, planes y programas en materia de Planeación, Estratificación, Control Urbano, Estadísticas, Sisbenización, Asistencia Técnica Agropecuaria y Ambiental y Banco de Proyectos, para el desarrollo en el orden económico, social, urbano, rural y administrativo para el municipio.
2. Asesorar al Alcalde en los procesos de planeación en el territorio municipal, a la Administración Central Municipal y las distintas dependencias que la conforman, de acuerdo con las políticas y las disposiciones vigentes sobre la materia y vigilar el cumplimiento de las mismas por parte de los funcionarios a cargo, para proyectar el desarrollo y los intereses del municipio.
3. Proyectar, dirigir, implementar, organizar, supervisar y controlar las políticas concernientes a las áreas de Planeación, dirigir y ajustar el Plan de Desarrollo Territorial, Plan de Ordenamiento Territorial y Plan de Inversiones del municipio.
4. Planear, dirigir, coordinar y controlar la ejecución de los procesos relacionados con el diseño, preparación y formulación del Plan de Desarrollo Municipal y ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial y presentarlos ante el Señor Alcalde y demás instancias a que haya lugar.
5. Dirigir y controlar la coordinación con los profesionales especializados en materia de planeación y los problemas relacionados con el Municipio.
6. Determinar los requerimientos en materia de equipamiento urbano de conformidad a las características geoeconómicas de localización de las mayores densidades poblacionales arrojada por el Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN).  
f
7. Investigar y determinar los parámetros demográficos del municipio y analizar el impacto de las políticas nacionales, departamentales y regionales en materia de vivienda, medio ambiente, estratificación, control urbano, sisbenización y asistencia técnica
8. Elaborar en coordinación con el Despacho y la Secretaría de Hacienda, de acuerdo a los lineamientos del Señor Alcalde, Consejo de Gobierno y a las prioridades señaladas en el Plan de Desarrollo, el Plan Plurianual de Inversiones correspondientes a la respectiva vigencia fiscal.
9. Dirigir y coordinar las acciones jurídicas que deban adoptarse para el desarrollo de programas y procedimientos a los contraventores de Control Urbano, a fin de obtener el logro de los objetivos y metas propuestas en el área de desempeño.
10. Dirigir, coordinar y controlar los procesos de asistencia técnica agropecuaria y ambiental, estratificación, control urbano, banco de proyectos, sisben y estadísticas, de acuerdo a los procedimientos establecidos, directrices y lineamientos del superior inmediato.
11. Preparar los estudios técnicos necesarios para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial y realizar los respectivos ajustes y revisiones acorde a las funciones establecidas en la Ley.
12. Elaborar el Plan de Desarrollo de Infraestructura Física del municipio. Concertar el Plan de Desarrollo con los planes departamentales, regionales y nacionales.
13. Preparar, en coordinación con el Alcalde y la Secretaría de Hacienda, el Proyecto de Presupuesto de Rentas y Gastos para el municipio.
14. Elaborar dirigir y mantener actualizado los reglamentos de zonificación y urbanismo y dirigir la actualización del estudio para la estratificación socioeconómica urbana y rural del municipio.
15. Asesorar en las gestiones de presentación, promoción y gestión de proyectos del municipio al Sistema Nacional de Coofinanciación y proponer y promover proyectos de cooperación internacional para el municipio.
16. Realizar visitas de supervisión para la evaluación, control y seguimiento de los proyectos que se ejecuten en el municipio y rendir los informes pertinentes.
17. Asesorar y emitir conceptos sobre la viabilidad o pertinencia de las acciones en materia de desarrollo económico, social, cultural, urbano, rural o administrativo en el municipio las respectivas dependencias.  
f

18. Dirigir la correcta aplicación de los procesos y procedimientos, organizar los registros necesarios y elaborar los certificados relacionados con los registros y situaciones, verificar el cumplimiento del Código Urbanístico y establecer las obligaciones que por dicho concepto deben cancelar los propietarios.
19. Reservar zonas para la protección del medio ambiente y de la ecología e indicar estadísticamente los inmuebles que se encuentran en zonas de alto riesgo.
20. Presentar informes y estadísticas de la gestión en materia de Planeación a la Secretaría Financiera y Administrativa para el debido ejercicio del Control Interno, a las distintas dependencias de la Administración Central para coadyuvar en los procesos relacionados, trimestralmente al Alcalde, al Concejo Municipal, Contraloría y demás entes de control sobre las actividades desarrolladas en el ejercicio de sus funciones, oportunamente, siempre que lo requieran.
21. Firmar la correspondencia oficial de carácter externo que deba efectuar la municipio en relación con las funciones de la dependencia.
22. Coordinar, controlar y evaluar las actividades y labores del personal bajo su inmediata responsabilidad de acuerdo a los procedimientos establecidos.
23. Dirigir la preparación de los documentos prioritarios para la presentación de los informes y presentar los informes sobre las actividades desarrolladas por la dependencia, con la oportunidad y periodicidad requeridas.
24. Contribuir con el diseño e implementación de un sistema de gestión de calidad, aplicarla como herramienta de gestión sistemática y transparente, dirigir y evaluar el desempeño en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios, enfocados en la optimización, celeridad de los procesos y en las expectativas de los usuarios que se benefician de la Administración Central Municipal.
25. Ejercer las demás funciones asignadas por la autoridad competente, de acuerdo con el nivel, la naturaleza del cargo, el área de desempeño, y con la profesión del titular del cargo.

