



Demandante: Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia
Demandados: Ana María Mahecha Olarte y otros
Rad: 11001-03-28-000-2019-00017-00



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

Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., treinta (30) de enero de dos mil veinte (2020)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación No: 11001-03-28-000-2019-00017-00
Demandante: RED DE VEEDURÍAS CIUDADANAS DE COLOMBIA
Demandado: ACTO QUE DECLARÓ LA ELECCIÓN DE WILLIAM VENEGAS RAMÍREZ, ELEAZAR GONZÁLEZ CASAS, ANA MARÍA MAHECHA OLARTE Y CÉSAR AUGUSTO CARRILLO ORTEGÓN – MIEMBROS DEL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver la demanda de nulidad electoral presentada por el señor Pablo Bustos Sánchez, quien invocó la condición de presidente de la Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia – REDVER -, contra el acto de elección de los señores Ana María Mahecha Olarte, William Octavio Venegas Ramírez, Eleazar González Casas y César Augusto Carrillo Ortega como miembros del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR – para el período 2019-2020.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda



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

www.consejodeestado.gov.co



1. El señor Pablo Bustos Sánchez, invocando la condición de presidente de la Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia – REDVER -, presentó demanda en ejercicio del medio de control contenido en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011¹, contra el acto de elección de los señores Ana María Mahecha Olarte (alcaldesa de Vergara), William Venegas Ramírez (alcalde de Sopó), Eleazar González Casas (alcalde de Soacha) y César Augusto Carrillo Ortégón (alcalde de Chiquinquirá) como miembros del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR – para el período 2019-2020, el cual consta en el Acuerdo N° 45 del 28 de febrero de 2019 proferido por la Asamblea Corporativa de la misma Corporación.

1.2. Pretensiones

2. El actor en ejercicio del referido medio de control solicitó lo siguiente:

- Que se declare la nulidad del acta N° 37 del 28 de febrero de 2019, que corresponde a la sesión de la Asamblea Corporativa de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, en la que se conformó el Consejo Directivo de la misma autoridad.
- Que se declare la nulidad del Acuerdo N° 45 del 28 de febrero de 2019 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, “*por medio del cual se eligen cuatro (4) alcaldes para conformar el Consejo Directivo de la Corporación en representación de los municipios comprendidos en el territorio de la jurisdicción para el periodo 2019-2020*”.
- Se inapliquen por inconstitucionales la Resolución N° 703 de 2003 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante la cual se aprobaron los estatutos de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, y el acta N° 37 del 28 de febrero de 2019.

1.3. Hechos

3. Basó el accionante su pretensión anulatoria en los siguientes:

4. Que el 4 de abril de 2002 la Asamblea Corporativa de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca adoptó sus estatutos a través del Acuerdo No. 018 de 2002, que a su vez fueron aprobados mediante la Resolución No. 703 de 2003² del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

¹ Folios 147-194, 199-202 del cuaderno No. 1

² Folios 127 al 140 del cuaderno Anexo 1. Resolución N° 703 de 2003 “Por la cual se aprueban los estatutos de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR” expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.



5. Que el 28 de febrero de 2019, se realizó la sesión ordinaria de la Asamblea Corporativa de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, con el propósito de elegir a los 4 alcaldes que hacen parte del Consejo Directivo para el período 2019-2020.

6. Que en la sesión del 28 de febrero de 2019 la Asamblea Corporativa de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, estableció el procedimiento de elección de los alcaldes ante el Consejo Directivo, dentro del cual se previó la existencia de una comisión escrutadora compuesta por tres funcionarios de aquélla, empero, que finalmente dicha comisión quedó conformada por dos integrantes de la CAR, los alcaldes de los municipios de Manta y Tabio, los señores Edgar Ernesto Robayo Guerrero y Rubén Darío Acero García, y por una persona ajena a la entidad, la señora Nubia Lucero Reyes León, delegada de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

7. Que como resultado de la votación efectuada, fueron elegidos como integrantes del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR – para el período 2019-2020, los señores Ana María Mahecha Olarte, William Venegas Ramírez y Eleazar González Casas, en su condición de alcaldes de los municipios de Vergara, Sopó y Soacha respectivamente.

8. Aunque el actor no lo mencionó en el libelo introductorio, se advierte a partir del contenido del Acta No. 037 del 28 de febrero de 2019³ y el Acuerdo No. 45 de la misma fecha⁴, que también fue nombrado como integrante del Consejo Directivo el señor César Augusto Carrillo Ortégón, alcalde del municipio de Chiquinquirá.

9. Señaló que durante la sesión en que se llevaron a cabo las anteriores elecciones, el gobernador de Cundinamarca, quien preside la Asamblea Corporativa, se ausentó de la misma.

1.4. Normas violadas y concepto de violación

10. La parte demandante aseveró que el Acuerdo N° 45 del 28 de febrero de 2019 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca es contrario a ordenamiento jurídico por incurrir en las causales de nulidad de (i) infracción de las normas en que debía fundarse, (ii) violación al debido proceso, (iii) falta de competencia, (iv) expedición irregular, (v) falsa motivación, (vi) desviación de poder y (vii) violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer. Lo anterior por las razones que a continuación se sintetizan:

³ Folios 1 al 17 del cuaderno Anexo 1.

⁴ Folios 125-126 del cuaderno Anexo 1.



11. Respecto de las causales de infracción de las normas en que debía fundarse, violación al debido proceso, falta de competencia y expedición irregular, expuso **cuatro** situaciones a saber:

12. **La primera**, que revisados los artículos 25 de la Ley 99 de 1993 y 14 de los estatutos de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, referente a las funciones de la Asamblea Corporativa de la entidad, la misma no tiene competencia para establecer o aprobar el procedimiento para elegir a los alcaldes delegados ante el Consejo Directivo, motivo por el cual debió tenerse en cuenta el artículo 34 de la Ley 1437 de 2011, según el cual *“las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código”*.

13. Según el demandante, a partir de la anterior norma se descarta la posibilidad consistente en que las entidades establezcan por su cuenta procedimientos administrativos, en tanto los mismos deben desarrollarse a través de leyes especiales, o en su defecto, deben aplicarse las disposiciones de la primera parte de la Ley 1437 de 2011.

14. Con fundamento en lo anterior, alegó que la CAR al aprobar en la sesión del 28 de febrero de 2019 el procedimiento para elegir a los alcaldes delegados ante el Consejo Directivo, actuó sin competencia respecto de un asunto que le corresponde desarrollarlo de manera privativa al legislador, es más, estima que es de reserva de ley estatutaria según el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política, comoquiera que se trata de la regulación del derecho fundamental a elegir y ser elegido.

15. **En segundo lugar**, argumentó que se desconoció el artículo 26 de la Ley 99 de 1993, según el cual, a propósito de la conformación del consejo directivo de las corporaciones autónomas regionales, respecto a los alcaldes que integran el mismo, *“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**”* (destacado fuera de texto).

16. Lo anterior, en la medida que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca comprende el departamento de Cundinamarca y parte del departamento de Boyacá, motivo por el cual para definir la participación equitativa de los alcaldes en el Consejo Directivo, debe acudir al reglamento que expida el Gobierno Nacional en desarrollo de la atribución prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución⁵, razón por la cual la entidad demandada no podía

⁵ “ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:



mutuo propio, sin competencia y de manera irregular, prever en el artículo 22 de sus estatutos (Acuerdo N° 018 de 2002), que se elegirían 3 alcaldes por el departamento de Cundinamarca y uno por el de Boyacá para el referido Consejo.

17. Agregó que no puede entenderse que la Resolución N° 703 de 2003 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, que aprobó los estatutos de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, es el acto mediante el cual el Gobierno Nacional reglamentó la participación equitativa a que hace alusión el artículo 26 de la Ley 99 de 1993, de un lado, porque su objeto fue simplemente aprobar los estatutos más no reglamentar el referido asunto, y de otro, porque sólo fue suscrita por el viceministro de la cartera, sin contar con la firma del Presidente de la República.

18. **En tercer** lugar, alegó que en incumplimiento del artículo 16 de los estatutos de la CAR, según los cuales la Asamblea Corporativa será instalada y presidida por el gobernador de Cundinamarca, este funcionario se ausentó durante buena parte de la reunión, lo que constituye una irregularidad en el procedimiento.

19. **La cuarta** situación expuesta frente a las referidas causales de nulidad, consistió en el desconocimiento del procedimiento de elección que aprobó la entidad demandada en la sesión del 28 de febrero de 2019, según el cual la comisión escrutadora estaría conformada por tres funcionarios de la Corporación, a pesar de lo cual dicha comisión fue compuesta por dos integrantes de la CAR, los alcaldes de los municipios de Manta y Tabio, y por una persona ajena a la entidad, la señora Nubia Lucero Reyes León, delegada de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que no tenía competencia para intervenir y cuya gestión afectó el procedimiento y por ende las elecciones acusadas.

20. En cuanto a la causal de nulidad de **falsa motivación**, arguyó que se incurrió en la misma por una parte, porque la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca reglamentó la participación equitativa de alcaldes en el seno del Consejo Directivo de la misma entidad, aunque es un asunto de competencia del Gobierno Nacional de conformidad con el artículo 26 de la Ley 99 de 1993, y por otra, debido a la *“ausencia absoluta del señor gobernador de Cundinamarca, quien debía instalar y presidir la Asamblea Corporativa”*.

21. Respecto a la **desviación de poder**, insistió en el desconocimiento del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, en cuanto establece la competencia del Gobierno Nacional para reglamentar lo relativo a la participación equitativa de los alcaldes cuando la CAR comprende un número plural de departamentos.

(...)

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.



22. De otra parte, hizo mención a la **causal de nulidad electoral** contenida en el artículo 275, numeral 4 de la Ley 1437 de 2011, esto es, violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer, que en su sentir se configuró por dos razones a saber:

23. La primera, debido a que para la elección controvertida y teniendo como fundamento el artículo 22 de los estatutos de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, se utilizó el sistema de **cuociente electoral**, que en criterio del actor no se encontraba vigente debido a que se consagró en el artículo 263 Superior, que posteriormente fue modificado por el Acto Legislativo N° 01 de 2009, que en su lugar estableció el sistema de cifra repartidora para la asignación de las curules.

24. En segundo lugar, arguyó que la referida causal de nulidad especial también se configuró, en la medida que si el Gobierno Nacional no ha promulgado el decreto mediante el cual reglamente cómo materializar la participación equitativa de alcaldes en los consejos directivos de las corporaciones autónomas que tengan presencia en más de un departamento, la CAR no podía establecer un procedimiento para tal efecto⁶, y por tanto, que al hacerlo, vulneró el “*sistema de elección aplicable*”⁷.

25. Finalmente, solicitó que se inaplicaran por inconstitucionales la Resolución N° 703 de 2003 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante la cual se aprobaron los estatutos de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, y el acta N° 37 del 28 de febrero de 2019 que estableció el procedimiento para las elecciones controvertidas.

26. En tal sentido el actor estimó que las disposiciones antes señaladas son contrarias a los artículos 122, 189 numeral 11, 209 y 152 de la Constitución Política, en cuanto regulan lo atinente al ejercicio de competencias por los empleados públicos, la facultad reglamentaria del Presidente de la República, los principios de la función pública y los asuntos de reserva de ley estatutaria, en la medida que implementaron el procedimiento de elección de los alcaldes al Consejo Directivo de la CAR y la distribución equitativa de los mismos, sin tener competencia para ello, por las razones hasta aquí expuestas.

1.5. Admisión de la demanda

27. Mediante auto del 20 de junio de 2019⁸ se admitió la demanda, precisando que de conformidad con el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, el medio de control de

⁶ A través del artículo 22 de los estatutos de la corporación y en el acta N° 037 del 28 de febrero de 2019.

⁷ Folio 108 del cuaderno N° 1.

⁸ Folios 251-259 del cuaderno N° 2.



nulidad electoral procede contra el acto de elección, por lo que no es viable demandar separadamente los actos preparatorios de éste como lo ha precisado de manera reiterada la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado⁹, razón por la cual se subrayó que la decisión recaería sobre el acto definitivo, que en el caso de autos es el Acuerdo N° 45 del 28 de febrero de 2019, “por medio del cual se eligen cuatro (4) alcaldes para conformar el Consejo Directivo de la Corporación”, y no respecto del Acta N° 37 del 28 de febrero de 2019, que constituye un acto preparatorio que sería analizado como tal.

28. De otro lado, se aclaró que si bien es cierto el demandante en relación con el acto cuya nulidad solicita hizo referencia a la elección de los señores Ana María Mahecha Olarte (alcaldesa de Vergara), William Venegas Ramírez (alcalde de Sopó) y Eleazar González Casas (alcalde de Soacha) como miembros del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, y no hizo alusión a la elección del señor César Augusto Carrillo Ortegón (alcalde de Chiquinquirá) como integrante de dicho Consejo, la última elección también debía entenderse cuestionada, comoquiera que los motivos de inconformidad no están dirigidos a situaciones particulares y/o personales de los elegidos, sino irregularidades de todo el proceso de elección. En ese orden de ideas se ordenó notificar como demandados a la totalidad de los alcaldes elegidos al Consejo Directivo de la CAR, incluido el señor César Augusto Carrillo.

1.6. Contestación de la demanda

1.6.1. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca¹⁰

29. Se opuso al amparo solicitado invocado las siguientes razones:

30. Arguyó que la Resolución N° 45 del 28 de febrero de 2019 se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico. En tal sentido destacó que la Asamblea Corporativa de la CAR en cumplimiento el artículo 26, literal d) de la Ley 99 de 1993, garantizó la participación equitativa de los departamentos de Cundinamarca y Boyacá en el Consejo Directivo, al elegir tres alcaldes pertenecientes a la primera entidad territorial y uno de la segunda, en atención a que la Corporación es competente en 98 municipios de Cundinamarca y en 6 de Boyacá. Además, que es la misma norma la que indica que debe aplicarse el sistema de cuociente electoral, como en efecto ocurrió.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 4 de mayo de 2001, M.P. Roberto Medina López, radicado No. 11001-03-28-000-2001-0026-01(2509). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 4 de octubre de 2012, M.P. Susana Buitrago Valencia, radicado No. 08001-23-31-000-2011-00175-01. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 16 de julio de 2018, M.P. Rocío Araujo Oñate, radicado No. 11001-03-28-000-2018-00066-00.

¹⁰ Folios 305-323 del cuaderno N° 2.



31. Agregó que carece de fundamento jurídico y fáctico la afirmación consistente en la ausencia absoluta del gobernador de Cundinamarca en la sesión en que se eligieron a los alcaldes del Consejo Directivo de la CAR, comoquiera que aquél instaló la Asamblea, presidió activamente la misma y suscribió el acta correspondiente. Añadió que si bien es cierto el mencionado gobernador se ausentó momentáneamente de la reunión, posteriormente se reincorporó a la misma para la deliberación y votación de las elecciones censuradas.

32. Aseveró que éstas se realizaron de conformidad con los estatutos de la entidad, aprobados mediante la Resolución N° 703 de 2003 del Ministerio de Ambiente que se presume legal, se encuentra vigente y por 16 años ha sido tenida en cuenta para la adopción de las distintas decisiones

33. Resaltó el artículo 2.2.8.4.1.17 del Decreto 1076 de 2015 al señalar que cuando la respectiva CAR cobije un número plural de departamentos la participación equitativa de éstos se sujeta a las disposiciones que en efecto expida el Gobierno Nacional, no significa que *“la norma aluda única, exclusiva y necesariamente a la facultad reglamentaria del Presidente de la República, sino que, por el contrario, puede ser suficiente y plenamente válido que, como ocurrió en el caso concreto, el Ministerio de Ambiente, expida tales parámetros, tal como aparece en la Resolución 703 de 2003”*.

34. Añadió que la anterior norma indica que las demás previsiones relacionadas con la elección de los alcaldes serán determinadas por la Asamblea Corporativa de la CAR de conformidad con el artículo 26 de la Ley 99 de 1993, lo que confirma la competencia de aquélla en la materia.

35. De otra parte indicó que la integración del consejo directivo de las corporaciones autónomas regionales no constituye una de las materias sometidas a reserva de ley estatutaria de que trata el artículo 152 de la Constitución Política, por lo que no resulta válido que dicha norma sea invocada por el actor.

36. Finalmente, en cuanto a la participación de una delegada de la Registraduría Nacional del Estado Civil en la comisión escrutadora, señaló que se hizo en cumplimiento de la Circular CNCAE 01 del 13 de abril de 2012 de la presidente de la Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales de la Procuraduría General de la Nación.

1.6.2. Miembros de la Asamblea Corporativa de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca



37. Los alcaldes de los municipios de Tena¹¹, Sesquilé¹², Fúquene¹³, Soacha¹⁴, Sopó¹⁵, Vergara¹⁶, Tabio¹⁷, Zipacón¹⁸, Mosquera¹⁹ y los gobernadores de Cundinamarca²⁰ y Boyacá²¹, en escritos separados solicitaron que se negaran las pretensiones de la demanda invocando las razones que a continuación se sinterizan:

38. Alegaron que las elecciones controvertidas son completamente válidas, para lo cual expusieron una argumentación similar a la desarrollada por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en cuanto a la debida participación del gobernador de Cundinamarca en la sesión correspondiente, la válida intervención de la Registraduría Nacional del Estado Civil en la comisión escrutadora, que las elecciones cuestionadas no hacen parte de los asuntos objeto de ley estatutaria, la correcta aplicación del sistema de cuociente electoral conforme el literal d) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, la participación equitativa de los alcaldes que hacen parte de los departamentos en que tiene competencia la CAR y que el acto cuestionado tuvo como fundamento los estatutos de la CAR, la Resolución N° 703 de 2003 que los aprobó y la Ley 99 de 1993 (en especial los artículos 25 y 26), que se presumen legales y no han sido suspendidos provisionalmente.

