

SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Del acto de elección de la directora general de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía CORPORINOQUIA / DIRECTOR GENERAL DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL – Requisitos para ejercer el cargo / SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Negada la solicitud al no acreditar la falta de experiencia específica en materia ambiental

La parte demandante sustentó la procedencia de la medida cautelar en el hecho que el acto enjuiciado, se encuentra viciado de nulidad por encontrarse inmersos en la causal de nulidad consagrada en el artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011, esto es, por elegir a “(...) candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad (...)”. Alega el accionante que la ingeniera Doris Bernal Cárdenas no acreditó el cumplimiento del requisito previsto en el literal c) del artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2015, por cuanto dentro de los documentos aportados con la inscripción al proceso de selección para Directora General de CORPORINOQUIA no allegó un documento idóneo que demostrara experiencia específica en materia ambiental. (...). Para el cumplimiento del requisito de experiencia específica la demandada allegó una certificación expedida por la Coordinadora Administrativa de la empresa SERTRAC INGENIERIA SAS, en la que relaciona las funciones relacionadas como Director Administrativo y Financiero y las labores desempeñadas como Subgerente en esa entidad. (...). Revisada esta información destaca la Sala que dentro de las labores dentro de las cuales se circunscribe el objeto social se encuentra el transporte de residuos sólidos especiales, labor que por su naturaleza exige un tratamiento determinado en materia medio ambiental y por tanto requiere un conocimiento específico en esta área. Adicionalmente a lo anterior, alega el apoderado de la demandada que la labor de mantenimiento, reconstrucción y reparaciones de locaciones y ejecución de obras civiles incluye un componente medio ambiental que involucra el debido aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, situación que en esta instancia procesal puede tener asidero, en tanto no existe prueba que demuestre lo contrario. Así las cosas y analizado el objeto social de la empresa SERTRAC INGENIERIA SAS, se puede concluir que en este momento procesal la Sala Electoral no encuentra en principio probado que de su contenido se deduzca la exclusión de plano de cualquier actividad de carácter medio ambiental. (...). Respecto de la certificación expedida por el Hospital de Yopal ESE. (...). Alega la parte actora que la experiencia certificada por el hospital de Yopal E.S.E no puede ser tenida como válida para temas medioambientales porque relaciona actividades de supervisión y coordinación de contratos ejecutados por terceros contratistas, sin que se haya probado que las labores hayan sido ejercidas por ella directamente. Revisando el contenido de las certificaciones proferidas por el Subgerente Administrativo y Financiero del Hospital Regional de la Orinoquia, en la que hace constar las funciones desempeñadas por la demandada como contratista del Hospital Yopal ESE, se destaca que su descripción inicia con el título “ACTIVIDADES COORDINADAS Y SUPERVISADAS”, lo que permitiría a la Sala concluir que ninguna de estas labores fueron desempeñadas directamente por la señora Doris Bernal Cárdenas sino que se desarrollaron a través de terceras personas, correspondiéndole solamente ejercer una labor de control y fiscalización la cual no puede ser calificada como experiencia específica en materia ambiental. Lo ocurrido con estos tiempos llevan a la Sala a la convicción de que estos periodos pueden ser valorados como experiencia profesional y no como experiencia específica en medio ambiente por no haber sido ejercidos directamente por la demandada. En tal virtud le asiste razón al demandante en su argumento de no declarar apto este documento, sin que ello implique la viabilidad de decretar la medida cautelar en consideración a que este requisito fue satisfecho con el

documento expedido por la sociedad SERTRAC INGENIERIA SAS conforme se expuso en capítulos precedentes. Así las cosas y ante la ausencia de prueba que en este momento procesal demuestre el vicio alegado por el actor, se concluye que este argumento no puede salir avante para justificar la imposición de la medida cautelar solicitada.

NOTA DE RELATORÍA: En cuanto a la suspensión provisional y la modificación que tuvo frente a la legislación anterior del decreto 01 de 1984, consultar, entre otros: Consejo de Estado, Sección Segunda, auto del 13 de mayo de 2014, radicación 11001-03-25-000-2014-00360-00(1131-14), C.P. Gerardo Arenas Monsalve y Sección Quinta, auto de 4 de abril de 2019, radicación 11001-03-28-000-2018-00625-00, C.P. Rocío Araújo Oñate. Sobre la suspensión provisional y el hecho de que tal solicitud se resuelve en el mismo auto admisorio, consultar, entre otros: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 4 de mayo de 2017, radicación 11001-03-28-000-2017-00011-00, C.P. Rocío Araujo Oñate; y, auto de 30 de junio de 2016, radicación 85001-23-33-000-2016-00063-01, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. En relación con la experiencia relacionada, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 29 de enero de 2014, radicación 11001 03 28 000 2012 00058 00, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 238 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 230 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 231 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 234 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 277 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 24 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 28 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 29 / LEY 1263 DE 2008 / DECRETO 1768 DE 1994 – ARTÍCULO 12 / DECRETO 1768 DE 1994 – ARTÍCULO 21 / DECRETO 1083 DE 2015 – ARTÍCULO 2.2.2.3.8

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

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

Radicación número: 11001-03-28-000-2019-00062-00

Actor: ANDRÉS RICARDO SÁNCHEZ QUIROGA

Demandado: DORIS BERNAL CÁRDENAS - DIRECTORA GENERAL CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUIA - CORPORINOQUIA - PERÍODO 2020-2023

Referencia: NULIDAD ELECTORAL - Auto que admite la demanda y estudia la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto enjuiciado

ADMISORIO CON SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Procede la Sala a pronunciarse frente a la admisión de la demanda y la solicitud de medida cautelar de urgencia de suspensión de los efectos del Acuerdo No. 200-3-2-19-005 del 30 de octubre de 2019, presentada por el señor Andrés Ricardo Sánchez Quiroga en la demanda de nulidad electoral instaurada en contra del acto de elección de la señora Doris Bernal Cárdenas como Directora de CORPORINOQUIA.

1. ANTECEDENTES

1.1. La Demanda

1. El señor Andrés Ricardo Sánchez Quiroga, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral de que trata el artículo 139 del CPACA, impugna la legalidad del Acuerdo No. 200-3-2-19-005 del 30 de octubre de 2019, por medio del cual el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía – CORPORINOQUIA- eligió a la señora Doris Bernal Cárdenas como Directora General para el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2020 y el 31 de diciembre del año 2023.

1.2 Solicitud de Suspensión Provisional

2. La solicitud de medida cautelar de urgencia adjunta al cuerpo de la demanda mediante la cual la parte actora solicita la suspensión de los efectos del acto enjuiciado, se fundó en los siguientes argumentos:
3. Manifiesta que en el transcurso de la convocatoria pública, la citada señora Doris Bernal Cárdenas allegó una certificación expedida por la empresa SERTRAC INGENIERIA SAS, con la cual pretendía acreditar el requisito de un (1) año de experiencia ambiental previsto en el literal c del artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2015. Sin embargo, este documento fue expedido por una empresa cuyo propietario y representante legal es esposo de la señora Doris Bernal Cárdenas y por tanto hace parte de la sociedad conyugal por ellos constituida, además de que su objeto social no contiene actividades relacionadas con el medio ambiente y la protección de los recursos naturales, circunstancias que justifican que no se acredite el cumplimiento del requisito de experiencia específica.
4. Adicionalmente, expone que la demandada allegó una certificación de las labores realizadas en el Hospital de Yopal ESE en la que relaciona algunas actividades de supervisión y coordinación de contratos ejecutados por terceros contratistas relacionados con temas ambientales. A criterio del actor, este tiempo tampoco debe ser valorado en consideración a que las funciones relacionadas con el medio ambiente no fueron desarrolladas directamente por la accionada y por tal razón no se satisface la exigencia de la experiencia prevista legalmente.

1.3 Actuaciones procesales

1.3.1 Traslado de la medida cautelar

5. Por auto de 22 de noviembre de 2019¹ se dispuso correr traslado de la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto de elección de la señora Doris Bernal Cárdenas, como Directora General de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía, a la demandada; al Consejo Directivo de CORPORINOQUÍA, a través de su presidente; al director general o representante delegado para recibir notificaciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al agente del Ministerio Público, por el término común de cinco (5) días a fin de que expusieran lo que consideran pertinente sobre el particular. Al respecto se pronunciaron:

1.3.2 El demandante Andrés Ricardo Sanchez Quiroga

6. Mediante escrito remitido al correo electrónico de la secretaría de la Sección Quinta del Consejo de Estado el 29 de noviembre de 2019², el demandante insiste en que se debe decretar la medida cautelar de suspensión de los efectos del Acuerdo No. 200-3-2-19-005 del 30 de octubre de 2019 por cuanto la ingeniera Doris Bernal Cárdenas no podía “autocertificarse” una presunta experiencia en materia ambiental. Expone que la constancia laboral tiene serias inconsistencias respecto de los actos de constitución de la Sociedad SERTRAC INGENIERIA SAS, pues existen periodos coincidentes en los que la demandada aparece vinculada en sector público y el sector privado, sin que tampoco se encuentre claro en los estatutos la fecha a partir de la cual asumió como subgerente.

1.3.3 Coadyuvante Adriana Mercedes Hernández Fuentes

7. En memorial radicado en la oficina de correspondencia del Consejo de Estado el 2 de diciembre de 2019³ la señora Adriana Mercedes Hernandez Fuentes expone que se presentó como candidata al cargo de Directora General de CORPORINOQUÍA y en sesión del 18 de octubre de 2019 el Consejo Directivo ordenó su exclusión por incumplimiento del requisito de experiencia.
8. Considera que su hoja de vida acreditaba plenamente la exigencia que en materia ambiental dispone las normas pertinentes, razón por la cual la decisión de declararla como no apta para continuar con el proceso de selección excede los parámetros legales. Respecto de la demandada Doris Bernal Cárdenas, afirma que la certificación allegada no cumple con las exigencias normativas y por tanto es procedente el decreto de la medida cautelar solicitada.

1.3.4 La demandada Doris Bernal Cárdenas

¹ Fol. 225 del cuaderno No. 1

² Fol. 230 al 232 del Cuaderno No. 2

³ Fols 233 al 245 del cuaderno No. 2

9. En escrito radicado ante la secretaría de la Sección Quinta del Consejo de Estado el 3 de diciembre de 2019⁴ la señora Doris Bernal Cárdenas, mediante apoderado, solicitó denegar la medida cautelar argumentando que cumple con el requisito de experiencia específica pues la sociedad SERTRAC INGENIERIA SAS es una empresa dedicada a la construcción de obras civiles, la cual necesariamente tiene que integrar un componente medio ambiental que involucre el debido aprovechamiento y conservación de los recursos ambientales que se encuentran en los lugares en que se ejecutan sus actividades contractuales.
10. Así mismo y en relación con el trámite de las recusaciones concluye que fueron tramitadas de forma oportuna por el Consejo Directivo, órgano colegiado que concluyó con una decisión de rechazo al considerar que no reunían los mínimos requisitos para su estudio, circunstancia que no tiene la virtualidad de invalidar la actuación posterior del Consejo Directivo de la entidad. De igual manera el conflicto de intereses suscitado como consecuencia de la participación de personas allegadas al Gobernador de Casanare fue resuelto con la renuncia de las candidaturas de estas personas al cargo de Director General de CORPORINOQUÍA, razón por la cual al momento de la elección esta situación no se configuró.