196. De las 25 funciones anteriormente descritas, encuentra la Sala que hay seis que corresponden a asuntos ambientales, son ellas la de los numerales 1, 3, 7, 10, 11 y 19, las cuales se desarrollaron en un lapso temporal de 1 año y 29 días, por lo tanto, con esta certificación y teniendo en cuenta que esta corporación ha determinado que las funciones ambientales no deben ser exclusivas o de carácter principal, se encuentra cumplido el requisito, de manera que el cargo no prospera.

## 2.7. Conclusiones

197. La decisión de elección de director general de CORPOCESAR fue realizada el 24 de octubre de 2019, mediante Acuerdo 009 de la misma fecha, habiendo decidido las **recusaciones formuladas contra seis de sus miembros y sin permitir la participación efectiva de dos consejeros**, lo cual afectó el *quórum* decisorio, como consta en el acta No. 10 de la misma fecha, de manera que al quedar demostrada la irregularidad alegada en la demanda, se debe decretar la prosperidad del cargo relativa a la infracción de norma superior, la cual tiene una incidencia en la decisión final del acto demandado puesto que el Consejo Directivo debía previo a la elección, decidir sobre la vacancia absoluta de los dos representantes cuestionados, para proceder a definir si se continuaban actuando los principales o los suplentes y, posteriormente, analizar según las recusaciones presentadas si se afectaba *quórum*, para determinar si podían resolver en la misma entidad o se debía remitir a la Procuraduría General de la Nación.

198. En cuanto al incumplimiento del requisito de experiencia específica en asuntos ambientales, obra prueba que da cuenta del ejercicio de un año y 29 días en un cargo en el que se adquirió la experiencia relacionada requerida en la norma, por lo tanto, este cargo no prospera.



199. En conclusión, en este caso por cumplirse los requisitos de violación de norma superior con incidencia en la decisión final, el acto debe ser declarado nulo.

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

**FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD** de la elección del señor John Valle Cuello como Director General de la Corporación Autónoma Regional del Cesar (CORPOCESAR), contenida en el acuerdo No. 009 de 2019 del Consejo Directivo de la misma entidad, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Se advierte a las partes que contra la presente providencia no procede recurso alguno.

**TERCERO:** Notifíquese la presente decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 289 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**CUARTO:** En firme esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Magistrada  
Salvamento Parcial de voto

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado

**CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL –**  
Cualquier miembro recusado puede participar de la resolución de otras