39. Agregaron que la ausencia de un reglamento del Gobierno Nacional sobre dichas elecciones no puede paralizar el debido funcionamiento de la CAR, razón por la cual uno de los instrumentos jurídicos que se han empleado es la Resolución N° 703 de 2003 del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

40. Indicaron que según el literal d) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993 y los artículos 14 (numerales 1° y 5°), 18 y 22 (numeral 5°) de los estatutos de la CAR, la Asamblea Corporativa es la competente para establecer el procedimiento del elección de los alcaldes que hacen parte del Consejo Directivo, así como para elegir a los mismos, lo que está en consonancia con la autonomía que caracteriza a las corporaciones autónomas regionales.

41. Añadieron que el procedimiento de elección de los alcaldes al Consejo Directivo de la CAR no debe ser objeto de reglamentación a través de ley estatutaria, pues el artículo 2.2.8.4.1.17 del Decreto 1076 de 2015 al señalar que

¹¹ Folios 297-298, C.2.

¹² Folios 327-347, C.2.

¹³ Folios 352-372, C.2.

¹⁴ Folios 386-391, C.2.

¹⁵ Folios 392-397, C.2.

¹⁶ Folios 398-402, C.3.

¹⁷ Folios 404-405, C.3.

¹⁸ Folios 408-409, C.3.

¹⁹ Folios 418-420, C.3.

²⁰ Folios 377-385, C.2.

²¹ Folios 406-407, C.3.



“las demás previsiones relacionadas con la elección de los alcaldes y representantes del sector privado, serán determinadas por la asamblea corporativa de acuerdo con las disposiciones del artículo 26 de la Ley 99 de 1993”, le confirió a la Asamblea Corporativa la competencia de establecer algunas de las pautas frente a dicha elección, que fue precisamente lo que sucedió al tenerse en cuenta los estatutos de la entidad y los parámetros establecidos en la sesión del 28 de febrero de 2019 por los integrantes de dicha Asamblea.

42. Sostuvieron que resulta incongruente que el actor alegue que los actos que se tuvieron en cuenta para establecer el procedimiento a seguir para las referidas elecciones son contrarios al ordenamiento jurídico, y a la vez reproche que dicho procedimiento no se cumplió, por ejemplo, debido a que el gobernador de Cundinamarca no estuvo durante toda la reunión.

43. Finalmente, arguyeron que aunque el demandante invocó la excepción de inconstitucionalidad frente a la Resolución N° 703 de 2003 del Ministerio de Ambiente y el acta N° 37 del 28 de febrero de 2019, no acreditó por qué tales disposiciones son contrarias a la Constitución Política.

1.7. Audiencia Inicial

44. Se llevó a cabo los días 23 de agosto, 2 de octubre y 25 de noviembre de 2019, en la cual se resolvieron las excepciones previas formuladas²², se saneó el proceso y se fijó el objeto del litigio en los siguientes términos:.

²² Se negaron las excepciones de (i) ineptitud de la demanda por impugnar un acta que no constituye un acto administrativo definitivo (el Acta N° 37 del 28 de febrero de 2019) y por indebida acumulación de pretensiones que formuló la CAR (por solicitarse la anulación del acta y a su vez su inaplicación por inconstitucional); (ii) indebida escogencia del medio de control (por haberse solicitado en sede de nulidad electoral la inaplicación de la Resolución N° 703 de 2003), (iii) falta de conformación de litisconsorcio necesario por pasiva (por no haberse realizado juicio de reproche contra la elección del alcalde de Chiquinquirá) e (iv) indebida acumulación de pretensiones (se insistió en la imposibilidad de solicitar la inaplicación por inconstitucional) propuestas por los apoderados de los alcaldes de Tena, Soacha y Sopó y el gobernador de Boyacá.

Sobre tales asuntos se precisó:

- Que al admitirse la demanda se aclaró que la decisión recaería sobre el acto definitivo, que en el caso de autos es el Acuerdo N° 45 del 28 de febrero de 2019, “por medio del cual se eligen cuatro (4) alcaldes para conformar el Consejo Directivo de la Corporación”, y no respecto del Acta N° 37 del 28 de febrero de 2019, que constituye un acto preparatorio que se analizaría como tal.
- Que de conformidad con el artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, que consagra el control por vía de excepción, resultaba posible que la parte demandante respecto del juicio de legalidad del Acuerdo N° 45 del 28 de febrero de 2019, también haya solicitado que se inaplicaran por inconstitucionales la Resolución N° 703 de 2003 del Ministerio de Ambiente y el acta N° 37 del 28 de febrero de 2019.
- Que el demandante no incurrió en indebida selección del medio de control, comoquiera que el acto contra el cual dirige su reproche es el Acuerdo N° 45 del 28 de febrero de 2019, “por medio del cual se eligen cuatro (4) alcaldes para conformar el Consejo Directivo de la Corporación”, contra el cual procede el medio de control de nulidad electoral, con ocasión del cual a su vez puede solicitar para el caso concreto la excepción de inconstitucionalidad. Tal decisión fue confirmada en sede de súplica por esta Sección, mediante auto del 12 de septiembre de 2019, con ponencia de la Magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.
- Que tampoco se incurrió en la excepción de indebida integración de litisconsorcio necesario por pasiva, por el hecho que el actor no haya hecho alusión a la elección del señor César Augusto Carrillo Ortigón (alcalde de Chiquinquirá) como integrante del Consejo Directivo de la CAR, toda vez que al admitirse la demanda se precisó que dicha elección también debía entenderse cuestionada, en tanto que los motivos de



Si el Acuerdo N° 45 del 28 de febrero de 2019 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, “por medio del cual se eligen cuatro (4) alcaldes para conformar el Consejo Directivo de la Corporación en representación de los municipios comprendidos en el territorio de la jurisdicción para el periodo 2019-2020”, se encuentra viciado de nulidad, por cuanto fue expedido (i) sin competencia, (ii) con violación del debido proceso, (iii) expedición irregular, (iv) violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer y (v) con desconocimiento de los artículos 34 de la Ley 1437 de 2011, el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política, 26 de la Ley 99 de 1993, el numeral 11 del artículo 189 Superior, 16 de los estatutos de la CAR (Acuerdo N° 018 de 2002) y el procedimiento de elección establecido en el acta N° 37 del 28 de febrero de 2019, por alguna de las siguientes circunstancias:

(a) Haber implementado y aplicado en la sesión del 28 de febrero de 2019, un procedimiento para la elección de los alcaldes que hacen parte del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

(b) Haber aplicado respecto a la distribución equitativa de alcaldes al interior del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el artículo 22 de los estatutos de la CAR (Acuerdo N° 018 de 2002) aprobados mediante la Resolución 703 de 2003 del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cuanto establece que se elegirán tres alcaldes por el Departamento de Cundinamarca y uno por el de Boyacá.

(c) Porque presuntamente el Gobernador de Cundinamarca incumplió su deber de presidir la Asamblea Corporativa en la sesión celebrada el 28 de febrero de 2019, en la que se eligieron a los alcaldes que harían parte del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

(d) Al haber participado en la comisión escrutadora de las elecciones controvertidas, la señora Nubia Lucero Reyes León, delegada de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

(e) Al haber empleado el sistema de cociente electoral para la elección de los alcaldes miembros del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

(f) Si la Resolución N° 703 de 2003 es o no constitucional y legal y corresponde al ejercicio o no de la facultad reglamentaria prevista por la Ley 99 de 1993²³.

74. En el análisis de las situaciones antes planteadas, se deberá establecer si hay o no lugar a inaplicar por inconstitucional²⁴ la Resolución N° 703 de 2003 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante la cual se aprobaron los estatutos de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, y el acta N° 37 del 28 de febrero de 2019 que estableció el procedimiento para las elecciones controvertidas, por la supuesta infracción a los artículos 122, 189

inconformidad no están dirigidos a situaciones particulares y/o personales de los elegidos, sino irregularidades de todo el proceso de elección de que trata el Acuerdo N° 45 del 28 de febrero de 2019.

²³ Ver el audio de la audiencia inicial entre los minutos 2:44 a 5:00 y 6:25 a 9:33 del cd visible a folio 615 del cuaderno N° 4, archivo “RADICADO 2019-00017-2”.

²⁴ En énfasis de la inaplicación por inconstitucional puede apreciarse entre los minutos 6:25 a 9:33 del cd visible a folio 615 del cuaderno N° 4, archivo “RADICADO 2019-00017-2”.



numeral 11, 209 y 152 de la Constitución Política, de conformidad con las razones expuestas por el actor”.

45. Se destaca que dentro de la fijación del litigio no se incluyeron las causales de falsa motivación y desviación de poder invocadas por el actor, en tanto en el transcurso de la audiencia inicial se aclaró que el fundamento de las mismas en realidad corresponde a la causal de nulidad de infracción de las normas en que debía fundarse los actos, pues únicamente se alegó el desconocimiento del artículo 26 de la Ley 99 de 1993 y de los estatutos de la CAR en cuanto a la labor que tiene el gobernador de Cundinamarca en la Asamblea Corporativa, sin que en manera alguna el demandante haya expuesto que la motivación del acto acusado no corresponde a la realidad (falsa motivación²⁵) o que con el mismo se actuó con un propósito ajeno al interés general y la debida prestación del servicio público (desviación de poder²⁶).

46. Se concedió el valor que asigna la ley a los documentos aportados por los sujetos procesales y se ordenó oficiar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, para que en el término de 3 días informaran qué disposiciones ha expedido el Gobierno Nacional en desarrollo de artículo 2.2.8.4.1.17 del Decreto 1076 de 2015 en cuanto reza: *“Cuando la corporación cobije un número plural de departamentos, la participación de éstos en forma equitativa se sujetará a las disposiciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional”.*

47. En el mismo término, se ordenó oficiar a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca para que allegue copia de sus estatutos, con todas sus modificaciones y constancia de vigencia para el 28 de febrero de 2019, fecha en la que se expidió el acto acusado.

²⁵ Respecto a la **falsa motivación**, vale la pena recordar que esta Corporación ha definido el alcance de la misma como causal de nulidad, así²⁵: *“(…) La falsa motivación se configura cuando para fundamentar el acto se dan razones engañosas, simuladas, contrarias a la realidad (…). En conclusión, la falsa motivación se presenta cuando los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas o porque el autor del acto le ha dado a los hechos un alcance que no tienen”.* Ver: (i) Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 14 de marzo de 2019, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2018-00049-00. (ii) Consejo de Estado, Sección Tercera - Sub Sección B, sentencia del 6 de abril de 2011, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo, Rad. 23001-23-31-000-1999-00291-01(19483). (iii) Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 30 de agosto de 2017, Rad. 13001-23-33-000-2016-00051-01, M.P. Rocío Araújo Oñate. (iv) Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 4 de marzo de 2000, M.P. Daniel Manrique Guzmán, Exp.1998-0503-01-9772. (v) Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 19 de mayo de 1998, M.P. Clara Forero de Castro, expediente 10051. (vi) Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 25 de febrero de 2009, M.P. Miriam Guerrero de Escobar, expediente 15797.

²⁶ *“La desviación de poder supone el ejercicio de unas atribuciones válidamente conferidas, pero en forma desviada, incardinada al logro de fines que son diferentes de aquellos para cuya realización esas atribuciones fueron concebidas. Entraña, entonces, una traición al interés general que justifica la atribución de competencias”.* Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 28 de junio de 2019, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, Rad. 66001-23-31-000-2003-00588-02(44009). *“(…) se llama desviación de poder a un vicio del acto administrativo que consiste en el ejercicio por un órgano de la Administración Pública de sus competencias o potestades públicas para fines u objetivos distintos de los que sirvieron de supuesto para otorgarle esas competencias o potestades, pero amparándose en la legalidad formal del acto.* Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 20 de junio de 2019, M.P. Nubia Margoth Peña Garzón, Rad. 76001-23-31-000-2010-00459-01.



48. Las demás pruebas solicitadas fueron negadas²⁷.

49. En la audiencia del 25 de noviembre de 2019 se destacó que las solicitudes en materia probatoria dirigidas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca fueron atendidas mediante documentos visibles a folios 620 a 683 del cuaderno N° 4 del expediente, en los que por un lado, las anteriores entidades indicaron que el Gobierno Nacional no ha dictado disposición alguna en desarrollo del artículo 2.2.8.4.1.17 del Decreto 1076 de 2015, y por otro, la CAR allegó copia de sus estatutos vigentes para el 28 de febrero de 2019, con las respectivas modificaciones.

50. En ese orden de ideas, como las pruebas decretadas fueron practicadas, en el curso de la audiencia inicial la Magistrada Ponente dispuso correr el traslado de las mismas por el término de 3 días, como en efecto ocurrió²⁸, término durante el cual únicamente intervino la Gobernación de Boyacá manifestando que se encuentra conforme con los elementos de juicio recaudados²⁹.

1.8. Alegatos de conclusión

1.8.1. Intervención de la CAR³⁰, los alcaldes de Soacha³¹, Sopó³² y Vergara³³, los municipios de Mosquera³⁴, Zipacón³⁵, Sesquilé³⁶, Fúquene³⁷ y Tabio³⁸ y los departamentos de Cundinamarca³⁹ y Boyacá⁴⁰

51. Reiteraron los argumentos expuestos al contestar la demanda sobre la legalidad de la elección acusada, los cuales fueron sintetizados en el acápite 1.6 de esta providencia.

52. Agregó el municipio de Mosquera que es relevante la manifestación que hizo el Ministerio de Ambiente en la etapa de pruebas, consistente en que a la fecha el Gobierno Nacional no ha expedido reglamentación alguna sobre la elección de los

²⁷ Entre las cuales se encuentra la consistente en allegar “*todos y cada uno de los procesos de elección de alcaldes para conformar el Consejo Directivo efectuadas en vigencia de la Resolución 703 del 25 de junio de 2003, y adicionalmente informe si han existido procesos de nulidad sobre los mismos y de existir las sentencias judiciales de dichos procesos*”. La negativa a la anterior prueba fue confirmada en audiencia celebrada el 25 de noviembre de 2019.

²⁸ Folio 852, C.5.

²⁹ Folio 858, C.5.

³⁰ Folios 914-926, C.5.

³¹ Folios 982-985, C.2.

³² *Ibidem*.

³³ Folios 986-989, C.5.

³⁴ Folios 927-929, C.5.

³⁵ Folios 930-932, C.5.

³⁶ Folios 990-1001, C.5.

³⁷ Folios 1002-1013, C.6.

³⁸ Folios 1017-1018, C.6.

³⁹ Folios 933-942, C.5.

⁴⁰ Folio 1015, C.6.



alcaldes ante los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales que tienen presencia en más de un departamento, en tanto ello da cuenta que la única norma aplicable en el caso de autos es la Resolución N° 703 de 2003, por lo que estima no es posible inaplicarla so pena de imposibilitar la celebración de la referida elección.

53. La Gobernación de Boyacá alegó que *“es errónea la consideración del accionante referente al sistema de participación equitativa de representación de los alcaldes al Consejo Directivo de la CAR, toda vez que no existe ninguna disposición normativa que imponga dicha representación en los términos que pretende el actor”*.

54. Por otra parte, el municipio de Tabio agregó que *“si bien el sistema de cuociente electoral para elecciones de cargos de elección popular ha sido sustituido por un nuevo sistema basado en el umbral y la cifra repartidora, no puede afirmarse esta razón como válida para deslegitimar un sistema que, se insiste, encuentra amparo normativo y, principalmente, garantizan el ejercicio democrático de la elección, en el caso de los representantes de los Alcaldes ante el Consejo Directivo de la CAR”*.

1.8.2. Intervención del alcalde de Chiquinquirá

55. En la etapa de alegatos de conclusión⁴¹ solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda por las razones que a continuación se sintetizan⁴²:

56. Afirmó que el demandante no ofrece soporte normativo suficiente para que se inaplique la Resolución N° 703 de 2003, que por años ha sido el fundamento para la elección de los alcaldes pertenecientes al Consejo Directivo de la CAR, y que dicha circunstancia revela que el asunto de la referencia fue promovido debido a *“divergentes intereses políticos”* y *“afrentas personales”*.

57. Indicó que mientras la mentada resolución permanezca vigente y se presuma legal, será el único instrumento normativo que permita efectuar la elección de que trata el presente asunto, como lo confirmó en la presente actuación el Ministerio de Ambiente, razón por la cual ésta se desarrolló con fundamento en la normatividad aplicable, que reconoce la competencia de la asamblea corporativa en la materia y que en el caso de autos adoptó la decisión correspondiente garantizando en todo momento el derecho al debido proceso.

58. En ese orden señaló que si se pretendía cuestionar la legalidad de la mentada resolución, y por ende, de los estatutos que aprobó, debió ejercerse el medio de control de simple nulidad, más no controvertirse la elección de los 4 alcaldes para el Consejo Directivo de la CAR para el período 2019-2020.

⁴¹ Se hace énfasis en que fue hasta en los alegatos de conclusión que se solicitó la negativa de las pretensiones de la demanda, comoquiera que el alcalde de Chiquinquirá no contestó en la oportunidad correspondiente la misma.