1.3.5 El Gobernador del Departamento del Casanare

11. Por correo electrónico de fecha 3 de diciembre de 2019⁵ el Gobernador del Departamento de Casanare y Presidente del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía CORPORINOQUIA, mediante apoderado, expuso que las recusaciones formuladas en el transcurso del proceso de elección fueron rechazadas por no cumplir los requisitos previstos legalmente.
12. En cuanto a la acreditación de la experiencia específica de la accionada expone que la certificación expedida por la sociedad SERTRAC INGENIERIA SAS incluye actividades que satisfacen las exigencias previstas en el Decreto 1076 de 2015, las cuales fueron valoradas bajo el principio de la legalidad. Considera que no le está permitido al Consejo Directivo ahondar en situaciones relacionadas con la conformación de la sociedad o constatar la autenticidad de la información contenida en la certificación laboral y por tal razón, la designación de la accionada se realizó bajo los parámetros legales para el efecto y en tal virtud procede denegar la medida cautelar.

⁴ Fols 278 al 288 del Cuaderno No. 2

⁵ Fols 386 al 392 del Cuaderno No. 2. Este escrito fue complementado en correo electrónico enviado a esta Corporación el 4 de diciembre de 2019 visible a folios 413 al 418 del cuaderno No. 2.

1.3.6 El coadyuvante Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y para asuntos Agrarios.

- 13.El Dr. Diego Trujillo Marín, Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y para asuntos Agrarios (E), en memorial radicado ante la Secretaria de la Sección Quinta del Consejo de Estado el 3 de diciembre de 2019⁶, solicitó el reconocimiento como coadyuvante de la medida cautelar en su calidad de agente del Ministerio Público y en ejercicio de sus funciones preventivas y de control de gestión, en defensa del orden jurídico. Señaló que considera que se configuró un conflicto de intereses en la participación del Gobernador de Casanare en la designación de su subalterna Doris Bernal, quien se desempeñaba como su Secretaria Privada, por cuanto este cargo es de confianza y del fuero interno del nominador.
- 14.Adicionalmente, expone que la empresa SERTRAC INGENIERIA SAS no contempla dentro de sus actividades la ejecución de acciones relacionadas con el medio ambiente y por tal razón la certificación laboral presentada por la demandada no podía ser tenida en cuenta por la comisión de verificación ni por el Consejo Directivo, situación que justifica la imposición de la medida cautelar deprecada.

1.3.7 Concepto del Ministerio Público

- 15.La Procuradora 7 Delegada ante el Consejo de Estado en correo electrónico de fecha 3 de diciembre de 2019⁷ solicitó negar la solicitud de medida cautelar de suspensión de los efectos del acto administrativo. Lo anterior, al considerar que de acuerdo con el certificado de existencia y representación de la empresa SERTRAC INGENIERIA SAS, su actividad económica es la construcción de carreteras y vías de ferrocarril, sin que se pueda afirmar de forma fehaciente que estas actividades no tengan relación alguna con el tema medio ambiental.
- 16.Así las cosas y al no existir prueba que la labor realizada por la demandada no tenía una relación directa con temas medioambientales, en esta instancia procesal no es procedente suspender los efectos del acto demandando por no encontrarse acreditada la alegada ilegalidad descrita en el libelo genitor.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

- 17.La Sala es competente para resolver sobre la admisión de la demanda y la solicitud de suspensión provisional del acto de elección, con fundamento en lo dispuesto en el inciso final del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, el

⁶ Fols. 393 al 398 del Cuaderno No. 2

⁷ Fols 376 al 384 del Cuaderno No. 2

numeral 3° del artículo 149 del mismo estatuto⁸ y lo previsto en el artículo 13 del Acuerdo No. 80 del 12 de marzo de 2019–Reglamento del Consejo de Estado.

2.2 Problema jurídico

18. Considera la Sala que el problema jurídico que le corresponde resolver se circunscribe a i) La demanda cumple con los requisitos previstos legamente para su admisión? y ii) ¿ Es procedente la medida cautelar de suspensión provisional porque la demandada no acreditó el cumplimiento del requisito previsto en el literal c) del artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2015¹, por cuanto dentro de los documentos aportados con la inscripción al proceso de selección no es el idóneo para demostrar experiencia específica en materia ambiental?

2.3 Sobre la admisión de la demanda

19. Le corresponde a la Sala Electoral pronunciarse sobre la admisión de la demanda, para lo cual se debe verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 162 y 164 del CPACA.

20. Se observa que están debidamente designadas las partes y la pretensión fue formulada de forma precisa en tanto el actor solicita la nulidad del Acuerdo No. 200-3-2-19-005 del 30 de octubre de 2019, por medio del cual el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía – CORPORINOQUIA- eligió a la señora Doris Bernal Cárdenas como Directora General para el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2020 y el 31 de diciembre del año 2023.

21. Adicionalmente, se narraron los fundamentos fácticos en que basa su pedimento y se expuso el concepto de la violación en el que invoca la vulneración de los artículos 4, 6, 83 y 209 constitucionales; artículos 139 y 275.5 de la Ley 1437 de 2011; artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2015 y artículo 9 del Acuerdo No. 200.3.2.19.002 del 6 de septiembre de 2019. Asimismo, con la demanda se allegó el acto demandado, se anexaron y solicitaron pruebas y se indicaron las direcciones para las notificaciones

22. Finalmente, la demanda fue radicada el 15 de noviembre de 2019⁹ y la elección se declaró el 30 de octubre de 2019¹⁰-, es decir, se presentó dentro del término de caducidad establecido en el literal a) del numeral 2° del artículo 164 del CPACA, razón por la cual se verifica el cumplimiento de este requisito.

⁸ Al respecto ver, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 16 de marzo de 2016, M.P: Carlos Enrique Moreno Rubio, radicado No. 11001-03-28-000-2015-00039-00, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 26 de noviembre de 2015, M.P: Alberto Yepes Barreiro, radicado No. 11001-03-28-000-2015-00008-00

⁹ Fol 44 del cuaderno No. 1.

¹⁰ Según consta en acta de sesión extraordinaria del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma regional de la Orinoquia Corporinoquia No. 200.2.5.19.008 de 30 de octubre de 2019 visible del folio 265 al 272 del cuaderno No. 1.

2.4. Sobre la suspensión provisional de los efectos del acto demandado

23. El artículo 238 de la Constitución Política, señala:

“La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.”

24. Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo regula en los artículos 229 a 241, lo concerniente a la procedencia, contenido, alcance y requisitos de las medidas cautelares, en los procesos declarativos que se adelanten en esta Jurisdicción, consagrando una cláusula abierta de medidas cautelares con el fin de garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, como expresión de la garantía de la tutela judicial efectiva.

25. Así, en relación con el contenido de las medidas cautelares y la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, los artículos 230 y 231 disponen:

“Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. *Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el juez o magistrado podrá decretar una o varias de las siguientes medidas: (...)*

3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo. (...)

Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. *Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.”* (Subrayas fuera del texto original)

26. De los preceptos transcritos, se evidencia que hubo un cambio en el régimen de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, en relación con lo consagrado en el Decreto 01 de 1984, pues se eliminó la expresión “*manifiesta infracción*” que traía el artículo 152 del anterior estatuto procesal, como requisito para su procedencia, para indicar que ya no se exige que la vulneración de la norma invocada sea *prima facie*, directa, manifiesta, ostensible, palmaria respecto del acto

acusado¹¹. Así lo indicó esta Corporación en el auto del 13 de mayo de 2014¹²:

“Este requisito se diferencia de lo previsto en el código anterior, que exigía una “manifiesta infracción” para que procediera la suspensión provisional de los actos impugnados.

En el CPACA la confrontación del acto administrativo acusado con las normas que invocan en el escrito en el que se sustenta la medida, o en las disposiciones de la demanda, exige del juez un análisis que debe ser a la vez cuidadoso y provisional, que le permita en esta etapa del proceso, adoptar la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto, cuando del mismo se observen motivos de ilegalidad que justifiquen la decisión.”

27. Esta misma tesis ya había sido sostenida en el auto del 13 de diciembre de 2012¹³, cuando esa alta corporación indicó:

“De esta manera, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que antes era exigencia sine quanon que la oposición normativa apareciera manifiesta por confrontación directa con el acto o mediante los documentos públicos adicionales con la solicitud. Entonces ello excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio pues la trasgresión debía aparecer prima facie. Ahora, la norma da la apertura de autorizar al juez administrativo para que desde este momento procesal, obtenga la percepción de si hay la violación normativa alegada, pudiendo al efecto: 1º) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud”.

28. Lo anterior implica que el juzgador, actualmente, puede hacer interpretaciones, análisis jurídicos, razonamientos juiciosos que lo lleven a la convicción de que, en el *sub judice*, estamos ante la presencia de una lesión al orden jurídico vigente.

29. Así entonces, para que proceda la suspensión provisional, debe establecerse que el acto acusado es violatorio de alguna de las normas que se consideran infringidas en el cuerpo de la demanda o en escrito separado, o lo que es lo mismo, que existen serios motivos para considerar

¹¹ BENAVIDES José Luis. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo comentado y concordado. Ed. Universidad Externado de Colombia. 2013 pg. 496.

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. auto del 13 de mayo de 2014. M.P. Gerardo Arenas Monsalve. Rad.: 11001-03-25-000-2014-00360-00(1131-14). Actor. Gustavo Petro. Demandada. Procuraduría General de la Nación. En ese mismo sentido ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. auto de 4 de abril de 2019. M.P. Rocío Araújo Oñate. Rad.: 11001-03-28-000-2018-00625-00. Actor: Karol Mauricio Martínez Rodríguez. Demandado: Nidia Guzmán Durán – Rectora de la Universidad Surcolombiana. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. auto de 7 de septiembre de 2018 M.P. Rocío Araújo Oñate. Rad. 73001-23-33-000-2018-00204-01 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. auto de 1 de febrero de 2017 M.P. Rocío Araújo Oñate. Rad 11001-03-28-000-2016-00082-00, entre otros.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 3 de diciembre de 2012, Rad. 11001-03-24-000-2012-00290-00; M.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala, en Sala Unitaria. Actor: Milton Fernando Chávez García. Demandado: Superintendencia Nacional de Salud.

que las pretensiones están llamadas a prosperar (*fumus bonis iuris*)¹⁴. Aunque este presupuesto en el contencioso de nulidad, coincide con el estudio de fondo de la demanda, debe precisarse que por tratarse de una medida provisional, es un juicio de mera probabilidad o verosimilitud, más no de certeza. De otro lado, cuando, además de la nulidad, se pretenda el restablecimiento de un derecho subjetivo, debe acreditarse, así sea, sumariamente, la existencia de un perjuicio que se causa al actor con la ejecución del acto cuya suspensión se pretende, lo que, finalmente, se traduce en que la intervención del juez, *ab initio* del procedimiento judicial, resulta ser urgente y necesaria para evitar un perjuicio irreparable o de difícil reparación (*periculum in mora*)¹⁵.