## **recusaciones siempre y cuando las causales y fundamentos no involucren su caso particular**

[D]iscrepo de la conclusión de la Sala según la cual la adecuada interpretación del contenido del artículo 12 del CPACA impone que ante la recusación de algún funcionario se debe suspender el procedimiento adelantado y no podrá participar ni siquiera actuar para resolver otros impedimentos, tesis que atiendo por ser la postura aceptada por la mayoría de la Sección, pero que no comparto por las razones que paso a exponer. En mi criterio, el que dicho precepto imponga suspender la actuación administrativa no conlleva la prohibición de que los recusados participen de la resolución de otras recusaciones siempre y cuando las causales y los fundamentos no lo involucren su particular caso. (...). Considero que la suspensión de la actuación, ante la presentación de impedimentos o recusaciones, no implica la imposibilidad del funcionario –impedido o recusado– para participar en la resolución de dichas situaciones cuando recaigan en otro servidor diferente, claro está siempre y cuando la causal y los fundamentos fácticos no guarden relación con su particular caso porque en este evento estaría refiriendo y resolviendo su propia situación. (...). [D]e la lectura adecuada del contenido del artículo 12 del CPACA se desprende que lo correspondiente a la resolución de impedimentos y recusaciones no guarda relación con el adelantamiento o la sustanciación del proceso iniciado para elegir director de la corporación autónoma, pues se trata de un trámite si se quiere accesorio, al punto que ante la falta de regulación por parte de la respectiva autoridad administrativa, es necesario acudir a lo dispuesto en este materia por la Ley 1437 de 2011. (...). Así las cosas, cuando el artículo 12 del CPACA dispone la suspensión de la actuación administrativa, dicha disposición lo que realmente impone es que el funcionario que manifieste su impedimento o sea recusado, se aparte de las sesiones y actuaciones previstas para la respectiva designación, pues se considera que recae sobre él alguna circunstancia que impone que no pueda hacer parte del colegiado que debe adoptar dicha decisión eleccionaria. Sin embargo, no es posible extender dicha suspensión al trámite de las recusaciones e impedimentos, pues, se itera, es una circunstancia que, si bien acaece durante el curso del procedimiento eleccionario, en realidad no hace parte de las actuaciones que deben adelantarse para tal finalidad. Es por lo anterior que considero que no deviene ilegal que un funcionario recusado intervenga en la sesión en la que se discuta y decida otra recusación, insisto, siempre y cuando la causal y la situación fáctica expuesta no guarde relación con la que cursa en su contra, pues en esas circunstancias claramente deberá ser apartado, pero no en razón del trámite previsto en el artículo 12 del CPACA, sino porque su situación al asimilarse a la que será estudiada y decida puede devenir en la ocurrencia de un posible conflicto de intereses. Debo poner se presente que en el fallo del cual discrepo la Sala demostró que, de acuerdo con la interpretación de la mayoría de la Sala del contenido del artículo 12 del CPACA, en la sesión en la cual se resolvieron las recusaciones no existía el quorum legalmente requerido para su discusión y aprobación, lo cual no acaecería de acogerse la postura que expongo en la presente salvedad de voto, según paso a exponerlo. (...). En efecto, como lo expone la sentencia de los 4 recusados 3 lo fueron con el mismo fundamento de la señora Díaz Hamburger, lo que deriva en que uno de ellos, en realidad, no tenía ninguna limitación para estudiar y decidir esa petición porque la causal y la situación fáctica expuesta no guardaba relación con la que cursó en su contra. Así las cosas, según la interpretación que expongo respecto del contenido del artículo 12 del CPACA, para fundar mi disenso, sí existiría el quorum de 7 miembros, que no encontré probado la Sala, para deliberar pues de los 10 consejeros asistentes, solo 3 estaban realmente impedidos para analizar y resolver la recusación que se presentó contra la señora Patricia Díaz Hamburger. (...). A pesar de lo anterior,



debo señalar que acompañé la decisión anulatoria, a la que arribó la mayoría de la Sala, pues comparto la conclusión según la cual el Consejo Directivo de CORPOCESAR, no tenía ningún fundamento legal para privar del derecho al voto a los señores José Tomás Márquez Fragozo y Pedro Daza Cáceres y que el demandado acreditó en debida forma la experiencia en materia ambiental de mínimo 1 año.

**FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 12**

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN QUINTA**

#### **SALVAMENTO PARCIAL VOTO DE LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

Bogotá, D.C., nueve (9) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 11001-03-28-000-2020-00001-00**

**Actor: GONZALO RAÚL GÓMEZ SOTO**

**Demandado: JOHN VALLE CUELLO - DIRECTOR GENERAL DE LA  
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR “CORPOCESAR”**

**Referencia: NULIDAD ELECTORAL**

#### **SALVAMENTO PARCIAL VOTO**

---

Con mi acostumbrado respeto manifiesto las razones por las que salvé, de manera parcial, mi voto en la sentencia de 4 de marzo de 2020, que decretó la nulidad de la elección de **JOHN VALLE CUELLO** como Director General de la Corporación Autónoma Regional del Cesar (CORPOCESAR).

Como lo he venido sosteniendo desde la providencia misma que decidí suspender los efectos jurídicos del acto de elección, que finalmente se anuló, discrepo de la conclusión de la Sala según la cual la adecuada interpretación del contenido del artículo 12 del CPACA impone que ante la recusación de algún funcionario se debe suspender el procedimiento adelantado y no podrá participar ni siquiera actuar para resolver otros impedimentos, tesis que atiendo por ser la postura aceptada por la mayoría de la Sección, pero que no comparto por las razones que paso a exponer.

En mi criterio, el que dicho precepto imponga suspender la actuación administrativa no conlleva la prohibición de que los recusados participen de la resolución de otras recusaciones siempre y cuando las causales y los fundamentos no lo involucren su particular caso.