⁴² Folios 958-961, C.5.



59. Sostuvo que si acepta la excepción de inconstitucionalidad en los términos expuestos por el demandante y se declara la nulidad de la elección acusada, los nuevos miembros del referido Consejo Directivo “*tendrán que elegirse con fundamento en esa misma Resolución 703 de 1993, razón por el cual el precedente hará que todas las elecciones venideras, estén viciadas por la aplicación de esta regla, dejando a la CAR sin los órganos directivos hasta cuando no (sic) exista una norma o Decreto que la enmarque*”.

60. En cuanto a la ausencia momentánea del gobernador de Cundinamarca en la sesión en que tuvo lugar la elección cuestionada, arguyó que obedeció a los múltiples asuntos que deben atender quienes desempeñan cargos de alta gerencia, lo cual también acontece en las reuniones que se llevan a cabo en las corporaciones públicas de elección popular sin que se afecte la legalidad de las decisiones, siempre y cuando en el recinto correspondiente permanezcan los secretarios o presidentes que garanticen que las determinaciones estén precedidas de la garantía del debido proceso, como consideró ocurrió en el presente caso y puede apreciarse en el acta respectiva.

61. Precisó que los actos administrativos que se dictaron para materializar la elección de los 4 alcaldes al Consejo Directivo de la CAR gozan de presunción de legalidad, y que en el evento de decretarse la nulidad de los mismos los efectos de la decisión correspondiente “*no pueden ser retroactivos, por tratarse de decisiones tomadas con fundamento en una Resolución 703 de 2003 que goza de plena validez normativa en la actualidad, razón por la cual, todos los actos y decisiones que hubiera tomado el Consejo Directivo electo para los períodos 2019-2010 son válidos y no pueden ser tratados como nulos o viciados por esta elección*”.

1.8.3. Intervención del demandante⁴³

62. Realizó una síntesis de las razones que motivaron la interposición de la demanda objeto de estudio y de las decisiones adoptadas en el transcurso de este proceso, destacando aquellas a partir de las cuales la Sección (en la audiencia inicial y en sede de súplica) negó la excepción de indebida selección del medio de control, por el hecho que se había solicitado respecto al debate de la legalidad de la elección cuestionada, que se inaplicaran la Resolución N° 703 de 2003 del Ministerio de Ambiente y el acta N° 37 del 28 de febrero de 2019, en la medida que tal petición en sede de nulidad electoral es viable de conformidad con el artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, sólo tiene efectos para el caso concreto y con la misma no se está pretendiendo la anulación de las anteriores decisiones.

1.9. Concepto del Ministerio Público⁴⁴

⁴³ Folios 943-956, C.5.

⁴⁴ Folios 964-973, C.5.



63. Solicitó que se negarán las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

64. Luego de realizar algunas consideraciones sobre la estructura de las corporaciones autónoma regionales a la luz de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015, destacó que el Gobierno Nacional no ha dictado el reglamento de que trata el artículo 26 de aquélla, para la elección de los alcaldes al consejo directivo de las corporaciones que tengan presencia en 2 o más departamentos.

65. Seguidamente, teniendo en cuenta los aspectos delimitados en la fijación en el litigio, consideró procedente analizar si la regulación a que hace alusión el artículo 26 de la Ley 99 de 1993, puede suplirse con los estatutos de la CAR, aprobados por la Resolución N° 703 de 2003 del Ministerio de Ambiente, que en su artículo 22 estableció cómo debe entenderse la participación equitativa de los 4 alcaldes pertenecientes al Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

66. Para tal efecto procedió a realizar algunas consideraciones sobre la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional, resaltando que es *“intransferible en otras entidades”*, pero que la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁴⁵ y el Consejo de Estado⁴⁶ ha reconocido que las *“demás autoridades administrativas también pueden adoptar regulaciones acordes a sus competencias, con el fin de cumplir con lo mandado por las reglas superiores”*.

67. Sostuvo que si la reglamentación a que hace alusión el artículo 26 de la Ley 99 de 1993 estableció que le corresponde al Gobierno Nacional, que para este caso estaría conformado por el Presidente de la República y el Ministro de Ambiente, es claro que el ejercicio de dicha potestad no puede entenderse cumplida *“por el hecho que los estatutos de las corporaciones autónomas deban ser aprobados por la cartera ministerial en mención”*. En consecuencia, estimó que el artículo 22 de los estatutos es contrario al ordenamiento jurídico, *“en tanto entró a regular un aspecto que, por expresa disposición legal, requería de la reglamentación expresa que hiciera el Gobierno Nacional, la que, pese a su inexistencia, no podría ser desarrollada por la corporación ambiental”*.

68. No obstante lo anterior, estimó que no resulta procedente en el caso de autos acceder a la solicitud de inaplicación que elevó la parte demandante, por cuanto ello *“implicaría que los entes territoriales que integran los departamentos de Cundinamarca y Boyacá quedarían sin representación en el órgano máximo de gobierno de la corporación ambiental, lo que implicaría una grave violación del derecho de*

⁴⁵ Citó las sentencias C-917 de 2002 y C-1005 de 2008.

⁴⁶ Hizo referencia a: Consejo de Estado, Sección Primera, providencia del 24 de agosto de 2000, M.P. Juan Alberto Polo Figueroa, Rad. 6069.



representación y participación en las decisiones que les concierne, derechos estos que se convierten en fundamentales para los mencionados entes territoriales y que precisamente se buscaron asegurar cuando se dejó en cabeza del gobierno nacional su regulación”.

69. Puntualizó que *“la inaplicación del artículo 22 de la Resolución N° 703 de 2003 (sic)⁴⁷ y, por consiguiente, la nulidad del acto electoral por carecer de marco normativo, terminaría generando la vulneración de derechos fundamentales de los mencionados entes, razón por la que, a efectos de amparar, en especial el principio de representación y participación de aquellos en el órgano de gobierno de la autoridad electoral, se solicita a la Sección Quinta no inaplicar, en el presente caso, el artículo 22 de la Resolución N° 703 de 2003 (sic), en tanto el artículo 148 del CPACA la (sic) facultad para analizar si inaplica o no un determinado acto administrativo”.*

70. De otro lado, en lo que respecta al motivo de inconformidad relacionado con la aplicación del sistema de cuociente electoral en el trámite que dio lugar a la elección controvertida, señaló que éste se encuentra previsto en la Ley 99 de 1993, motivo por el cual simplemente se dio cumplimiento a la norma pertinente.

71. Finalmente, frente a la ausencia temporal del gobernador de Cundinamarca en la sesión en que tuvo lugar la elección acusada, indicó que si bien es cierto dicho funcionario se retiró por un instante del recinto, al reincorporarse solicitó que se ratificaran algunas de las decisiones que se adoptaron sin su presencia, concretamente, la aprobación de las cuentas de resultado de la vigencia 2018 y la designación de la comisión aprobatoria del acta, que no tienen relación directa con la elección objeto de estudio, frente a la cual en las etapas correspondientes estuvo presente el gobernador, por lo que a partir de lo expuesto por el actor no hay lugar acceder a las pretensiones formuladas.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

72. De conformidad con lo establecido en el numeral 3° del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011⁴⁸ y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 proferido por la Sala

⁴⁷ El artículo 22 a que se hace alusión corresponde a los estatutos de la CAR, contenidos en el Acuerdo N° 018 del 4 de abril de 2002, que fueron aprobados por el Ministerio de Ambiente mediante la Resolución N° 703 de 2003 del Ministerio de Ambiente.

⁴⁸ 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: 4º 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.” (Subrayas fuera de texto).*



Plena del Consejo de Estado, esta Sección es competente para conocer en única instancia del proceso de la referencia⁴⁹.

2.2. Problemas jurídicos

73. Se estima que los problemas jurídicos a resolver en el caso de autos se contraen a:

- Primero: Si hay o no lugar a inaplicar la Resolución N° 703 de 2003 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante la cual se aprobaron los estatutos de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, y el acta N° 37 del 28 de febrero de 2019 que estableció el procedimiento para las elecciones controvertidas, por la supuesta infracción de los artículos 122, 189 numeral 11, 209 y 152 de la Constitución Política y el artículo 26 de la Ley 99 de 1993, de conformidad con las razones expuestas por el actor.

Dentro de las disposiciones a tener en cuenta para la discusión atinente a la inaplicación de la mentada resolución y acta, se incluye el artículo 26 de la Ley 99 de 1993, en atención a que partir del mismo y las normas constitucionales antes invocadas (en especial los artículos 189-11 y 152), el actor insiste en que sólo mediante un decreto del Gobierno Nacional o una ley podía reglamentarse lo atiente a la participación equitativa de los municipios objeto de cobertura de una corporación autónoma regional que tiene presencia en más de un departamento.

- Segundo: Si el Acuerdo N° 45 del 28 de febrero de 2019 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, incurrió en falta de competencia e infracción de los artículos 26 de la Ley 99 de 1993 y el numeral 11 del artículo 189 Superior, al haber declarado la elección de 3 alcaldes de Cundinamarca y 1 de Boyacá para el Consejo Directivo de la CAR.

⁴⁹ Teniendo en cuenta que se trata de la elección de 4 integrantes del consejo directivo de una corporación autónoma regional, que de conformidad con la jurisprudencia constitucional "*son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7o. de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo (...) son organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente, que están encargados, principalmente, aun cuando no exclusivamente, de funciones policivas, de control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, lo cual, y dentro del marco de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 339 de la Carta Política, las autoriza para participar, en los casos señalados en la ley, como agentes del Gobierno Nacional, (...)*" Corte Constitucional, sentencia C-593 del 7 de diciembre de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz, reiterada entre otras en: Corte Constitucional, sentencia C-596 del 21 de octubre de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y Corte Constitucional, sentencia C-462 del 14 de mayo de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.



- Tercero: Si el Acuerdo N° 45 del 28 de febrero de 2019 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, incurrió en falta de competencia e infracción de los artículos 34 de la Ley 1437 de 2011 y 152 literal a) de la Constitución Política, al haber implementado y aplicado en la sesión del 28 de febrero de 2019, un procedimiento para la elección de los alcaldes que hacen parte del Consejo Directivo de la entidad antes señalada.
- Cuarto: Si el Acuerdo N° 45 del 28 de febrero de 2019 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, incurrió en violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer, al haber empleado el cuociente electoral para la elección de los alcaldes miembros del referido Consejo Directivo.
- Quinto: Si el Acuerdo N° 45 del 28 de febrero de 2019 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, incurrió en violación del debido proceso, expedición irregular y desconocimiento del artículo 16 de los estatutos de la CAR (Acuerdo N° 018 de 2002), porque presuntamente el gobernador de Cundinamarca incumplió su deber de presidir la Asamblea Corporativa en la sesión celebrada en la fecha antes señalada.
- Sexto: Si el Acuerdo N° 45 del 28 de febrero de 2019 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, incurrió en violación del debido proceso, expedición irregular y desconocimiento del procedimiento de elección establecido en el acta N° 37 del 28 de febrero de 2019, en la medida que se permitió la participación de la señora Nubia Lucero Reyes León, delegada de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la comisión escrutadora de las elecciones controvertidas.

74. Dentro de los problemas jurídicos a resolver no se incluye lo relativo a la supuesta indebida selección del medio de control de nulidad electoral, al que hicieron alusión algunas de las partes e intervinientes en los alegatos de conclusión, especialmente el apoderado del municipio de Chiquinquirá, al argumentar que la solicitud de inaplicación de la Resolución N° 703 de 2003 del Ministerio de Ambiente en realidad corresponde a juicio de validez que debió formularse en sede de simple nulidad.

75. Lo anterior en atención a que el asunto antes señalado, que corresponde a una excepción previa, fue decidido de manera negativa y definitiva el 23 de agosto de 2019 en la audiencia inicial y mediante el auto del 12 de septiembre de 2019 en sede súplica, en el sentido de precisar que:

- (i) En el presente caso es claro que se juzga la legalidad del Acuerdo No. 45 del 28 de febrero de 2019, “*por medio de la cual se eligieron cuatro (4) alcaldes*



para conformar el Consejo Directivo de la Corporación en representación de los municipios comprendidos en el territorio de la Jurisdicción para el periodo 2019-2020”.

(ii) La solicitud de inaplicación de un acto administrativo como lo es la Resolución No. 703 de 2003 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, no desnaturaliza la acción electoral, pues el actor no pidió su nulidad sino la no aplicación al caso concreto, petición procedente “en los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”, como lo prevé la Ley 1437 de 2011 en su artículo 148.

(iii) La “excepción de ilegalidad o inconstitucionalidad, de acuerdo con el mismo precepto 148, en caso de encontrarse probada, contrario al dicho de los recurrentes, tiene efectos interpartes y no producirá consecuencias respecto de situaciones jurídicas diferentes a las formuladas en el caso objeto de análisis, pues se insiste su decisión será de inaplicar y no de anular, por tanto no deja de existir en el ordenamiento jurídico, pero sí para la controversia objeto de decisión”⁵⁰.

76. Por ende, lo relativo a la supuesta indebida selección del medio de control constituye un aspecto sobre el cual no hay lugar a volver a profundizar en la sentencia.

77. Esclarecido lo anterior, para resolver los problemas planteados, estrechamente relacionados con los temas delimitados en la fijación del litigio, estima la Sala pertinente en primer lugar, precisar el alcance de las normas relativas a la elección de los alcaldes que pertenecen al Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

2.3. Análisis del caso en concreto

2.3.1. Marco normativo sobre la elección de los alcaldes integrantes de los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales

2.3.1.1. De la Ley 99 de 1993 y los decretos 1768 de 1994 y 1076 de 2015

78. La Ley 99 de 1993⁵¹, luego de definir a las corporaciones autónoma regionales, como “entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica,

⁵⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 12 de septiembre de 2019, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2019-00017-00. (Fls. 496-500. C.3).

⁵¹ “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”.



encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente” (art. 23), en su artículo 24 establece que “tendrán tres órganos principales de dirección y administración a saber: a. La Asamblea Corporativa; b. El Consejo Directivo; y c. El Director General”.

79. La asamblea corporativa “es el principal órgano de dirección de la Corporación y estará integrada por todos los representantes legales de las entidades territoriales de su jurisdicción” (art. 25); el consejo directivo es el “órgano de administración” de la entidad (art. 26); y el director general es el representante legal y la primera autoridad ejecutiva, y es designado por el consejo directivo para un período de 4 años (art. 28).

80. Respecto a la mencionada asamblea como el principal órgano directivo de las corporaciones autónoma regionales, le corresponde elegir a los alcaldes y representantes del sector privado que hacen parte del consejo directivo; designar el revisor fiscal o auditor interno; conocer y aprobar el informe de gestión de la administración; conocer y aprobar las cuentas de resultados de cada período anual; **adoptar los estatutos de la Corporación**; y las demás que le fijan los reglamentos (art. 25 de la Ley 99 de 1993).

81. Se subraya dentro de las funciones de la asamblea corporativa la atinente a la adopción de los estatutos, en tanto el artículo 25 de la Ley 99 de 1993 que contiene la misma, agregaba que aquéllos debían someterse a la aprobación del Ministerio de Ambiente, precisión que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-462 de 2008, en la medida que “*los estatutos son manifestación de esa competencia autonómica constitucional*” (artículo 150.7 superior) que es propia de las corporaciones autónomas regionales, son expedidos por el máximo órgano corporativo en ejercicio de las competencias directamente asignadas por la ley, se refieren al funcionamiento orgánico de la entidad por lo que “*no comprometen en principio los alcances de la política ambiental cuya gestión se organiza desde la administración central*”, de manera tal que la mentada intervención del Ministerio “*implicaría una incidencia directa en el mecanismo operativo del ente autonómico, lo cual choca con el mandato contenido en la Carta*”⁵².

82. En lo que atañe a la conformación del consejo directivo, el **artículo 26** de la Ley 99 de 1993 señala que hacen parte del mismo:

- El gobernador o los gobernadores de los departamentos sobre cuyo territorio ejerza jurisdicción la corporación autónoma regional, o su delegado o delegados. Le corresponde presidir el consejo directivo, y la

⁵² Corte Constitucional, sentencia C-462 del 14 de mayo de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.



referida norma señala que si hay varios gobernadores, los estatutos definirán quién será el presidente de éste.

- Un representante del Presidente de la República.
- Un representante del Ministro del Medio Ambiente.
- **Hasta 4 alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la corporación.**
- Dos representantes del sector privado.
- Un representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la corporación, elegido por ellas mismas.
- Dos 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.

83. En cuanto a los alcaldes que hacen parte del consejo directivo, en primer lugar llama la atención que la norma en mención indica que **hasta 4**, de manera tal que el anterior es el número máximo de burgomaestres que pueden integrar tal órgano.

84. Asimismo, se tiene que la elección de los mencionados alcaldes le corresponde a la asamblea corporativa y adicionalmente el artículo en mención establece los siguientes aspectos determinantes:

- La elección es por el período de un año.
- La designación se realiza “*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***”.

85. De los aspectos relevantes de la elección de los alcaldes pertenecientes al consejo directo, para el caso de autos, especial connotación tiene el consistente en que si la corporación autónoma regional comprende un número plural de departamentos, el Gobierno Nacional mediante reglamento definirá los parámetros



para garantizar una participación equitativa, comoquiera que la entidad demandada ejerce sus funciones en los departamentos de Cundinamarca y Boyacá, como lo establece el artículo 33 de la Ley 99 de 1993⁵³.