30. Sin perjuicio de lo anterior, el legislador revistió al juzgador de precisas facultades extraordinarias para aquellos casos en que la magnitud de la urgencia implique la adopción inmediata de la medida cautelar que se estime conveniente; así se determinó en el artículo 234 de la Ley 1437 de 2011:

“ARTÍCULO 234. MEDIDAS CAUTELARES DE URGENCIA. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decrete.”

31. Así entonces, teniendo en cuenta la urgencia que pueda vislumbrar el juez o magistrado frente a una situación específica, se puede adoptar la medida cautelar que a su juicio tenga la mayor vocación de conjurar el perjuicio que se pueda ocasionar, sin necesidad de atender el término de traslado previo de la medida solicitada; siempre y cuando se cumplan los requisitos para su decreto. Lo anterior, con el único fin de garantizar la tutela judicial efectiva y la eficacia que pudiera llegar a tener la sentencia que se profiera en derecho.
32. Por otra parte y en relación con el proceso de nulidad electoral, el artículo 277 del CPACA establece una regla específica respecto de la suspensión provisional, al disponer que: *“En el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, la que debe solicitarse en la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la sala o sección. Contra este auto solo procede en*

¹⁴ El *fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho, es un presupuesto para decretar la medida cautelar, reconocida en la doctrina nacional y extranjera, según la cual, para que proceda la medida, la demanda debe estar fundada en buenas razones que permitan inferir que la misma tiene probabilidades de éxito. (Memorias Seminario Internacional de presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011. Ponencia de Mauricio Fajardo Gómez, pág. 347).

¹⁵ El *periculum in mora*, hace relación al hecho de que de no otorgarse la medida se genere un perjuicio irremediable al accionante o que existan serios motivos para considerar que, en caso de negarse la medida, los efectos de la sentencia se harían nugatorios, por el tiempo que dura el proceso. (op. cit, pag. 347).

los procesos de única instancia el recurso de reposición y, en los de primera, el de apelación.”, regla respecto de la cual existen nutridos pronunciamientos jurisprudenciales.¹⁶

2.5 Caso concreto

33. La parte demandante sustentó la procedencia de la medida cautelar en el hecho que el acto enjuiciado, se encuentra viciado de nulidad por encontrarse inmersos en la causal de nulidad consagrada en el artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011, esto es, por elegir a “(...) *candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad (...)*”.

34. En ese orden, corresponde a la Sala Electoral del Consejo de Estado, estudiar si se encuentran probados los supuestos en los que el actor fundamentó la solicitud de la medida cautelar así:

2.5.1 Incumplimiento de los requisitos de elegibilidad.

35. Alega el accionante que la ingeniera Doris Bernal Cárdenas no acreditó el cumplimiento del requisito previsto en el literal c) del artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2015¹⁷, por cuanto dentro de los documentos aportados con la inscripción al proceso de selección para Directora General de CORPORINOQUIA no allegó un documento idóneo que demostrara experiencia específica en materia ambiental.

36. La disposición invocada por el actor establece que el Director General de las corporaciones autónomas regionales y las de desarrollo sostenible deberá acreditar una “*Experiencia profesional de 4 años adicionales a los requisitos establecidos en el literal anterior de los cuales por lo menos uno debe ser en actividades relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables o haber desempeñado el cargo de director general de corporación*”.

¹⁶ Sobre el particular ver entre otros: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 4 de mayo de 2017, C.P: Rocío Araujo Oñate, radicado No. 11001-03-28-000-2017-00011-00, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 30 de junio de 2016, C.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 85001-23-33-000-2016-00063-01; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 25 de abril de 2016, C.P: Carlos Enrique Moreno Rubio, radicado No. 11001-03-28-000-2015-00005-00; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 4 de febrero de 2016, C.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicado No. 1001-03-28-000-2015-00048-00; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 21 de abril de 2016, C.P: Rocío Araujo Oñate, radicado No. 11001-03-28-000-2016-00023-00.

¹⁷ El Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible dispone:

ARTÍCULO 2.2.8.4.1.21. Calidades del director general. Para ser nombrado director general de una corporación, se deberán cumplir los siguientes requisitos:

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

Para verificar el cumplimiento o no de esta disposición es necesario realizar el análisis individual de los documentos controvertidos.

2.5.1.1 Marco teórico de los requisitos para ejercer el cargo de Director General de las corporaciones autónomas regionales.

37. Ley 99 de 1993 dispuso la creación del Ministerio del Medio Ambiente y la reordenación del Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, además de fijar la política ambiental colombiana y determinar la naturaleza jurídica, los órganos de dirección y administración de las corporaciones autónomas regionales.

38. Esta norma dispuso en su artículo 24 de que dentro de los órganos de dirección y administración están la Asamblea Corporativa, el Consejo Directivo y el Director General. Así mismo, su artículo 28 dispone que el Director General será el representante legal de la Corporación y deberá ser nombrado por el Consejo Directivo para un período de 3 años, para ejercer las funciones descritas en el artículo 29 de esta misma ley. Esta norma fue modificada por la Ley 1263 de 2008 *“Por medio de la cual se modifica parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993”* en el sentido de indicar que el Director General será designado por el Consejo Directivo para un período de cuatro (4) años, contados a partir del 1° de enero de 2012 y podrá ser reelegido por una sola vez.

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

“a) Título profesional universitario;

b) Título de formación avanzada o de posgrado, o, tres (3) años de experiencia profesional;

c) Experiencia profesional de 4 años adicionales a los requisitos establecidos en el literal anterior de los cuales por lo menos uno debe ser en actividades relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables o haber desempeñado el cargo de director general de corporación, y

(...)

e) Tarjeta profesional en los casos reglamentados por la ley”

40. Este contenido normativo fue replicado en el artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de *“Por medio del cual se expide el Decreto Único”*.

41. Adicionalmente y en vista que el demandante impugna el cumplimiento del requisito de experiencia, se torna necesario indicar que el artículo 12 del Decreto

1768 de 1994¹⁸, dispuso que el régimen de personal, así como el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos sería el establecido de forma general para los servidores públicos, hasta tanto se adopte el sistema especial para las corporaciones. Como hasta la fecha no existe legislación especial para este tipo de entidades se concluye que el régimen de personal aplicable a las corporaciones autónomas regionales será el previsto en el Decreto 1083 de 2015, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”*.

42. Este decreto define como experiencia profesional *“...la adquirida a partir de la terminación y aprobación del pènsun académico de la respectiva formación profesional, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o disciplina académica exigida para el desempeño del empleo”* y como experiencia relacionada *“...la adquirida en el ejercicio de empleos o actividades que tengan funciones similares a las del cargo a proveer”*. Así mismo en su artículo 2.2.2.3.8 prevé:

“ARTÍCULO 2.2.2.3.8 Certificación de la experiencia. *La experiencia se acreditará mediante la presentación de constancias expedidas por la autoridad competente de las respectivas instituciones oficiales o privadas.*

Quando el interesado haya ejercido su profesión o actividad en forma independiente, la experiencia se acreditará mediante declaración del mismo.

Las certificaciones o declaraciones de experiencia deberán contener como mínimo, la siguiente información:

- 1. Nombre o razón social de la entidad o empresa.*
- 2. Tiempo de servicio.*
- 3. Relación de funciones desempeñadas.*

Quando la persona aspire a ocupar un cargo público y en ejercicio de su profesión haya prestado sus servicios en el mismo período a una o varias instituciones, el tiempo de experiencia se contabilizará por una sola vez.

Quando las certificaciones indiquen una jornada laboral inferior a ocho (8) horas diarias, el tiempo de experiencia se establecerá sumando las horas trabajadas y dividiendo el resultado por ocho (8) (Decreto 1785 de 2014, art. 15)”

¹⁸ En vigencia de esta norma el Consejo de Estado en sentencia de 31 de enero de 2008 dispuso: *“De acuerdo al antecedente jurisprudencial, existen dos elementos importantes para determinar el desarrollo de actividades en materia medioambiental y de recursos naturales renovables a saber: Que se realicen dichas actividades con dedicación exclusiva y que se constituyan como principales frente a otras que tenga asignadas o que desarrolle la persona en el marco del ejercicio profesional.”* Jurisprudencia que también autoriza la remisión normativa por vacío legal en los siguientes términos *“(...) debe hacerse énfasis en el contenido del concepto de ‘experiencia en temas relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales renovables’, pues aunque el Decreto 1768 de 1994 no la define, los términos de referencia (fl 54) y la convocatoria pública (fl 1 exp 2007-0004), que recogen el parágrafo del artículo 4 del Acuerdo 006 de 2006 de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, que fija los términos de la convocatoria para el cargo de Director, definen qué deberá entenderse por experiencia relacionada en temas medioambientales (...)”* Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. M.P. Filemón Jiménez Ochoa Rad.:1100103280002007-00004 00 y 1100103280002007-00005 00. En este mismo sentido ver: Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. sentencia de 25 de enero de 2001. M.P. Roberto Medina López. Rad. 19001-23-31-000-1999-4700-01(2362).

43. Sobre la experiencia relacionada esta Sala de Decisión con anterioridad¹⁹ ha explicado:

“El artículo 21 del Decreto 1768 de 1994, en su literal c) determina que mínimo uno de los cuatro años que se exigen como experiencia para ser Director General de una Corporación Autónoma Regional debe corresponder a “actividades relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables”, y a su vez el Decreto 3685 de 2006, artículo 2, dispone que será el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, quien emitirá concepto sobre el alcance de este requisito”.

44. Sobre esta última norma es necesario precisar que el Decreto 3685 de 2006, *“Por el cual se modifican los artículos 2º, 3º y 4º del Decreto 2011 de 2006”* fue el fundamento normativo para la expedición de la circular No. 1000-2-115203 del 27 de noviembre de 2006, la cual ha sido invocada por los sujetos procesales para definir la naturaleza de los asuntos que pueden o no ser actividades relacionadas con el medio ambiente. Sin embargo le corresponde a la Sala precisar que el Decreto 2011 de 2006 *“por el cual se establece el procedimiento para la designación del Director General de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las Corporaciones de Régimen Especial y se adoptan otras disposiciones”*, fue declarado nulo en sentencia proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado el 19 de julio de 2017²⁰ circunstancia que conlleva a la configuración de la pérdida de ejecutoriedad de dicho acto por desaparecimiento de los fundamentos de derecho, razón por la cual no puede ser tomada como referente para decidir en el presente caso²¹.