Para mayor claridad, me permito transcribir el contenido de dicho precepto:

**“ARTÍCULO 12. 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 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”.

Considero que la suspensión de la actuación, ante la presentación de impedimentos o recusaciones, no implica la imposibilidad del funcionario – impedido o recusado– para participar en la resolución de dichas situaciones cuando recaigan en otro servidor diferente, claro está siempre y cuando la causal y los fundamentos fácticos no guarden relación con su particular caso porque cuanto en este evento estaría refiriendo y resolviendo su propia situación.

En el trámite eleccionario en cuestión no se advirtió la existencia de una etapa prevista para la resolución de impedimentos y recusaciones, lo cual es perfectamente entendible porque dicha circunstancia no hace parte del procedimiento administrativo ya que en realidad es ajena a la misma, pues guarda relación con los funcionarios que intervienen en su curso y no con la finalidad de designar al director general de la Corporación.

Prueba de lo anterior es que las causales de impedimento y recusación guardan íntima relación con el funcionario y sus particulares situaciones.

De igual manera se debe tener en consideración que el artículo 11 del CPACA, dispone que el servidor que “...deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas...”, deberá manifestar su impedimento.

Nótese que cuando la norma refiere al adelantamiento o sustanciación de actuaciones, es lo propio concluir que se alude a todas las etapas necesarias para culminar con la designación, es decir, no es dable que el funcionario recusado o quien manifieste su impedimento, a pesar de esta circunstancia continúe en el desempeño de sus funciones al interior del procedimiento, o en palabras del legislador lo siga sustanciando.

Entonces, de la lectura adecuada del contenido del artículo 12 del CPACA se desprende que lo correspondiente a la resolución de impedimentos y recusaciones no guarda relación con el adelantamiento o la sustanciación del proceso iniciado para elegir director de la corporación autónoma, pues se trata de un trámite si se quiere accesorio, al punto que ante la falta de regulación por parte de la respectiva

autoridad administrativa, es necesario acudir a lo dispuesto en este materia por la Ley 1437 de 2011.

Inclusive, así lo había entendido esta Sala electoral, por ejemplo, en sentencia de 4 de agosto de 2016<sup>56</sup>, en la que, luego de transcribir el contenido del artículo 12 del CPACA, se afirmó:

“De acuerdo con lo anterior, el trámite para resolver una recusación es el siguiente:

1. Presentado el escrito de recusación, la actuación administrativa se suspende hasta cuando la recusación sea resuelta. Con la suspensión del procedimiento administrativo, se busca que la recusación sea resuelta antes de que el funcionario recusado participe en la actuación correspondiente, **en este caso, votar en la elección del director general.**

En este punto debe tenerse en cuenta que si bien la norma no establece que la suspensión deba decretarse a través de una providencia o actuación determinada, lo cierto es que el funcionario recusado no puede ejercer sus competencias, bien sea adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas, hasta tanto la recusación sea resuelta”.

Esta providencia se citó como apoyo para resolver la suspensión provisional del acto de elección del Director General de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda –período 2016-2019-, exactamente en los mismos términos<sup>57</sup>.

Así las cosas, cuando el artículo 12 del CPACA dispone la suspensión de la actuación administrativa, dicha **disposición lo que realmente impone es que el funcionario que manifieste su impedimento o sea recusado, se aparte de las sesiones y actuaciones previstas para la respectiva designación**, pues se considera que recae sobre él alguna circunstancia que impone que no pueda hacer parte del colegiado que debe adoptar dicha decisión eleccionaria.

Sin embargo, no es posible extender dicha suspensión al trámite de las recusaciones e impedimentos, pues, se itera, es una circunstancia que, si bien acaece durante el curso del procedimiento eleccionario, en realidad no hace parte de las actuaciones que deben adelantarse para tal finalidad<sup>58</sup>.

Es por lo anterior que considero que no deviene ilegal que un funcionario recusado intervenga en la sesión en la que se discuta y decida otra recusación, insisto, siempre y cuando la causal y la situación fáctica expuesta no guarde relación con la que cursa en su contra, pues en esas circunstancias claramente deberá ser apartado, pero no en razón del trámite previsto en el artículo 12 del CPACA, sino porque su situación al asimilarse a la que será estudiada y decida puede devenir en la ocurrencia de un posible conflicto de intereses.

Debo poner se presente que en el fallo del cual discrepo la Sala demostró que, de a acuerdo con la interpretación de la mayoría de la Sala del contenido del artículo

<sup>56</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Rad. 2015-00054-00, actor: Miguel Arturo Rodríguez Monroy, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>57</sup> Como consta en el auto de 9 de marzo de 2017, Rad. 2016-0082-00, actor: Daniel Silva Orrego, M.P. Rocío Araújo Oñate

<sup>58</sup> Solo a manera ilustrativa resulta pertinente manifestar que dicha situación también está prevista en el trámite de los procesos judiciales en el artículo 132 del CPACA, según el cual cuando se recusen a algunos de los magistrados que integran a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado e incluso de la Sala de Consulta y Servicio Civil, dichas solicitudes **deberán resolverse por los demás miembros que conforman el colegiado**, es decir, estamos ante el mismo escenario según el cual corresponde a los magistrados, siempre y cuando no estén incurso en la misma causal o similar situación fáctica, el análisis y resolución de las recusaciones, y no será dable afirmar que carecen de competencia para tal efecto.

12 del CPACA, en la sesión en la cual se resolvieron las recusaciones no existía el quorum legalmente requerido para su discusión y aprobación, lo cual no acaecería de acogerse la postura que expongo en la presente salvedad de voto, según paso a exponerlo.

La sentencia explica que para deliberar el consejo superior requería la asistencia de, como mínimo, 7 de sus 13 miembros. Luego explica que las resoluciones se resolvieron, así:

i) De la **Consejera Patricia Díaz Hamburger** "...asistieron 10 consejeros, de los cuales 4 estaban recusados y 3 de éstos lo fueron por la misma circunstancia de la señora Díaz Hamburger. De ello se concluye que no existía quorum deliberatorio, al quedar habilitados tan solo 6 miembros de los 13 que componen el consejo directivo..."

Sin embargo, de conformidad con la tesis en la que se funda mi salvedad de voto, se debería concluir que la recusación de la citada consejera sí fue debidamente resuelta.

En efecto, como lo expone la sentencia de los 4 recusados 3 lo fueron con el mismo fundamento de la señora **Díaz Hamburger**, lo que deriva en que uno de ellos, en realidad, no tenía ninguna limitación para estudiar y decidir esa petición porque la causal y la situación fáctica expuesta no guardaba relación con la que cursó en su contra.

Así las cosas, según la interpretación que expongo respecto del contenido del artículo 12 del CPACA, para fundar mi disenso, sí existiría el quorum de 7 miembros, que no encontró probado la Sala, para deliberar pues de los 10 consejeros asistentes, solo 3 estaban realmente impedidos para analizar y resolver la recusación que se presentó contra la señora **Patricia Díaz Hamburger**.

ii) La anterior situación también aplica para la resolución de las recusaciones que se presentaron contra los señores **Julio Cesar Lozano Mejía, Vianny Inés Guerra Rodríguez, Didier Urán Torres y Sergio Rafael Araújo Castro** porque tuvieron la misma asistencia de consejeros e igual cantidad de recusados y, en consecuencia, igualmente encuentra asidero mi conclusión según la cual el artículo 12 del CPACA, no impide que el recusado pueda participar de la resolución de otras recusaciones que tengan sustento normativo y fáctico disímil a la que se haya presentado en su contra.

Lo expuesto, además, cobija al trámite impartido a la recusación del señor **Pedro Daza Cáceres**, con la diferencia que a su resolución acudieron 11 miembros de los cuales 5 estaban recusados, pero solo 4 con el mismo fundamento legal y fáctico que su caso; por tanto, también quedaban 7 consejeros habilitados para discutir y dictar la respectiva decisión y con ellos se conformaría, en debida forma, el quorum deliberatorio legalmente exigido, lo que impondría concluir que no existe vicio alguno en este sentido.

En conclusión, en mi criterio, el artículo 12 del CPACA no impone que el funcionario recusado esté inhabilitado o impedido para conocer y resolver otra recusación o impedimento, con la salvedad antes expuesta referente a que tengan fundamentos fácticos y normativos diferentes, pues en realidad, este precepto, solo limita su actuación a las actividades propias y establecidas dentro de la actuación administrativa tendiente a la correspondiente designación, como quedó evidenciado en los anteriores párrafos.



A pesar de lo anterior, debo señalar que acompañé la decisión anulatoria, a la que arribó la mayoría de la Sala, pues comparto la conclusión según la cual el Consejo Directivo de CORPOCESAR, no tenía ningún fundamento legal para privar del derecho al voto a los señores José Tomás Márquez Fragozo y Pedro Daza Cáceres y que el demandado acreditó en debida forma la experiencia en materia ambiental de mínimo 1 año.

En los anteriores términos dejó presentada mi salvedad de voto.

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Magistrada

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