86. En cuanto a la normatividad que ha proferido el Gobierno Nacional a propósito de la elección de los alcaldes pertenecientes al consejo directivo de las corporaciones autónomas regionales, debe tenerse en cuenta el Decreto 1768 de 1994⁵⁴, que en sus artículos 14 a 22 se ocuparon de precisar aspectos relevantes de los órganos de dirección y administración de las mencionadas entidades, normas que a su vez fueron compiladas en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015⁵⁵, y que actualmente se encuentran en los artículos [2.2.8.4.1.14](#) a [2.2.8.4.1.22](#).

87. De los preceptos antes señalados para el asunto objeto de estudio son relevantes los artículos [2.2.8.4.1.15](#), [2.2.8.4.1.17](#) y [2.2.8.4.1.18](#), en cuanto a los siguientes aspectos:

- El artículo [2.2.8.4.1.15](#) (antes art. 15 del Decreto 1768 de 1994) señala respecto a la asamblea corporativa, que *“las normas sobre quórum, mayorías y en general sobre su funcionamiento serán establecidas en los respectivos estatutos”*.
- El artículo [2.2.8.4.1.17](#) (antes art. 17 del Decreto 1768 de 1994) por un lado prescribe que *“los alcaldes que conforman el consejo directivo serán elegidos por la asamblea corporativa en la primera reunión ordinaria de cada año. Las demás previsiones relacionadas con la elección de los alcaldes y representantes del sector privado, serán determinadas por la asamblea corporativa de acuerdo con las disposiciones del artículo 26 de la Ley 99 de 1993”*; y por otro consagra que *“cuando la corporación cobije un número plural de departamentos, la participación de estos en forma equitativa se sujetará a las disposiciones que para el efecto expida el Gobierno nacional”* (destacado fuera de texto).

⁵³ “(...)Las siguientes corporaciones modifican su jurisdicción o su denominación actual:

(...)

Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez, CAR: se denominará Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR y tendrá jurisdicción en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá y el territorio del Departamento de Cundinamarca, con excepción de los municipios incluidos en la jurisdicción de la Corporación Regional del Guavio y los municipios del Departamento de Cundinamarca que hacen parte de la jurisdicción de CORPORINOQUIA. Su jurisdicción incluye los municipios de Chiquinquirá, Saboyá, San Miguel de Sema, Caldas, Buenavista y Ráquira en el Departamento de Boyacá. Tendrá su sede principal en la ciudad de Santafé de Bogotá, y establecerá una subsede en la ciudad de Fusagasugá;

(...).”

⁵⁴ “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”.

⁵⁵ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.”.



- El artículo [2.2.8.4.1.18](#) (antes art. 18 del Decreto 1768 de 1994) indica los períodos de los miembros del consejo directivo, reiterando que es de “*un año para los alcaldes elegidos por la asamblea corporativa*”.

88. Del análisis de las normas hasta aquí enunciadas, se destaca para la resolución de los problemas jurídicos planteados lo siguiente:

- Las asambleas corporativas de las corporaciones autónomas regionales son el principal órgano de dirección y les corresponde la adopción de los estatutos de la entidad, función que por excelencia materializa el principio de autonomía constitucional que las cobija (art. 150.7 Superior), razón por la cual conforme lo determinó la Corte Constitucional en la sentencia C-462 de 2008⁵⁶, no deben ser sometidos para su aprobación al Ministerio de Ambiente.
- Las normas sobre quorum, mayorías y el funcionamiento de las asambleas corporativas serán establecidas en los estatutos.
- Las asambleas corporativas de las corporaciones autónomas regionales son las encargadas de elegir a los alcaldes que harán parte de los consejos directivos de las mismas entidades, que pueden ser hasta 4 por cada consejo.
- El artículo 26 de la Ley 99 de 1993 establece los principales parámetros para la elección de los alcaldes pertenecientes a los consejos directivos, que a saber son: (i) La elección es por el período de un año. (ii) La designación se realiza “*por el sistema de **cuociente electoral**, de manera que queden representados todos los departamentos o regiones que integran la corporación*”. (iii) ***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***”.
- Según el artículo 2.2.8.4.1.17 del Decreto 1076 de 2015 (antes art. 17 del Decreto 1768 de 1994), las demás previsiones relacionadas con la elección de los referidos alcaldes “*serán determinadas por la asamblea corporativa de acuerdo con las disposiciones del artículo 26 de la Ley 99 de 1993*”, lo que quiere decir que aquella cuenta con un margen de autonomía, en su condición de principal órgano de dirección, para establecer los parámetros para las mencionadas elecciones, los cuales en todo caso deben respetar las pautas trazadas por el artículo antes señalado de la Ley 99 de 1993, dentro de las cuales se encuentra que “***si el territorio de la Corporación comprendiese un***

⁵⁶ Corte Constitucional, sentencia C-462 del 14 de mayo de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.



número plural de departamentos, la participación será definida en forma equitativa de acuerdo con el reglamento que al efecto expida el Gobierno Nacional, lo cual es reiterado por el mismo artículo 2.2.8.4.1.17.

- En cuanto al criterio a tener en cuenta para la elección de los mentados alcaldes al consejo directivo en las corporaciones autónomas regionales que desarrollan sus funciones en más de un departamento, de la revisión de la normatividad pertinente, no se advierte que el Gobierno Nacional haya establecido las pautas a seguir para definir la participación equitativa de los burgomaestres en dichas corporaciones⁵⁷, como lo confirmó el Ministerio de Ambiente y la CAR en el presente trámite durante la etapa probatoria⁵⁸.

2.3.1.2. Estatutos de la CAR y la resolución que los aprobó

89. Ahora bien, en lo que atañe a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, que tiene presencia en los departamentos de Cundinamarca y Boyacá, de la revisión de sus estatutos, adoptados mediante el Acuerdo No. 018 del 4 de abril de 2002⁵⁹, respecto a la elección de los alcaldes pertenecientes al Consejo Directivo se destacan los siguientes aspectos:

90. En el artículo 14 se enuncia como la primera función de la Asamblea Corporativa la elección *“los cuatro (4) alcaldes y dos (2) representantes del sector privado al Consejo Directivo, de que tratan los literales d) y e), del artículo 26 de la Ley 99 de 1993”*.

91. Asimismo, vale la pena resaltar que dicha Asamblea según el artículo 16 de los estatutos, *“será instalada y presidida por el Gobernador de Cundinamarca o en su defecto, por el Gobernador de Boyacá”*.

92. Respecto a la conformación del Consejo Directivo, hace alusión a los integrantes que señala el artículo 26 de la Ley 99 de 1993, agregando al Alcalde Mayor de Bogotá o su delegado. Además, en su numeral 5° precisa lo siguiente:

“ARTÍCULO 22. CONFORMACIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO. Es el órgano de administración de la Corporación y está conformado por:

(...)

5. Cuatro (4) alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la Corporación, distribuidos de la siguiente manera: Tres (3) alcaldes por el departamento de Cundinamarca y un (1) alcalde por el departamento de

⁵⁷ Entre las corporaciones que comprenden más de un departamento se encuentran por ejemplo, la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (art. 33 de la Ley 99 de 1993).

⁵⁸ Según informes visibles a folios 621 y 681 del cuaderno N° 4.

⁵⁹ Folios 627-674, C.4. También visible en el cd contenido a folio 324 del cuaderno N° 2.



Boyacá, elegidos por la Asamblea Corporativa, en la primera reunión ordinaria de cada año, por el sistema de cuociente electoral”.

93. De la anterior disposición se resalta, que de los 4 alcaldes a que hace alusión el artículo 26 de la Ley 99 de 1993, el artículo 22 de los estatutos de la CAR precisó que su distribución será 1 por el departamento de Boyacá y 3 por el de Cundinamarca, lo cual tiene relación con la participación equitativa de que trata el artículo 26 ibídem y el artículo [2.2.8.4.1.17](#) del Decreto 1076 de 2015 (antes art. 17 del Decreto 1768 de 1994), cuando se refieren a los burgomaestres en los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales que tienen presencia en más de un departamento.

94. Además, el artículo 22 objeto de estudio indica que la mentada elección se realizará en *“en la primera reunión ordinaria de cada año, por el sistema de cuociente electoral”*, lo cual es reiterado por el artículo 34 del mismo cuerpo normativo, que señala que *“se respetará la representación que de que trata el numeral 5 del artículo 22”*, es decir, 3 alcaldes de Cundinamarca y 1 de Boyacá, y añade que *“en ningún momento los tres (3) representantes por el Departamento de Cundinamarca podrán pertenecer a una misma región o zona”*.

95. Finalmente, se tiene que el artículo 35 de los estatutos que define los períodos de los miembros del Consejo Directivo, en cuanto a los mentados alcaldes indica que es de un año, pero en el párrafo de la misma norma se precisa que si por cualquier circunstancia no fuere posible elegir a éstos, quienes vienen desempeñando tal responsabilidad lo seguirán haciendo *“hasta tanto dicha elección se produzca y su período será por el término restante”*.

96. Las anteriores disposiciones del Acuerdo No. 018 del 4 de abril de 2002 de la Asamblea Corporativa de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, fueron aprobadas por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través de la Resolución N° 703 del 25 de junio de 2003⁶⁰, que fue suscrita por el *“Viceministro de Ambiente encargado de las funciones del Despacho de la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”*.

97. Dicha resolución contiene sólo dos artículos, el primero mediante el cual se aprueban los referidos estatutos⁶¹ los cuales se transcriben, y el segundo que dispone que *“rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial las Resoluciones 498 de 1996 y 402 de 1999 expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”*.

⁶⁰ Folios 627-674, C.4.

⁶¹ Dichos estatutos fueron aprobados *“salvo el párrafo del artículo 22, la parte final del numeral 24 del artículo 42, esto es, o cuando se presenten situaciones que impidan la realización de obras o actividades necesarias para conservar el equilibrio del ecosistema., la palabra Descentralizado utilizada en el artículo 63, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente Resolución”*.



98. Vale la pena destacar, que la Resolución N° 703 del 25 de junio de 2003 es anterior a la sentencia C-462 de 2008 de la Corte Constitucional, esto es, al fallo que con efectos *erga omnes* excluyó del ordenamiento jurídico las normas que establecían que los estatutos de las corporaciones autónomas regionales deben ser sometidos a consideración del Ministerio de Ambiente⁶².

99. Ahora bien, como consecuencia del mentado fallo de constitucionalidad, a luz del artículo 91.2 de la Ley 1437 de 2011⁶³, la Resolución N° 703 de 2003 perdió su fuerza ejecutoria, en atención a que desaparecieron sus fundamentos de derecho en el momento en que se declararon inexecutable las normas que establecían la facultad del Ministerio antes señalado de aprobar los estatutos de las corporaciones autónomas regionales, esto es, las disposiciones que justificaban someter los mismos para su revisión a una autoridad administrativa distinta a la que los dictó, circunstancia que precisamente motivó que se proferiera el mencionado acto administrativo.

2.3.1.3. Procedimiento implementado en la sesión del 28 de febrero de 2019

100. Frente al marco normativo a tener en cuenta para la resolución de la controversia planteada, deben incluirse las pautas que la Asamblea Corporativa de la CAR estableció en la sesión en que se llevó a cabo la mentada elección, comoquiera que las mismas hacen parte de la facultad concedida a la Asamblea como el principal órgano de dirección, de **determinar las demás previsiones relacionadas con la elección de los alcaldes y representantes del sector privado del consejo directivo de acuerdo con las disposiciones del artículo 26 de la Ley 99 de 1993** (art. 2.2.8.4.1.17 del Decreto 1076 de 2015).

101. En ese orden, se evidencia partir del análisis del Acta No. 037 del 28 de febrero de 2019⁶⁴ y del video⁶⁵ que da cuenta de la reunión que se llevó a cabo en la misma fecha, que la Asamblea Corporativa de la CAR aprobó las siguientes pautas para el proceso de elección de los 4 alcaldes integrantes del Consejo Directivo de la entidad:

⁶² Esto es, las expresiones "Aprobar los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales y las reformas que los modifiquen o adicionen y", contenida en el numeral 36 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993; y la consistente en "y someterlos a la aprobación del Ministerio del Medio Ambiente", prevista en el literal e) del inciso final del artículo 25 de la Ley 99 de 1993.

⁶³ "ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

(...)

2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.

(...)"

⁶⁴ Folios 1 al 7 del cuaderno Anexo 1.

⁶⁵ Folios 325 y 326, C.2.



102. **A. Inscripción a listas.** Se otorgarán 15 minutos para que los integrantes de la Asamblea conformen las listas de candidatos que serán elegidos por el sistema de cuociente electoral.

103. Respecto a los alcaldes de Cundinamarca, se precisó que debían conformar listas de 3 candidatos, que no podrán pertenecer a una misma provincia, los cuales se registrarán en el orden de elegibilidad que deseen a efectos de proveer los asientos en el Consejo Directivo. En cuanto a los alcaldes de Boyacá, se indicó que las listas serían de un candidato.

104. Para tal efecto, previó un formulario especial que los integrantes de la Asamblea Corporativa debían diligenciar con los datos de los aspirantes. Asimismo, se precisó que una vez se registraran las listas se verificarían los requisitos de las mismas y se les asignaría un consecutivo.

105. Finalmente, vencido el término de inscripción, el secretario de la Asamblea informaría sobre la conformación final de las listas.

106. **B. Votación.** Se previó la existencia de una urna en la que individualmente los integrantes de la Asamblea Corporativa depositarían su voto en secreto, uno por la lista para el departamento de Cundinamarca y otro por la lista del departamento de Boyacá.

107. **C. Escrutinio.** Posteriormente la comisión escrutadora procedería a contar los votos depositados a efectos de verificar que su número concuerde con el de votantes registrados, en tanto si resultare un número superior de votos, el excedente seleccionado al azar sería incinerado. Seguidamente, dicha comisión procedería a contar y anunciar los votos obtenidos por cada lista de manera visible mediante proyección en pantalla ante todos los asambleístas.

108. Al finalizar el escrutinio, se determinaría el cuociente, es decir, el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos por proveer (3), de manera que la adjudicación de puestos a cada lista se debe hacer en el número de veces que el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos; y los que quedaren por proveer, a los mayores residuos, en orden descendente.

109. Se precisó que los candidatos elegidos por el departamento de Cundinamarca no podrían pertenecer a la misma región, por lo cual, si alguno de los que resulte favorecido como consecuencia de la aplicación del cuociente electoral perteneciere a la misma región de uno que haya resultado previamente elegido por otra lista, se entenderá elegido al siguiente candidato conforme su lista en orden descendente, en tanto este no pertenezca a la misma región de un alcalde ya elegido por otra lista.



110. Al finalizar el escrutinio, será elegido como representante de los alcaldes de los municipios del departamento de Boyacá, el perteneciente a la lista con mayor número de votos.

111. Terminados los escrutinios por ambos departamentos, se comunicarán los resultados a la Asamblea y se dejará constancia de los mismos en el acta correspondiente.

112. **D. Acuerdo que protocoliza la elección.** Por último se dará lectura al acuerdo de la Asamblea Corporativa que protocoliza la elección, el cual será suscrito por el presidente y secretario de la misma.

113. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones sobre las normas aplicables al caso objeto de estudio, procede la Sala a resolver en el orden planteado los problemas jurídicos propuestos.

2.3.2. Primer problema jurídico - solicitud de inaplicación de la Resolución N° 703 de 2003 del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las reglas contenidas en el acta N° 37 del 28 de febrero de 2019

2.3.2.1. Excepciones de inconstitucionalidad e ilegalidad

114. La jurisprudencia constitucional ha definido que la excepción de inconstitucionalidad es una facultad de los jueces, o inclusive, un deber que tienen los mismos, de inaplicar una norma jurídica en aquellos eventos en que detecten que contradice postulados constitucionales⁶⁶.

115. En consecuencia, *“esta herramienta se usa con el fin de proteger, en un caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política”*.⁶⁷

116. El carácter prevalente de la Constitución Política, expresamente consagrado en el inciso 1° del artículo 4°⁶⁸, también puede apreciarse en el artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, que previó en el acápite de medios de control lo siguiente:

“ARTÍCULO 148. CONTROL POR VÍA DE EXCEPCIÓN. En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el juez podrá, de

⁶⁶ En el mismo sentido ver: Consejo de Estado, Sección Quinta sentencia del 28 de febrero de 2019, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 25000-23-41-000-2018-01126-01(ACU).

⁶⁷ Corte Constitucional, sentencia SU 132 del 13 de marzo de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada.

⁶⁸ “ARTÍCULO 4o. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.



oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley.

La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo sólo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte”.

117. En virtud de las normas antes señaladas, tanto a petición de parte como de oficio, en cualquiera de los procesos que se adelantan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, resulta procedente establecer si para el caso objeto de estudio una norma es o no contraria a la Constitución Política, y en caso afirmativo que se inaplique la misma, sin perder de vista que la decisión sólo produce efectos para el caso concreto, en atención a que el análisis de si el precepto correspondiente debe permanecer o no en el ordenamiento jurídico con efectos *erga omnes*, está llamado a realizarse en sede de nulidad o constitucionalidad, según el caso, luego de surtido el procedimiento especializado respectivo⁶⁹.