45. Ahora bien el acto de convocatoria dispuso en el párrafo primero del artículo noveno que:

¹⁹ Consejo de Estado. Sección Quinta Sentencia de 29 de enero de 2014. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Rad.:11001 03 28 000 2012 00058 00.

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. sentencia de 19 de julio de 2017 M.P. Gabriel Valbuena Hernández. Rad 11001-0325-000-2011-00312-00(1177-2011). Actor: Efraín Gómez Cardona. Demandado: Gobierno Nacional.

²¹ Sobre el particular esta Sala de Decisión ha considerado: *“Según el demandante que el señor Carvajal Camaro no acreditó el año de experiencia relacionada pues en ninguno de los cargos con los cuales pretendió acreditarla, realizó alguna actividad relacionada con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, en los términos de la circular 1000-2-115203 de 27 de noviembre de 2006, expedida por el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*

Nótese que el actor únicamente se refirió al requisito de experiencia, y de manera específica y precisa, a aquella relacionada en actividades del medio ambiente y recursos naturales renovables, por un año. Aspecto al cual, de acuerdo con la fijación del litigio, se circunscribirá la Sala. Al respecto la Sala reitera lo dicho en el acápite 3.1.6., i) dicha circular no fue aportada al proceso y ii) de considerarse que fue expedida en virtud de la autorización que le confirió al Ministerio de Ambiente, el Decreto 2011 de 2006 –adicionado por el Decreto 3685 de 2006–, no producía efectos jurídicos y por tanto la CDMB no estaba obligada a acatar sus disposiciones porque el Decreto 2011 fue suspendido provisionalmente por el Consejo de Estado, Sección Segunda, por auto de 27 de mayo de 2011 dictado en el expediente 1177-11.” Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta sentencia de 15) de septiembre de 2016. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Rad: 11001 03 28 000 2015 00033 00 (Acumulado) Demandante: Yezid Gaitán Marín. Demandado: Martín Camilo Carvajal Camaro - Director General de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga CDMB

PARÁGRAFO PRIMERO.- Para efectos de la verificación de los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2015, el Consejo Directivo aplicará lo previsto en los artículos 2.2.2.3.1 y subsiguientes, hasta el artículo 2.2.2.3.8 del Decreto 1083 de 2015.

46. En tal virtud y para definir que documentos cumplen con estos lineamientos normativos se deberán considerar aquellos que se refieran a experiencia relacionada en materia ambiental, esto es “...la adquirida en el ejercicio de empleos o actividades que tengan funciones similares a las del cargo a proveer”²².

47. Teniendo claro el fundamento normativo y jurisprudencial de los requisitos para ejercer el cargo de Director General de las corporaciones autónomas regionales, se entrará a estudiar el caso en concreto.

2.5.1.2 Respetto de la empresa SERTRAC INGENIERIA SAS

48. Para el cumplimiento del requisito de experiencia específica la demandada allegó una certificación expedida por la Coordinadora Administrativa de la empresa SERTRAC INGENIERIA SAS²³, en la que relaciona las funciones relacionadas como Director Administrativo y Financiero y las labores desempeñadas como Subgerente en esa entidad. Respecto de este último cargo este documento describió:

²² Decreto 1083 de 2015. “**ARTÍCULO 2.2.2.3.7 Experiencia.** Se entiende por experiencia los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio.

Para los efectos del presente decreto, la experiencia se clasifica en profesional, relacionada, laboral y docente.

Experiencia Profesional. *Es la adquirida a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de la respectiva formación profesional, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o disciplina académica exigida para el desempeño del empleo.*

En el caso de las disciplinas académicas o profesiones relacionadas con el Sistema de Seguridad Social en Salud, la experiencia profesional se computará a partir de la inscripción o registro profesional.

La experiencia adquirida con posterioridad a la terminación de estudios en las modalidades de formación técnica profesional o tecnológica, no se considerará experiencia profesional.

Experiencia Relacionada. *Es la adquirida en el ejercicio de empleos o actividades que tengan funciones similares a las del cargo a proveer. (...)*

²³ Fols 115 al 117 del Cuaderno No. 1

2. Funciones desarrolladas como Subgerente:

- Apoyar a la Gerencia para planear, desarrollar e implementar las estrategias necesarias para garantizar la estabilidad y el crecimiento de la Organización dentro de un periodo determinado.
- Coordinar la Planificación y proporcionar recursos tanto físicos como humanos para el cumplimiento de los servicios contratados.
- Verificar la correcta y oportuna aplicación de las normas y legislación ambiental aplicable a la organización.
- Control, seguimiento, formulación, ejecución y evaluación de los planes, políticas y programas de manejo ambiental requeridos por las autoridades competentes en ejecución de las obras y proyectos adelantados por la empresa.
- Responder por la administración, gestión y seguimiento de los impactos ambientales generados en ejecución de los programas y proyectos a cargo de la empresa.
- Coordinar y dirigir la toma de decisiones encaminadas a promover la protección ambiental.
- Formular y/o actualizar las políticas, programas y proyectos ambientales de la empresa y la relación de costo beneficio para la empresa.
- Aprobar la asignación y aprobación de pagos de los servicios prestados y productos entregados por terceros.
- Entrevistar y seleccionar al personal para ingresar a los cargos vacantes del área administrativa y operativa, cuando sea necesario.
- Promover la revisión del SIG de acuerdo con la periodicidad establecida, y de acuerdo con ello establecer acciones para la mejora del servicio, del proceso y del SIG.
- Asistir a los comités y reuniones que sean programados para el seguimiento de las actividades y del SIG.
- Coordinar, dirigir, supervisar y ejecutar las políticas y funciones de las dependencias que institucionalmente se encuentren bajo su línea de mando, tales como Dirección de proyectos, Asesoría Financiera y Contable, Maquinaria, Personal, Jurídica y HSEQ, y las demás que creen, sustituyan o modifiquen las mismas.
- Verificar, establecer, implementar y supervisar el correcto desarrollo de las políticas y normas en seguridad, salud en el trabajo, conservación del medio ambiente, seguridad vial y planes de manejo ambiental.
- Verificar la atención y solución de quejas y reclamos de nuestros clientes, proveedores, trabajadores y comunidad de interés.
- Velar por el mantenimiento y buen desarrollo del Sistema Integrado de Gestión.
- Definir, firmar y divulgar las políticas de la empresa.
- Revisar del plan de trabajo anual en SST.
- Documentar y comunicar las responsabilidades específicas en seguridad y salud en el trabajo a todos los niveles de la organización.
- Revisar la rendición de cuentas que le entrega el responsable del SG-SSTAC anualmente.
- Velar por el cumplimiento de la normatividad nacional vigente aplicable en materia de seguridad, salud en el trabajo, medio ambiente, calidad, RSE.

- Promover mecanismos efectivos para desarrollar las medidas de identificación de peligros, evaluación y valoración de los riesgos y establecimiento de controles.
- Disponer y proporcionar el tiempo necesario, además de los recursos para la capacitación en Seguridad, Salud en el Trabajo, medio ambiente, RSE y calidad del personal al servicio de la empresa.
- Coordinar los asuntos de seguridad, salud en el trabajo, medio ambiente, RSE y ambiente al conjunto de sistema integral de gestión.

Participar y promover actividades de capacitación en seguridad, salud en el trabajo, ambiente, RSE y calidad definido en el plan de capacitación de la empresa. Tiempo en el cual demostró responsabilidad y compromiso en el desempeño de sus funciones.

49. A criterio del demandante, este documento no es idóneo para acreditar la experiencia específica que en materia ambiental por las siguientes razones:

- i) El objeto social de la empresa SERTRAC INGENIERIA SAS no guarda relación con asuntos ambientales y en tal virtud la candidata no había desarrollado en su vida profesional ninguna actividad relacionada con el medio ambiente.
- ii) En un medio de comunicación la accionada aceptó ser propietaria de esta empresa comercial lo que constituye una “autocertificación” de las funciones acreditadas ante el Consejo Directivo de CORPORINOQUIA.

2.5.1.2.1 Respecto del objeto social de la empresa SERTRAC INGENIERIA SAS

50. Revisado el acervo probatorio obrante en el proceso hasta esta instancia procesal se encuentra que la parte actora y el Procurador Delegado para asuntos Ambientales (E) y para asuntos agrarios y de restitución de tierras allegaron, con la demanda y con el escrito de traslado de la medida cautelar respectivamente, el certificado de cámara y comercio de la empresa SERTRAC INGENIERIA SAS, documento en el que se lee:

CERTIFICA - OBJETO SOCIAL

OBJETO SOCIAL. LA SOCIEDAD TENDRA COMO OBJETO SOCIAL EL SIGUIENTE: 1.EI MANTENIMIENTO, RECONSTRUCCION Y REPARACION DE LOCACIONES Y VIAS, 2. MANTENIMIENTO, RECONSTRUCCION Y REPARACION DE LOCACIONES Y VIAS. 3. EJECUTARON DE OBRAS CIVILES DE USO PUBLICO Y PRIVADO, 4. CONSULTORIA E INTERVENTORIA DE OBRAS CIVILES, 5. DISEÑO, CONSTRUCCION, MANTENIMIENTO, REPARACIÓN Y CONSTRUCCION DE EDIFICACIONES, 6.SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE CARGA, 7. SERVICIO DE TRANSPORTE EN VOLQUETA, CAMIONES, CARRO TANQUES, CAMIONETAS CAMPEROS, BUSES Y BUSETAS. 8. TRANSPORTE DE RESIDUOS SOLIDOS ESPECIALES (BASE AGUA Y BASE ACEITE). 9. CONSTRUCCION Y REPARACION Y MANTENIMIENTO DE REDES Y OBRAS ELECTRICAS, 10. ALQUILER DE VEHICULOS TIPO CAMPEROS, CAMIONETAS, CAMIONES, VOLQUETAS Y CARROTANQUES, 11. SUMINISTRO DE MATERIALES PARA CONSTRUCCION, MAQUINARIA PESADA, DOTACIONES INDUSTRIALES Y EQUIPOS DE SEGURIDAD, 12. MOVIMIENTO DE TIERRAS, 13. SUMINISTRO DE COMPUTADORES Y ACCESORIOS PARA LOS MISMOS, 14. SUMINISTRO DE PAPELERIA Y ELEMENTOS PARA OFICINA, 15. PRESTACION DE SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR ESPECIAL DE PASAJEROS. 16. SE

PRESTARÁ Y SE REALIZARÁ TODA ACTIVIDAD DE ORIGEN LÍCITO. LOS SERVICIOS Y SUMINISTROS QUE SE PRESTARÁN A TODO TIPO DE EMPRESAS. SE ENTENDERÁN INCLUIDOS EN EL OBJETO SOCIAL, LOS ACTOS DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON EL MISMO Y LOS QUE TENGAN COMO FINALIDAD EJERCERLOS O CUMPLIR LAS OBLIGACIONES LEGALES O CONVENCIONALMENTE DERIVADOS DE LA EXISTENCIA Y LA ACTIVIDAD DE LA SOCIEDAD, PARE EL CABAL CUMPLIMIENTO DE SU OBJETO, LA SOCIEDAD PODÍA CELEBRAR TODOS LOS ACTOS Y CONTRATOS NECESARIOS COM SON: A) ADQUIRIR, ENAJENAR CUALQUIER CLASE DE INMUEBLES O DE BIENES INCORPORADOS QUE PUEDAN SER ÚTILES AL DESARROLLO DE SU OBJETO SOCIAL PRINCIPAL, B) TOMAR DINERO EN MUTUO CON GARANTÍA O SIN ELLA DE LOS BIENES SOCIALES, CELEBRAR TODA CLASE DE OPERACIONES CON ENTIDADES BANCARIAS. C) GIRAR ENDOSAR, PROTESTAR, CANCELAR, AVALAR, DER Y RECIBIR LETRAS DE CAMBIO, CHEQUES, PAGARES O CUALQUIER OTRA CLASE DE INSTRUMENTOS NEGOCIABLES, CELEBRAR EL CONTRATO COMERCIAL DE CAMBIO EN TODA SUS FORMES. D) SERVIR DE REPRESENTANTE O AGENTE A FIRMA NACIONALES QUE SE OCUPE DE LOS MISMOS NEGOCIOS A QUE SE DEDICA LA SOCIEDAD, E) CONSTITUIR O INGRESAR A OTRAS SOCIEDAD YA CONSTITUIDAS QUE SE OCUPEN DE OBJETOS SIMILARES O COMPLEMENTARIOS A LOS DE LA SOCIEDAD.

24

51. Revisada esta información destaca la Sala que dentro de las labores dentro de las cuales se circunscribe el objeto social se encuentra el transporte de residuos sólidos especiales, labor que por su naturaleza exige un tratamiento determinado en materia medio ambiental y por tanto requiere un conocimiento específico en esta área.

52. Adicionalmente a lo anterior, alega el apoderado de la demandada que la labor de mantenimiento, reconstrucción y reparaciones de locaciones y ejecución de obras civiles incluye un componente medio ambiental que involucra el debido aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, situación que en esta instancia procesal puede tener asidero, en tanto no existe prueba que demuestre lo contrario.

53. Así las cosas y analizado el objeto social de la empresa SERTRAC INGENIERIA SAS, se puede concluir que en este momento procesal la Sala Electoral no encuentra en principio probado que de su contenido se deduzca la exclusión de plano de cualquier actividad de carácter medio ambiental, en los términos que exige literal c) del artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2015.

54. Sin embargo, la Sala debe considerar que, adicional a este documento, la demandada aportó al proceso de elección su título como Ingeniero en sistemas, especialista en finanzas públicas, especialista en gerencia de instituciones de salud, especialista en gerencia de talento humano y especialista en gestión ambiental, además de certificados laborales que acreditan experiencia en la Gobernación del Casanare, Hospital de Yopal y Hospital Juan Hernando Urrego, documentos que valorados en conjunto con aquellos se alleguen oportunamente al expediente permitirán llegar a una conclusión sobre la legalidad del acto de elección.

2.5.1.2.2 Respecto de la conformación de la sociedad SERTRAC INGENIERIA SAS

²⁴ Fols 403 y 404 del cuaderno No. 1 y Fols 292 y 294 del Cuaderno Anexo 2

55. Alega el actor que esta empresa es de propiedad de señor Juvenal Cepeda Ibáñez, esposo de la demandante y en tal virtud, la señora Doris Bernal Cárdenas hace parte de la misma, en razón de la sociedad conyugal vigente. Para el efecto allega el Certificado de Existencia y Representación Legal en el que se observa que el citado señor Cepeda Ibáñez funge como Gerente de la misma, sin que se observe que en dicho documento la accionada tenga participación en la misma.

56. Así mismo, el accionante tampoco allegó medio probatorio alguno en el que se haya demostrado la relación de afinidad entre los citados señores o la incidencia que esta circunstancia pueda tener en relación con la información que fue suministrada por la Coordinadora Administrativa de esta empresa.

57. En razón a lo expuesto y en vista de que los medios probatorios allegados hasta este momento procesal no dan cuenta de una irregularidad que permita decretar la medida cautelar deprecada por el actor, este argumento deberá despacharse desfavorablemente.

2.5.1.3 Respecto de la certificación expedida por el Hospital de Yopal ESE

58. Para acreditar su experiencia laboral, la demandada allegó:

OBJETO CONTRACTUAL: PRESTAR SERVICIOS COMO INGENIERO AMBIENTAL ESPECIALISTA EN EL ÁREA DE SALUD OCUPACIONAL DE LA E.S.E HOSPITAL DE YOPAL				
CPS. N	FECHA DEL CONTRATO	VALOR	TIEMPO	TIEMPO EN EJERCICIO COMO SUPERVISOR /COORDINADOR
010	02 DE ENERO DE 2008	41.550.000	12 MESES	A PARTIR DEL 04 DE JUNIO DE 2008
ACTIVIDADES COORDINADAS Y/O SUPERVISADAS				
<ol style="list-style-type: none">1. Atender con amabilidad, calidad y oportunidad al cliente interno y externo de la empresa.2. Desarrollar las actividades objeto de la presente orden de prestación de servicios, con autonomía técnica y científica, sin ningún tipo de subordinación.3. Supervisar la recolección, transporte, almacenamiento y disposición final de los residuos hospitalarios.4. Capacitar al personal que labora en la empresa sobre la debida disposición de los residuos.5. Entregar el material contaminado a la empresa encargada de la desactivación.6. Supervisar y controlar las descargas líquidas realizadas por la empresa de las aguas negras e industriales producidas en sus actividades.7. Supervisar y controlar el funcionamiento de la planta de tratamiento de aguas residuales.8. Supervisar y controlar la potabilización de las aguas utilizadas en los diferentes procesos.9. Tramitar la aprobación del Plan de Gestión Integral de los Residuos Hospitalarios (PGRH) DEL Hospital ante Corporinoquia.				

OBJETO CONTRACTUAL: PRESTAR LOS SERVICIOS EN SALUD COMO INGENIERO AMBIENTAL ESPECIALISTA EN EL ÁREA DE SALUD OCUPACIONAL DE LA E.S.E. HOSPITAL DE YOPAL.

CPS. N	FECHA DEL CONTRATO	VALOR	TIEMPO	TIEMPO EN EJERCICIO COMO SUPERVISOR /COORDINADOR
035	02 DE ENERO DE 2010	\$1.241.420	3 MESES	A PARTIR DEL 02 DE ENERO DE 2010

ACTIVIDADES COORDINADAS Y/O SUPERVISADAS

1. Entregar indicadores de capacitación de ausentismo.
2. Actualizar y coordinar el desarrollo del programa de salud ocupacional y medio ambiente de la empresa.
3. Mantener actualizado los archivos de historias clínicas ocupacionales de la institución.
4. Implementar herramientas para la disminución de accidentes y enfermedad profesional en la empresa.
5. Brindar apoyo y capacitación al COPASO.
6. Supervisar las actividades de suministro de agua potable y tratamiento de las aguas residuales.
7. Supervisar la recolección, transporte y disposición de los residuos hospitalarios.
8. Supervisar y controlar el funcionamiento de la planta de tratamiento de aguas residuales.
9. Coordinar y supervisar los servicios de biomédicos, mantenimiento de infraestructura, salud ocupacional, vigilancia privada, archivo documental, aseo hospitalario y área ambiental.
10. Reportar ante el Ministerio de Ambiente los consolidados de residuos generados cada año, mediante el diligenciamiento de la planilla de la página de internet CORPORINOQUIA.
11. Realizar el informe de la cuenta ambiental anual correspondiente al hospital, para ser enviado a la Contraloría Departamental.
12. Realizar los indicadores ambientales de cada semestre y enviarlos a CORPORINOQUIA y a la Oficina de Salud Municipal.
13. Realizar la supervisión a los Contratos que se le designen en coordinación con la Subgerencia Administrativa y Financiera del Hospital.
14. Apoyar el aseguramiento de la calidad mediante el diseño de guías, procesos y procedimientos propios de la actividad contratada.
15. Aceptar por Resolución de Gerencia, el reconocimiento de CIENTO CINCUENTA MIL PESOS (\$150.000) MICTE diarias, por concepto de gastos de alojamiento y alimentación cuando para el cumplimiento del objeto contractual se requiera del desplazamiento dentro o fuera del Departamento, así mismo, además aceptara los de transporte ya sea vía terrestre o aérea.
16. Desarrollar actividades aplicando la totalidad de sus conocimientos e idoneidad dentro de un marco de la ética profesional, guardando la reserva de la información de que conozca en razón al objeto del contrato.

59. Alega la parte actora que la experiencia certificada por el hospital de Yopal E.S.E no puede ser tenida como válida para temas medioambientales porque relaciona actividades de supervisión y coordinación de contratos ejecutados por terceros contratistas, sin que se haya probado que las labores hayan sido ejercidas por ella directamente.

60. Revisando el contenido de las certificaciones proferidas por el Subgerente Administrativo y Financiero del Hospital Regional de la Orinoquia²⁵, en la que hace constar las funciones desempeñadas por la demandada como contratista del Hospital Yopal ESE, se destaca que su descripción inicia con el título "ACTIVIDADES COORDINADAS Y SUPERVISADAS", lo que permitiría a la Sala concluir que ninguna de estas labores fueron desempeñadas directamente por la señora Doris Bernal Cárdenas sino que se desarrollaron a través de terceras personas, correspondiéndole solamente ejercer una labor de control y fiscalización la cual no puede ser calificada como experiencia específica en materia ambiental.

61. Lo ocurrido con estos tiempos llevan a la Sala a la convicción de que estos periodos pueden ser valorados como experiencia profesional y no como experiencia específica en medio ambiente por no haber sido ejercidos directamente por la demandada. En tal virtud le asiste razón al demandante en su argumento de no declarar apto este documento, sin que ello implique la viabilidad de decretar la medida cautelar en consideración a que este requisito fue satisfecho con el documento expedido por la sociedad SERTRAC INGENIERIA SAS conforme se expuso en capítulos precedentes.

²⁵ Fols 120 al 134 del Cuaderno No. 1

62. Así las cosas y ante la ausencia de prueba que en este momento procesal demuestre el vicio alegado por el actor, se concluye que este argumento no puede salir avante para justificar la imposición de la medida cautelar solicitada.

2.6 Conclusión

63. Al no encontrarse probados los supuestos de hecho y de derecho que justifique la imposición de una medida cautelar, conforme a lo expuesto en los numerales anteriores, la Sala procederá a admitir la demanda y a negar la suspensión provisional del acto demandado.