118. Asimismo, vale la pena resaltar que en virtud de lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, las anteriores consideraciones *mutatis mutandis* también son aplicables cuando en un juicio ante esta jurisdicción⁷⁰ se estima que un acto administrativo es contrario a la ley, lo que se ha denominado como “*excepción de ilegalidad*”, respecto de la cual esta Sección trayendo a colación la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado ha indicado:

“Frente al punto, la Corte Constitucional ha dicho:

“De la condición jerárquica del sistema jurídico se desprende la necesidad de inaplicar aquellas disposiciones que por ser contrarias a aquellas otras de las cuales derivan su validez, dan lugar a la ruptura de la armonía normativa. Así, aunque la Constitución no contemple expresamente la llamada excepción de ilegalidad, resulta obvio que las disposiciones superiores que consagran rangos y jerarquías normativas, deben ser implementadas mediante mecanismos que las hagan efectivas, y que, en ese sentido, la posibilidad de inaplicar las normas de inferior rango que resulten contradictorias a aquellas otras a las cuales por

⁶⁹ Sobre la aplicación de la referida excepción, del Consejo de Estado, Sección Quinta pueden consultarse entre otras las siguientes providencias: (i) Del 28 de febrero de 2019, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 25000-23-41-000-2018-01126-01(ACU); (ii) del 4 de agosto de 2016, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2015-00050-00; (iii) del 28 de julio de 2016, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2015-00060-00; (iv) del 9 de agosto de 2018, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 25000-23-24-000-2011-00829-00; (v) del 6 de octubre de 2011, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 11001-03-28-000-2010-00120-00; (vi) del 11 de noviembre de 2010, M.P. María Nohemí Hernández Pinzón, Rad. 11001-03-28-000-2010-00087-00.

⁷⁰ Se destaca que la excepción de ilegalidad procede ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en atención a lo establecido por la Corte Constitucional en el fallo C-037 de 2000 en el que aseveró: “(...), se concluye que la llamada excepción de ilegalidad se circunscribe entre nosotros a la posibilidad que tiene un **juez administrativo** de inaplicar, dentro del trámite de una acción sometida a su conocimiento, un acto administrativo que resulta lesivo del orden jurídico superior. Dicha inaplicación puede llevarse a cabo en respuesta a una solicitud de nulidad o de suspensión provisional formulada en la demanda, a una excepción de ilegalidad propiamente tal aducida por el demandado, o aun puede ser pronunciada de oficio. Pero, en virtud de lo dispuesto por la norma *sub exámine* tal y como ha sido interpretado en la presente decisión, tal inaplicación no puede ser decidida por autoridades administrativas, las cuales, en caso de asumir tal conducta, podrían ser demandadas a través de la acción de cumplimiento, que busca, justamente, hacer efectivo el principio de obligatoriedad y de presunción de legalidad de los actos administrativos.” (destacado fuera de texto).



disposición constitucional deben subordinarse, es decir, la excepción de legalidad, resulta acorde con la Constitución⁷¹”.

A su turno, esta Corporación ha precisado:

“2.1.- De conformidad con el artículo 12 de la Ley 153 de 1887, las órdenes y demás actos ejecutivos del gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y deben ser aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución, las leyes o a la doctrina legal más probable.

De ahí que, aquellos actos que resulten contrarios a las leyes, puedan ser inaplicados. Así, la excepción de ilegalidad es una manifestación del principio de legalidad y del sistema jerárquico normativo que rige en Colombia.

(...)

*Este, como medio exceptivo que es, procede ante situaciones en las que el juez evidencie (bien sea porque las partes lo manifestaron, o porque el estudio del expediente lo lleve a esa conclusión) que para la solución del caso concreto es necesario dejar de aplicar un acto que guarda relación directa con el objeto del litigio, decisión que solo produce efectos en el caso particular, y que **no expulsa a aquel del ordenamiento normativo.***

En otras palabras, “que la controversia sobre la legalidad o ilegalidad de la norma no es el punto principal del caso, sino apenas un aspecto incidental dentro del [proceso] que se está tramitando⁷².”

Esa característica no varió con la entrada en vigencia del CPACA, que en su artículo 148 consagró la excepción de ilegalidad como un medio de control, dentro de la idea del legislador de regularlos o codificarlos de manera integral⁷³.

*2.5.- Tratándose de **actos particulares**, es necesario que además de las condiciones anteriores, no se haya realizado previamente un juicio de validez en el que se haya declarado su legalidad.*

Todo, dado el carácter excepcional de la figura, que impide que recaiga sobre actos respecto de los cuales ya existe un pronunciamiento judicial, que declaró su legalidad, siempre que en ambos casos se presenten los mismos supuestos, atendiendo los efectos propios de la cosa juzgada, en sentencias de esa naturaleza -artículo 189 del CPACA-.

*Recuérdese que, al juez contencioso le está permitido inaplicar una norma o un acto administrativo, porque es este el competente para conocer de los juicios de legalidad de los mismos y el único habilitado para despojarlos de manera **definitiva***

⁷¹ Corte Constitucional. Sentencia C-037 del 26 de enero de 2000. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁷² Rodríguez, Libardo. Derecho Administrativo General y colombiano. Decimoctava edición. Editorial Temis. Bogotá, 2013. Página 346.

⁷³ Así expresamente se reconoció en la Ponencia para segundo debate del proyecto que se convirtió posteriormente en la Ley 1437 de 2011, y en las memorias presentadas por el Consejo de Estado en el Seminario Internacional de Presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (página 308), que puede ser consultado en el siguiente link: [file:///C:/Users/asanchezq/Downloads/Memorias-%20Seminario%20Int'l%20\(feb-2011\)%20Presentaci%C3%B3n%20Ley%201437.pdf](file:///C:/Users/asanchezq/Downloads/Memorias-%20Seminario%20Int'l%20(feb-2011)%20Presentaci%C3%B3n%20Ley%201437.pdf)

En dichos textos se dijo, que este fue introducido expresamente por el artículo 148 del nuevo código, pero siempre ha existido en el modo de control por excepción, tanto de la Constitución como de la ley.



de la presunción de legalidad, luego, también debe ser este quien levante temporalmente dicha presunción. Lógica que responde al aforismo de “quien puede lo más, puede lo menos”.

*2.6.- Cabe agregar que, con todo y esas limitaciones, la excepción de ilegalidad supone, por **regla general**, un juicio sobre la base de la confrontación de dos normas: una contenida en un acto administrativo y la otra -regla o principio- en el ordenamiento de carácter superior, razón por la que cuestiones de orden fáctico son, en principio, ajenos a este medio de control, habida cuenta de su ejercicio excepcional y particular, lo que supone que aspectos probatorios, su aporte, regularidad, conducencia, pertinencia, contradicción, apreciación, en síntesis la demostración de los hechos sean ajenos a él, amén de que su incidencia en el juicio de valor que debe hacer el Juez para inaplicar el acto administrativo, tiene que ser directa y no por vía de inferencia.⁷⁴”*

Conforme lo expuesto, es claro que lo pretendido con la excepción de ilegalidad es el mantenimiento del ordenamiento jurídico por lo que procede cuando el juez advierta que un acto administrativo contraría la ley de la que deriva su validez, entendida ésta en sentido amplio⁷⁵.

119. Se traen a colación las anteriores consideraciones sobre las excepciones de inconstitucionalidad e ilegalidad, en atención a que se ha planteado como problema a resolver, si la (i) Resolución N° 703 de 2003 del Ministerio de Ambiente y (ii) y las reglas contenidas en el acta N° 37 del 28 de febrero de 2019 deben inaplicarse en el caso en concreto.

2.3.2.2. Análisis de los fundamentos de la solicitud de inaplicación

120. Al revisar las razones por las cuales el actor solicitó que en el estudio de legalidad de la elección de los 4 alcaldes del Consejo de Directivo de la CAR Cundinamarca para el período 2019-2020, se inaplicarán los preceptos arriba señalados, se tiene que el argumento principal consiste en que la corporación autónoma regional no tenía competencia para regular aspectos relativos a dicho procedimiento de elección, por cuanto tal es un asunto que le corresponde al Gobierno Nacional, en especial en lo atinente a la participación equitativa de los burgomaestres cuando la corporación tiene presencia en 2 o más departamentos, como lo establece el artículo 26 de la Ley 99 de 1993.

121. Derivado de lo anterior, sostuvo que como fue el legislador el que estableció tal competencia reglamentaria en cabeza del Gobierno Nacional, por una parte, la modificación de dicha regla sólo puede efectuarse mediante una ley, incluso, estima que debe ser estatutaria, porque está relacionada con los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su

⁷⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Expediente 08001-23-31-000-2006-00871-01(21911) Providencia del 31 de mayo de 2018. M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁷⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 28 de febrero de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 73001-23-33-000-000-2018-00383-01.



protección, y por otro, que mientras la Ley 99 de 1993 no sea modificada en el punto, solamente el Gobierno Nacional puede regular lo relativo a la elección de los 4 alcaldes del consejo directivo de dichas corporaciones.

122. En ese orden de ideas, arguyó que la (i) Resolución N° 703 de 2003 del Ministerio de Ambiente, que aprobó los estatutos de la CAR de Cundinamarca, que a su vez indican cómo debe garantizarse la participación equitativa de los mencionados alcaldes, y (ii) el acta N° 37 del 28 de febrero de 2019, en la que quedaron plasmadas las pautas procedimentales que aprobó la Asamblea Corporativa para realizar la mentada elección, son contrarias al artículo 26 de la Ley 99 de 1993, el artículo 122 constitucional en cuanto establece que el ejercicio de las competencias de los empleados públicos es de conformidad con la ley, el artículo 189.11 superior que prevé el ejercicio de la potestad reglamentaria en cabeza del Presidente de la República, el artículo 209 de la Constitución Política que consagra los principios de la función pública y el artículo 152 literal a) del mismo cuerpo normativo, que prevé como un asunto materia de reserva de ley estatutaria los derechos y deberes de las personas y los procedimientos y recursos para su protección.

123. Como puede apreciarse, el razonamiento expuesto está construido sobre la premisa consistente en que el artículo 26 de la Ley 99 de 1993 establece que solamente el Gobierno Nacional puede regular lo atiente al procedimiento de la elección controvertida.

124. De esta norma la Sala concentra su atención en el literal d)⁷⁶, en tanto a propósito de la elección de los alcaldes que hacen parte del consejo directivo, es el que consagra la facultad reglamentaria del Gobierno Nacional en la materia, y por ende, la disposición normativa sobre la que se edifican los argumentos relativos a la solicitud de inaplicación.

125. Al revisar con detenimiento el citado literal, resulta necesario destacar que el asunto que el legislador reservó a la reglamentación del Gobierno Nacional fue el relativo a la participación equitativa de los alcaldes en el consejo directivo de las

⁷⁶ “ARTÍCULO 26. DEL CONSEJO DIRECTIVO. Es el órgano de administración de la Corporación y estará conformado por:

(...)

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;

(...)” (Subrayado fuera de texto).



corporaciones autónomas regionales que comprenden un número plural de departamentos, esto es, **un asunto puntual de dicho proceso de elección, más no todos los aspectos del mismo**, precisión que resulta relevante dado el principio de autonomía de rango constitucional que caracteriza a las mismas, que ha sido garantizado por la Corte Constitucional a fin de evitar la injerencia de otras autoridades en las materias que conciernen a tales corporaciones, como se ilustró líneas atrás, por ejemplo, respecto a la aprobación de sus estatutos.

126. Se hace énfasis en dicha situación, en la medida que contrario a lo que indica el actor, a partir del artículo 26 de la Ley 99 de 1993 no puede entenderse que todos los asuntos relativos al referido proceso de selección deben regularse por el Gobierno Nacional, y por ende, tampoco resulta válido predicar que cualquier disposición dictada por una autoridad distinta relativa a dicho trámite, es contraria al artículo 26 ibídem, al principio de legalidad o la potestad reglamentaria que trata el artículo 189 superior.

127. Lo anterior mucho menos, cuando existen otras disposiciones normativas como el artículo 25 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2.2.8.4.1.17 del Decreto 1076 de 2015 (antes art. 17 del Decreto 1768 de 1994), que en desarrollo del carácter autónomo de tales corporaciones, reconocen como facultades de su máximo órgano directivo, la asamblea corporativa, el adoptar y reformar sus estatutos, designar a los alcaldes que hacen parte del consejo directivo y respecto de la elección éstos, establecer las demás previsiones a que haya lugar en el marco del artículo 26 de la Ley 99.

128. Todo esto para concluir en primera medida, respecto del procedimiento implementado por la Asamblea Corporativa de la CAR en la sesión del 28 de febrero de 2019, que está contenido en el acta N° 37 del 28 de febrero de 2019, y que finalmente es el que se solicita se inaplique por el demandante, bajo el argumento que tal asunto sólo podía ser desarrollado por el Gobierno Nacional a la luz del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, que tal razón no resulta válida para acceder a las excepciones de inconstitucionalidad o ilegalidad, pues como acaba de indicarse, dicha norma sólo estableció la mentada reserva en lo atinente a la participación equitativa de los burgomaestres, más no frente a todos los aspectos atinentes a su designación.

129. No obstante lo anterior, se observa que el demandante aunque formuló un reparo general sobre la imposibilidad de la CAR de regular todos los asuntos concernientes a la referida elección, también lo es que concentró su atención en el tema de la participación equitativa, que a su juicio únicamente puede desarrollarse por el Gobierno Nacional al tenor del literal d) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, a pesar de lo cual fue regulado por la mencionada entidad en sus estatutos



(aprobados por la Resolución N° 703 de 2003) y en la sesión del 28 de marzo de 2019, al establecer como regla que debían designarse 3 alcaldes del departamento de Cundinamarca y 1 de Boyacá.

130. Para abordar el referido motivo de inconformidad, en primer lugar se estima pertinente precisar que si bien es cierto la solicitud de inaplicación versó respecto de la Resolución N° 703 de 2003, en realidad la misma recae sobre los artículos de los estatutos de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, contenidos en el Acuerdo N° 018 del 4 de abril de 2002, que previeron cómo debe entenderse la participación equitativa de los alcaldes en su Consejo Directivo, los cuales fueron transcritos por el demandante en su escrito genitor para justificar la mencionada petición.

131. Esto teniendo en cuenta como se expuso líneas atrás, que la anterior resolución, suscrita por el viceministro de la cartera, compuesta únicamente por 2 artículos, simplemente aprobó los estatutos de la CAR y declaró que la misma rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones contrarias, más no fue la que estableció la regla consistente en que deben designarse 3 alcaldes del departamento de Cundinamarca y 1 de Boyacá para garantizar la participación equitativa de que trata el artículo 26 de la Ley 99 de 1993, en tanto tal pauta está contenida en los artículos 22.5 y 34 del Acuerdo No. 018 del 4 de abril de 2002 de la CAR que rezan:

“ARTÍCULO 22. CONFORMACIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO. Es el órgano de administración de la Corporación y está conformado por:

(...)

5. Cuatro (4) alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la Corporación, distribuidos de la siguiente manera: Tres (3) alcaldes por el departamento de Cundinamarca y un (1) alcalde por el departamento de Boyacá, elegidos por la Asamblea Corporativa, en la primera reunión ordinaria de cada año, por el sistema de cuociente electoral”.

“Artículo 34. ELECCIÓN DE ALCALDES DE LA JURISDICCIÓN. La Elección de Alcaldes al Consejo Directivo, se realizará en la primera sesión ordinaria anual de la Asamblea Corporativa, mediante el sistema de cuociente electoral.

La elección respetara la representación de que trata el numeral 5° del Artículo 22 de los presentes estatutos, y en ningún momento los tres (3) representantes por el Departamento de Cundinamarca podrán pertenecer a una misma región o zona”.

132. Es importante tener clara la anterior situación, en la medida que algunas de las partes e intervinientes refieren de manera imprecisa que la regla de designar en la mentada proporción a los alcaldes del Consejo Directivo de la CAR fue establecida por la Resolución N° 703 de 2003, indicando por ejemplo, que está contenida en el artículo 22 de ésta, aunque en realidad fue establecida por el



artículo 22 del Acuerdo No. 018 del 4 de abril de 2002, con lo cual puede incurrirse de manera incorrecta en pensar, que dicha pauta fue establecida por el Ministerio de Ambiente, aunque se itera, fue prevista por la Asamblea Corporativa de la CAR.

133. Por otra parte, la aludida aclaración permite descartar la hipótesis consistente en que la Resolución N° 703 de 2003 constituye la reglamentación del Gobierno Nacional de que trata el literal d) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993 en materia de participación equitativa, de un lado, porque la pauta objeto de reproche fue establecida por la CAR, no por el Gobierno Nacional, que valga la pena recordar a la luz del artículo 115 superior, lo conforman el “*Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular*”, más no únicamente el ministerio correspondiente, como ocurrió con la mentada resolución que sólo fue suscrita por el “*Viceministro de Ambiente encargado de las funciones del Despacho de la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*”, y que simplemente aprobó los estatutos de la CAR que contienen la regla en comento, para un momento en que el ordenamiento jurídico respaldaba tal intervención en el ámbito de competencia de las corporaciones autónomas regionales, pero que fue excluida a partir de la sentencia C-462 de 2008 de la Corte Constitucional, instante a partir del cual hay lugar a considerar que dicha resolución perdió su fuerza ejecutoria pues desaparecieron sus fundamentos de derecho, concretamente, las normas que justificaban la competencia del Ministerio de Ambiente en la materia, de allí que incluso se estaría solicitando la inaplicación de una disposición que como consecuencia de un fallo de constitucionalidad dejó de ser obligatoria.