En mérito de lo expuesto, la Sala

3. RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR la demanda de nulidad electoral instaurada contra del Acuerdo No. 200-3-2-19-005 del 30 de octubre de 2019, por medio del cual el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía – CORPORINOQUIA- eligió a la señora Doris Bernal Cárdenas como Directora General para el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2020 y el 31 de diciembre del año 2023.

Para el efecto se dispone:

1. Notifíquese personalmente a la señora Doris Bernal Cárdenas, en la forma prevista en el literal a) del numeral 1º del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011. Para el efecto, se comisiona al Tribunal Administrativo del Casanare. Por Secretaría líbrese despacho comisorio al Presidente de esa Corporación, con los insertos del caso, remitiéndole copia de la demanda y de sus anexos, a fin de que por el Magistrado a quien corresponda por reparto el asunto, se adelante la actuación pertinente.
2. Notifíquese personalmente, de conformidad con el artículo 197 de la Ley 1437 de 2011 y según lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 277 ibídem, esta providencia a los miembros del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia como autoridades que adoptaron el acto y/o intervinieron en su adopción.
3. Notifíquese personalmente a la agente del Ministerio Público (artículo 277.3 Ib.).
4. Notifíquese por estado esta providencia al demandante (art.277.4 Ib.).
5. Infórmese a la comunidad la existencia del proceso por medio de la página web de esta Corporación (artículo 277.5 Ib.).

6. Comuníquese esta providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por medio del buzón electrónico, la cual si así lo decide podrá intervenir en la oportunidad prevista en los artículos 277 y 279 de la Ley 1437 de 2011.

7. Adviértase a los miembros del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía que durante el término para contestar la demanda deberán allegar copia de los antecedentes del acto acusado que se encuentren en su poder, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1° del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

SEGUNDO: NEGAR la solicitud de suspensión provisional del acto acusado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Presidente

legis

LUIS ALBERTO ALVAREZ PARRA

Magistrado

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Magistrada

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Magistrada

AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA – Es competencia del ponente y no de la sala

Con el acostumbrado respeto, he de manifestar que aunque comparto la decisión tomada en el presente caso, de negar la medida de suspensión provisional contra los efectos del acto declaratorio de elección, me permito aclarar el voto, frente a dos aspectos muy puntuales. El primero, referente a que el auto admisorio de la demanda es una decisión competencia del ponente y no de la Sala, y que he expuesto y reiterado de antaño y puse de presente al momento del debate y estudio del entonces proyecto de auto y que itero como sustento de mi disidencia. El segundo, sobre el manejo y trámite de la solicitud de la medida cautelar de urgencia, por las razones que paso a explicar. A mi juicio resulta impreciso y por demás contradictorio que la Sala se abrogue como cuerpo colegiado el conocimiento del auto admisorio de la demanda invocando el inciso final del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto la previsión contenida por este dispositivo (...) debe entenderse referido a la decisión de suspensión provisional, que por ser la medida cautelar por excelencia durante muchos años se consideró razonable que se expidiera en un solo auto, apelando a un rezago del derogado CCA. (...). Así mismo, a mi juicio, tampoco puede afirmarse que como la suspensión debe decidirse en el mismo cuerpo del auto admisorio, ello conlleva a que un auto admisorio que por norma y tradición es del ponente, se convierta y pase al conocimiento del cuerpo colegiado cuyo espectro competencial es exclusivamente el del recurso contra la decisión cautelar. (...). Así las cosas, considero que el haber mantenido el decreto de suspensión provisional dentro del cuerpo del auto admisorio en materia de nulidad electoral, conforme al texto del último inciso del artículo 277 del CPACA no es más que un rezago de lo que se venía aplicando bajo la regencia del CCA, normativa que por lo demás tampoco tuvo la teleología de convertir el auto admisorio propio del ponente en una decisión de la Sala como cuerpo colegiado, sino de valerse de una sola providencia, por regla general, de la primera del proceso, que es la admisión, para darle celeridad y prontitud a la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto presuntamente espurio o viciado (...).

MEDIDA CAUTELAR – Deber de indicar el carácter urgente de la medida en la providencia que la resuelve

Me permito recordar que si bien en materia de nulidad electoral la cautelar de urgencia no fue prevista en forma expresa, es viable acudir al régimen general de los procesos contencioso administrativos, en cuyo artículo 234 del CPACA, permite proferir medida cautelar inmediata sin siquiera notificar a la parte contraria, siempre que se evidencie que por su urgencia no es posible agotar trámite diferente que adoptar la medida. Esa cualificación de urgencia implica un estado anormal del que regularmente se predica de los demás eventos, pues es claro que toda decisión definitiva en materia electoral acusada de nulidad y el quiebre de la presunción del acto supone indefectiblemente que la hipotética ilegalidad es generadora de la vulneración tanto a la democracia como a los derechos políticos, por eso tal cualificación en su versión de urgencia, inminencia, gravedad, impostergabilidad e irremediabilidad, deba exceder los supuestos de “anormalidad” que acompaña a la judicialización de la irregularidades que se acusen y que en la postulación de la nulidad electoral se atribuyen que inciden en la legalidad de los actos que se demandan. (...). Pues bien, descendiendo a la particularidad del caso, el cautelante solicitó que la medida fuera adoptada de urgencia, pero observé que no se le indicó en providencia anterior ni en el presente auto que la medida se tramitaría o no con ese rigor que le imbuye el calificativo de urgencia, razón por la cual consideré pertinente dejarlo como motivo de disidencia. Es claro que de todos modos como ya se adoptó la decisión que resuelve la solicitud de suspensión, la medida pedida de urgencia quedó

subsumida en la decisión denegatoria cautelar la cual comparto y por ello, solo constituye motivo de aclaración de mi voto.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 234 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 277

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

ACLARACIÓN DE VOTO DE LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá, D.C. diecinueve (19) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-28-000-2019-00062-00

Actor: ANDRÉS RICARDO SÁNCHEZ QUIROGA

Demandado: DORIS BERNAL CÁRDENAS - DIRECTORA GENERAL CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUIA - CORPORINOQUIA - PERÍODO 2020-2023

Tema: Aclaración de voto al auto que negó la suspensión provisional/ Auto admisorio es competencia del ponente/ Medida cautelar de urgencia

ACLARACIÓN DE VOTO A AUTO

Con el acostumbrado respeto, he de manifestar que aunque comparto la decisión tomada en el presente caso, de negar la medida de suspensión provisional contra los efectos del acto declaratorio de elección, me permito aclarar el voto, frente a dos aspectos muy puntuales. El primero, referente a que el auto admisorio de la demanda es una decisión competencia del ponente y no de la Sala, y que he expuesto y reiterado de antaño y puse de presente al momento del debate y estudio del entonces proyecto de auto y que itero como sustento de mi disidencia. El segundo, sobre el manejo y trámite de la solicitud de la medida cautelar de urgencia, por las razones que paso a explicar:

1. El auto admisorio es competencia del ponente

A mi juicio resulta impreciso y por demás contradictorio que la Sala se abrogue como cuerpo colegiado el conocimiento del auto admisorio de la demanda invocando el inciso final del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto la previsión contenida por este dispositivo si bien indica que "(...) *en caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, la que debe solicitarse en*

la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la Sala o Sección. Contra este auto sólo procede en los procesos de única instancia el recurso de reposición y, en los de primera, el de apelación”, ello debe entenderse referido a la decisión de suspensión provisional, que por ser la medida cautelar por excelencia durante muchos años se consideró razonable que se expidiera en un solo auto, apelando a un rezago del derogado CCA.

Dentro de un esquema normativo en el que se pretendía de que en materia de nulidad electoral y dada la necesaria celeridad que la caracteriza como acción se buscaba que se mantuviera la suspensión provisional como única cautelar plausible; sin embargo, ello no fue posible y se extendió a ella, como se predicó a todo proceso contencioso administrativo, la posibilidad de implementar disímiles medidas cautelares a fin de dinamizar a la jurisdicción y a su operador jurídico imbuyendo una proactividad procesal nunca vista históricamente hablando.

En materia de la nulidad electoral, la suspensión provisional habiendo quedado atrapada en el medio de lo que se venía estilando bajo la regencia del CCA y del cambio a la nueva regulación procesal contencioso administrativo por el CPACA, se siguió considerando viable en lo electoral que por temas de utilidad, necesidad y de efectividad, la decisión sobre la suspensión provisional quedara contenida en el auto donde se admitiría la demanda.

No obstante, sin pretensión alguna de transpolar el auto admisorio a la competencia del cuerpo colegiado y desdibujar su pertenencia a los llamados autos del ponente, en tanto las normas especiales que regulan la admisión de la demanda siempre destacan que su emisión es propia y exclusiva del ponente en sala unitaria.

Nada diferente se observa de artículos como el 171 del CPACA que prevé “...*el juez admitirá la demanda...*” o que la medida cautelar resulta de ponente por disposición expresa del artículo 229 *ibidem*, e incluso el recurso procedente en única instancia es el de súplica (art. 236 *ib*), cuya concepción es que es un medio de impugnación propio de los autos de ponente que por su naturaleza serían apelables, dentro de los cuales es evidente no encuadra el auto admisorio. Así mismo el artículo 243 al pronunciarse sobre la apelación contra autos incluye el del decreto cautelar, pero no el admisorio.

Es más dentro de la regulación general que hace el CPACA respecto de los procesos ordinarios contencioso administrativos dio un paso mucho más largo y fue que el auto admisorio se profiere en una providencia independiente y escindida de la que decide la suspensión provisional e incluso así sucede en tratándose de cualquiera otra cautelar que el juez haya considerado. Por contera, en esos casos, el auto admisorio saldrá rubricado únicamente por el ponente.

Otro evento que sirve de referente y apuntala mi tesis de la competencia del ponente en el auto admisorio, es aquel que tiene que ver con el conocimiento del juez *ad quem* de la apelación contra el auto que decidió la cautelar dentro del medio de control de la nulidad electoral, pues **solo asume** el análisis de la decisión de suspensión, sin poder abordar el contenido del auto admisorio, que por lo demás ha seguido su trámite ante el juez *a quo*. Es innegable que la medida de cautela fue adoptada por el *a quo* en el mismo cuerpo de la decisión admisorio de la demanda.

Y es que este no es el único evento en el que la decisión es viable analizarla y decidirla en forma dividida, así se trate de la misma temática general que se resuelve, hago referencia a un supuesto que resulta muy ilustrativo y dicente, como es el auto que rechaza la demanda parcialmente y es suplicado.

El rechazo parcial de la demanda, lo susceptible de ser evaluado por el juez corporativo del recurso de súplica es exclusivamente el aparte rechazado, pues la demanda en la parte que fue admitida queda dentro del espacio del ponente, aspecto que al no ser recurrido queda incólume y cobra firmeza, pues permanece sub júdice la decisión de rechazo al encontrarse bajo la competencia de la Sala plural o colegiada, sin que pueda considerarse que el colegiado pueda abrogarse la competencia de conocer sobre lo decretado.

No puede afirmarse que la competencia es de la Sala colegiada por tratarse del gran continente del decreto de las pruebas o del análisis de la demanda en forma.

Así mismo, a mi juicio, tampoco puede afirmarse que como la suspensión debe decidirse en el mismo cuerpo del auto admisorio, ello conlleva a que un auto admisorio que por norma y tradición es del ponente, se convierta y pase al conocimiento del cuerpo colegiado cuyo espectro competencial es exclusivamente el del recurso contra la decisión cautelar.

Menos aún es de recibo que al decidir la medida de suspensión provisional en los procesos de única instancia por parte del corporativo colegiado, ello también abarque el auto admisorio, pues itero, que en el proceso ordinario contencioso administrativo ambas decisiones, admisorio y suspensión, se profieren en forma autónoma y dividida por el ponente (véase artículo 229 CPACA, en armonía con el artículo 171 ib). Es más incluso en la nulidad electoral, dos situaciones independizan al auto admisorio, a saber: **(i)** si el proceso en su demanda no contiene solicitud de suspensión provisional, la admisión se decide por auto de ponente sin injerencia de la Sala colegiada o **(ii)** si la petición cautelar es distinta a la de suspensión de los efectos del acto administrativo, la admisión también

gozará de independencia en cuanto a que lo profiere el ponente y frente a lo cual en estricto derecho no tendrá injerencia la Sala plural.

Así las cosas, considero que el haber mantenido el decreto de suspensión provisional dentro del cuerpo del auto admisorio en materia de nulidad electoral, conforme al texto del último inciso del artículo 277 del CPACA no es más que un rezago de lo que se venía aplicando bajo la regencia del CCA, normativa que por lo demás tampoco tuvo la teleología de convertir el auto admisorio propio del ponente en una decisión de la Sala como cuerpo colegiado, sino de valerse de una sola providencia, por regla general, de la primera del proceso, que es la admisión, para darle celeridad y prontitud a la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto presuntamente espurio o viciado, dada su importancia para lograr el efecto deseado de no tener que esperar hasta la decisión en fallo para hacer cesar temporalmente los efectos del acto y para no causar un mayor perjuicio o para evitar volver inane la decisión futura que se adoptara en el fallo.

En los términos anteriores dejo plasmada mi disidencia con la parte considerativa que a mi juicio lleva al lector a considerar que la Sala sí puede inmiscuirse en el auto admisorio de la demanda, competencia exclusiva del ponente en Sala unitaria, claro está, sin demeritar que la decisión de denegar la medida cautelar de suspensión provisional contenida en la parte resolutive es correcta y la cual comparto plenamente.

2. La medida cautelar de urgencia

Me permito recordar que si bien en materia de nulidad electoral la cautelar de urgencia no fue prevista en forma expresa, es viable acudir al régimen general de los procesos contencioso administrativos, en cuyo artículo 234 del CPACA, permite proferir medida cautelar inmediata sin siquiera notificar a la parte contraria, siempre que se evidencie que por su urgencia no es posible agotar trámite diferente que adoptar la medida.

Esa cualificación de urgencia implica un estado anormal del que regularmente se predica de los demás eventos, pues es claro que toda decisión definitiva en materia electoral acusada de nulidad y el quiebre de la presunción del acto supone indefectiblemente que la hipotética ilegalidad es generadora de la vulneración tanto a la democracia como a los derechos políticos, por eso tal cualificación en su versión de urgencia, inminencia, gravedad, impostergabilidad e irremediabilidad, deba exceder los supuestos de “anormalidad” que acompaña a la judicialización de la irregularidades que se acusen y que en la postulación de la nulidad electoral se atribuyen que inciden en la legalidad de los actos que se demandan.

La medida cautelar de urgencia, en la modalidad de suspensión de los efectos del acto consagrada en el CPACA, es en algo una remembranza a la extinta figura de la suspensión preventiva o en prevención que contenía el artículo 153 del Decreto 01 de 1984, pero más allá de eso y tratándose de la suspensión provisional es claro que al pretender invocar la prontitud de la medida de urgencia, esta cualificación debe converger, ir aparejada y ser un todo con el cuestionamiento de la legalidad del acto, pues se trata de la cesación temporal de los efectos de la decisión de la administración ante la discusión de la presunción de legalidad del acto administrativo.

Así las cosas, conforme a los artículos 230 y 234 del CPACA, el carácter de urgencia que se reputa frente a una medida cautelar, en la que se incluye la suspensión provisional, es potestativo y discrecional del operador jurídico.

Nada diferente puede concluirse del contenido gramatical del mandato legal del artículo 234, al prescribirse bajo la redacción de el juez o magistrado ponente “*podrá adoptar*” una medida cautelar de urgencia.

Pero esa discrecionalidad se ve matizada con un reenvío nuevamente al contenido de la figura, al prever como presupuesto de la inminencia necesaria de ese decreto jurisdiccional cautelar, que el juez evidencie que no es posible agotar el trámite legal previsto, concretamente el previsto en el artículo 233²⁶ *ibidem*, en tanto se requiere frenar inmediatamente los efectos del acto, para evitar peores

²⁶ “**PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.** La medida cautelar podrá ser solicitada desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso.

El Juez o Magistrado Ponente al admitir la demanda, en auto separado, ordenará correr traslado de la solicitud de medida cautelar para que el demandado se pronuncie sobre ella en escrito separado dentro del término de cinco (5) días, plazo que correrá en forma independiente al de la contestación de la demanda.

Esta decisión, que se notificará simultáneamente con el auto admisorio de la demanda, no será objeto de recursos. De la solicitud presentada en el curso del proceso, se dará traslado a la otra parte al día siguiente de su recepción en la forma establecida en el artículo 108 del Código de Procedimiento Civil.

El auto que decida las medidas cautelares deberá proferirse dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de que dispone el demandado para pronunciarse sobre ella. En este mismo auto el Juez o Magistrado Ponente deberá fijar la caución. La medida cautelar solo podrá hacerse efectiva a partir de la ejecutoria del auto que acepte la caución prestada.

Con todo, si la medida cautelar se solicita en audiencia se correrá traslado durante la misma a la otra parte para que se pronuncie sobre ella y una vez evaluada por el Juez o Magistrado Ponente podrá ser decretada en la misma audiencia.

Cuando la medida haya sido negada, podrá solicitarse nuevamente si se han presentado hechos sobrevinientes y en virtud de ellos se cumplen las condiciones requeridas para su decreto. Contra el auto que resuelva esta solicitud no procederá ningún recurso.”.

consecuencias o efectos o por lo menos neutralizar a aquellos que ya han operado para que no tengan continuidad.

Corolario, y dentro de la generalidad, debe tenerse en cuenta que es por esa inminencia y precisamente ante la excepcionalidad de la medida cautelar de urgencia que debe agotarse sin observar el procedimiento legal normal, por lo que debe responder a estándares que no sean los comunes o los regulares, si no a aquellos de estirpe extraordinario.

Y no podría ser de otra forma, pues ya de por sí estar bajo el espectro de las medidas cautelares implica y presupone un nivel de eficiencia y eficacia inmediata, superior a cualquiera medida que se adopte dentro del trámite del proceso y, siempre con determinaciones claras de que esperar a la sentencia o a la decisión de fondo haría más nociva y perjudicial la situación generada por el acto administrativo, lo que lleva a implementar, aplicar y a ejecutar la medida cautelar respectiva.

Pues bien, descendiendo a la particularidad del caso, el cautelante solicitó que la medida fuera adoptada de urgencia, pero observé que no se le indicó en providencia anterior ni en el presente auto que la medida se tramitaría o no con ese rigor que le imbuye el calificativo de urgencia, razón por la cual consideré pertinente dejarlo como motivo de disidencia.

Es claro que de todos modos como ya se adoptó la decisión que resuelve la solicitud de suspensión, la medida pedida de urgencia quedó subsumida en la decisión denegatoria cautelar la cual comparto y por ello, solo constituye motivo de aclaración de mi voto.

En los anteriores términos dejo planteada mi disidencia a los dos temas medulares expuestos.

Cordialmente,

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Magistrada

SUSPENSIÓN PROVISIONAL – La providencia debió pronunciarse sobre la acumulación de causales objetivas y subjetivas

Aunque la solicitud de la medida cautelar de este proceso se circunscribió al cargo de incumplimiento de los requisitos de elegibilidad, la demanda se presenta por dos cargos: la expedición irregular y el subjetivo de la falta de experiencia específica en asuntos ambientales. Por lo tanto, considero que era necesaria una referencia respecto a la aplicación o no del artículo 281 de la Ley 1437 de 2011 como se ha hecho en otros procesos. En efecto, tenemos que en decisiones de esta Sección ya se ha manifestado que frente a lo dispuesto en el artículo 281 del C.P.A.C.A. de conformidad con el cual “en una misma demanda no pueden acumularse causales de nulidad relativas a vicios en las calidades, requisitos e inhabilidades del elegido o nombrado, con las que se funden en irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio”, aunque la norma se refiere al elegido o nombrado, lo cual sugiere que opera tanto para elecciones por voto popular como para las que se surten al margen de esas manifestaciones democráticas, como serían los nombramientos y las elecciones que efectúen las distintas corporaciones, lo cierto es que tal prohibición debe ser entendida, únicamente, respecto de las primeras y no opera en las demandas en que se impugne la legalidad de actos de nombramiento y de elección por cuerpos colegiados como las realizadas por el Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales. La jurisprudencia ha establecido que el artículo 281 de la Ley 1437 de 2011 aplica para las elecciones por voto popular, porque la práctica enseñó a la Sección que los procesos electorales contra elecciones por voto popular, basados en irregularidades en la votación y los escrutinios, toman mayores tiempos para su instrucción y decisión, de los que se destinan a tramitar y resolver los procesos que se basan únicamente en causales subjetivas. Así, la disposición se encamina a decidir más rápidamente las demandas por causales subjetivas, y de paso evitar que su suerte quede ligada a un asunto de mayor complejidad por el volumen de información electoral que usualmente se maneja en los procesos por causales objetivas. En cuanto se relaciona con los procesos de nulidad electoral que se originan por elecciones y nombramientos en Corporaciones Autónomas Regional, conviene la acumulación en un solo proceso y la terminación en una sola sentencia, de varias pretensiones que, en un inicio, se sustanciaban en procesos distintos por cuanto se salvaguarda la seguridad jurídica y los principios de eficacia y celeridad, que deben gobernar las actuaciones judiciales.

NOTA DE RELATORÍA: En cuanto a que en una misma demanda no pueden acumularse causales de nulidad subjetivas con objetivas, consultar, entre otros: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de ponente del 18 de abril de 2013, radicación 11001-03-28-000-2012-00051-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro y auto de ponente del 3 de agosto de 2016, radicación 11001-03-28-000-2015-00034-00, C.P. Rocío Araujo Oñate. Acerca de los procesos por causales objetivas en materia electoral y que por su complejidad manejan un mayor volumen de información, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, Auto de ponente del 18 de abril de 2013, radicación 11001-03-28-000-2012-00051-00, C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 281

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

ACLARACIÓN DE VOTO DE ROCÍO ARAUJO OÑATE

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

Radicación número: 11001-03-28-000-2019-00062-00

Actor: ANDRES RICARDO SÁNCHEZ QUIROGA

Demandado: DORIS BERNAL CÁRDENAS – DIRECTORA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUIA, PERÍODO 2020-2023

Referencia: NULIDAD ELECTORAL - Acumulación de procesos

De conformidad con lo establecido en el artículo 129 de la Ley 1437 de 2011²⁷ y con el acostumbrado respeto por la decisión adoptada por la Sala, procedo a aclarar mi voto frente a la decisión concertada en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

3.1. La demanda

1. El señor Andrés Ricardo Sánchez Quiroga, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral de que trata el artículo 139 del CPACA, impugna la legalidad del Acuerdo No. 200-3-2-19-005 del 30 de octubre de 2019, por medio del cual el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía – CORPORINOQUIA- eligió a la señora Doris Bernal Cárdenas como Directora

²⁷ Artículo 129. **firma de providencias, conceptos, dictámenes, salvamentos de voto y aclaraciones de voto.** Las providencias, conceptos o dictámenes del Consejo de Estado, o de sus salas, secciones, subsecciones, o de los Tribunales Administrativos, o de cualquiera de sus secciones, una vez acordados, deberán ser firmados por los miembros de la corporación que hubieran intervenido en su adopción, aún por los que hayan disentido. Al pie de la providencia, concepto o dictamen se dejará constancia de los Magistrados ausentes. Quienes participaron en las deliberaciones, pero no en la votación del proyecto, no tendrán derecho a votarlo. Los Magistrados discrepantes tendrán derecho a salvar o aclarar el voto. Para ese efecto, una vez firmada y notificada la providencia, concepto o dictamen, el expediente permanecerá en secretaría por el término común de cinco (5) días. La decisión, concepto o dictamen tendrá la fecha en que se adoptó. El salvamento o aclaración deberá ser firmado por su autor y se agregará al expediente. Si dentro del término legal el Magistrado discrepante no sustentare el salvamento o la aclaración de voto, sin justa causa, perderá este derecho.

General para el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2020 y el 31 de diciembre del año 2023.

1.2 Solicitud de suspensión provisional

2. La solicitud de medida cautelar de urgencia adjunta al cuerpo de la demanda, mediante la cual la parte actora solicita la suspensión de los efectos del acto enjuiciado, se fundó en los siguientes argumentos:

3. Manifestó el actor que en el transcurso de la convocatoria pública, la citada señora Doris Bernal Cárdenas allegó una certificación expedida por la empresa SERTRAC INGENIERIA SAS, con la cual pretendía acreditar el requisito de un (1) año de experiencia ambiental previsto en el literal c del artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2015. Sin embargo, este documento fue expedido por una empresa cuyo propietario y representante legal es esposo de la señora Doris Bernal Cárdenas y por tanto hace parte de la sociedad conyugal por ellos constituida, además de que el objeto social de dicha empresa no contiene actividades relacionadas con el medio ambiente y la protección de los recursos naturales, circunstancias que justifican que no se acredite el cumplimiento del requisito de experiencia específica.

4. Adicionalmente, expone que con la demandada se allegó una certificación de las labores realizadas en el Hospital de Yopal ESE en la que relaciona algunas actividades de supervisión y coordinación de contratos ejecutados por terceros contratistas relacionados con temas ambientales. A criterio del actor, este tiempo tampoco debe ser valorado en consideración a que las funciones relacionadas con el medio ambiente no fueron desarrolladas directamente por la accionada y por tal razón no se satisface la exigencia de la experiencia prevista legalmente.

II. MOTIVOS DE LA ACLARACIÓN

5. En esta providencia la Sección Quinta no decretó la suspensión provisional de los efectos jurídicos del Acuerdo No. 200-3-2-19-005 de 30 de octubre de 2019 *“Por medio del cual se designa al director general de la Corporación Autónoma Regional de La Orinoquía -, para el periodo 2020 – 2023,* porque no se encontraron probados los supuestos de hecho y de derecho que justificaran la imposición de la medida cautelar.

6. Aunque la solicitud de la medida cautelar de este proceso se circunscribió al cargo de incumplimiento de los requisitos de elegibilidad, la demanda se presenta por dos cargos: la expedición irregular y el subjetivo de la falta de experiencia específica en asuntos ambientales. Por lo tanto, considero que era necesaria una

referencia respecto a la aplicación o no del artículo 281 de la Ley 1437 de 2011 como se ha hecho en otros procesos²⁸.

7. En efecto, tenemos que en decisiones de esta Sección ya se ha manifestado²⁹ que frente a lo dispuesto en el artículo 281 del C.P.A.C.A. de conformidad con el cual “*en una misma demanda no pueden acumularse causales de nulidad relativas a vicios en las calidades, requisitos e inhabilidades del elegido o nombrado, con las que se funden en irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio*”, aunque la norma se refiere al elegido o nombrado, lo cual sugiere que opera tanto para elecciones por voto popular como para las que se surten al margen de esas manifestaciones democráticas, como serían los nombramientos y las elecciones que efectúen las distintas corporaciones, lo cierto es que tal prohibición debe ser entendida, únicamente, respecto de las primeras y no opera en las demandas en que se impugne la legalidad de actos de nombramiento y de elección por cuerpos colegiados como las realizadas por el Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales³⁰.

8. La jurisprudencia ha establecido que el artículo 281 de la Ley 1437 de 2011 aplica para las elecciones por voto popular, porque la práctica enseñó a la Sección que los procesos electorales contra elecciones por voto popular, basados en irregularidades en la votación y los escrutinios, toman mayores tiempos para su instrucción y decisión, de los que se destinan a tramitar y resolver los procesos que se basan únicamente en causales subjetivas. Así, la disposición se encamina a decidir más rápidamente las demandas por causales subjetivas, y de paso evitar que su suerte quede ligada a un asunto de mayor complejidad por el volumen de información electoral que usualmente se maneja en los procesos por causales objetivas³¹.

²⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Aclaración de voto Rocío Araujo Oñate, en Auto de 8 de febrero de 2018. Radicación 5000123330002017-00237-01 - 5000123330002017-00226-01

²⁹ Ver entre otros: Auto de ponente del 18 de abril de 2013, Rad. 11001032800020120005100, 11001032800020120005200 y 1001032800020120005700. Demandantes: Ricardo Andrés Hernández Sandoval y otros. Demandado: Alfred Ignacio Ballesteros Alarcón (Director CAR). C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro.

De igual manera, en temas de acumulación se puede ver, entre otros, el Auto de ponente del 3 de agosto de 2016 Rad. 11001032800020150003400, 11001032800020150004300, 11001032800020150004400 y 11001032800020150004500. Demandantes: Carlos Alfredo Crosthwaite, Daniel Silva Orrego, John Jairo Bello Carvajal y José Fredy Arias Herrera. Demandado: Juan Manuel Álvarez Villegas (Director CARDER). C.P. Dra. Rocío Araujo Oñate.

³⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 19 de septiembre de 2013. Radicación 11001-03-28-000-2012-00051-00. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 10 de mayo de 2016. Radicación 11001-03-28-000-2015-00031-00. M.P. Rocío Araujo Oñate.

³¹ Auto de ponente del 18 de abril de 2013, Rad. 11001032800020120005100, 11001032800020120005200 y 1001032800020120005700. Demandantes: Ricardo Andrés Hernández Sandoval y otros. Demandado: Alfred Ignacio Ballesteros Alarcón (Director CAR). C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro.

9. En cuanto se relaciona con los procesos de nulidad electoral que se originan por elecciones y nombramientos en Corporaciones Autónomas Regionales, conviene la acumulación en un solo proceso y la terminación en una sola sentencia, de varias pretensiones que, en un inicio, se sustanciaban en procesos distintos por cuanto se salvaguarda la seguridad jurídica y los principios de eficacia y celeridad, que deben gobernar las actuaciones judiciales.

10. En efecto, aun cuando resulte lógica tal premisa, tenemos que ante la declaratoria de nulidad de un acto de elección, la consecuencia natural es que se surta nuevamente el proceso electoral, bien sea por completo o desde determinada etapa³², de tal suerte que resulta lógico que se deba suscitar dentro de un mismo trámite un análisis completo de todos los vicios de nulidad que se acusaron respecto de una misma elección, bien sea que correspondan a causales subjetivas u objetivas, a efectos que se proscriba la ocurrencia de los mismos vicios en la nueva elección que deba realizarse.

11. Al respecto, resulta evidente que al no analizarse en conjunto las inconformidades planteadas en procesos no acumulados y, mientras el juez electoral no haya determinado que estas resultan fundadas, se corre el riesgo que la nueva elección se vicie por las mismas razones y, por ende, que se dé lugar reiteradamente a la nulidad de la elección por cuenta de alegaciones que nunca fueron definidas de fondo, debido a que los procesos en las que ya habían sido expuestas las inconformidades terminaron de manera anormal por cuenta de la declaratoria de oficio de la excepción de cosa juzgada.

12. Nótese además, que inclusive si las inconformidades del accionante resultaran infundadas, una vez surtida la acumulación de procesos y suscitado un pronunciamiento integral por parte del juez electoral, aun cuando fuera declarada la nulidad del acto por causales diferentes, cualquier nueva elección gozará de mayores garantías y, sobre todo, mayor confianza, en tanto el espectro de incertidumbre respecto a la legalidad de la elección se vería reducido, evitando además, o al menos reduciendo, la posibilidad de iniciación de nuevas acciones basadas en acusaciones que ya han sido definidas por el juez electoral ajenas a cualquier vicio de nulidad.

13. Aunado a lo anterior, no sobra señalar que un pronunciamiento integral del juez, en definición de los procesos acumulados, también propende por la modulación adecuada de los efectos de la nulidad declarada, cuando ese sea el caso, habida cuenta que una visión completa de los vicios acusados permite determinar si el proceso electoral debe realizarse por completo o, si por el contrario, ante la naturaleza de los causales de nulidad probadas, es viable la

³² Según sean modulados los efectos de la nulidad en la sentencia y sin perjuicio de las nuevas elecciones que se susciten con posterioridad

reanudación del proceso de elección desde una etapa, fase, momento o en condiciones determinadas.

En los anteriores términos, dejo expuesta mi aclaración de voto.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Magistrada

legis



SC5780-6-1



GP059-6-1