134. En todo caso, a pesar de las imprecisiones en que se hubiere incurrido al citarse las normas cuya inaplicación se solicita, es claro de una parte, para la Sala y los sujetos procesales, que se ha hecho alusión al contenido de los 22.5 y 34 del Acuerdo No. 018 del 4 de abril de 2002 de la CAR, en cuanto establecen cómo debe materializarse la participación equitativa en la elección de los alcaldes al Consejo Directivo, esto es, que se elijan 3 de Cundinamarca y 1 de Boyacá y respecto de aquéllos que no podrán pertenecer a la misma zona o región, y de otra, que el error en que se hubiere incurrido en identificar el precepto a inaplicar, no impide con el mismo propósito el estudio de los artículos antes señalados, comoquiera que de oficio el juez administrativo tiene la potestad de establecer frente a un caso concreto si proceden o no las excepciones de inconstitucionalidad o ilegalidad, como lo señala el artículo 148 de la Ley 1437 de 2011.

135. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones y sin perjuicio de lo puede considerarse en un juicio de simple nulidad con efectos *erga omnes* respecto a la validez de los artículos 22.5 y 34 de los estatutos de la CAR, en criterio de la Sala salta a la vista que esta entidad al establecer la forma en que debía garantizarse la participación equitativa de los alcaldes pertenecientes a los departamentos en los



que tiene presencia, terminó desarrollando un asunto que por disposición legal, concretamente el literal d) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, le corresponde regular al Gobierno Nacional, esto es, al Presidente de la República con el ministro o director de departamento administrativo correspondiente, de manera tal que la Asamblea Corporativa de la Corporación Autónoma de Cundinamarca al definir el mismo en el Acuerdo No. 018 del 4 de abril de 2002, actuó sin competencia.

136. En efecto, a través de los artículos antes señalados la CAR terminó precisando de manera general en qué proporción debe garantizarse la participación de los alcaldes de los departamento en que ejerce sus funciones, e incluso incluyó respecto de uno de ellos, el de Cundinamarca, una limitación consistente en que los burgomaestres no pueden pertenecer a la misma zona o región, pautas a través de las cuales la Asamblea Corporativa definió cómo debe materializarse la participación equitativa en el Consejo Directivo de la entidad, aunque tal asunto es de competencia del Gobierno Nacional por expresa disposición del literal d) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, por lo que es claro que con los citados preceptos se actuó sin competencia.

137. Ahora bien, el apoderado de la CAR al contestar la demanda en aras de justificar que la CAR en sus estatutos se ocupara de regular lo atinente a la participación equitativa, hizo alusión al artículo 2.2.8.4.1.17 del Decreto 1076 de 2015⁷⁷, según el cual la asamblea corporativa tiene competencia para tomar las previsiones que sea necesarias, relacionadas con la elección de los alcaldes que hacen parte del consejo directivo, razón por la cual sí estaba habilitada para desarrollar la materia.

138. Sobre el particular es necesario aclarar, que si bien es cierto la norma antes señalada a propósito de las mentadas elecciones indica que las demás previsiones relacionadas serán determinadas por la asamblea corporativa, también lo es que a renglón seguido prescribe con toda claridad que tal facultad debe ejercerse **“de acuerdo con las disposiciones del artículo 26 de la Ley 99 de 1993”**, lo que de suyo implica atender que el literal d) del anterior precepto de manera diáfana estableció que lo relativo a la participación equitativa es un asunto que le corresponde desarrollar al Gobierno Nacional, de manera tal que las facultades concedidas a la CAR no pueden significar el desconocimiento de las competencias atribuidas por el legislador a otras autoridades.

⁷⁷ “ARTÍCULO 2.2.8.4.1.17. De la conformación del consejo directivo. Los consejos directivos estarán conformados de la forma establecida en el artículo 26 de la Ley 99 de 1993 para las corporaciones autónomas regionales y de la manera especial establecida en la misma, para cada una de las corporaciones de desarrollo sostenible.

Los alcaldes que conforman el consejo directivo serán elegidos por la asamblea corporativa en la primera reunión ordinaria de cada año. **Las demás previsiones relacionadas con la elección de los alcaldes y representantes del sector privado, serán determinadas por la asamblea corporativa de acuerdo con las disposiciones del artículo 26 de la Ley 99 de 1993”**

(...) (Destacado fuera de texto).



139. A la misma conclusión se arriba respecto a las razones que invocan algunos de los miembros de la Asamblea Corporativa de la CAR sobre el principio de autonomía y como desarrollo del mismo las facultades concedidas a dicho órgano directivo previstas en la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015, en tanto tales potestades por más amplias que sean, están llamadas a desarrollarse en el marco de ley, y por ende, respetando reglas como la contenidas en el literal d) del artículo 26 ibídem, que reservó la regulación de la participación equitativa al Gobierno Nacional.

140. Por otra parte, en aras de justificar la regulación realizada por los estatutos de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en la materia, también se hizo alusión que al aprobarse los mismos por parte de quien tiene la facultad reglamentaria, finalmente intervino la autoridad competente de conformidad con el literal d) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, argumento que no es de recibo por tres razones a saber: la primera, que la resolución que profirió dicho estatutos no fue suscrita por el Presidente de la República, que de conformidad con el artículo 189.11 constitucional⁷⁸ es quien ostenta la facultad reglamentaria en su condición de Suprema Autoridad Administrativa. La segunda, que dicho acto en manera alguna desarrolló asuntos atinentes a la CAR, simplemente aprobó la regulación que la misma entidad efectuó en sus estatutos, para un momento en que el ordenamiento jurídico concedían al Ministerio de Ambiente tal atribución, que en manera alguna pueden equipararse a la facultad reglamentaria. La tercera, que consientes de las anteriores situaciones, tanto la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca como el Ministerio antes señalado, reconocieron en este proceso que el Gobierno Nacional no ha dictado la reglamentación de que trata el literal d) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993.

141. En ese orden de ideas, descartados los argumentos a través de los cuales se pretendía justificar el desarrollo normativo que emprendió la mentada corporación, resulta procedente inaplicar para el análisis del caso concreto y con efectos exclusivos para el mismo, los artículos 22.5 y 34 de los estatutos de la CAR, en cuanto regularon cómo debe materializarse la participación equitativa de los alcaldes al Consejo Directivo de la CAR de Cundinamarca, por desconocimiento de la competencia que el legislador previó para regular tal asunto en cabeza del Gobierno Nacional, contenida en el literal d) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993.

⁷⁸ "ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:
(...)

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes".



142. Siguiendo el mismo razonamiento, la mencionada inaplicación también resulta procedente respecto a los parámetros de elección que fueron establecidos en la sesión del 28 de febrero de 2019, en cuanto reprodujeron la regla consistente en elegir a 3 alcaldes de Cundinamarca que no pueden ser de la misma zona o región y a 1 de Boyacá, prescrita inicialmente en los estatutos de la CAR.

143. Como se ha precisado a lo largo de esta actuación, que tiene como fin principal establecer la legalidad de la elección de los señores Ana María Mahecha Olarte, William Octavio Venegas Ramírez, Eleazar González Casas y César Augusto Carrillo Ortegón como miembros del Consejo Directivo CAR para el período 2019-2020, la referida inaplicación está avalada por el artículo 148 de la Ley 1437 de 2011, que a su vez de manera diáfana precisa que la misma sólo tiene efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopta, de manera tal que con la misma, ni se está determinando la legalidad de elecciones distintas a la aquí cuestionada que se hayan efectuado teniendo en cuenta los preceptos inaplicados y tampoco se está tomando una decisión sobre la permanencia de los mismos en el ordenamiento jurídico con efectos *erga omnes*, por cuanto esto último corresponde a un juicio de legalidad que está llamado a realizarse en sede de simple nulidad y no en nulidad electoral que es el medio de control que se ejerció en esta oportunidad.

144. Por otra parte, las consideraciones que anteceden revelan la imperiosa necesidad que el Gobierno Nacional en ejercicio de su potestad reglamentaria (art. 189.11 de la Constitución), atienda el literal d) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, y por ende, establezca los parámetros para garantizar la participación equitativa de los alcaldes en los consejo directivos de las corporaciones autónomas regionales que tienen presencia en más de un departamento, a fin de que frente a tales elecciones exista claridad, se supla el vacío al que se ha hecho alusión y se atienda la referida disposición.

145. Para tal efecto, en la parte resolutive de esta decisión se exhortará al Presidente de la República y al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a fin de que adelanten las gestiones pertinentes para que se dicte el reglamento a que hace alusión el literal d) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993.

146. En conclusión, frente al primer problema jurídico planteado y en aras resolver sobre la legalidad de la resolución cuya nulidad se solicita, se inaplicarán por ser contrarios al literal d) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, los artículos 22.5 y 34 de los estatutos de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, aprobados por la Resolución N° 703 de 2003 del Ministerio de Ambiente, en cuanto establecieron que para garantizar la participación equitativa de alcaldes en el Consejo Directivo, debía designarse 1 alcalde Boyacá y 3 de Cundinamarca que



no podrán pertenecer a la misma región o zona, regla que también debe inaplicarse respecto a los parámetros de elección que fueron prescritos en la sesión del 28 de febrero de 2019.

2.3.3. Segundo problema jurídico - Distribución equitativa de alcaldes de Cundinamarca y Boyacá en el Consejo Directivo de la CAR

147. Teniendo en cuenta la inaplicación de los artículos 22.5 y 34 de los estatutos de la CAR, corresponde resolver el segundo problema jurídico propuesto, esto es, si el acto cuya nulidad se solicita incurrió en falta de competencia e infracción de los artículos 26 de la Ley 99 de 1993 y el numeral 11 del artículo 189 Superior, al haber declarado la elección de 3 alcaldes de Cundinamarca y 1 de Boyacá.

148. Por supuesto, el análisis antedicho implica establecer si la Asamblea Corporativa de la CAR tenía competencia para efectuar la elección controvertida y por otra parte confrontar el acto que declaró la misma con las normas que se estima vulneradas.

149. En cuanto al primer aspecto resulta suficiente recordar que el artículo 25 de la Ley 99 de 1993, al ocuparse de las funciones de las asambleas corporativas de la corporaciones autónomas regionales, establece que ellas deben “*elegir el Consejo Directivo de que tratan los literales d, y e, del artículo 26 de la presente Ley*”, esto es, elegir a “*hasta cuatro (4) alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la corporación (...), de manera que queden representados todos los departamentos o regiones que integran la corporación*”, teniendo en cuenta que “*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*” (art. 25, literal d), y por otra parte, a 2 representantes del sector privado (art. 25, literal e).

150. Por lo tanto, es clara la competencia de la Asamblea Corporativa de la CAR para elegir a los alcaldes que pertenecen al Consejo Directivo de la misma entidad.

151. Ahora bien, que el verdadero motivo de inconformidad radica en que dicha Asamblea para cumplir el criterio de equidad de que trata el literal d) del artículo 25 de la Ley 99 de 1993, eligió a 3 alcaldes de Cundinamarca y 1 de Boyacá, pese a que tal parámetro de distribución según la misma norma, sólo puede ser desarrollado por el Gobierno Nacional, de allí que se estime desconocido el mismo precepto y el artículo 189.11 Superior que consagra la facultad reglamentaria en cabeza del Presidente de la República.

152. Sobre el particular no advierte la Sala que el acto acusado signifique un desconocimiento de dichos preceptos, comoquiera que en estricto sentido con la



declaración de la elección de los 4 alcaldes ante el Consejo Directivo de la CAR, no se está ejerciendo una actividad reglamentaria que fue asignada exclusivamente al Gobierno Nacional, no se están desarrollando las pautas normativas para lograr la ejecución de la ley, esto es, no se está precisando bajo qué parámetros debe materializarse la distribución equitativa de que trata el artículo 26 de la Ley 99 de 1993 cuando las corporaciones autónomas regionales tienen presencia en más de un departamento, toda vez que tal desarrollo reglamentario no fue emprendido por el acto cuya nulidad se solicita, sino por un acto distinto que fue inaplicado para el caso concreto, y por ende, no debe tenerse en cuenta como un parámetro normativo válido para la resolución del caso de autos.

153. En efecto, que la Asamblea Corporativa de la CAR en el acto sobre el cual recae el juicio de validez en esta oportunidad, en aras dar cumplimiento al deber que le asiste de elegir hasta 4 alcaldes para el Consejo Directivo, garantizando la participación tanto de los alcaldes de Cundinamarca como los de Boyacá, haya elegido a 3 por el primer departamento y a 1 por el segundo, no significa que haya reemplazado con tal decisión al Gobierno Nacional en su facultad reglamentaria en la materia, ni tampoco que desatendiera alguna regla que sobre el punto el mismo hubiere establecido, en tanto a la fecha, como se encuentra acreditado en el presente trámite, no se ha dictado el reglamento respectivo, y la disposición de contenido general que se profirió para regular la materia, debido a su inaplicación no resulta válida para resolución del presente asunto, de allí que no se advierta el desconocimiento de los preceptos invocados.

154. Por el contrario, a juicio de la Sala lo que hizo la Asamblea Corporativa de la CAR fue ejercer una función electoral prevista en los artículos 25 y 26 de la Ley 99 de 1993, atendiendo las pautas establecidas en tales preceptos, en especial este último, que indica que deben elegirse hasta 4 alcaldes garantizando que la representación de los mismos tenga en cuenta de manera equitativa los departamentos en que tiene presencia la corporación.

155. Se destaca también, que el cumplimiento de dicha función tiene como propósito que en uno de los órganos directivos de la CAR se garantice la representación de los municipios correspondientes, y por ende, que se vele por la participación de los mismos en asuntos tan importantes como la elección y remoción del director de la entidad, proponerle a la asamblea corporativa reformas a los estatutos, determinar la planta de la corporación y su estructura, aprobar la incorporación o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y los parques naturales de



carácter regional, aprobar el plan general de actividades y el presupuesto anual de inversiones, entre otras contenidas en el artículo 27 de la Ley 99 de 1993⁷⁹.

156. Es más, el ejercicio de la mencionada atribución de carácter electoral, en la que está comprometida la representación de las entidades territoriales en las que desempeña su labor la CAR, en criterio de la Sala no puede quedar sometida al hecho que el Gobierno Nacional reglamente o no qué debe entenderse y cómo debe materializarse la participación equitativa de que trata el artículo 26 de la ley en comento, so pena que so pretexto del vacío en la materia, se soslaye la participación de las entidades territoriales involucradas en las decisiones de la corporación autónoma, pese a que están interesadas en las mismas, es más, que pueden resultar directa e indirectamente afectadas, pues los asuntos que se abordan están relacionados con los recursos naturales que hacen parte de sus territorios y la protección del derecho al medio ambiente de sus habitantes.

157. En este punto vale la pena recordar, que no es la primera vez que esta Corporación ha considerado que la ausencia de una norma que reglamente asuntos relevantes de los procesos elección, no puede tornar inane o suspender la función electoral de las autoridades competentes, so pena de afectar el orden institucional y por consiguiente la protección de los derechos e intereses que los funcionarios a elegir están llamados a garantizar, tal como en su momento ocurrió con la elección de los contralores departamentales y municipales para un momento en que no se había proferido la ley que establecía las pautas generales de las convocatorias públicas que para el efecto se requieren⁸⁰.

158. *Mutatis mutandis*, aplicando dicho criterio jurisprudencial al asunto sometido a consideración de la Sala, impone señalar que, la ausencia de un decreto reglamentario respecto a la participación equitativa de alcaldes en el seno de los consejo directivos de las corporaciones autónomas regionales que ejercen

⁷⁹ "ARTÍCULO 27. DE LAS FUNCIONES DEL CONSEJO DIRECTIVO. Son funciones del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales:

- a. Proponer a la Asamblea Corporativa la adopción de los estatutos y de sus reformas;
- b. Determinar la planta de personal de la Corporación;
- c. Disponer la participación de la Corporación en la constitución y organización de sociedades o asociaciones y fundaciones o el ingreso a las ya existentes;
- d. <Literal derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007>
- e. Disponer la contratación de créditos externos;
- f. Determinar la estructura interna de la Corporación para lo cual podrá crear, suprimir y fusionar dependencias y asignarles responsabilidades conforme a la ley;
- g. Aprobar la incorporación o sustracción de áreas de que trata el numeral 16 del artículo 31 de esta ley;
- h. Autorizar la delegación de funciones de la entidad;
- i. Aprobar el plan general de actividades y el presupuesto anual de inversiones;
- j. Nombrar de acuerdo al artículo siguiente o remover de conformidad con los estatutos, al Director General de la Corporación".

⁸⁰ Ver entre otras providencias las siguientes: (i) Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de octubre de 2017, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 68001-23-33-000-2016-00801-02. (ii) Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 29 de septiembre de 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 70001-23-33-000-2016-00011-02. (iii) Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 31 de marzo de 2016, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Rad. 68001-23-33-000-2016-00149-01.



funciones en más de un departamento, no torna inane la función electoral reconocida mediante la Ley 99 de 1993 a las asambleas corporativas de éstas (hace más de 26 años), ni mucho menos suspende tal potestad hasta contar con el reglamento correspondiente.

159. Añádase a lo expuesto, que la Asamblea Corporativa de la CAR en aras de cumplir con la metada función electoral, atendiendo lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 99 de 1993, garantizó la representación de los alcaldes de los departamentos en que actúa, para lo cual según lo afirmaron algunos integrantes de dicha Asamblea y la misma Corporación⁸¹, se tuvo en cuenta que la entidad tiene presencia en 98 municipios de Cundinamarca y 6 de Boyacá, de allí que *prima facie* se estimara razonable que el departamento de Cundinamarca tuviera mayor representación en el Consejo, razonamiento que valga la pena destacar, en su contenido material no fue controvertido por el actor, en la medida que simplemente hizo énfasis en el encargado legalmente del desarrollo reglamentario de la referida participación, asunto que se insiste, no fue objeto abordado por el acto acusado, sino principalmente por los artículos 22.5 y 34 de los estatutos de la CAR que fueron inaplicados para el caso en concreto.

160. Estima la Sala que al haberse elegido 1 alcalde de Boyacá y 3 de Cundinamarca, se atiende la necesidad de garantizar que los burgomaestres de ambos departamentos cuenten con representación al interior del Consejo Directivo, que es uno de los propósitos del literal d) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, y se vela por una mayor representación de Cundinamarca, en atención al número de municipios de este departamento en que actúa la CAR, que es significativamente superior a los de Boyacá, aplicando así un criterio de proporcionalidad, que a juicio de la Sala está en consonancia con la participación equitativa a que hace alusión la norma antes señalada y que tuvo como finalidad el cumplimiento de la misma, pese al vacío existente en la materia.

161. En suma, que con el acto cuya nulidad se pretende se haya declarado la elección de 3 alcaldes de Cundinamarca y 1 de Boyacá para el Consejo Directivo de la CAR, no se está usurpando la facultad reglamentaria del Gobierno Nacional en la materia, pues la decisión controvertida no estableció los parámetros normativos que deben tenerse en cuenta para garantizar la participación equitativa, y por el contrario se tiene que a través del mismo se atendió la función electoral de que trata el artículo 26 de la Ley 99 de 1993, garantizando la representación de las entidades territoriales en las que tiene presencia la Corporación Autónoma de Cundinamarca, como lo exige el mismo precepto, representación que resulta indispensable dada la naturaleza y el alcance de las decisiones que se adoptan en el Consejo Directivo, cuya efectividad no puede

⁸¹ Ver por ejemplo lo expresado por la CAR a folio 316, C.2 al contestar la demanda.



suprimirse como consecuencia de un vacío legislativo que obedece a la omisión del Gobierno Nacional.

162. Dicho de otro modo y siendo consecuentes con la inaplicación de los artículos 22.5 y 34 de los estatutos de la CAR y los parámetros que en el mismo sentido fueron establecidos en la sesión del 28 de febrero de 2019, aún si éstos no se hubieren dictado, pero la Asamblea Corporativa para el período 2019-2020 hubiere elegido para el Consejo Directivo a 3 alcaldes de Cundinamarca y 1 de Boyacá, no hay lugar a considerar que con tal decisión se ejerció una facultad reglamentaria como para entender que se desconoció el artículo 189.11 Superior, ni que se pasó por alto la competencia del Gobierno Nacional en lo concerniente a la participación equitativa cuando las corporaciones autónomas regionales tienen presencia en más de un departamento, por el contrario, pese al vacío en la materia y en cumplimiento de una función legalmente prevista, se garantizó en un órgano directivo la participación de las entidades territoriales en las que tiene presencia la CAR, teniendo en cuenta que por mandato legal deben estar involucrados los burgomaestres que hacen parte de los departamentos respectivos.

163. Por supuesto, las anteriores consideraciones en manera alguna justifican la omisión del Gobierno Nacional en expedir el reglamento a que hace alusión el literal d) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, por el contrario, destacan la necesidad de que el mismo sea emitido a fin de facilitar la labor electoral de las corporaciones autónoma regionales que tienen presencia en más de un departamento.

164. Bajo ese entendido, no hay lugar a considerar que el acto cuya nulidad se solicita incurrió en falta de competencia o infracción de los artículos 26 de la Ley 99 de 1993 y el numeral 11 del artículo 189 Superior, al haber declarado la elección de 3 alcaldes de Cundinamarca y 1 de Boyacá.

2.3.4. Tercer problema jurídico - del procedimiento de elección implementado para la elección controvertida

165. Corresponde ahora establecer si el Acuerdo N° 45 del 28 de febrero de 2019 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, incurrió en falta de competencia e infracción de los artículos 34 de la Ley 1437 de 2011 y 152 literal a) de la Constitución Política, al haber implementado y aplicado en la sesión del 28 de febrero de 2019, un procedimiento para la elección de los alcaldes que hacen parte del Consejo Directivo de la entidad antes señalada.

166. El problema planteado obedece en que a juicio del demandante (i) no existe norma que habilite a la CAR a establecer el trámite de elección de los alcaldes que hacen parte del consejo directivo, motivo por el cual en virtud del artículo 34 de la



Ley 1437 de 2011⁸², debió aplicarse de manera supletiva la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en lugar que la Asamblea Corporativa de dicha Corporación determinara las pautas procedimentales correspondientes, con lo cual a su vez afirmó que (ii) se desconoció la competencia del legislador en la materia, que inclusive, es objeto de ley estatutaria según el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política, comoquiera que se trata de la limitación del derecho fundamental a elegir y ser elegido

167. En primer lugar, en cuanto a la supuesta inexistencia de normas que habiliten a la CAR a precisar aspectos relativos al procedimiento de la elección objeto de estudio, resulta necesario recordar que dentro de las funciones de las asambleas corporativas de las corporaciones autónomas regionales se encuentra adoptar y reformar sus estatutos de conformidad con el literal e) del artículo 25 de la Ley 99 de 1993, estatutos que desde luego constituyen una de las expresiones más relevantes del principio constitucional de autonomía que caracteriza dichas entidades, en tanto a través de los mismos se establecen pautas fundamentales para el desarrollo de sus funciones, y como también lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-462 de 2008, tienen como propósito definir asuntos como “**la metodología de elección de los miembros del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales (art. 26 Ley 99 de 1993), la forma de elección del director general de la Corporación (art. 27 ibídem), sus funciones (art. 29 ibídem), la presentación de los informes financieros al Consejo Directivo (ídem) y la regulación de las sanciones que pueden imponer las CAR (art. 85 Parágrafo tercero ibídem), entre otros**”⁸³ (destacado fuera de texto) que por ser del resorte de tales entidades, prima facie no son susceptibles de injerencias de otras autoridades.

168. Nótese que en el citado fallo de constitucionalidad se estimó que uno de los aspectos que es materia de los estatutos de las corporaciones autónomas regionales es la metodología de elección de los miembros del consejo directivo, reconociendo así la facultad que tiene la misma entidad de regular tal aspecto, contrario a lo indicado por el actor, que estima que dicho tópico es del resorte del legislador.

169. Ahora bien, las consideraciones que anteceden no significa que tal facultad puede ejercerse al margen de lo establecido en la ley, por el contrario, atendiendo la misma y en coordinación con las competencias atribuidas a otras autoridades, pues como lo indicó el mentado fallo de constitucionalidad:

⁸² “ARTÍCULO 34. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y PRINCIPAL. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código”.

⁸³ Corte Constitucional, sentencia C-462 del 14 de mayo de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.



“Con todo, dado que la autonomía es un rasgo definitorio de rango constitucional, la Corte ha señalado que la facultad de configuración del legislador debe respetarlo, siempre con la advertencia de que la misma no significa autarquía en el manejo de asuntos ambientales[15]. En otras palabras, la autonomía consiste en cierto grado de independencia de ejecución respecto de disposiciones de superior jerarquía, pero siempre sujeta a límites, determinados por las competencias de los órganos superiores y por la naturaleza misma del objeto ejecutado.

Al respecto se ha dicho:

"La autonomía es una calidad que se predica de quien decide por sí mismo, sin que por ello se confunda con el concepto de soberanía o grado máximo de libertad. La autonomía, por el contrario, se ejerce dentro de un marco jurídico determinado, que va variando a través del tiempo y que puede ser más o menos amplio. Así, por ejemplo, en el ámbito personal la manifestación jurídica de la autonomía se encuentra en el derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 16 C.N.), pero dentro de los parámetros establecidos por la propia Constitución y respetando siempre el conjunto de derechos y libertades que forman el catálogo constitucional. De la misma manera en el ámbito institucional, la Constitución establece el derecho a la autonomía de las entidades territoriales, con ciertas limitaciones constitucionales y legales (arts. 1 y 187 C.N.)." (Sentencia C-517 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón)

Y en concreto, respecto de las Corporaciones Autónomas Regionales, la jurisprudencia constitucional señaló:

"5- La autonomía de las CARs (sic) no significa obviamente que esas entidades puedan funcionar como ruedas sueltas en el Estado, ya que la gestión ecológica exige una coordinación estrecha entre las autoridades de los distintos niveles territoriales, por cuanto el medio ambiente, debido a las complejas interrelaciones que existen entre los distintos ecosistemas, es un asunto que suele desbordar el ámbito local, tal y como esta Corte lo ha destacado en múltiples oportunidades[16]. Por consiguiente, es natural que deba existir una coordinación permanente entre las autoridades nacionales, las entidades territoriales y las CARs (sic) en la protección del medio ambiente". (Sentencia C-994 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero)⁸⁴.

170. En consonancia con lo anterior y como se destacó al resolver el primer problema jurídico propuesto, en cuanto a la facultad que tiene la Asamblea Corporativa de la CAR de establecer aspectos relativos al procedimiento de elección de los alcaldes del Consejo Directivo en el marco de la ley, debe tenerse en cuenta el artículo del artículo 2.2.8.4.1.17 Decreto 1076 de 2015 que reza:

“ARTÍCULO 2.2.8.4.1.17. De la conformación del consejo directivo. Los consejos directivos estarán conformados de la forma establecida en el artículo 26 de la Ley 99 de 1993 para las corporaciones autónomas regionales y de la manera especial establecida en la misma, para cada una de las corporaciones de desarrollo sostenible.

⁸⁴ Corte Constitucional, sentencia C-462 del 14 de mayo de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.



Los alcaldes que conforman el consejo directivo serán elegidos por la asamblea corporativa en la primera reunión ordinaria de cada año. **Las demás previsiones relacionadas con la elección de los alcaldes y representantes del sector privado, serán determinadas por la asamblea corporativa de acuerdo con las disposiciones del artículo 26 de la Ley 99 de 1993.**

(...)” Negrilla fuera de texto.

171. La mencionada norma reconoció que las asambleas corporativas de las corporaciones autónomas cuentan con un margen de autonomía, en su condición de principal órgano de dirección, para establecer los parámetros para las mencionadas elecciones, que desde luego, debe ejercerse en el marco de la ley.

172. Por lo tanto, contrario a lo indicado por el demandante, sí existen disposiciones normativas que avalan la facultad de la CAR de regular aspectos relacionados con el procedimiento de elección de los alcaldes pertenecientes a su Consejo Directivo, facultad que ha sido amparada en sede de constitucionalidad, por lo que no es de recibo la tesis del actor consistente en que única y exclusivamente mediante una ley debían regularse tal asunto, pues se insiste, hace parte del margen de autonomía de las mencionadas entidades, que incluso ha sido garantizando respecto de intervenciones por parte de legislador, como ocurrió en el fallo C-462 de 2008.

173. En ese orden ideas, tampoco es de recibo que lo relativo a la referida elección es materia de reserva de ley estatutaria, sobre todo cuando debido “a la amplitud de asuntos que eventualmente podrían quedar comprendidos dentro de las materias a que se refiere el artículo 152 de la Carta, y el consecuente riesgo de despojar al Congreso de la cláusula general de competencia que le es inherente en su condición de legislador ordinario (art. 150-1 CP), la jurisprudencia ha señalado de manera insistente que la cláusula de reserva de ley estatutaria **debe interpretarse de manera restrictiva**⁸⁵⁸⁶ (destacado fuera de texto), y que tratándose de la regulación que directa o indirectamente inciden en el ejercicio de los derechos fundamentales, que es uno de los asuntos objeto de la referida reserva, debe estarse ante **postulados o situaciones que impliquen regular el núcleo esencial de tales derechos**, pues no cualquier asunto relacionado con ellos debe someterse a las exigencias propias de la ley estatutaria. Sobre el particular resultan ilustrativas las siguientes consideraciones contenidas en la sentencia C-902 de 2011 de la Corte Constitucional:

“8. Así pues, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado cinco reglas interpretativas que permiten conocer cuáles son las regulaciones sobre derechos fundamentales que deben ser objeto de ley estatutaria y en que casos

⁸⁵ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-037 de 1996, C-162 de 1999, C-307 de 2004, C-1233 de 2005, C-126 de 2006, C-180 de 2006, C-319 de 2006, C-713 de 2008, entre muchas otras.

⁸⁶ Corte Constitucional, sentencia C-902 del 30 de noviembre 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.



corresponde al legislador ordinario establecer las limitaciones o restricciones del derecho, a saber:

- i) La reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario.*
- ii) La regulación estatutaria u ordinaria no se define por la denominación adoptada por el legislador, sino por su contenido material (...). En consecuencia, el trámite legislativo ordinario o estatutario será definido por el contenido del asunto a regular y no por el nombre que el legislador designe.*
- iii) Mediante ley estatutaria se regula únicamente el núcleo esencial del derecho fundamental⁸⁷, de tal forma que si un derecho tiene mayor margen de configuración legal, será menor la reglamentación por ley estatutaria.*
- iv) Las regulaciones integrales de los derechos fundamentales debe realizarse mediante ley cualificada⁸⁸ y,*
- v) Los elementos estructurales esenciales del derecho fundamental deben regularse mediante ley estatutaria⁸⁹. De esta forma, es claro que la regulación puntual y detallada del derecho corresponde al legislador ordinario^{90,91}.*

174. En este caso, al revisar las pautas procedimentales que estableció la Asamblea Corporativa de la CAR de Cundinamarca para la elección cuya nulidad se solicita, que pueden apreciarse en el acta y el video correspondiente a la sesión del 28 de febrero de 2019⁹², y que fueron descritas en el apartado 2.3.1.3 de esta providencia, se estima que simplemente se abordaron asuntos administrativos relativos a la forma en que los candidatos se inscribirían a las listas correspondientes, cómo se efectuaría la votación y el escrutinio y se protocolizarían los resultados, en lo que a juicio de la Sala no se evidencia que se hayan abordado aspectos sustanciales del derecho a elegir o ser elegido como para considerar que únicamente puede ser materia de ley estatutaria como lo indica el demandante, máxime cuando el ordenamiento jurídico reconoce la facultad de regulación que tienen las referidas corporaciones en temas como la metodología de elección de los miembros de los consejo directivos.

175. En suma, no hay lugar a considerar que el acto acusado incurrió en falta de competencia e infracción de los artículos 34 de la Ley 1437 de 2011 y 152 literal a) de la Constitución Política, por el hecho que la Asamblea Corporativa de la CAR haya implementado y aplicado en la sesión del 28 de febrero de 2019, un procedimiento para la elección de los alcaldes que hacen parte del Consejo Directivo.

⁸⁷ Sentencias C-313 de 1994, C-740 de 2003, C-193 de 2005 y C-872 de 2003, entre otras.

⁸⁸ Sentencias C-620 de 2001, C-687 de 2002 y C-872 de 2003.

⁸⁹ Sentencias C-162 de 2003 y C-981 de 2005

⁹⁰ Sentencia C-013 de 1993.

⁹¹ Corte Constitucional, sentencia C-902 del 30 de noviembre 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁹² Folios 1 al 7 del cuaderno Anexo 1 y folios 325 y 326, C.2.



2.3.5. Cuarto problema jurídico – El sistema de cuociente electoral para la elección de los alcaldes del Consejo Directivo de la CAR

176. Otro de los cargos de la demanda consiste en que la elección controvertida incurrió en violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer⁹³, como consecuencia de haber empleado el sistema de cuociente electoral.

177. Para tal efecto, en síntesis argumentó que era el artículo 263 constitucional en su forma original el que definía el sistema de cuociente electoral para la distribución de curules, pero éste fue sustituido por el sistema de cifra repartidora, en especial a partir del Acto Legislativo N° 01 de 2009, motivo por el cual para el momento en que se efectuaron las elecciones controvertidas, el sistema de cuociente electoral no se encontraba vigente.

178. Frente a la tesis propuesta por el actor, varias precisiones resultan necesarias. En primer lugar, que el artículo 263 de la Constitución Política, tanto en su forma original como a partir de las modificaciones que ha sufrido a partir de los Actos Legislativos 01 de 2003 (arts. 12 y 13), 01 de 2009 (art. 11) y 02 de 2015 (arts. 20 y 21), se ha referido y lo continúa haciendo a las elecciones **populares** en las corporaciones públicas, como se desprende del tenor literal de las normas antes señaladas, razón por la cual en estricto sentido es frente a tal ámbito que tiene aplicación, y no respecto a las elecciones de naturaleza disímil, por ejemplo, las que se llevan a cabo para determinar los alcaldes miembros del Consejo Directivo de la CAR, que no son producto del voto popular, sino de la voluntad de los integrantes de la Asamblea Corporativa de la misma entidad.

179. Por ende, resulta incorrecto considerar que las modificaciones que ha sufrido el artículo 263 constitucional en cuanto al sistema de asignación de curules en corporaciones públicas aplican para todo tipo de elecciones, incluidas las controvertidas, en tanto según la mentada norma superior, las reglas por ella desarrolladas se aplican a las elecciones populares.

180. Quiere decir esto, que las elecciones de naturaleza distinta deben regirse por las normas especiales, en este caso, tratándose de los 4 alcaldes para el Consejo Directivo de la CAR, la Ley 99 de 1993, el Decreto 1076 de 2015 y los estatutos de la misma Corporación, que sobre el particular fueron descritos en el acápite 2.3.1 de esta providencia.

⁹³ Que corresponde a la causal de nulidad electoral contenida en el numeral 4 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011.



181. Al consultar la normas especiales, se advierte que en lo atinente a la elección de los alcaldes que hacen parte del Consejo Directivo de la CAR, el artículo 26 de la Ley 99 de 1993⁹⁴, que se encuentra vigente, establece que el sistema a emplear es el cuociente electoral, regla que a juicio de la Sala y contrario a lo indicado por el accionante, no se ha visto alterada por las modificaciones del artículo 263 de la Constitución Política en lo respecta a la asignación de curules, pues se insiste, tales cambios tienen como ámbito las elecciones populares en corporaciones públicas, más no frente a cualquier tipo de elección que involucre a éstas, como al parecer de manera incorrecta lo entiende el actor.

182. Por lo tanto, que en el caso de autos se haya aplicado el sistema de cuociente electoral está en consonancia con las normas especiales que rigen la elección cuestionada, y por ende, no se advierte que se haya empleado un sistema de designación de curules o cargos distinto al que correspondía.

183. Aunque lo anterior resulta suficiente para descartar la prosperidad del mentado motivo de inconformidad, se estima pertinente aclararle al demandante que si bien es cierto el sistema de cuociente electoral que se aplicaba para la asignación de las curules luego de efectuadas las elecciones populares, fue reemplazado por el de cifra repartidora desde el Acto Legislativo 01 de 2003⁹⁵, aún en dicha reforma⁹⁶ y en las sucesivas (Actos Legislativos 01 de 2009⁹⁷ y 02 de 2015⁹⁸), se ha mantenido el sistema de cuociente electoral para las

⁹⁴ ARTÍCULO 26. DEL CONSEJO DIRECTIVO. Es el órgano de administración de la Corporación y estará conformado por:

(...)

d. Hasta cuatro (4) alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la corporación, elegidos por la Asamblea Corporativa, para periodos 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; (Subrayado fuera de texto).

⁹⁵ Que en su momento estableció:

“ARTÍCULO 12. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 263. Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en las respectiva elección.

Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la Ley.

(...)”

⁹⁶ Decía el inciso final del párrafo transitorio del artículo 12 del Acto Legislativo N° 01 de 2003:

“En las circunscripciones electorales donde se elijan dos (2) curules se aplicará el sistema del cuociente electoral, con sujeción a un umbral del treinta por ciento (30%), del cociente electoral.”

⁹⁷ Decía el inciso final del artículo 11 del Acto Legislativo 01 de 2009:

“En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el sistema de cuociente electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cuociente”.

⁹⁸ Reza el penúltimo inciso del artículo 263 constitucional, luego de ser modificado por el artículo 21 del Acto Legislativo 02 de 2015:



circunscripciones en las que se elijan dos miembros, por lo que es impreciso indicar que dicho sistema, incluso para las elecciones populares, fue eliminado totalmente del ordenamiento jurídico colombiano.

2.3.6. Quinto problema jurídico - Participación del gobernador de Cundinamarca en el trámite de la elección controvertida

184. De otra parte, el demandante argumenta que se incurrió en violación del debido proceso, expedición irregular y en desconocimiento del artículo 16 de los estatutos de la CAR, porque el gobernador de Cundinamarca incumplió su deber de presidir la Asamblea Corporativa del 28 de febrero de 2019 en la tuvieron lugar las elecciones controvertidas, en la medida que se ausentó durante buena parte de la misma.

185. Al revisar el video de la referida sesión⁹⁹, se advierte que el gobernador de Cundinamarca, en su condición de presidente de la Asamblea Corporativa de la CAR, fue quien instaló la sesión correspondiente, sometió a aprobación el orden del día, estuvo presente en la verificación del quorum deliberatorio y decisorio y en el informe del director de la entidad, el cual también sometió aprobación¹⁰⁰. Posteriormente, se evidencia que el gobernador se retiró del recinto en el momento en que el secretario estaba rindiendo un informe sobre los alcaldes que habían ingresado con posterioridad al inicio de la reunión¹⁰¹ y que no se advierte su presencia durante los informe rendidos por la contadora de la entidad y el revisor fiscal y la intervención del demandante en su condición de veedor ciudadano, en la que expuso argumentos similares a los desarrollados en este proceso sobre la normatividad que debía tenerse en cuenta para la elección de los miembros del Consejo Directivo de la CAR, luego de lo cual se decretó un receso para su estudio.

186. Reiniciada la sesión¹⁰² y en el momento en que se estaba dando respuesta a las observaciones presentadas por el demandante en su calidad de veedor, se evidencia que el gobernador de Cundinamarca tomó asiento en la mesa principal¹⁰³, para permanecer en el recinto durante todo el proceso de elección de los 4 alcaldes del Consejo Directivo, lo que incluyó la lectura y aprobación del

“En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el sistema de cuociente electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cuociente. En las circunscripciones en las que se elige un miembro, la curul se adjudicará a la lista mayoritaria.”

⁹⁹ Contenido en los cd visibles a folios 325 y 326 del cuaderno N° 2 del expediente.

¹⁰⁰ Ver CD contenido a folio 325, en especial el documento titulado “Asamblea Corporativa CAR-2019 Parte 1 y del minuto 00:01 al 11:40 del archivo “Asamblea Corporativa CAR-2019 Parte 2”.

¹⁰¹ Ver minuto 11:40 a 12:21 del archivo “Asamblea Corporativa CAR-2019 Parte 2”, del cd visible a folio 325 del cuaderno N° 2 del expediente.

¹⁰² Ver documento titulado “Asamblea Corporativa CAR-2019 Parte 3,” del cd visible a folio 326 del cuaderno N°2 del expediente.

¹⁰³ Ver minuto 8:34 en adelante del archivo “Asamblea Corporativa CAR-2019 Parte 3”, del cd visible a folio 326 del cuaderno N° 2 del expediente.



procedimiento para adoptar las decisiones correspondientes, la conformación de la comisión escrutadora, la votación uno a uno de los miembros de la Asamblea, el escrutinio, la lectura de los resultados y la aprobación del acuerdo en el que quedó plasmada la elección controvertida, etapas en las cuales se evidencia la participación activa del presidente de la Asamblea, quien impulsó las distintas fases del proceso verificando el cumplimiento de las reglas previamente establecidas.

187. En ese orden ideas, contrario a lo indicado por el demandante, la prueba aportada al plenario da cuenta que la sesión del 28 de febrero de 2019 fue presidida por el presidente de la Asamblea Corporativa, el gobernador de Cundinamarca, quien de manera atenta estuvo presente en la adopción de todas y cada una de las decisiones relacionadas con las elecciones controvertidas, por lo que en manera alguna hay lugar a considerar respecto de las mismas que se incurrió en una irregularidad que afectara su validez, que se desconoció el debido proceso o se incumplió el artículo 16 de los estatutos de la CAR, en cuanto consagra que la Asamblea “*será instalada y presidida por el Gobernador de Cundinamarca o en su defecto, por el Gobernador de Boyacá*”.

188. Ahora bien, si bien es cierto el gobernador se ausentó durante parte de la sesión, en lo que tiene ver con la elección cuestionada está probada la participación activa del presidente de la Asamblea Corporativa de la CAR, por lo que no hay lugar considerar que el mismo no estuvo presente durante los momentos procesales que dieron lugar a la misma, entre los cuales se destaca la aprobación del procedimiento a seguir, la votación, los escrutinios, la declaratoria de los resultados y la aprobación del acuerdo correspondiente. Incluso, aunque no se advierte su presencia en el momento en que el demandante en su condición de veedor intervino a efectos de formular algunas consideraciones sobre la normatividad atinente a dicha elección, sí se evidencia que en el instante en que la Asamblea se estaba pronunciado sobre tales observaciones, que el gobernador de Cundinamarca estaba presente, y que en virtud de la respuesta que se le brindó al peticionario, adelantó las gestiones pertinentes para continuar con el proceso electoral, razón por la cual atendió el deber que le correspondía de presidir la Asamblea Corporativa de la CAR y por ende, tampoco se encuentran acreditados los vicios invocados por la parte actora.

2.3.7. Sexto problema jurídico - Participación de una delegada de la Registraduría Nacional del Estado Civil en la comisión escrutadora

189. El último problema planteado consiste en establecer si el Acuerdo N° 45 del 28 de febrero de 2019 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, incurrió en violación del debido proceso, expedición irregular y desconocimiento del procedimiento de elección establecido en el acta N° 37 del 28 de febrero de



2019, en la medida que se permitió la participación de la señora Nubia Lucero Reyes León, delegada de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la comisión escrutadora de la elección controvertida.

190. Fundamenta su inconformidad el demandante, en que según el procedimiento de elección que aprobó la entidad demandada en la sesión del 28 de febrero de 2019, la comisión escrutadora estaría conformada por tres funcionarios de la Corporación, a pesar de lo cual dicha comisión estuvo compuesta por dos integrantes de la CAR, los alcaldes de los municipios de Manta y Tabio, y por una persona ajena a la entidad, la señora Nubia Lucero Reyes León, delegada de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

191. Al revisar los documentos que dan cuenta del procedimiento que se aprobó en la sesión del 28 de febrero de 2019, que corresponden al (i) video y (ii) el acta de la respectiva sesión¹⁰⁴, se aprecia en cuanto a la comisión escrutadora una circunstancia disímil, pues mientras el acta que se encuentra suscrita por el presidente y el secretario de la Asamblea Corporativa y los alcaldes de Vergara, Sopó, Soacha y Chiquinquirá¹⁰⁵, señala que la mentada comisión estaría integrada por 3 funcionarios de la CAR¹⁰⁶, **el video no da cuenta de tal precisión**, toda vez que en el momento en que el secretario de la Asamblea Corporativa socializó el procedimiento a seguir, que inmediatamente fue aprobado, sin observaciones, por todos los asambleístas, en cuanto a la mentada comisión simplemente se afirmó:

“Terminada la votación, la comisión escrutadora procederá a contar los votos depositados en la urna, a efectos de verificar que su número concuerde con el de votantes registrados. En caso de resultar superior el número de votos depositados en la urna al de votantes registrados, la comisión escrutadora procederá a incinerar al azar, un número de votos igual al de votos depositados en exceso.

A continuación, la comisión escrutadora procederá a contar los votos depositados en la urna por cada lista, anunciado a la Asamblea cada voto, el cual se irá consignando en la contabilización de votos que estará visible para todos los asambleístas mediante proyección en pantalla”¹⁰⁷

192. Ante tal disyuntiva, en criterio de la Sala, respecto al procedimiento que se implementó y aprobó para la referida elección, mayor valor probatorio tiene el mentado video, comoquiera que el mismo da cuenta segundo a segundo de las intervenciones de los miembros de la Asamblea Corporativa, y por consiguiente, revela con detalle lo ocurrido en la sesión, en este caso, cuáles fueron las reglas establecidas y aprobadas para la mentada elección, mientras el acta, que en este caso particular no está suscrita por todos los integrantes de la Asamblea Corporativa sino por algunos de ellos, simplemente contiene un resumen de lo

¹⁰⁴ Folios 1-7 del cuaderno anexo 1 del expediente.

¹⁰⁵ Tales alcaldes fungieron como miembros de la comisión aprobatoria del acta.

¹⁰⁶ Folio 5 reverso del cuaderno anexo 1 del expediente.

¹⁰⁷ Ver minuto 12:07 a 12:53 del documento titulado “Asamblea Corporativa CAR-2019 Parte 3”, del cd visible a folio 326 del cuaderno N° 2 del expediente.



acontecido, sin que de la misma pueda apreciarse los pormenores de las intervenciones y decisiones adoptadas, a diferencia de lo que ocurre en el video, cuya imagen y sonido son totalmente claros.

193. En ese orden ideas, al revisar con atención el desarrollo de la audiencia, particularmente en el instante en que se expusieron las reglas a seguir para el procedimiento de elección, las cuales fueron sometidas a aprobación de todos los integrantes de la Asamblea Corporativa, **no se evidencia que se haya establecido como norma, que la comisión escrutadora estuviera conformada por 3 integrantes de la CAR, pues únicamente se hizo alusión a las funciones y responsabilidades de la misma**¹⁰⁸.

194. Asimismo se observa, que antes del escrutinio correspondiente se presentó a los integrantes de la comisión escrutadora, esto es, a los alcaldes de Tabio y Manta y a la señora Nubia Lucero Reyes León, delegada de la Registraduría Nacional del Estado Civil, sin que frente a su designación se realizara alguna observación¹⁰⁹, por lo que a juicio de la Sala la Asamblea Corporativa en pleno, dentro del margen de autonomía que le asiste, aprobó la conformación de la mentada comisión, y por ende avaló que hiciera parte de la misma un funcionario ajeno a la CAR, a fin que con su intervención contribuyera a la transparencia del proceso de votación y escrutinio.

195. Por lo tanto, aunque el acta de la reunión del 28 de febrero de 2019 establece que la comisión escrutadora sólo debía estar conformada por 3 miembros de la CAR, se concluye que en tal aspecto no guarda consonancia con las reglas **que efectivamente fueron expuestas y aprobadas en la sesión correspondiente**, razón por la cual no resulta válido establecer como parámetro de validez, una regla que no fue aprobada por la plenaria de la Asamblea Corporativa, máxime cuando el acta respectiva sólo está suscrita por algunos de los miembros ésta, de manera tal que tampoco hay lugar a considerar a partir del tal documento, que se reitera, contiene un resumen general de lo ocurrido, que el órgano colegiado en pleno estableció la conformación de la comisión escrutadora en la forma en que indica el actor.

196. Por consiguiente, ante la inexistencia de la regla en que fundamenta el demandante su motivo de inconformidad, carecen de vocación de prosperidad los argumentos expuestos sobre el particular, y por el contrario se destaca que la participación de una delegada de la Registraduría Nacional de Estado Civil en la comisión escrutadora, fue aprobada por la plenaria de la Asamblea Corporativa de

¹⁰⁸ Ver especialmente los minutos 9:17 a 16:20 del documento titulado "Asamblea Corporativa CAR-2019 Parte 3", del cd visible a folio 326 del cuaderno N°2 del expediente.

¹⁰⁹ Ver especialmente los minutos 17:59 a 18:55 del documento titulado "Asamblea Corporativa CAR-2019 Parte 3", del cd visible a folio 326 del cuaderno N° 2 del expediente.



la CAR, de manera tal que la intervención de dicha funcionaria se dio en el marco de las pautas establecidas por el máximo órgano de la corporación autónoma regional, al que le corresponde precisar *“las demás previsiones relacionadas con la elección de los alcaldes y representantes del sector privado”*, conforme lo prescribe el artículo 2.2.8.4.1.17 (antes art. 17 del Decreto 1768 de 1994) y se subrayó en los acápite 2.3.1 y 2.3.4 de esta providencia.

2.3.8. Conclusión

197. De la resolución de los problemas jurídicos planteados se concluye que resulta procedente inaplicar los artículos 22.5 y 34 de los estatutos de la CAR, aprobados por la Resolución N° 703 de 2003 del Ministerio de Ambiente y las reglas establecidas por la Asamblea Corporativa de la entidad en la sesión del 28 de febrero de 2019 contenidas en el Acta N° 037, en cuanto regularon cómo debe materializarse la participación equitativa de los alcaldes al Consejo Directivo de la CAR, al prescribir que debía designarse 1 burgomaestre Boyacá y 3 de Cundinamarca que no podrían pertenecer a la misma región o zona, desconociendo la competencia que el legislador previó para regular tal asunto en cabeza del Gobierno Nacional, contenida en el literal d) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993.

198. En consonancia con lo anterior, se exhortará al Presidente de la República y al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a fin de que adelanten las gestiones pertinentes para que se dicte el reglamento a que hace alusión el literal d) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993.

199. No obstante lo anterior, por las razones expuestas, no se logró desvirtuar la presunción de legalidad de la elección de los 4 alcaldes para el Consejo Directivo de la CAR período 2019-2020, en tanto la misma fue declarada por la autoridad competente, respetando el debido proceso y sin que se advierta desconocimiento de las normas que fueron invocadas como violadas, por lo que se negarán las pretensiones de la demanda relativas a la anulación de la referida elección.

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

III. RESUELVE:

PRIMERO: INAPLICAR los artículos 22.5 y 34 del Acuerdo N° 018 del 4 de abril de 2002 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, que fueron aprobados mediante la Resolución N° 703 de 2003 del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, así como las reglas establecidas por la



Demandante: Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia
Demandados: Ana María Mahecha Olarte y otros
Rad: 11001-03-28-000-2019-00017-00

Asamblea Corporativa de la CAR en la sesión del 28 de febrero de 2019, en cuanto regularon cómo debe materializarse la participación equitativa de los alcaldes al Consejo Directivo de la entidad.

SEGUNDO: EXHORTAR al Presidente de la República y al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a fin de que adelanten las gestiones pertinentes para que se dicte el reglamento a que hace alusión el literal d) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993.

TERCERO: NEGAR las demás las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en esta providencia.

CUARTO: ADVERTIR a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede ningún recurso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada
(Aclara voto)

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado