CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado Ponente: Luis Alberto Álvarez Parra

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia:	NULIDAD ELECTORAL
Radicación:	11001-03-28-000-2024-00038-00 (principal) 11001-03-28-000-2024-00085-00 (acumulado) 11001-03-28-000-2024-00086-00 (acumulado) 11001-03-28-000-2024-00070-00 (acumulado) 11001-03-28-000-2024-00066-00 (acumulado)
Demandantes:	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS
Demandada:	ADRIANA MARGARITA GARCÍA ARÉVALO – DIRECTORA GENERAL DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR- CORPOCESAR 2024-2027
Temas:	Convocatorias sesiones consejo directivo – Recusaciones – Publicidad – participación – Transparencia - Igualdad

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala procede a dictar sentencia de única instancia dentro del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, promovido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros contra el acto que declaró la elección de la señora Adriana Margarita García Arévalo como directora de la Corporación Autónoma Regional del Cesar (en adelante Corpocesar), para el periodo 2024-2027.

I. ANTECEDENTES

1. Las demandas

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible[1], a través de apoderado, los señores Luis Fernando Padilla Pérez[2], Heiner Elías Molina Pineda[3], Limber Antonio Redondo de Armas[4], y Haider Rodríguez Armenta[5], estos últimos en nombre propio, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral consagrado en el artículo 139 del CPACA, pretenden la nulidad del Acuerdo 015 de 21 de diciembre de 2023, por medio del cual el Consejo Directivo de la Corporación

[1] Demandante en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2024-00038-00.
[2] Demandante en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2024-00085-00.
[3] Demandante en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2024-00086-00.
[4] Demandante en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2024-00070-00.
[5] Demandante en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2024-00066-00.

Autónoma Regional del Cesar (en adelante Corpocesar), designó como directora del referido ente autónomo a la señora Adriana Margarita García Arévalo, para el periodo 2024-2027.

1.1. Hechos de las demandas acumuladas

Los demandantes sustentan sus pretensiones en los siguientes supuestos de hecho:

El 24 de marzo de 2023 la Asamblea Corporativa de Corpocesar profirió el Acuerdo 001 de 2023[6], cuyo artículo 28 dispone lo relativo a las sesiones ordinarias y extraordinarias.

Corpocesar expidió el reglamento para la elección de su director general, a través del Acuerdo 008 de 14 de septiembre de 2023[7]. Los artículos 4° y 15 de dicho acto disponen lo concerniente a las convocatorias a las sesiones del consejo directivo y la forma de designar al director general de la corporación, respectivamente.

El 14 de septiembre de 2023 el Consejo Directivo de Corpocesar publicó una convocatoria para quienes estuvieran interesados en postularse para el cargo en mención para el periodo 2024-2027.

Según el cronograma establecido en el Acuerdo 008 de 2023, la sesión en la que se elegiría al director general se llevaría a cabo el 27 de octubre de 2023.

En esa fecha, se instaló la mesa para llevar a cabo la junta de elección, sin embargo, no fue posible culminarla, entre otras circunstancias, porque se presentaron recusaciones[8].

El mismo 27 de octubre de 2023[9], el presidente del consejo directivo suscribió un aviso público donde comunicó a los aspirantes que la sesión extraordinaria de elección fue suspendida para dar trámite de las recusaciones presentadas contra sus miembros, y que una vez decididas, se daría continuidad conforme a los estatutos.

---

[6] «Por el cual se adoptan los estatutos de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR»
[7] «Por el cual se adopta el procedimiento para la elección del Director (a) General de la Corporación Autónoma Regional del Cesar CORPOCESAR, para el periodo institucional del 01 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2027»
[8] Según el informe remitido por la secretaria técnica de Corpocesar ante la Procuraduría General de la Nación, se presentaron 16 escritos de recusación contra distintos miembros del consejo directivo:
Manuel Ignacio Gutiérrez Villalobos (representante del sector privado).
Julio Cesar Lozano Mejía (representante del sector privado).
Pedro daza Cáceres (representante de las comunidades indígenas).
Juan Aurelio Gómez Osorio (representante de las comunidades negras).
Vianny Inés Guerra Rodríguez (representante ONG´S).
Didier Ubaldo Urán Torres (representante ONG´S).
Edulfo Villar Estrada (alcalde de Bosconia).
Alicia Andrea Baquero Ortegón (delegada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).
Carlos Andrés Santiago Lozano (representante del presidente de la República).
Luis Hernando Lascarro Tafur (alcalde de Tamalameque).
[9] Con documento generado a las 9:38 p.m.

El 30 de octubre de 2023, el presidente del consejo directivo comunicó a los aspirantes que se dio traslado a la Asamblea Corporativa de las recusaciones formuladas contra sus miembros, para que dicho órgano decida sobre el particular, y recordó que la sesión de elección del director quedó suspendida hasta tanto se adopte la decisión pertinente.

El 7 de noviembre de 2023, la secretaria general de Corpocesar trasladó a la Procuraduría General de la Nación las recusaciones interpuestas contra los miembros del consejo superior.

Mediante el Oficio 757 de 10 de noviembre de 2023, la Procuraduría General de la Nación se dirigió a cinco (5) miembros del consejo directivo[10], manifestando que en atención a que los recusados sumaban el número suficiente para romper el *quorum*, la actuación administrativa de elección estaría suspendida, hasta que existiera pronunciamiento al respecto.

El 15 de diciembre de 2023, Corpocesar convocó a dicho órgano de dirección a sesión extraordinaria para el día 21 de diciembre de 2023 a las 08:00 a.m., para aprobar actas y el plan de acción cuatrienal.

El 19 de diciembre de 2023, la procuradora general de la Nación resolvió las recusaciones formuladas contra los miembros del Consejo Directivo de Corpocesar, declarando infundadas las presentadas por el señor Manuel Ignacio Gutiérrez Villalobos contra siete de ellos[11], y dispuso devolver las diligencias a la secretaría general «para que en el seno del Consejo Directivo se absuelvan los incidentes de recusación 1 a 13»[12], al considerar que no era competente para ello, toda vez que no se formularon contra un número plural de integrantes y, por ende, debían ser resueltas en el seno del organismo en mención.

Esta decisión se comunicó a la secretaria técnica del consejo directivo mediante correo electrónico de 20 de diciembre de 2023 quien, a su vez, en esa fecha, informó el asunto a los miembros del órgano colegiado, por el mismo medio.

El 20 de diciembre de 2023, tres miembros del órgano de dirección, diferentes de los que eligieron a la directora demandada, invitaron al pleno de ese órgano a reanudar el proceso eleccionario del director el 22 siguiente.

En medios de comunicación se divulgó que, el día 21 de diciembre de 2023, el

[10] A saber: El representante de las comunidades negras; los dos representantes de las ONG´s; el representante de las comunidades indígenas y el alcalde del municipio de Tamalameque.
[11] Formuladas contra la delegada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el representante del presidente de la República, el alcalde de Tamalameque, los dos representantes de las ONG´s, el representante de las comunidades indígenas, y el representante de las comunidades negras.
[12] Se refirió a las recusaciones formuladas contra los siguientes consejeros: Los dos representantes del sector privado y su suplente, el representante de las comunidades indígenas, el representante de las comunidades negras, la delegada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los dos representantes de las ONG´s, el alcalde de Bosconia, y el alcalde de Tamalameque.

consejo directivo eligió a la señora Adriana Margarita García Arévalo como directora de Corpocesar.

Varios miembros de dicho consejo no tuvieron conocimiento de la citación para convocar a esa elección, pues la convocatoria para el 21 de diciembre contempló otros asuntos.

La delegada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se percató, en medios de comunicación, que se había efectuado la referida elección.

La secretaria general de Corpocesar, al responder un requerimiento de la referida delegada, sostuvo que, en efecto, «finalizado el consejo directivo -extraordinario para el que fue convocada (el 15 de diciembre de 2023) se levantó la suspensión de la elección del director y de manera unánime siguieron el orden del día».

Al constatar la grabación de la sesión extraordinaria de 21 de diciembre de 2023, en la hora 1.14:52, se puede verificar que el presidente de consejo directivo planteó reanudar la reunión del 27 de octubre de 2023, sometiendo dicha proposición a voto nominal, pasando por alto que seis miembros estaban conectados de manera virtual, que no hubo citación con tres días de antelación, y tampoco se estableció que entre los temas a tratar estaría lo concerniente a resolver las recusaciones y elegir al director general de la corporación.

No se efectuó la publicación del Acuerdo 015 de 21 de diciembre de 2023, mediante el cual se hizo la designación demandada, en los términos que ordena el artículo 15 del Acuerdo 008 de 2023.

El 21 de diciembre de 2023, la delegada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el representante del presidente de la República, solicitaron información a la secretaria técnica del consejo directivo acerca del trámite de las recusaciones que estaban pendientes de resolver, la forma en que se convocó la reunión del colegiado, y las grabaciones y actas correspondientes.

Indicaron que el Consejo Directivo de Corpocesar profirió el Acuerdo 015 de 21 de diciembre de 2023, mediante el cual designó a Adriana Margarita García Arévalo como su directora.

1.2. Normas violadas y concepto de la violación comunes de las demandas

Para el extremo demandante, el acto de elección cuestionado adolece de nulidad por infracción de las normas en que debía fundarse, expedición irregular, falsa motivación y desviación de poder, por cuanto se desconocieron los artículos 29, 83, 150.7 y 209 de la Constitución Política; 12 del CPACA; 2.2.8.5.1.1 y 2.2.8.5.10

del Decreto 1076 de 2015[13]; 23.8, 26.4, 26.19, 28 y 30 del Acuerdo 001 de 2023[14]; y 1, 2, 4 y 15 del Acuerdo 008 de 2023[15]. El concepto de violación se integra como sigue:

1.2.1. Violación del artículo 28 del Acuerdo 001 de 2023[16] (Estatutos)

Al tenor del artículo 28 del Acuerdo 001 de 2023[17], la citación a las sesiones extraordinarias debe efectuarse con una antelación no inferior a tres días a la fecha prevista para la reunión, y en la convocatoria se deben indicar los asuntos a considerar y solo se podrán tratar estos.

Para el caso que nos ocupa, i) no se citó a la sesión extraordinaria de elección con tres días de anticipación, y ii) no se estableció que uno de los asuntos a tratar para la junta del 21 de diciembre de 2023 sería la elección del director general y la aprobación del acuerdo de esa designación.

En ese sentido, en atención a que las sesiones del proceso de elección tenían el carácter de extraordinarias, la citación debía hacerse con tres días de antelación a la reunión, por lo que de ninguna manera podía efectuarse de forma verbal, y menos aún agregar temas que no fueron objeto de la convocatoria.

En el presente caso, mediante correo electrónico el 15 de diciembre de 2023, la secretaria general de Corpocesar convocó al consejo directivo para el día 21 de diciembre de 2023, con los siguientes asuntos:

1. Llamado alista y verificación del quorum
2. Lectura y aprobación del Acta No 009 del 26 de octubre de 2023.
3. Lectura y aprobación del Acta anterior No 010 del 10 de noviembre de 2023
4. Presentación y aprobación del proyecto de Acuerdo “Por medio del cual se aprueba el informe integral del Plan de Acción Cuatrienal de CORPOCESAR, “Restauración ecológica (sic) Integral del Cesar”, correspondiente a la vigencia fiscal 2023 y al acumulado 2020-2023.

En esta convocatoria no se señaló que se tratarían temas relacionados con resolver recusaciones, elegir al director general de Corpocesar, y aprobar el

[13] «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible».
[14] «Por el cual se adoptan los estatutos de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – Corpocesar»
[15] «Por el cual se adopta el procedimiento para la elección del director(a) general de la Corporación Autónoma Regional del Cesar Corpocesar, para el periodo institucional del 01 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2027»
[16] «Por el cual se adoptan los estatutos de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – Corpocesar»
[17] «Artículo 28. Reuniones Ordinarias y Extraordinarias. El Consejo Directivo sesionará ordinariamente una vez cada dos meses, previa convocatoria que haga el Director General de la Corporación, con una antelación no inferior a ocho (8) días calendario.
En las reuniones ordinarias podrá tratarse cualquier asunto de los que legal y estatutariamente corresponde.
Las sesiones extraordinarias del Consejo Directivo podrán ser convocadas en cualquier tiempo, por el presidente del Consejo, por tres (3) miembros del mismo o por el Director General de la Corporación, con antelación no inferior a tres (3) días hábiles a la fecha establecida para la reunión.
Quienes convoquen a sesiones extraordinarias, deberán indicar en la convocatoria los asuntos que serán sometidos a su consideración. En la sesión extraordinaria solo se podrán tratar los temas para la cual fue convocada».

proyecto de acuerdo de esa designación.

Sin embargo, el 21 de diciembre de 2023 se efectuó la elección de la directora de Corpocesar, es decir, se evacuó un asunto que no fue convocado.

Tampoco se citó a todos los miembros del consejo directivo para la sesión donde tendría lugar la elección del director de Corpocesar.

En la grabación de la reunión del 21 de diciembre se puede advertir que el presidente del órgano de dirección propuso reanudar la de 27 de octubre de 2023 (elección del director general), sometiéndola a voto nominal.

El presidente de dicho órgano procedió contra sus propios actos, comoquiera que en comunicados de 27 y 30 de octubre de 2023 dispuso que el proceso quedaba suspendido hasta que se resolvieran las recusaciones y que, una vez resueltas, se daría continuidad a la actuación administrativa.

En derecho, lo que correspondía era que el presidente del consejo directivo, o tres de sus miembros, o el director general, citaran a una reunión extraordinaria para reanudar la junta de 27 de octubre de 2023, cuya convocatoria debía establecer, como orden del día, el levantamiento de la suspensión de la referida sesión, resolver las recusaciones, y la elección del director de la corporación, para finalmente aprobar el acuerdo donde quedaría plasmada.

En pronunciamiento de la Sección Quinta del Consejo de Estado[18], donde se anuló la elección del contralor general de la República, se hizo un análisis sobre los plazos establecidos para efectuar el proceso de elección, y se destacó que entre la citación y realización de la sesión plenaria donde se eligió al demandado no trascurrieron los ocho días de antelación que ordenaba la ley, por lo que se concluyó la configuración de un vicio procedimental que impidió que los miembros del congreso pudieran estudiar y sustentar su voto de manera reposada.

El demandante Luis Fernando Padilla Pérez[19] advirtió la trasgresión de la disposición de que se trata, debido a que el presidente del consejo directivo desatendió la convocatoria realizada por tres de sus miembros para el 22 de diciembre de 2023[20], y citó a la sesión extraordinaria de 21 de diciembre de 2023, sin «revocar» la convocatoria en mención, y sin contar con la totalidad de los integrantes del corporativo.

Adicionalmente, el presidente del órgano directivo pasó por alto tres fallos del Consejo de Estado, que anularon la elección del señor José Tomás Márquez Fragozo como representante de las comunidades negras, y pese a ello le permitió conformar el *quorum* para elegir a la demandada.

[18] Sentencia de 25 de mayo de 2023. Exp: 11001-03-28-0002022-00297-00 / 11001-03-28-000-2022-00311-00.
[19] Demandante en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2024-00085-00.
[20] A saber, «los representantes de las ONG´s, los indígenas y el alcalde del municipio de Tamalameque».

1.2.2. Violación de los artículos 4 y 15 del Acuerdo 008 de 2023[21] (convocatoria)

Los demandantes concurren en advertir lo siguiente:

El artículo 4° del Acuerdo 008 de 2023[22] estableció que para la elección de que se trata, los miembros del consejo directivo quedaban convocados para asistir a las sesiones extraordinarias en la modalidad presencial.

A su turno, el artículo 15[23] *ibidem* dispuso que la designación del director general se haría en sesión ordinaria o extraordinaria, en la fecha, hora y lugar establecidos en el reglamento en mención, mediante acuerdo que debía difundirse por una sola vez en un diario de amplia circulación a nivel nacional y regional, así como en la página web de la Corporación.

En este caso, seis de los siete miembros del consejo directivo asistieron de manera virtual a la junta extraordinaria de 21 de diciembre de 2023, con lo cual se desconoció el mandato del artículo 4° en mención, que dispuso que la referida reunión debía ser presencial.

Tampoco se efectuó la publicación del Acuerdo 15 de 2023, en los términos del artículo 15 del reglamento bajo cita, es decir, no se difundió en un diario de amplia circulación, como tampoco se publicó en la página *web* de la entidad.

Los señores Jaider Rodríguez Armenta[24] y Limber Antonio Redondo de Armas[25] arguyeron que, adicionalmente, se desconoció la referida disposición toda vez que en la convocatoria para el 21 de diciembre de 2023 no se indicó que se designaría a la directora de Corpocesar.

---

[21] «Por el cual se adopta el procedimiento para la elección del director(a) general de la Corporación Autónoma Regional del Cesar Corpocesar, para el periodo institucional del 01 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2027»

[22] «ARTÍCULO 4. CONVOCATORIAS A SESIONES DEL CONSEJO DIRECTIVO. Para efectos del proceso de elección del Director (a) General de la Corporación Autónoma Regional del Cesar CORPOCESAR, para el período institucional del 01 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2027, los miembros del Consejo Directivo quedan convocados para asistir a las sesiones extraordinarias en la modalidad presencial, en la sede principal ubicada en el Km 2 Vía la Paz Lote 1 U.I.C casa CAMPO, frente a la Feria Ganadera en la ciudad de Valledupar – CESAR, en las fechas y horas señaladas en el cronograma que hace parte del presente acuerdo, a partir de la entrada en vigencia del mismo».

[23] «ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO. DESIGNACIÓN. La designación del Director General de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, para el periodo del 1º de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2027, será realizada en sesión ordinaria o extraordinaria del Consejo Directivo, en la fecha, hora, lugar y modalidad establecidas en el presente acuerdo.
El Consejo Directivo hará la designación del Director General, en ejercicio de la facultad nominadora que le confiere la Ley 99 de 1993, Ley 1263 de 2008, Decreto 1076 de 2015, y los Estatutos de la Corporación, seleccionándolo entre los candidatos que hayan cumplido con los requisitos establecidos para el ejercicio del cargo y que no se encuentren en situación de inhabilidad, incompatibilidad y/o prohibición.
La designación se hará mediante Acuerdo del Consejo Directivo que se publicará y difundirá por una (1) sola vez en diario de amplia circulación a nivel nacional y regional y en la página web de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, mediante el link denominado "ELECCIÓN DIRECTOR (A) GENERAL PERIODO 2024-2027"».

[24] Demandante en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2024-00066-00.

[25] Demandante en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2024-00070-00.

1.2.3. Violación de los artículos 1 y 2 del Acuerdo 008 de 2023[26]

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adujo que no se respetó el principio de publicidad de que tratan los artículos 1 y 2 del Acuerdo 008 de 2023[27], toda vez que no se citó con tres días de antelación y tampoco se estableció que uno de los temas a tratar en la sesión extraordinaria de 21 de diciembre de 2023 sería resolver las recusaciones, la elección del director y la aprobación del proyecto de acuerdo correspondiente a ello.

Advirtió que el incumplimiento de los requisitos de citación y publicidad de la reunión en la que se haría la elección del director general dio lugar a una afectación de las normas rectoras del proceso.

Afirmó que la configuración de las mayorías no es óbice para desconocer la participación de los demás miembros del consejo directivo, pues al no darse publicidad y convocatoria se violó el derecho de participación y con ello el principio de publicidad.

1.2.4. Violación de los artículos 12 del CPACA y 26.19 del Acuerdo 001 de 2023[28] (Estatutos)

El demandante Jaider Rodríguez Armenta[29] arguyó que varios consejeros fueron recusados, y si bien la Procuraduría General de la Nación resolvió algunas de tales formulaciones, la corporación debía solucionar las restantes, antes de la sesión donde tendría lugar la elección. Sin embargo, el panel directivo, en la junta de 21 de diciembre de 2023, no zanjó estos planteamientos, por lo que desconoció los artículos 12 del CPACA y 26.19 de los Estatutos de Corpocesar.

---

[26] «Por el cual se adopta el procedimiento para la elección del director(a) general de la Corporación Autónoma Regional del Cesar Corpocesar, para el periodo institucional del 01 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2027»

[27] «ARTÍCULO PRIMERO. MARCO NORMATIVO APLICABLE.- Al procedimiento de elección del Director (a) General de la Corporación Autónoma Regional del Cesar CORPOCESAR, para el periodo institucional del 1° de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2027, le serán aplicables las disposiciones contempladas en el artículo 209 de la Constitución Política sobre principios de la función pública, Ley 99 de 1993, Ley 1263 de 2008, Decreto 1076 de 2015, el artículo 34 y siguientes de los Estatutos de la Corporación, así como los principios de moralidad, igualdad, eficacia, economía imparcialidad, transparencia y publicidad consagrados en la Constitución, y lo establecido en el presente acuerdo y demás normas pertinentes.
Parágrafo. Con el fin de garantizar los principios en referencia, el Consejo Directivo a través de la Secretaria Técnica comunicará cada una de las etapas previstas en el cronograma y sus actos administrativos de manera detallada, además requerirá a la Procuraduría Regional del Departamento del cesar para que intervenga como veedor del proceso.
ARTÍCULO SEGUNDO. DE LA PUBLICIDAD DEL PROCEDIMIENTO. En desarrollo del principio de publicidad y para todos los efectos legales, el aviso de convocatoria para la participación en el proceso de elección del Director (a) General de la Corporación Autónoma Regional del Cesar CORPOCESAR, informe final y designación del Director (a), se publicará y difundirá por una sola vez en un diario de amplia circulación a nivel nacional y regional y en la página web de la Corporación Autónoma Regional del Cesar CORPOCESAR, mediante el link denominado “Elección del Director (a) General periodo 024-2027”.
Parágrafo. Las demás etapas y actividades relacionadas con el proceso de elección del Director (a) General, se le dará divulgación a través de página web de la Corporación Autónoma Regional del Cesar CORPOCESAR, mediante el link denominado “Elección del Director (a) General periodo 024-2027”».

[28] «Por el cual se adoptan los estatutos de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – Corpocesar»

[29] Demandante en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2024-00066-00.

1.2.5. Violación de los artículos 2.2.8.5.1.1 y 2.2.8.5.10 del Decreto 1076 de 2015, 23.8, 26.4 y 30 del Acuerdo 001 de 2023 (Estatutos)

El señor Limber Antonio Redondo de Armas[30] consideró que se violó el artículo 2.2.8.5.1.1 del Decreto 1076 de 2015 por la designación del señor José Tomás Márquez Fragozo como representante de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de Corpocesar por el periodo restante de 2023, pues no se acató el trámite previsto para el efecto. Destacó que, con este consejero, se conformó el *quorum* decisorio y deliberatorio que permitió la elección de la demandada.

El señor Heiner Elías Molina Pineda[31] advirtió la violación de la referida disposición por cuanto la citación a los consejos comunitarios afrodescendientes debía contemplar una antelación de 30 días para ese proceder. Consideró que Corpocesar se apartó del artículo 2.2.8.5.10 *ibidem*, comoquiera que ante la anulación de la elección del señor Márquez Fragozo, se debió designar a Juan Aurelio Gómez Osorio por ser el suplente de aquel.

El demandante Luis Fernando Padilla Pérez[32] advirtió la violación de los artículos 23.8, 26.4 y 30 del Acuerdo 001 de 2023, debido a que la sesión de elección contó con la participación del señor José Tomás Márquez Fragozo como representante de las comunidades negras, pese a que carecía de atribuciones para emitir su voto, en atención a varias inconsistencias que tuvieron lugar con su elección, principalmente el hecho de que el Consejo de Estado, en tres pronunciamientos[33], anuló su designación como miembro del panel directivo. Estas decisiones no afectaron al representante suplente de las comunidades afrodescendientes, señor Juan Aurelio Gómez Osorio.

De este modo, el señor Márquez Fragozo, sin acto que le revistiera como representante de la comunidad afrodescendiente, usurpó el lugar que correspondía al señor Gómez Osorio en el consejo directivo, y su elección irregular permitió conformar el *quorum* decisorio para elegir a la demandada como directora de Corpocesar.

1.2.6. Violación de los artículos 29 y 83 de la Constitución Política - Violación del debido proceso administrativo y desconocimiento del principio de buena fe

El demandante Jaider Rodríguez Armenta[34] considera que se violó el debido proceso administrativo previsto en el artículo 29 superior, por las irregularidades señaladas con anterioridad, y también se desconoció el postulado de buena fe de que trata el artículo 83 *ibidem*, toda vez que los miembros del consejo directivo

[30] Demandante en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2024-00070-00.
[31] Demandante en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2024-00086-00.
[32] Demandante en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2024-00085-00.
[33] Expedientes 11001-03-28-000-2020 00053-00 y 11001-03-28-000-2020-00053-00 (acumulados); 11001-03-28-000-2021-00063-00; y 11001-03-28-000-2021-00042-00.
[34] Demandante en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2024-00066-00.

actuaron a sabiendas de la trasgresión de los estatutos y la legislación vigente al llevar a cabo una reunión virtual cuando la misma debió ser presencial, y por tratar temas distintos a los asuntos convocados.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible explicó que la violación del debido proceso de que trata el artículo 29 superior, en este asunto, se configuró por la falta de citación para reanudar la sesión del 27 de octubre de 2023, suspendida unilateralmente por el presidente del consejo. Agregó que en la convocatoria correspondiente se debía establecer como orden del día i) el levantamiento de la suspensión, ii) resolver las recusaciones, iii) la elección del director general y iv) la aprobación del proyecto de acuerdo de dicha designación.

Aseveró que, no obstante, ello no sucedió, puesto que los consejeros que participaron en la reunión de 21 de diciembre de 2023, sin mediar citación alguna, levantaron la suspensión, propusieron un nuevo orden del día, resolvieron las recusaciones y eligieron a la directora demandada, limitando la participación de los demás miembros del corporado para deliberar y sufragar previa documentación y preparación para la sesión de elección.

Argumentó la violación del artículo 83 de la Constitución Política por desconocimiento del postulado de buena fe previsto en tal precepto, por cuanto el presidente del consejo directivo citó a sus miembros de forma verbal para la reanudación de la junta del 27 de octubre de 2023, sin los tres días de antelación que exigía el reglamento, ni proponer los temas a tratar.

Agregó que este principio se ajusta a lo que la jurisprudencia denomina la teoría de los actos propios, que cobra relevancia en este caso, pues según los avisos del 27 y 30 de octubre de 2023, la sesión de elección se reanudaría una vez fueran resueltas las recusaciones formuladas contra los consejeros, empero, se continuó de forma verbal y sin citación, y con la propuesta de un nuevo orden del día.

Posteriormente citó las sentencias de 13 de octubre de 2021 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia[35], de 25 de julio de 2019 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado[36], y T-122 de 2017 de la Corte Constitucional, donde dichas corporaciones se pronunciaron acerca de la regla según la cual no es posible actuar contra los actos propios ni aprovecharse del propio error, dolo o culpa.

1.2.7. Violación de los artículos 150.7 y 209 de la Constitución Política

El demandante Luis Fernando Padilla Pérez[37] considera transgredido el artículo 150.7 superior, por cuanto dicha disposición facultó al legislador para desarrollar las competencias de los entes autónomos y, efectivamente, los revistió de

[35] Exp: 11001-02-03-000-2019-03417-00.
[36] Exp: 25000-23-37-000-2012-00379-01 (22268).
[37] Demandante en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2024-00085-00.

autonomía e independencia administrativa y la facultad de regirse por sus propios estatutos, empero, el acto acusado desconoció esta finalidad teleológica.

A su turno, afirmó el desconocimiento del principio de publicidad que rige a la administración pública consagrado en el artículo 209 *ibidem,* por cuenta de una citación a «hurtadillas» a un grupo selecto de miembros del consejo directivo para elegir a la demandada, sin tener en cuenta la convocatoria previa citada por tres de sus pares.

1.2.8. Desviación de poder

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible destacó la sentencia de 7 de junio de 2012 de la Sección Primera del Consejo de Estado[38], que sobre el particular expresó que la desviación de poder tiene lugar cuando una autoridad expide un acto que persigue un fin espurio, innoble o dañino.

Al respecto, sostuvo que se presentó la referida desviación debido a las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon la elección de la directora de Corpocesar, que no solo adolecen problemas de legalidad, sino que incluso trascienden al campo penal o disciplinario.

El demandante Luis Fernando Padilla Pérez[39], sostuvo que la actuación del señor José Tomás Márquez Fragozo se apartó de los postulados de los artículos 121 y 122 de la Carta Política, comoquiera que el referido consejero no representaba legalmente a las comunidades negras, pues no ostentó una designación formal por conducto de un acto que así lo estableciera, además que el Consejo de Estado anuló en tres ocasiones su elección en esa plaza, y el titular del cargo era el señor Juan Aurelio Gómez Osorio.

2. Contestaciones de las demandas

La Sala integra las contestaciones de las demandas de la siguiente manera:

2.1. De la demandada, Adriana Margarita García Arévalo

A través de apoderado, se refirió a los cargos en los siguientes términos.

Al reparo por violación del artículo 28 del Acuerdo 001 de 2023[40], sostuvo que la citación para la sesión de elección se hizo con la debida antelación, pues no se trataba de convocar una nueva reunión para el efecto, sino reanudar la que fue suspendida, una vez se superó la condición que dio lugar a ello.

Explicó que la reunión de elección no se terminó, sino que se suspendió bajo la

[38] Exp: 66001-23-31- 000-1998-00645-01.
[39] Demandante en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2024-00085-00.
[40] Que en la demanda del proceso con radicado 11001-03-28-000-2024-00085-00 se plantea como falsa motivación.

condición de que se resolvieran las recusaciones formuladas contra los consejeros, de manera que, una vez evacuado ese asunto por parte de la Procuraduría General de la Nación, debía reanudarse la junta suspendida, como en efecto sucedió.

Afirmó que los estatutos no disponen nada respecto de la reanudación de las sesiones, por lo que lo procedente era que la elección se continuara por decisión mayoritaria de los consejeros, y no por medio de una convocatoria de tres miembros que no podía sobreponerse a la posición de los demás directivos, además porque el Ministerio Público había resuelto parte de las recusaciones y se aproximaba el inicio del periodo del nuevo director.

Se refirió a la tesis de esta Sección[41] según la cual, aun cuando los estatutos no contemplan la forma de reanudar una sesión suspendida, ello no significa que lo resuelto por la corporación sea nulo o ilegal, toda vez que tiene libertad para escoger el mecanismo que mejor satisfaga el objetivo.

Sostuvo que poco o nada importaba que no se hubiera incluido la resolución de recusaciones en el temario, porque ello era un asunto accesorio a la elección, tal como lo sostuvo la Sección Quinta del Consejo de Estado, en tanto indicó que el trámite de las recusaciones es un tema que se encuentra directamente relacionado y es inescindible con la designación.

Arguyó que es infundada la aseveración acerca de haberse añadido nuevos temas a la convocatoria citada mediante correo de 15 de diciembre de 2023, pues como lo constató la Sala Electoral al resolver la medida cautelar[42], en la grabación de la sesión aportada con la demanda consta que, al terminarse aquella, se reanudó la de elección.

Expuso que, aunque esta Sala advirtió que la reanudación se apartó del artículo 28 estatutario, no comparte tal advertencia en tanto los consejeros ausentes crearon el riesgo de no enterarse de la reunión y su participación en ella, pues sabían que, una vez resueltas las recusaciones por parte de la Procuraduría General de la Nación, eventualmente se reanudaría la dinámica electoral.

Agregó que a todos los consejeros se les envió la decisión en la que se resolvieron parte de las recusaciones, y devolvía las diligencias a Corpocesar para que el consejo directivo se ocupara de las restantes; adicionalmente, el 15 de diciembre de 2023 se les convocó para una sesión extraordinaria para el 21 siguiente con el fin de adoptar decisiones importantes como la aprobación del plan de gestión.

Adujo que, terminada esta reunión, a la que no asistieron ni se excusaron los delegados del gobierno, por decisión mayoritaria de los asistentes se dispuso la reanudación de la sesión electoral, sin más dilaciones, y de haber asistido los

[41] Sentencia de 3 de agosto de 2015. Exp: 11001-03-28-000 2014-00128-00.
[42] En el trámite del expediente 11001-03-28-000-2024-00038-00 (principal).

demás consejeros ausentes a cumplir sus funciones, hubieran podido participar en la designación.

Indicó que, por ende, a nadie le es permitido alegar como motivo de defensa el incumplimiento de sus deberes funcionales, puesto que la inasistencia a las reuniones, o determinar su participación en ellas de acuerdo con el tema de su interés, es una conducta maliciosa que no debe invocarse en un juicio.

Precisó que, en ese orden, no fue la ausencia de una convocatoria previa lo que impidió que los demás miembros del consejo directivo se enteraran de la reanudación de la junta de elección y participar en ella, sino su incuria frente al cumplimiento de sus funciones.

En todo caso, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha hecho prevalecer la conformación del *quorum* deliberatorio y decisorio como parámetro principal para desvirtuar la sustancialidad de la irregularidad por fata de convocatoria.[43]

Frente a los cargos por violación de los artículos 4 y 15 del Acuerdo 008 de 2023, advirtió que la lectura que hace la parte actora de estas normas es descontextualizada y excluyente de la necesidad de incorporar las tecnologías de la información, pues ninguna de ellas impone una modalidad de sesión.

Agregó que, por el contrario, lo que impone el artículo 4° es que la convocatoria del consejo directivo a las sesiones extraordinarias para elegir al director, en cuanto a la modalidad presencial, es que se lleve a cabo en la sede principal de Corpocesar, y en consonancia con el artículo 27 estatutario, podrán ser presenciales, virtuales o mixtas, de manera que la norma de la convocatoria reiteró la previsión de quienes quisieran asistir presencialmente, en la sede principal.

Explicó que el artículo 4° creó en la práctica una reunión en la modalidad mixta, al determinar que, además de la asistencia virtual, también podía contar con la presencia física de los consejeros, por lo que restringir la interpretación a la modalidad presencial no tiene sentido alguno desde la óptica del principio de participación.

Sostuvo que, con todo, se trata de un vicio intrascendente que no da lugar a la enervación de los efectos del acto de elección atacado, puesto que no constituye una irregularidad sustancial que incida en su legalidad.

En cuanto a la publicación del acto de elección demandado, señaló que tal formalismo constituye un requisito de eficacia, pero no de validez.

Respecto del cargo donde se alega la violación de los artículos 1 y 2 del Acuerdo

[43] Sentencia de 23 de junio de 2022. Expedientes 11001-03-28-000-2021-00078-00 y 11001-03-28-000- 2021-00077-00.
11001-03-28-000-2021-00076-00 (acumulados).

008 de 2023, por no haber citado con tres días de antelación ni incluir la elección dentro de los asuntos a tratar, reiteró que a todos los consejeros se les reenvió la decisión de la Procuraduría General de la Nación sobre las recusaciones, y el 15 de diciembre de 2023 se les convocó para reunirse el 21 de diciembre siguiente, con la finalidad de tratar temas importantes como la aprobación del plan de gestión.

Insistió en que, al término de la sesión de 21 de diciembre, a la cual no asistieron los delegados del gobierno nacional, ni se excusaron, la posición mayoritaria de los asistentes fue reanudar el certamen electoral que se había suspendido.

Acerca de la violación del debido proceso administrativo, por la vulneración de los estatutos y acuerdos que rigen a Corpocesar, reiteró que la actuación del panel directivo se ciñó a la decisión de reanudar la reunión de elección, y que a los representantes del gobierno solo les interesaba el tema de la burocracia y no cumplir sus funciones en el marco de la actividad ambiental de la corporación, como la aprobación del plan de gestión, y en cambio reclaman que se haya escogido un candidato diferente al de ellos.

Sostuvo que al tenor del artículo 24.3 estatutario, a los miembros del consejo directivo, y particularmente a los representantes del gobierno nacional, les corresponde aplicar los criterios del manejo integral de los recursos naturales en el ejercicio de sus atribuciones, lo cual sólo se logra asistiendo a las sesiones ordinarias y extraordinarias que se convoquen.

En cuanto al cargo por desviación de poder, precisó que la parte actora no explicó las razones por las que el órgano director se apartó del resorte de sus funciones para expedir el acto impugnado, más allá de referirse a las situaciones de ilegalidad consignadas en la solicitud cautelar.

Sobre el cargo por violación del artículo 12 del CPACA[44], según el cual el consejo directivo no resolvió las recusaciones que le remitió la Procuraduría General de la Nación, sostuvo que este reparo no formula inconsistencias en torno al procedimiento adoptado para el efecto y, en todo caso, refutó tal afirmación al advertir que en la reanudación de la sesión de elección se solucionaron tales formulaciones antes de proceder a la votación, como consta en la grabación aportada al proceso, con la salvedad de que ninguna de ellas cumplía los requisitos de seriedad a los que se ha referido la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Advirtió que, las recusaciones en mención adolecen de inocuidad por dos razones, la primera i) por haberse formulado por personas ajenas al proceso administrativo electoral cuestionado, a saber, Daniela Alejandra Zuleta Zuleta, Jhon Carlos Córdoba Polo, Jesús Adolfo Pallares, Mayra Alejandra Vásquez, Melissa Calderón

[44] Planteado en las demandas de los procesos con radicación 11001-03-28-000-2024-00066-00 y 11001-03-28-000-2024-00070-00.

Diazgranados y Rafael Cabarcas Zambrano.

La segunda, agregó, porque algunos recusantes, como Carlos Julio Flórez Pérez, Edwin Cerchar Borrego y Pablo Emilio Becerra, eran candidatos, y otro como Manuel Gutiérrez Villalobos, era consejero, y en un patrón común de saboteo, no presentaron fundamentación jurídica alguna ni causal taxativa de recusación, y cuando lo hicieron, se limitaron a exponer aspectos fácticos desprovistos de prueba.

Respecto del desconocimiento de los artículos 29 y 83 superiores, por violación del debido proceso y el principio de buna fe, señaló que este reparo es una reiteración de las supuestas irregularidades expuestas en cargos anteriores, por lo que insistió en que la elección no puede verse afectada por la ausencia de la convocatoria para reanudar la sesión de elección, toda vez que hubo *quorum* deliberatorio y decisorio para abordar ese asunto.

En lo concerniente a la infracción de las normas en que debía fundarse el acto cuestionado, por desconocer los artículos 150.7 y 209 de la Carta Política[45], por haberse citado a hurtadillas al consejo directivo para elegir a la demandada, reiteró que todos los consejeros tuvieron conocimiento de que las recusaciones que dieron lugar a la suspensión del proceso eleccionario fueron resueltas por el Ministerio Público, por lo que se daban las condiciones para que en cualquier momento se reanudara la sesión electoral, como en efecto ocurrió al finalizar la que se convocó para el 21 de diciembre de 2023.

En cuanto al reparo que controvierte la actuación del Juzgado Promiscuo de Familia de Chiriguaná[46], por haber ordenado a Corpocesar convocar a los consejos comunitarios para designar al representante de las comunidades negras ante el consejo directivo, insistió en que ese asunto no es materia de juicio en esta instancia judicial.

Frente al cuestionamiento que plantea la violación del artículo 2.2.8.5.1.1 del Decreto 1076 de 2015[47], por la designación ilegal del representante de las comunidades afrodescendientes, reiteró que la legalidad de esa designación no está demandada en este proceso el cual, en todo caso, es del resorte de la competencia de los tribunales administrativos.

Respecto de las censuras por falsa motivación, expedición irregular y desviación de poder, en la que se cuestiona la elección del referido representante[48] con el propósito de conformar el *quorum* espurio para favorecer la elección de la demandada, desconociendo tres fallos de la Sección Quinta del Consejo de

[45] Censura advertida en la demanda del proceso con radicación 11001-03-28-000-2024-00085-00.
[46] Planteado en la demanda del proceso con radicado 11001-03-28-000-2024-00070-00.
[47] Propuesto en las demandas de los procesos con radicación 11001-03-28-000-2024-00066-00 y 11001-03-28-000-2024-00070-00.
[48] Aspecto que se reprocha en las demandas de los expedientes 11001-03-28-000-2024-00085-00 y 11-001-03-28-000-2024-00086-00.

Estado, al igual que lo expuesto frente a los cargos anteriores, anotó que ese aspecto concierne a una elección diferente a la que se controvierte en este proceso y debió plantearse en un escenario procesal distinto dado que tales censuras no pueden servir de reproche contra el acto de elección aquí demandado.

Agregó que, en todo caso, la Resolución 630 de 20 de diciembre de 2023, mediante la cual Corpocesar dio cumplimiento a un fallo de tutela[49], se encuentra vigente porque no ha sido invalidada por algún pronunciamiento judicial.

Al cargo por violación del numeral 19 del artículo 26 estatutario, por cuanto el consejo directivo no resolvió las recusaciones contra sus miembros, reiteró que dicho órgano de dirección sí se ocupó de ese asunto antes de proceder a la elección.

En relación con el reproche por expedición irregular, porque en la convocatoria de 15 de diciembre de 2023 no se dijo que se elegiría al director de la corporación, anotó que la sesión de elección estaba suspendida mientras se daba trámite a las recusaciones, de manera que no había lugar a convocarla de nuevo sino a reanudarla.

En todas las contestaciones solicitó que, «En el evento de que se encuentre probada una excepción de fondo, le ruego respetuosamente a la Sección Quinta en los términos del inciso segundo del artículo 187 del CPACA., decidir oficiosamente sobre ella».

2.2. Intervención de la Gobernación del Cesar

A través de apoderada, precisó que el artículo 27 estatutario prevé que las reuniones pueden ser ordinarias o extraordinarias, en las modalidades presencial, virtual o mixtas.

Sostuvo que los miembros del consejo directivo fueron citados el 15 de diciembre de 2023, para participar en una sesión extraordinaria que se llevaría a cabo el 21 siguiente, por lo que se cumplió con las reglas de convocatoria.

Precisó que en esa reunión se agotó el orden del día y se cerró la sesión, a la que no asistieron la delegada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ni el de la presidencia de la República.

Explicó que la reanudación de la junta de elección del director fue una situación diferente, por cuanto esta se encontraba suspendida por las recusaciones, y su continuidad estaba condicionada a que fueran resueltas, y precisamente ese fue

[49] Dictado el 19 de diciembre de 2023 por el Juzgado Promiscuo de Familia de Chiriguaná. Además del cumplimiento del referido fallo, en la Resolución 0630 de 2023 el director de Corpocesar dispuso cumplir la decisión adoptada por los consejos comunitarios asistentes a la sesión donde se eligió al señor José Tomás Márquez Fragozo como representante de las comunidades negras ante el Consejo directivo.

el trámite que impartió el consejo directivo, de manera que no se presentó irregularidad alguna en la actuación surtida.

Sostuvo que una de las funciones del órgano de dirección consiste en elegir al director general de la corporación, por lo que, al notificarse la decisión de la Procuraduría General de la Nación sobre las recusaciones, su deber era reanudar la reunión suspendida, lo que en efecto ocurrió previa aprobación de todos los asistentes.

Acerca de la violación de los artículos 4 y 15 del Acuerdo 008 de 2023, consideró que el cargo no está llamado a prosperar porque la sesión extraordinaria efectuada el 21 de diciembre de 2023 (a la que no asistió la delegada permanente del ministerio) fue realizada para agotar el orden del día establecido para ella, como efectivamente se hizo.

Ilustró que una vez agotado el orden del día y cerrada la junta extraordinaria del 21 de diciembre y habiendo *quorum* con 7 consejeros asistentes, de forma unánime decidieron reanudar la sesión de elección de 27 de octubre de 2023, y proseguir con del orden del día resolviendo las recusaciones de la 1 a la 13, tal y como lo había ordenado la procuraduría. Seguidamente, procedieron a la elección de la nueva directora de la corporación, decisión que quedó plasmada en el Acuerdo 015 del 21 de diciembre de 2023, difundido y publicado en los términos establecidos en el artículo 15 del Acuerdo 008 de 2023, cumpliendo de esta forma con el principio de publicidad.

Sobre la violación del referido artículo 4° del Acuerdo 008 de 2023, por haberse realizado la elección de forma virtual[50], sostuvo que los artículos 27 y 29 estatutarios permiten las reuniones bajo esta modalidad, además de las presenciales y mixtas, lo cual evidencia que el consejo directivo actuó acorde con lo preceptuado en la ley.

Por otra parte, frente al desconocimiento del artículo 15 *ibidem*, donde se cuestiona que en la citación de 15 de diciembre de 2023 no se indicaron temas a tratar relacionados con la elección del director de la corporación, expuso que dicha actuación cumplió los parámetros del artículo 28 estatutario en cuanto atañe a la antelación de tres días, y se definió un orden del día que fue evacuado el 21 de diciembre de 2023.

Agregó que, al finalizar la reunión de ese día, los siete consejeros asistentes decidieron reanudar la sesión de 27 de octubre de 2023, y proseguir con el orden del día resolviendo recusaciones y designando a la directora de Corpocesar.

Precisó que ni los estatutos, ni el reglamento para la elección del director general de la corporación, establecen un trámite en caso de suspensión y la forma de disponer su la reanudación.

[50] Planteado en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2024-00066-00.

En cuanto a la violación del debido proceso, arguyó que, partiendo de la base de la inasistencia por parte de los delegados del gobierno a la sesión extraordinaria del 21 diciembre, que no les permitió participar en el proceso de elección, y que los estatutos de la corporación no reglan el procedimiento para los casos en los de suspensión y reanudación, los cargos no están llamados a prosperar, puesto que, no existe violación de la norma, máxime cuando la elección de la directora es el resultado de la decisión absoluta de los consejeros asistentes.

Al cargo por vulneración del artículo 2.2.8.5.1.1 del Decreto 1076 de 2015, por la presunta indebida designación del representante de las comunidades negras ante el consejo directivo por lo que restaba del periodo 2023, aclaró que en este asunto no se está debatiendo esa elección, y además goza de presunción de legalidad.

Acerca de la supuesta vulneración del artículo 12 del CPACA, por cuanto el órgano de dirección no resolvió las recusaciones remitidas por la Procuraduría General de la Nación, refirió que tales formulaciones se solventaron en la junta de 21 de diciembre de 2023.

Solicitó que «de llegarse a encontrar probada alguna excepción de fondo de acuerdo con lo establecido en el artículo 187 del CPACA se decida sobre la misma».

En las contestaciones de las demandas de los procesos con radicado 11001-03-28-000-2024-00066-00 y 11001-03-28-000-2024-00086-00, propuso la excepción que denominó «Presunción de legalidad del Acuerdo No. 015 del 21 de diciembre de 2023, proferido por el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – Corpocesar, mediante el cual se designó a la señora Adriana Margarita García Arévalo, como directora general para el periodo de 01 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2027».

Como sustento de este medio exceptivo, mencionó que el acto de elección demandado cuenta con la presunción de legalidad a la que se refiere el artículo 88 del CPACA, hasta tanto no sea declarado nulo por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

2.3. Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar

Notificado en los términos de las providencias que admitieron las demandas[51], no presentó contestación.

[51] 11001-03-28-000-2024-00038-00: Índice 30.
11001-03-28-000-2024-00066-00: Índice 24.
11001-03-28-000-2024-00070-00: Índice 25.
11001-03-28-000-2024-00085-00: Índice 10.
11001-03-28-000-2024-00086-00: Índice 30.

3. Trámite Procesal

Por autos de 29 de febrero[52], 7[53] y 14[54] de marzo, 11[55] y 25[56] de abril de 2024, se admitieron las demandas y se negaron las medidas de suspensión provisional del acto acusado.

A través de proveído de 21 de junio de 2024, se decretó la acumulación de procesos.

Mediante auto de 19 de julio de 2024, el magistrado ponente fijó el litigio, se pronunció sobre las pruebas aportadas por las partes, dispuso el trámite de sentencia anticipada y ordenó correr traslado para alegar de conclusión, y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

En cuanto a la fijación del litigio, el magistrado sustanciador excluyó de la controversia las censuras contra la designación del señor José Tomás Márquez Fragozo como representante de las comunidades negras[57].

En ese orden, el ponente se abstuvo de incluir en el litigio los reparos formulados respecto de la violación de los artículos 2.2.8.5.1.1 y 2.2.8.5.10 del Decreto 1076 de 2015, 23.8, 26.4 y 30 del Acuerdo 001 de 2023, y los cuestionamientos contra las presuntas inconsistencias en que al parecer incurrió el Juzgado Promiscuo de Familia de Chiriguaná, en el marco del trámite de una acción de tutela.

Hecha esta precisión, la controversia se circunscribió a los siguientes planteamientos:

> (…) el litigio se contrae a determinar si debe anularse el Acuerdo 015 de 21 de diciembre de 2023, por medio del cual el consejo directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar designó como directora del referido ente autónomo a la señora Adriana Margarita García Arévalo, para el periodo 2024-2027.
>
> Lo anterior, implica absolver los siguientes aspectos:
>
> Si se desconoció el artículo 28 del Acuerdo 001 de 2023, por cuanto no se convocó al consejo directivo de Corpocesar para la sesión de elección de su director general, con la anticipación allí prevista, ni se indicó que se tratarían temas relacionados con dicha designación.
>
> En este punto, se determinará si, por los mismos motivos, se desconocieron los artículos 1 y 2 del Acuerdo 008 de 2023 por no haber observado el principio

[52] Exp: 11001-03-28-000-2024-00038-00.
[53] Exp: 11001-03-28-000-2024-00085-00.
[54] Exp: 11001-03-28-000-2024-00070-00
[55] Exp: 11001-03-28-000-2024-00066-00.
[56] Exp: 11001-03-28-000-2024-00086-00.
[57] Al considerar que esta Corporación no es competente, en única instancia, para resolver sobre los reproches contra esa elección, y porque en los procesos electorales se ha proscrito que la legalidad del acto de elección se erija en defectos vinculados con designaciones diferentes a la que es objeto de análisis en el marco de la cuerda procesal iniciada.

de publicidad, y si el presidente del consejo directivo de Corpocesar procedió contra sus propios actos.

Si se violó el artículo 4° del Acuerdo 008 de 2023, por cuanto los miembros del consejo directivo de Corpocesar, al momento de elegir a la demandada, sesionaron en la modalidad virtual pese a que el precepto en mención dispuso que la reunión debía ser presencial.

Si el organismo que expidió el acto de elección demandado se apartó del artículo 15 del Acuerdo 008 de 2023, por cuanto no lo difundió en un diario de amplia circulación, como tampoco lo publicó en la página web de la entidad.
Si el consejo directivo de Corpocesar se apartó de los artículos 12 del CPACA y 26.19 del Acuerdo 001 de 2023, por no haber resuelto las recusaciones formuladas contra sus miembros, en los términos que le advirtió la Procuraduría General de la Nación.

Si el señor José Tomás Márquez Fragozo no estaba habilitado para participar en la sesión donde se eligió a la demandada, toda vez que para ese entonces no ostentaba la condición de miembro del consejo directivo por no contar con una designación formal que así lo estableciera, lo que implicó que la autoridad que expidió el acto demandado se apartara de los postulados previstos en los artículos 121 y 124 de la Carta Política.

Finalmente se determinará si, como consecuencia de las inconsistencias anteriores, el acto de elección demandado se apartó de preceptos superiores relacionados con el debido proceso administrativo, y los principios de buena fe y publicidad que rigen la administración pública, previstos en los artículos 29, 83 y 209 constitucionales.

El señor Heiner Elías Molina Pineda[58] interpuso recurso de reposición y «en subsidio de Apelación», contra el auto que fijó el litigio, el cual fue resuelto a través de proveído de 23 de agosto de 2024, en el sentido de no reponer la providencia recurrida y rechazar la alzada por improcedente.

4. Alegatos de conclusión

4.1. Parte demandante

Luis Fernando Padilla Pérez

Resaltó que el acto demandado está viciado de nulidad porque la sesión de elección del 21 de diciembre de 2023 no se convocó con arreglo a los estatutos, y que el *quorum* no se conformó en debida forma dado que el señor Márquez Fragozo no estaba facultado para sesionar con el consejo directivo, por lo que no debió emitir su voto.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Refirió que en el Tribunal Administrativo del Cesar cursa la demanda contra el acto mediante el cual se designó al señor José Tomás Márquez Fragozo como representante de las comunidades negras[59], proceso que ingresó para proferir sentencia el 9 de septiembre de 2024.

[58] Demandante en el proceso 11001-03-28-000-2024-00086-00.
[59] Exp: 20001-23-33-000-2024-00044-00.

Consideró que se deben tener en cuenta las decisiones surtidas en ese trámite, y que, incluso, mediante memorial radicado el 12 de abril de 2024, solicitó ante esta instancia la acumulación de ese asunto con el que ocupa a esta Sección, por lo que insistió en tal pedimento.

Intervención de la Gobernación del Cesar

Insistió los argumentos de su intervención durante el desarrollo del proceso.

4.2. Demandada

Reiteró lo expuesto en las contestaciones de las demandas, en cuanto a que la convocatoria para elegir al director general de la corporación sí se efectuó con sujeción a los estatutos, pues no se trataba de convocar una nueva sesión, sino de reanudar la que fue suspendida, tal como se probó en el proceso, por lo que lo procedente era que la elección se continuara por decisión mayoritaria de los consejeros, lo cual no es ilegal.

Expuso que la Sala debe reevaluar la consideración expuesta al momento en que se pronunció sobre la solicitud cautelar, según la cual esa reanudación desconoció los estatutos. Ello toda vez que los consejeros ausentes no se enteraron de la reunión de elección precisamente por abstenerse de cumplir sus funciones, ya que no acudieron a la convocatoria para la junta extraordinaria de 21 de diciembre, pese a que sabían que una vez el Ministerio Público resolviera las recusaciones, el paso siguiente sería continuar la dinámica electoral. Sostuvo que, en todo caso, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha hecho prevalecer la conformación del *quorum* deliberatorio y decisorio[60].

Reiteró el argumento de la defensa al pronunciarse sobre los cargos que cuestionan las inconsistencias alegadas respecto de la modalidad virtual para sesionar, la falta de publicación del acto demandado y lo concerniente a las recusaciones.

5. Concepto del Ministerio Público

La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado solicitó a esta Corporación negar las pretensiones de la demanda.

Indicó que la forma en que se reanudó la sesión de elección se apartó del precepto del artículo 28 estatutario, por cuanto no se convocó con la debida antelación y no se dio a conocer el orden del día. No obstante, esta inconsistencia carece de incidencia sustancial y directa en el contenido y sentido del acto definitivo pues, desde un aspecto cuantitativo, la habilitación de los demás consejeros no era determinante para un resultado diferente.

[60] Sentencia de 23 de junio de 2022. Expedientes 11001-03-28-000-2021-00078-00 y 11001-03-28-000- 2021-00077-00.
11001-03-28-000-2021-00076-00 (acumulados).

Adujo que el director de la corporación no procedió contra sus propios actos, toda vez que actuó de manera consecuente con sus comunicados sobre el trámite a seguir una vez la Procuraduría General de la Nación resolviera las recusaciones presentadas contra los miembros del colegiado.

Mencionó que la modalidad virtual de la sesión de elección tampoco constituye una irregularidad sustancial, por cuanto los miembros del panel directivo pudieron sesionar y elegir sin contratiempos.

Indicó que la ausencia de difusión del acto de elección, si bien constituye un presupuesto de eficacia, no afecta su validez.

Acerca de las recusaciones, afirmó que el consejo directivo procedió de conformidad con lo dispuesto por la Procuraduría General de la Nación, y resolvió las que le correspondían.

En cuanto al reparo por la participación del consejero José Tomás Márquez Fragozo en la elección de la demandada, adujo que en el proceso se probó que fue elegido por las comunidades negras como su representante ante el órgano corporativo, por lo que estaba habilitado para sesionar.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para decidir la presente demanda de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011[61], modificado por el artículo 24 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 080 de 12 de marzo de 2019, por el cual se expide el reglamento interno de la corporación.

2. Acto acusado

Acuerdo 015 de 21 de diciembre de 2023, por medio del cual el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar, designó como directora del referido ente autónomo a la señora Adriana Margarita García Arévalo, para el periodo 2024-2027.

[61] Artículo 149. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (…) 4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus Cámaras y sus comisiones, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la junta directiva o consejo directivo de los entes autónomos del orden nacional y las comisiones de regulación. Igualmente, de la nulidad del acto de nombramiento del Viceprocurador General de la Nación, del Vicecontralor General de la República, del Vicefiscal General de la Nación y del Vicedefensor del Pueblo.

3. Problema jurídico

Tal como se estableció en el auto del 19 de julio de 2024, el litigio se contrae a determinar si debe anularse la elección de la señora Adriana Margarita García Arévalo, como directora general de la Corporación Autónoma Regional del Cesar, periodo 2024-2027.

De cara a los cuestionamientos de legalidad que sustentan las demandas acumuladas, conviene hacer un breve pronunciamiento acerca de i) la conformación del Consejo Directivo de Corpocesar, y el *quorum* para sesionar y decidir al interior de este colegiado, ii) las sesiones de dicho órgano de dirección – reuniones ordinarias y extraordinarias - elección del director general de Corpocesar, iii) el trámite de impedimentos y recusaciones sus miembros, y iv) designación del director general.

Surtido este análisis, se descenderá al caso concreto.

4. Marco normativo para la elección del director de Corpocesar

4.1. La conformación del Consejo directivo de Corpocesar - *Quorum* para sesionar y decidir

La Asamblea Corporativa de Corpocesar expidió el Acuerdo 001 de 24 de marzo de 2023, «Por el cual se adoptan los estatutos de la Corporación Autónoma Regional del cesar -CORPOCESAR».

El artículo 10 de este acto dispuso que los órganos de dirección de la corporación son i) la asamblea corporativa, ii) el consejo directivo, y iii) la dirección general.

De acuerdo con el artículo 23 del estatuto bajo análisis, el Consejo Directivo de Corpocesar tiene la siguiente conformación:

> Artículo 23. Conformación del Consejo Directivo. El Consejo Directivo es un órgano de dirección y administración de la Corporación y su conformación será de la siguiente manera, atendiendo lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en aquellas normas que la modifiquen, sustituyan o complementen:
>
> 1. El Gobernador del Departamento de Cesar o su delegado, quien lo presidirá.
> 2. Un representante del Presidente de la República.
> 3. Un representante del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
> 4. Cuatro (4) alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la Corporación.
> 5. Dos (2) representantes del Sector Privado, elegidos por ellos mismos.
> 6. Un (1) representante de las Comunidades Indígenas, tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la Corporación, elegido por ellas mismas.
> 7. Dos (2) representantes de las Entidades Sin Ánimo de Lucro, que tengan su domicilio en el área de jurisdicción de la Corporación.
> 8. Un representante de las Comunidades Negras, elegido por ellos mismos.
> (…)

Según la composición prevista en la disposición transcrita, el Consejo Directivo de Corpocesar está conformado por trece (13) miembros.

Ahora bien, para efectos de las decisiones que corresponde adoptar a este órgano, en el marco de sus funciones, el artículo 30 de los estatutos bajo análisis dispone:

> Artículo 30. Quórum deliberatorio y decisorio. El Consejo Directivo **deliberará válidamente con la mayoría absoluta de sus miembros** y **sus decisiones se adoptarán por la mitad más uno de los asistentes** a la reunión. (Negrillas de la Sala)

A propósito del *quorum* y mayorías, conviene tener presente las precisiones que sobre el particular expuso esta Sala en sentencia de 23 de junio de 2022[62], al puntualizar que «el cuórum es indispensable en un Estado Social y Democrático de Derecho, en el que el debate es necesario, por ello define el cuórum deliberatorio como el número mínimo de miembros que deben hallarse presentes en el recinto, para que se pueda entrar válidamente a discutir sobre los temas objeto de atención. Por su parte indica que el cuórum decisorio supone el número de miembros con el que se pueden adoptar decisiones, que ordinariamente es de la mitad más uno de los miembros de una corporación».

En el pronunciamiento bajo cita se concluyó lo siguiente:

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

De acuerdo con estos enunciados, existe el *quorum* deliberatorio que se define como el número mínimo de miembros que debe estar presente en la sesión, para que el corporado pueda entrar a discutir, con validez, los temas sobre los cuales debe adoptar una decisión. Se trata de la cantidad mínima de integrantes colegiados con la que es legalmente posible dar inicio a las deliberaciones, discusiones, o debates sobre la materia objeto de decisión.

La decisión en comento se podrá adoptar válidamente, con la cantidad mínima de

[62] Expedientes acumulados: 11001-03-28-000-2021-00078-00, 11001-03-28-000-2021-00077-00, y 11001-03-28-000-2021-00076-00.

miembros que la ley o el reglamento establezca para el efecto, esto es, cuando se conforma el *quorum* decisorio.

A su turno, la regla de mayorías se refiere a la cantidad mínima de votos que se requieren para adoptar una decisión.

Al aplicar estos conceptos frente al contenido del artículo 30 de los estatutos de Corpocesar, se tiene que de los trece (13) miembros del consejo directivo, se requiere la asistencia de mínimo siete (7) de ellos para conformar el *quorum* deliberatorio y así discutir válidamente cualquier asunto.

Contando con esta presencia mínima, se conforma el *quorum* decisorio válido para resolver. La decisión podrá adoptarse con el voto favorable de la mayoría simple, es decir, la mitad más uno de los asistentes.

Por lo tanto, ante el evento de que se llegare a conformar el *quorum* deliberatorio con la asistencia mínima que demanda la disposición estatutaria, esto es, siete (7) consejeros, la providencia que corresponda solo se podrá adoptar cuando la mayoría simple de los presentes, es decir, al menos cuatro (4) de ellos, depositen o manifiesten su voto favorable a la proposición, para así entenderla aprobada.

Ahora bien, no se debe perder de vista que al tenor del inciso quinto del artículo 38 estatutario, «l Director General de la Corporación, **deberá ser elegido por la mayoría absoluta de los miembros del Consejo Directivo**, para un periodo de cuatro (4) años y podrá ser reelegido cuando la ley así lo permita» (Negrillas de la Sala).

Esta disposición concuerda con el texto del artículo décimo sexto del Acuerdo 008 de 14 de septiembre de 2023, por medio del cual el Consejo Directivo de Corpocesar adoptó el reglamento para el procedimiento de elección del director general de la corporación, el cual dispuso: «VOTACIÓN.- **La designación del Director (a) General** de la Corporación Autónoma Regional del Cesar CORPOCESAR, **requerirá del voto favorable de la mayoría absoluta de los integrantes del Consejo Directivo** de la Corporación. El voto será nominal y público» (Negrillas de la Sala).

Como bien se observa, y a diferencia de la mayoría simple que se conforma con el voto favorable de la mitad más uno de los asistentes, la elección del director general de Corpocesar se rige por una regla especial, esto es, requiere del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del panel directivo.

De este modo, el respaldo de la mayoría de los asistentes a la sesión correspondiente (mayoría simple), no aplica para la elección del director general de Corpocesar, pues para el efecto se requiere del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que conforman el consejo directivo (mayoría especial).

Lo anterior significa que el director general de Corpocesar solo podrá ser elegido con el voto favorable de mínimo siete (7) de los trece (13) miembros del organismo director.

Finalmente, la Sala debe destacar que, con todo, esta regla de mayoría especial no solo aplica para la votación que se requiere para elegir al director, sino que rige en general para todas las decisiones que se adopten en el marco del proceso de elección, tal cual se advierte del texto del numeral 6° del artículo 38 de los estatutos:

> 6. **Todas las decisiones que se adopten en el marco del proceso de elección del Director General** de la Corporación, **deberán ser aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros** del Consejo Directivo. (Negrillas de la Sala)

Por lo tanto, a parte de la votación requerida para elegir al director de la corporación, las demás decisiones que tengan lugar en dicho trámite deberán adoptarse con el respaldo mayoritario de los miembros del corporado, esto es, mínimo siete (7) votos de trece (13).

4.2. Reuniones del Consejo Directivo – Ordinarias y extraordinarias – Elección del director general de Corpocesar

El Acuerdo 001 de 2023, «Por el cual se adoptan los estatutos de la Corporación Autónoma Regional del cesar -CORPOCESAR», dispuso en sus artículos 27, 28 y 29:

> **Artículo 27. Reuniones.** Las reuniones del Consejo Directivo serán ordinarias o extraordinarias, las cuales podrán ser presenciales, virtuales o mixtas; las presenciales se efectuarán en la Sede Principal de la Corporación o donde lo determine el Consejo Directivo.
> (…)
> **Artículo 28. Reuniones Ordinarias y Extraordinarias.** El Consejo Directivo sesionará ordinariamente una vez cada dos meses, previa convocatoria que haga el Director general de la Corporación, con una antelación no inferior a ocho (8) días calendario.
>
> En las reuniones ordinarias podrá tratarse cualquier asunto de los que legal y estatutariamente le corresponde.
>
> **Las sesiones extraordinarias** del Consejo Directivo, **podrán ser convocadas en cualquier tiempo**, **por el presidente** del Consejo, **por tres (3) miembros** del mismo o **por el Director General** de la Corporación, con **antelación no inferior a tres (3) días hábiles** a la fecha establecida para la reunión.
>
> **Quienes convoquen** a sesiones extraordinarias, **deberán indicar en la convocatoria los asuntos que serán sometidos a su consideración**. En la sesión extraordinaria **sólo se podrán tratar los temas para la cual fue convocada.**
>
> **Artículo 29. Reuniones virtuales.** Teniendo en cuenta lo previsto en los

> presentes Estatutos, el Consejo Directivo podrá llevar a cabo reuniones virtuales, cuando por cualquier medio, sus miembros puedan deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva inmediata. En este último caso, la sucesión de comunicación deberá ocurrir de manera inmediata de acuerdo con el medio empleado, de lo cual dará fe el Secretario General del Consejo Directivo.
>
> Las reglas sobre convocatorias, quorum deliberatorio y decisorio previsto para las reuniones presenciales se aplicarán a las reuniones virtuales.
> (…)

De conformidad con las normas transcritas, las reuniones del Consejo Directivo podrán ser ordinarias o extraordinarias. Las primeras tienen lugar cada dos meses, previa convocatoria del director general con mínimo ocho días calendario de antelación, y es posible tratar cualquier asunto de los que legal y estatutariamente corresponden a órgano bajo cita.

Las reuniones extraordinarias del Consejo Directivo se rigen por reglas especiales que las diferencian de las ordinarias, a saber, i) pueden convocarse en cualquier tiempo por el director general, el presidente o tres de sus miembros, ii) la convocatoria requiere de una antelación mínima de tres días hábiles a la fecha de la sesión y, iii) no es procedente tratar cualquier asunto. En este punto, se debe aclarar que la convocatoria debe señalar los temas que serán objeto de deliberación, y la sesión se limitará a estos.

Estas reuniones podrán llevarse a cabo de manera presencial, virtual o mixtas. Es posible sesionar de manera virtual, siempre que se dispongan los medios tecnológicos que permitan deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva inmediata.

Las reglas sobre convocatoria y *quorum* previstas para las reuniones presenciales también aplican para las virtuales.

Ahora bien, tratándose de las reuniones para la elección del director general de Corpocesar, el Acuerdo 008 de 14 de septiembre de 2023 dispuso en su artículo 4, lo siguiente:

> ARTÍCULO 4. CONVOCATORIAS A SESIONES DEL CONSEJO DIRECTIVO. **Para efectos del proceso de elección del Director** (a) **General de la Corporación** Autónoma Regional del Cesar CORPOCESAR, para el período institucional del 01 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2027, **los miembros del Consejo Directivo quedan convocados para asistir a las sesiones extraordinarias en la modalidad presencial**, en la sede principal ubicada en el Km 2 Vía la Paz Lote 1 U.I.C casa CAMPO, frente a la Feria Ganadera en la ciudad de Valledupar – CESAR, en las fechas y horas señaladas en el cronograma que hace parte del presente acuerdo, a partir de la entrada en vigencia del mismo. (Negrillas de la Sala)

Según la disposición bajo cita, las sesiones relacionadas con la elección del

director general de Corpocesar serán extraordinarias, y para el efecto, desde el mismo reglamento se convocó a los miembros del consejo directivo para que asistieran en la modalidad presencial.

4.3. Trámite de impedimentos y recusaciones contra los miembros del Consejo Directivo de Corpocesar - Competencia

La Sala ha sostenido que es plausible aplicar los artículos 11 y 12 del CPACA, que regulan la figura de la recusación, a los procedimientos de elección adelantados en las corporaciones autónomas regionales cuando existan vacíos en su regulación especial (Ley 99 de 1993, estatutos o convocatoria), por virtud del artículo 2° *ibidem* que posibilita la aplicación residual de esta preceptiva ante la ausencia de reglamentación de las normas especiales[63].

Sin embargo, dada la dificultad que traía la aplicación de tales preceptos frente a las recusaciones contra los miembros del organismo de dirección, a saber, la inexistencia de superior de ese colegiado o de la cabeza del sector administrativo, que según la norma son los competentes para resolver las recusaciones, en la misma providencia se solucionó este vacío señalando que a quien corresponde resolver tal circunstancia es al resto de los integrantes del colegiado, siempre y cuando no se afecte el *quorum* para decidir.

Esta tesis se reiteró en pronunciamientos de 17 de junio[64] y 16 de septiembre de 2021[65], donde además se insistió en que los escritos de recusación deben cumplir unos requisitos mínimos (carga de seriedad), como son, i) la identificación del solicitante, ii) el señalamiento del servidor público sobre el cual recae, y iii) las razones jurídicas y probatorias por las que se configura la causal invocada.

Por lo tanto, el incumplimiento de alguno de estos requisitos dará lugar a que la solicitud no sea tramitada y la actuación siga su curso.

Con todo, el numeral 19 del artículo 26 del Acuerdo 001 de 2023, «Por el cual se adoptan los estatutos de la Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR», establece en cabeza del consejo directivo la función de «Resolver los impedimentos y recusaciones de sus propios miembros».

Por su parte, el artículo 44 *ibidem* consagra:

> **Artículo 44. Trámite de los impedimentos y recusaciones.** En caso de recibirse solicitudes de declaratoria de conflictos de interés, impedimentos o recusaciones, **se aplicará el trámite establecido en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011** – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

[63] Sentencia de 23 de junio de 2016. Exp: 2016-0008-00.
[64] Exp: 11001-03-28-000-2020-00009-00 (Principal) y 11001-03-28-000-2020-00025-00, 11001-03-28-000-2020-00030-00 (Acumulados).
[65] Exp: 11001-03-28-000-2020-00076-00 (11001-03-28-000-2020-00075-00).

> Para el efecto, **el Secretario** general **enviará** dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento **la actuación con escrito motivado, así** i) al Consejo Directivo cuando la solicitud recaiga sobre el Director General o los candidatos a ejercer dicho cargo; ii) **a la Asamblea Corporativa cuando el trámite verse sobre miembros del Consejo Directivo**; y iii) A (sic) la Procuraduría General de la Nación cuando el asunto verse sobre miembros de la Asamblea Corporativa.
>
> (…)
>
> **La actuación administrativa se suspenderá desde** la misma manifestación del impedimento o desde **la presentación de la recusación, hasta cuando se decida**. (…). (Negrillas de la Sala)

De acuerdo con estas reglas, se observa que el numeral 19 del artículo 26 de los estatutos radica en cabeza del Consejo Directivo de Corpocesar la competencia para resolver las recusaciones contra sus miembros, aunque, valga anotar, el artículo 44 transcrito prevé esta atribución a cargo de otra autoridad, a saber, la Asamblea Corporativa.

La presentación de la recusación da lugar a que se suspenda la actuación de que se trate, hasta tanto sea resuelta.

En lo que atañe al proceso de elección del director general, el artículo décimo cuarto del Acuerdo 008 del 14 de septiembre de 2023, dispone que, en caso de recibir recusaciones, se aplicará el trámite previsto tanto en el artículo 44 de los estatutos, como en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011.

En esas condiciones, es al interior del órgano corporativo competente que se debe surtir el trámite correspondiente de las recusaciones, aunque, valga insistir, ello sólo es procedente siempre que no se comprometa el *quorum* decisorio, puesto que ante tal circunstancia será la Procuraduría General de la Nación el órgano que deberá emitir el pronunciamiento que corresponda.

4.4. Designación del director general de Corpocesar

El artículo décimo quinto del Acuerdo 008 de 14 de septiembre de 2023 señala:

> ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO. DESIGNACIÓN. La designación del Director General de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, para el periodo del 1º de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2027, será realizada en sesión ordinaria o extraordinaria del Consejo Directivo, en la fecha, hora, lugar y modalidad establecidas en el presente acuerdo.
>
> El Consejo Directivo hará la designación del Director General, en ejercicio de la facultad nominadora que le confiere la Ley 99 de 1993, Ley 1263 de 2008, Decreto 1076 de 2015, y los Estatutos de la Corporación, seleccionándolo entre los candidatos que hayan cumplido con los requisitos establecidos para el ejercicio del cargo y que no se encuentren en situación de inhabilidad, incompatibilidad y/o prohibición.
>
> La designación se hará mediante Acuerdo del Consejo Directivo que se

> publicará y difundirá por una (1) sola vez en diario de amplia circulación a nivel nacional y regional y en la página web de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, mediante el link denominado “ELECCIÓN DIRECTOR (A) GENERAL PERIODO 2024-2027”.

Según el precepto bajo cita, la designación del director general debe efectuarse en sesión ordinaria o extraordinaria, en la fecha, hora, lugar y modalidad establecida en el reglamento, mediante acuerdo del consejo directivo que debe publicarse en un diario de amplia circulación nacional y regional, así como en la página *web* de la corporación.

5. Caso concreto

La Sala resolverá los planteamientos de la fijación del litigio en el siguiente orden.

Violación del artículo 4° del Acuerdo 008 de 2023[66]

Se cuestiona el desconocimiento de este precepto por cuanto los miembros del consejo directivo de Corpocesar, al momento de elegir a la demandada, sesionaron en la modalidad virtual pese a que el precepto en mención dispuso que debía ser presencial.

Al respecto, se tiene que el 21 de diciembre de 2023 se llevó a cabo la junta extraordinaria del Consejo Directivo de Corpocesar, convocada por la secretaria del corporativo a través de correo electrónico del 15 de diciembre de 2023.

Según la grabación de esta sesión, aportada con la demanda, se acreditó lo siguiente:

La reunión fue presidida por el delegado del gobernador del departamento del Cesar, quien estuvo presente en el recinto, junto con la secretaria técnica.

El llamado a lista fue contestado por los siguientes miembros[67]:

- Eduardo Esquivel: delegado del Gobernador del Cesar.
- Mello Castro: alcalde de Valledupar.
- Edulfo Villar Estrada: alcalde de Bosconia.
- Diomar Claros Márquez: alcalde de Gamarra.
- Manuel Gutiérrez Villalobos: representante del sector privado.
- Julio Cesar Lozano Mejía: representante del sector privado.
- José Tomás Márquez Fragozo: representante de las comunidades negras.

Salvo el delegado del gobernador, los seis participantes restantes hicieron presencia en la modalidad virtual.

---

[66] «Por el cual se adopta el procedimiento para la elección del director(a) general de la Corporación Autónoma Regional del Cesar Corpocesar, para el periodo institucional del 01 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2027»

[67] A partir del minuto 0:33:05. Se hizo el llamado a todos los integrantes del Consejo Directivo. Solo contestaron quienes se enlistan en la providencia.

Por lo tanto, el total de miembros del Consejo Directivo de Corpocesar que participaron en la junta fue de siete (7). Por ende, la secretaria técnica tuvo por acreditado el *quorum* deliberatorio y decisorio, por lo que el presidente dio inicio formal a la sesión[68].

Luego de evacuar el orden del día previsto para esa reunión[69], el presidente del organismo rector propuso a los demás miembros del colegiado reanudar la sesión extraordinaria de 27 de octubre de 2023[70], con el propósito de resolver recusaciones y elegir al director de la corporación. La proposición se sometió a votación nominal[71], y contó con el voto afirmativo de los siete (7) miembros asistentes.

En ese orden, la sesión de 21 de diciembre de 2023 contó con la participación de siete (7) miembros del consejo directivo, y seis de ellos lo hicieron de manera virtual.

De acuerdo con lo anterior, el 21 de diciembre de 2023 se llevaron a cabo dos reuniones, una que fue convocada desde el 15 de diciembre, para aprobar actas y el plan de acción cuatrienal, debidamente clausurada, y otra que se desarrolló con ocasión de la proposición de presidente de la junta.

Ahora bien, el artículo 4° del reglamento de elección estableció que «(…) los miembros del órgano de dirección quedan convocados para asistir a las sesiones extraordinarias en la modalidad presencial, (…)».

La Sala considera que, efectivamente, la junta bajo la cual se llevó a cabo el proceso de elección no fue en la modalidad presencial como lo ordenaba la disposición reglamentaria.

Con todo, es importante tener presente que, aun cuando el reglamento prevé la modalidad de sesión presencial, y con la variación a la forma virtual se desatendió este parámetro de la convocatoria, ello no se traduce en una inconsistencia de orden sustancial que conduzca a anular el acto de elección.

La forma de la reunión no constituye un fin en sí misma, pues lo relevante para efectos del ejercicio de las funciones del colegiado es que las sesiones cumplan el propósito previsto en las convocatorias, bien sean ordinarias o extraordinarias, y que se pueda evacuar el orden del día y adoptar las decisiones del caso.

---

[68] A partir del minuto 0:35:07.
[69] El orden del día anexo al correo contempló los siguientes puntos:
1. Llamado a lista y verificación del quorum
2. Lectura y aprobación del Acta No 009 del 26 de octubre de 2023
3. Lectura y aprobación del Acta anterior No 010 del 10 de noviembre de 2023
4. Presentación y aprobación del proyecto de Acuerdo “Por medio del cual se aprueba el informe integral del Plan de Acción Cuatrienal de CORPOCESAR, “Restauración ecológica Integral del Cesar”, correspondiente a la vigencia fiscal 2023 y al acumulado 2020-2023”.
[70] A partir de la hora 1:14:47.
[71] A partir de la hora 1:16:57.

En todo caso, pese a que la sesión se llevó a cabo bajo una modalidad diferente a la prevista en la convocatoria, la junta virtual se desarrolló conforme a los parámetros técnicos previstos en el artículo 29 del Acuerdo 001 de 2023[72], que contempla la posibilidad de realizar reuniones virtuales «cuando por cualquier medio, sus miembros puedan deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva inmediata».

En efecto, los medios tecnológicos utilizados en la sesión permitieron a los consejeros considerar y decidir, tal como se corroboró con la grabación aportada con la demanda, donde se aprecia que las deliberaciones y votación no presentaron inconveniente alguno que haya obstruido el ejercicio de la función electoral del colegiado.

Finalmente, no se debe perder de vista que la modalidad virtual de las sesiones resulta ser garantista de principios fundantes de la función pública, como la participación y transparencia, por cuanto permite a los integrantes del consejo directivo hacer parte de ellas superando las barreras de la distancia, si se tiene en cuenta que el órgano de dirección está compuesto por, entre otros, cuatro alcaldes de los territorios comprendidos dentro de la región, y dos miembros del gobierno central, como son el representante del presidente de la República y el delegado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para quienes sería conveniente evitar desplazarse a la sede de la corporación.

Por consiguiente, se advierte que esta irregularidad no conduce a que se anule, por esta razón, el acto de elección demandado.

Violación del artículo 15 del Acuerdo 008 de 2023[73]

Se cuestiona el incumplimiento de esta norma, por cuanto el organismo que expidió el acto de elección demandado no lo difundió en un diario de amplia circulación, como tampoco lo publicó en la página *web* de la entidad.

La norma bajo cita dispone que «[l]a designación se hará mediante Acuerdo del Consejo Directivo que se publicará y difundirá por una (1) sola vez en diario de amplia circulación a nivel nacional y regional y en la página web de la Corporación Autónoma Regional del Cesar CORPOCESAR, mediante el *link* denominado “ELECCIÓN DIRECTOR (A) GENERAL PERIODO 2024-2027”».

Al respecto, es preciso tener en cuenta que aún bajo la circunstancia de que el reglamento de la elección disponga este deber de difusión, la omisión de esta formalidad no afecta la validez de la designación.

[72] «[p]or el cual se adoptan los estatutos de la Corporación Autónoma Regional del cesar -CORPOCESAR»
[73] «Por el cual se adopta el procedimiento para la elección del director(a) general de la Corporación Autónoma Regional del Cesar Corpocesar, para el periodo institucional del 01 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2027»

Al tenor de lo previsto en el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, «Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso». Téngase en cuenta que, según el parágrafo de esta norma, «También deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular».

Esta Sala ha explicado que «desde el punto de las etapas que se pueden identificar en el acto administrativo, debemos señalar que, una es la fase de expedición y otra la fase de publicitación», y que esta última «se ubica en el ámbito de la eficacia y cumple el propósito de dar a conocer tanto al destinatario como a los terceros interesados, el contenido de la decisión misma, mediante los mecanismos creados por la ley»[74].

Por consiguiente, el deber de publicación constituye un requisito de eficacia del acto, cuyo propósito se enmarca en dar a conocer su contenido a los terceros interesados en la actuación, sin que su incumplimiento tenga la virtualidad de afectar la validez de la decisión.

Violación del artículo 12 del CPACA y 26.19 del Acuerdo 001 de 2023[75]

Se cuestiona la desatención de tales preceptos porque el consejo directivo de Corpocesar no resolvió las recusaciones formuladas contra sus miembros, en los términos que le advirtió la Procuraduría General de la Nación.

Sobre el particular, en el proceso se demostró que, mediante aviso de 22 de septiembre de 2023, el presidente del Consejo Directivo de Corpocesar convocó a todas las personas interesadas en aspirar al cargo de director general de la corporación para inscribirse y aportar su hoja de vida y los documentos soporte correspondientes.

De acuerdo con el cronograma que se fijó en el Acuerdo 008 de 14 de septiembre de 2023, la elección de que se trata tendría lugar el viernes 27 de octubre de 2023.

Según el oficio SG-5000-0432 de 20 de mayo de 2024, suscrito por la secretaria técnica de Corpocesar, allegado al proceso en respuesta a los requerimientos de la secretaria de esta Sala, «Revisados los archivos físicos y digitales que reposan en la Secretaría General de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, es posible precisar que **no existe documento individual contentivo del Acta de reunión del Consejo Directivo** de esta Corporación **que corresponda en forma exclusiva a Sesión de fecha 27 de octubre de 2023** de ese cuerpo colegiado. (…) la sesión de Consejo Directivo que correspondió a la fecha 27 de octubre de 2023, fue abierta y una vez se recibieron las recusaciones presentadas contra los miembros del Consejo Directivo en el marco del proceso

[74] Auto de 23 de septiembre de 2021. Exp: 76001-23-33-000-2020-00855-01.
[75] «Por el cual se adoptan los estatutos de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – Corpocesar»

de elección de Director (a) General anteriormente referido, fue objeto de suspensión. (…)» (Negrillas fuera de texto).

En esas condiciones, no se cuenta con medio de convicción que permita a la Sala valorar las circunstancias de tiempo, modo y lugar bajo las cuales se desarrolló la junta de 27 de octubre de 2023.

Sin embargo, se cuenta con otros soportes probatorios que dan cuenta de las circunstancias en torno al trámite de las recusaciones, que se destacan enseguida.

Según el informe remitido por la secretaria técnica de Corpocesar ante la Procuraduría General de la Nación, se presentaron 16 escritos de recusación contra distintos miembros del panel director[76].

Por medio de aviso público de 30 de octubre de 2023, el presidente del órgano de dirección comunicó a los aspirantes admitidos en la convocatoria en cuestión, que se dio traslado a la Asamblea Corporativa de la corporación «de los impedimentos y recusaciones presentados contra diez (10) de los trece (13) miembros del Consejo Directivo de CORPOCESAR, para que dicho órgano decida sobre los mismos dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo», y que se dio traslado a los recusados para que «dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de la formulación de la recusación o impedimentos, manifiesten si aceptan o no la causal invocada».

Finalmente, recordó que «la actuación administrativa de Elección del Director General para el periodo 2024 - 2027 de CORPOCESAR, fue suspendida hasta cuando se decidan sobre los impedimentos y recusaciones por la autoridad competente», y que «una vez sean resueltas las recusaciones contra los consejeros se dará continuidad con la actuación administrativa conforme a los estatutos internos».

Por medio de oficio 757 de 10 de noviembre de 2023, el procurador delegado con funciones mixtas para asuntos ambientales, minero energéticos y agrarios de la Procuraduría General de la Nación se dirigió a los consejeros Juan Aurelio Gómez Osorio (representante de las comunidades negras), Viannys Inés Guerra Rodríguez y Didier Uran Torres (representantes de las ONG´s), Pedro Daza Cáceres (representante de las comunidades indígenas), y Luis Hernando Lascarro (alcalde del municipio de Tamalameque).

[76] En total fueron recusados los siguientes miembros:
Manuel Ignacio Gutiérrez Villalobos (representante del sector privado).
Julio Cesar Lozano Mejía (representante del sector privado).
Pedro daza Cáceres (representante de las comunidades indígenas).
Juan Aurelio Gómez Osorio (representante de las comunidades negras).
Vianny Inés Guerra Rodríguez (representante ONG´S).
Didier Ubaldo Urán Torres (representante ONG´S).
Edulfo Villar Estrada (alcalde de Bosconia).
Alicia Andrea Baquero Ortegón (delegada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).
Carlos Andrés Santiago Lozano (representante del presidente de la República).
Luis Hernando Lascarro Tafur (alcalde de Tamalameque).

En dicho oficio les indicó que se dio traslado «de las recusaciones interpuestas contra diferentes miembros del Consejo Directivo de la entidad, teniendo en cuenta que, los consejeros recusados suman el número suficiente para romper el *quorum*. (…) Lo que legalmente obliga a mantener la actuación administrativa suspendida, hasta que exista pronunciamiento de fondo al respecto».

Por auto de 19 de diciembre de 2023, la procuradora general de la Nación se pronunció acerca de las recusaciones presentadas contra los miembros del Consejo Directivo de Corpocesar. En esta providencia se ilustraron los incidentes de recusación de la siguiente manera:

INCIDENTE n.º	RECUSANTE	RECUSADOS – CAUSAL INVOCADA	PRONUNCIAMIENTO RECUSADOS
1	Daniela Alejandra Zuleta Zuleta (formuló dos (2) recusaciones separadas: la primera incluyó a los consejeros Manuel Ignacio Gutiérrez Villalobos, Julio César Lozano Mejía y José Luis Gámez (suplente); la segunda a Pedro Daza).	Los representantes del sector privado Manuel Gutiérrez Villalobos y Julio Lozano Mejía, y el representante suplente del sector privado José Luis Gámez. También recusó a Pedro Daza Cáceres representante comunidades indígenas). Frente a los tres primeros, invocó la causal 1ª del artículo 11 del CPACA. Respecto al último, alegó todas las causales.	No aceptan.
2	Jhon Carlos Córdoba Polo	Pedro Daza Cáceres (representante indígenas). Invocó los numerales 1 y 2 del artículo 11 del CPACA.	No acepta.
3	Jesús Adolfo Pallares Garizao (formuló dos (2) recusaciones separadas: una contra Juan Aurelio Gómez y otra contra Alicia Baquero)	Juan Aurelio Gómez Osorio (representa comunidades negras) y Alicia Andrea Baquero Ortegón (delegada ministra de ambiente y desarrollo sostenible). En lo que atañe al primero, invocó todas las causales del artículo 11 del CPACA. Frente a la segunda, alegó las causales contenidas en los numerales 1º y 4º del mismo artículo.	No aceptan.
4	Mayra Alejandra Vásquez Daza	Vianny Guerra Rodríguez y Didier Ubaldo Urán Torres (representantes ONG´s). Invocó los numerales 1 y 2 del artículo 11 del CPACA.	No aceptan.
5	Carlos Julio Flórez Pérez	Edulfo Villar Estrada (alcalde de Bosconia). Invocó el numeral 8 del artículo 11 del CPACA.	No acepta.
6	Edwin Enrique Cerchar Borrego	Vianny Guerra Rodríguez y Didier Urán Torres (representantes ONG´s). Invocó los numerales 5 y 8 del artículo 11 del CPACA.	No aceptan.
7	Melissa Calderón Díazgranados	Luis Hernando Lascarro Tafur (alcalde municipal de Tamalameque). Alegó el artículo 11 del CPACA.	No acepta.
8	Samir Junior Hurtado Castillo	Luis Hernando Lascarro Tafur (alcalde municipal de Tamalameque). Invocó el numeral 1º del artículo 11 del CPACA.	No acepta.
9	Manuel Ignacio Gutiérrez Villalobos	Vianny Inés Guerra Rodríguez (representante ONG´s). Invocó la causal consagrada en el numeral 4º del artículo 11 del CPACA.	No aceptan.
10	Rafael Fernando Cabarcas Zambrano	Luis Hernando Lascarro Tafur (alcalde de Tamalameque). Invocó el numeral 5 del artículo 11 del CPACA.	No acepta.
11	Almes José Granados Cuello	Luis Hernando Lascarro Tafur (alcalde de Tamalameque). Invocó el numeral 5 del artículo 11 del CPACA.	No acepta.
12	Nelcy Esther Villalobos Brito	Pedro Daza Cáceres (representante de las comunidades indígenas). Aludió de manera genérica al artículo 11 del CPACA.	No acepta.

13	Pablo Emilio Becerra Baute	Julio César Lozano Mejía (representante sector privado). Aludió de manera genérica al artículo 11 del CPACA.	No acepta.
14	Manuel Ignacio Gutiérrez Villalobos	Alicia Andrea Baquero Ortegón (delegada ministra de ambiente y desarrollo sostenible), Carlos Andrés Santiago Lozano (representante presidente de la República), Luis Hernando Lascarro Tafur (alcalde municipal de Tamalameque), Vianny Inés Guerra Rodríguez (representante ONG´s), Didier Ubaldo Urán Torres (representante ONG´s), Pedro Daza Cáceres (representante de las comunidades indígenas) y Juan Aurelio Gómez Osorio (representante de las comunidades negras). Invocó la causal consagrada en el numeral 1º del artículo 11 del CPACA (interés directo).	No aceptan.

Con relación a los incidentes 1 a 13, la funcionaria manifestó que no era competente para resolverlos, con fundamento en que no se afectó el *quorum* deliberatorio del Consejo Directivo de Corpocesar, de manera que, según el precedente del Consejo de Estado[77], ello corresponde a la corporación siempre y cuando no se disminuya el *quorum*, y que «Al revisar los incidentes que corresponden a los relacionados en las casillas 1 a 13 (…), se vislumbra que ninguno se formuló contra un número plural de consejeros tal, que tenga la potencialidad de perturbar el *quorum*, por lo que el curso de acción jurídico procesal a seguir, de conformidad con la jurisprudencia mencionada, es devolver las diligencias a la Secretaría General de Corpocesar, para que en el seno del Consejo Directivo se tramiten y decidan, por ser el órgano legalmente competente».

Agregó que «en lo que atañe a los consejeros que no tienen la calidad de recusados (…) no pueden exonerarse del deber de resolver las recusaciones formuladas contra sus pares». En cuanto al incidente 14, declaró infundada la recusación presentada.

En consecuencia, el Ministerio Púbico resolvió:

> PRIMERO: Declarar infundada la recusación formulada por Manuel Ignacio Gutiérrez Villalobos contra Alicia Andrea Baquero Ortegón (delegada de la ministra de ambiente y desarrollo sostenible), Carlos Andrés Santiago Lozano (representante del presidente de la República), Luis Hernando Lascarro Tafur (alcalde municipal de Tamalameque), Vianny Inés Guerra Rodríguez (representante de las ONG's), Didier Ubaldo Urán Torres (representante de las ONG's), Pedro Daza Cáceres (representante de las comunidades indígenas) y Juan Aurelio Gómez Osorio (representante de las comunidades negras). Lo anterior, de conformidad con lo plasmado en el numeral 3.3. de la parte motiva del presente interlocutorio.
>
> SEGUNDO: Devolver las diligencias a la Secretaría General de Corpocesar, para que en el seno del Consejo Directivo se absuelvan los incidentes 1 a 13, de acuerdo con lo reseñado en el numeral 3.1.1. de los considerandos de esta

[77] Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta,10 de agosto de 2012, radicado 110O1-03-28-000 2011-00052-00, actor: Pedro Antonio Prieto Rodríguez, demandado: rector de la Universidad Popular de Cesar.

decisión.
(…)

Por consiguiente, las recusaciones que afectaron el *quorum* fueron resueltas por el Ministerio Público, y se dispuso que el Consejo Directivo de Corpocesar resolviera las demás.

Mediante correo electrónico enviado el 20 de diciembre de 2023, la secretaria general de Corpocesar puso en conocimiento de los miembros del panel director la decisión que adoptó la Procuraduría General de la Nación.

Así mismo, declaró su falta de competencia para resolver los 13 incidentes restantes, razón por la cual ordenó devolver las diligencias a Corpocesar «para que en el seno del Consejo Directivo se absuelvan los incidentes l (sic) a 13, de acuerdo con lo reseñado en el numeral 3.1.1. de los considerandos de esta decisión».

En la sesión que tuvo lugar el 21 de diciembre de 2023, como se indicó, el presidente del consejo directivo propuso a los demás miembros del colegiado reanudar la junta extraordinaria de 27 de octubre de 2023[78]. Esta proposición tuvo fundamento en lo resuelto por la Procuraduría General de la Nación. La proposición se sometió a votación nominal[79], y contó con el voto afirmativo de los siete (7) miembros asistentes.

A partir de la aprobación de la reanudación de la sesión de 27 de octubre de 2023, se dispuso la lectura del orden del día pendiente, que se había suspendido en el punto 4, esto es, lo concerniente a la presentación y respuesta a las recusaciones[80]. Previo repaso del temario de la referida reunión, el presidente dispuso su continuación a partir del punto 4[81].

Luego de la lectura de la decisión del Ministerio Público, el presidente puso a consideración cada una de las recusaciones presentadas[82]. Se definió que los miembros del consejo directivo deliberarían previa desconexión del consejero recusado mientras los demás se pronunciaban sobre el particular. Las formulaciones se negaron en su totalidad y así se notificó al consejero presente recusado al momento de conectarse de nuevo a la reunión[83].

Como bien se observa, el órgano directivo de Corpocesar acató la instrucción expresa del Ministerio Público, y procedió a resolver los incidentes formulados

[78] A partir de la hora 1:14:47.
[79] A partir de la hora 1:16:57.
[80] A partir de la hora 1:23:15.
[81] A partir de la hora 1:25:00.
[82] Los incidentes 1 a 13 de los enlistados por la Procuraduría General de la Nación.
[83] A partir de la hora 1:29:44. También fueron resueltas las recusaciones contra los miembros no presentes, en el sentido de negarlas. El presidente dispuso informar la decisión por los medios expeditos. Los consejeros acordaron no resolver las recusaciones contra Aurelio Gómez Osorio, otrora representante de las comunidades negras, por cuanto para ese entonces ya no hacía parte del Consejo Directivo. Se constató que el señor Carlos Julio Flórez Pérez retiró la recusación contra Edulfo Villar Estrada, razón por la que no fue resulta. El punto 4 de las recusaciones finalizó a la hora 2:31:21.

contra algunos de sus miembros, según se destacó en el análisis probatorio de este proveído.

Conviene poner de presente que en la demanda no se formularon cuestionamientos en torno al procedimiento que adoptó el Consejo Directivo para resolver las recusaciones en la sesión de 21 de diciembre de 2023, sencillamente, se indicó que no se dio trámite a los cuestionamientos de imparcialidad de los consejeros.

Habilitación del señor José Tomás Márquez Fragozo para participar en la elección de la directora de Corpocesar

El extremo actor controvierte que el señor José Tomás Márquez Fragozo no estaba habilitado para participar en la sesión donde se eligió a la demandada, toda vez que para ese entonces no ostentaba la condición de miembro del consejo directivo por no contar con una designación formal que así lo estableciera.

Al revisar las pruebas aportadas en el proceso acumulado 11001-03-28-000-2024-00070-00, se tiene que, a través de sentencia de primera instancia de 19 de diciembre de 2023[84], el Juzgado Promiscuo de Familia de Chiriguaná concedió el amparo de, entre otros, el derecho fundamental al debido proceso deprecado por el señor Henry Royero Parra. En consecuencia, ordenó a Corpocesar «que dentro del término de cuarenta y ocho horas (48) siguientes contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, realice el trámite administrativo correspondiente y convoque a elecciones para elegir el representante principal de las comunidades negras, ante el consejo directivo de dicha Corporación, la cual quedó vacante tras la nulidad de la elección de JOSE THOMAS MARQUEZ FRAGOZO (…)» (sic).

En el numeral tercero de la sentencia, advirtió a la corporación «que en aras de dar cumplimiento a la orden judicial dada en el numeral segundo de la presente providencia, se sirva convocar a todas las comunidades negras con el fin de que se hagan participes (sic) de la elección del nuevo representante principal de las comunidades negras ante el consejo directivo de dicha corporación, el cual quedó vacante con la nulidad declarada en contra de la elección de JOSE THOMAS MARQUEZ FRAGOZO (…)».

Según el contenido del «ACTA DE REUNIÓN DE CONSEJOS COMUNITARIOS PARA LA DESIGNACIÓN DE REPRESENTANTE PRINCIPAL ANTE EL CONSEJO DIRECTIVO DE CORPOCESAR PARA EL PERIODO RESTANTE 2020-2023» de 19 de diciembre de 2023, el señor José Tomás Márquez Fragozo fue elegido como representante de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de Corpocesar, hasta finalizar el periodo institucional que vencía el 31 de diciembre de 2023.

[84] Exp: 20178-31-84-001-2023-00255-00.

El presidente de la reunión puso de presente la sentencia de tutela de 19 de diciembre de 2023. Se hizo mención de la imposibilidad jurídica de realizar la convocatoria conforme lo dispone el Decreto 1076 de 2015, por cuanto exige un término de 30 días de antelación a la fecha para llevar a cabo la elección, pues para ese entonces restaban doce días para culminar el periodo (31 de diciembre de 2023).

En atención a la circunstancia descrita, los representantes de las comunidades asistentes optaron por designar al señor José Tomás Márquez Fragozo.

Por medio de la Resolución 0630 de 20 de diciembre de 2023, «Por la cual se da cumplimiento a un fallo de tutela, y se adoptan otras disposiciones», el director general de Corpocesar dispuso cumplir la decisión adoptada por los consejos comunitarios asistentes el 19 de diciembre de 2023, en la que eligieron al señor José Tomás Márquez Fragozo como representante de las comunidades negras ante el consejo directivo de la corporación.

Tal como se observa, el señor José Tomás Márquez Fragozo fue designado por los consejos comunitarios convocados por Corpocesar, por manera que sí estaba habilitado para participar en la sesión donde se designó a la directora de Corpocesar.

Al respecto, se pone de presente al señor apoderado de la demandada que el magistrado sustanciador, a través de proveído de 19 de julio de 2024, excluyó de la controversia las censuras contra dicha designación, entre otros aspectos, porque esta Corporación no es competente para controlar su legalidad en única instancia, decisión que cobró firmeza al ser resuelto el único recurso impetrado contra ella.

Adicionalmente, en el auto de 29 de enero de 2024 se explicó al sujeto procesal, de manera más que suficiente, que la competencia para conocer de la demanda contra el acto de que se trata, radica en los tribunales administrativos, en primera instancia[85].

Violación del artículo 28 del Acuerdo 001 de 2023 de convocatoria para la elección de la directora de Corpocesar – violación de los principios que rigen la administración pública

Los últimos planteamientos de la fijación del litigio se resolverán de manera conjunta dado que giran en torno a la ausencia de convocatoria para la elección de la demandada.

[85] En este punto, no está demás advertir que, al tenor del artículo 88 del Código General del Proceso, uno de los presupuestos de la acumulación de pretensiones radica en «[q]ue el juez sea competente para conocer de todas (…)», además que, en los términos del artículo 282 del CPACA, «(…) se acumularán los procesos fundados en la falta de requisitos o en inhabilidades **cuando se refieran a un mismo demandado**» (Negrillas fuera de texto).

Se cuestiona que la sesión para elegir a la directora de Corpocesar no fue convocada, desconociendo el artículo 28 del Acuerdo 001 de 2023[86], por cuanto no se citó al Consejo Directivo de Corpocesar para la elección de su director general, con la anticipación allí prevista, ni se indicó que se tratarían temas relacionados con dicha designación.

También se reprocha la violación los artículos 1 y 2 del Acuerdo 008 de 2023[87] por no haber observado el principio de publicidad, y porque el presidente del consejo directivo de Corpocesar procedió contra sus propios actos.

A partir de ello, se establecerá si, como consecuencia de las inconsistencias anteriores, el acto de elección demandado se apartó de preceptos superiores relacionados con el debido proceso administrativo, y los principios de buena fe y publicidad que rigen la administración pública, previstos en los artículos 29, 83 y 209 constitucionales.

En cuanto al reparo según el cual el presidente del organismo director procedió contra sus propios actos porque en los comunicados de 27 y 30 de octubre de 2023 dispuso que el proceso quedaba suspendido hasta que se resolvieran las recusaciones y que, una vez resueltas, se daría continuidad a la actuación administrativa, la Sala no advierte la configuración de esa circunstancia.

Está demostrado que en los avisos púbicos de 27 y 30 de octubre de 2023 el presidente del panel director informó a los aspirantes acerca de la suspensión del proceso de elección del director general de Corpocesar, para dar trámite a las recusaciones, y en ambos comunicados se hizo la precisión de que «una vez sean resueltas las recusaciones contra los consejeros se dará continuidad a la sesión conforme a los estatutos internos», sin advertencias sobre convocatorias previas para el efecto.

Según se expuso con anterioridad, la Procuraduría General de la Nación, por auto de 19 de diciembre de 2023, se pronunció acerca de las recusaciones presentadas contra los miembros del Consejo Directivo de Corpocesar, y declaró su falta de competencia para resolver los 13 incidentes restantes, razón por la cual ordenó devolver las diligencias a Corpocesar «para que en el seno del Consejo Directivo se absuelvan los incidentes l (sic) a 13, de acuerdo con lo reseñado en el numeral 3.1.1. de los considerandos de esta decisión».

De acuerdo con lo anterior, el presidente procedió en la forma expuesta en los comunicados de 27 y 30 de octubre de 2023, ya que en ellos informó a los aspirantes de la convocatoria que el procedimiento de elección se reanudaría una vez fueran resueltas las recusaciones, tal como aconteció según se explicó con suficiencia en acápites anteriores.

[86] «Por el cual se adoptan los estatutos de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – Corpocesar»
[87] «Por el cual se adopta el procedimiento para la elección del director(a) general de la Corporación Autónoma Regional del Cesar Corpocesar, para el periodo institucional del 01 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2027»

Ahora bien, la Sala advierte que Corpocesar no convocó a sus miembros para llevar a cabo la junta donde tendría lugar la continuación de la sesión del 27 de octubre de 2023 para elegir al director general, inconsistencia que se revela lesiva del debido proceso administrativo, y de principios y valores superiores que rigen la función pública, entre ellos los de participación, transparencia y publicidad.

En el proceso se demostró que, a través de correos electrónicos enviados el 15 de diciembre de 2023, la secretaria general de Corpocesar invitó a los miembros del colegiado, «a la reunión Extraordinaria del Consejo Directivo que se celebrará el día jueves 21 de diciembre de 2023, a las ocho de la mañana (8:00 a.m.)».

Los anexos descritos en el correo se enlistaron de la siguiente manera:

1. Orden del día
2. Proyecto de acuerdo No 01
3. Acta No 009 del 26 de octubre del 2023
4. Acta No 010 del 10 de noviembre del 2023

El orden del día anexo al correo contempló los siguientes puntos:

1. Llamado a lista y verificación del quorum
2. Lectura y aprobación del Acta No 009 del 26 de octubre de 2023
3. Lectura y aprobación del Acta anterior No 010 del 10 de noviembre de 2023
4. Presentación y aprobación del proyecto de Acuerdo “Por medio del cual se aprueba el informe integral del Plan de Acción Cuatrienal de CORPOCESAR, “Restauración ecológica Integral del Cesar”, correspondiente a la vigencia fiscal 2023 y al acumulado 2020-2023”.

Como se expuso en párrafos anteriores, el 21 de diciembre de 2023 se llevó a cabo la reunión extraordinaria del Consejo Directivo de Corpocesar, convocada a través de correo electrónico del 15 de diciembre de 2023.

En cumplimiento del orden del día, se aprobaron las actas 009 de 26 de octubre de 2023[88], y 010 de 10 de noviembre de 2023[89], así como del proyecto de Acuerdo «Por medio del cual se aprueba el informe integral del Plan de Acción Cuatrienal de CORPOCESAR, “Restauración ecológica Integral del Cesar”, correspondiente a la vigencia fiscal 2023 y al acumulado 2020-2023»[90]. La secretaria técnica dio por terminado el orden del día[91].

Inmediatamente, el presidente del órgano de dirección propuso a los demás miembros del colegiado reanudar la junta del 27 de octubre de 2023[92]. Esta iniciativa tuvo fundamento en lo resuelto por la Procuraduría General de la Nación. La proposición se sometió a votación nominal[93], y contó con el voto afirmativo de los siete (7) miembros asistentes.

[88] A partir del minuto 0:38:43.
[89] A partir del minuto 0:40:10.
[90] A partir del minuto 0:41:03. La votación se realizó a partir de la hora 1:13:20.
[91] A partir de la hora 1:14:32.
[92] A partir de la hora 1:14:47.
[93] A partir de la hora 1:16:57.

Durante la votación, el señor Edulfo Villar Estrada, alcalde de Bosconia, solicitó que se dejara constancia de que la sesión que se reanuda es totalmente diferente a la que se acababa de concluir[94]. La secretaria técnica procedió en ese sentido[95].

A partir de la aprobación de la reanudación, se dispuso la lectura del orden del día pendiente, que se había suspendido en el punto 4, esto es, lo concerniente a la presentación y respuesta a las recusaciones las cuales, como se expuso con anterioridad, fueron resueltas en el seno del consejo directivo.[96].

Resuelto ese asunto, el presidente dispuso continuar con el punto 5 del orden del día, a saber, «Elección de mecanismo de votación, y posterior votación de los miembros del consejo directivo para elegir Director (a) General de la Corporación Autónoma regional del Cesar "CORPOCESAR" para el periodo 2024-2027»[97].

Puesta en consideración la lista definitiva de 40 aspirantes elegibles, se llamó a lista para votación nominal. Contestaron los siguientes consejeros, y manifestaron su postulación y voto de la siguiente manera[98]:

Miembro	Postulación y voto
Eduardo Esquivel (delegado del Gobernador del Cesar)	Adriana Margarita García Arévalo
Mello Castro (alcalde de Valledupar)	Adriana Margarita García Arévalo
Edulfo Villar Estrada (alcalde de Bosconia)	Adriana Margarita García Arévalo
Diomar Claros Márquez (alcalde de Gamarra)	Adriana Margarita García Arévalo
Manuel Gutiérrez Villalobos (representante del sector privado)	Adriana Margarita García Arévalo
Julio Cesar Lozano Mejía (representante del sector privado)	Adriana Margarita García Arévalo
José Tomás Márquez Fragozo (representante de las comunidades negras)	Adriana Margarita García Arévalo

En consecuencia, la aspirante Adriana Margarita García Arévalo obtuvo siete (7) votos, es decir, el respaldo de la mayoría absoluta de los miembros del consejo directivo, por lo que fue elegida directora general de Corpocesar.

Finalmente, se pasó al punto 6 del orden del día, «Lectura y aprobación del acuerdo por medio del cual se designa al Director (a) General de la Corporación Autónoma regional del Cesar "CORPOCESAR" para el periodo 2024-2027», aprobado por los siete (7) miembros presentes[99].

[94] A partir de la hora 1:18:19.
[95] A partir de la hora 1:19:19.
[96] A partir de la hora 1:23:15.
[97] A partir de la hora 2: 31:20.
[98] A partir de la hora 2:40:09.
[99] A partir de la hora 2:54:40.

Ahora bien, al tenor del artículo 28 del Acuerdo 001 de 2023[100], la invitación a una sesión extraordinaria requiere de una antelación mínima de tres días hábiles a la fecha de la reunión, y no es procedente tratar cualquier asunto, toda vez que los temas deben limitarse a los que expresamente se enlistaron en la convocatoria.

Es pertinente aclarar que la junta del 21 de diciembre de 2024, convocada a través correo electrónico el 15 de diciembre de 2023, limitó los asuntos a los que expresamente se enlistaron en la invitación, a saber, i) llamado a lista y verificación del *quorum*; ii) lectura y aprobación del acta 009 del 26 de octubre de 2023; iii) lectura y aprobación del acta 010 del 10 de noviembre de 2023; y iv) presentación y aprobación del proyecto de acuerdo de aprobación del informe integral del Plan de Acción Cuatrienal de Corpocesar.

Según se verificó en la grabación, aportada con la demanda, al agotarse este orden del día se dio por finalizada la sesión bajo análisis, al punto que se dejó constancia de ello. De este modo, se tiene que en el consejo extraordinario de 21 de diciembre de 2023 se trataron únicamente los temas para los que fue convocado, al término de los cuales se clausuró.

No obstante, con la misma grabación se demostró que el presidente del consejo directivo, valiéndose de la conformación del *quorum* deliberatorio y decisorio, propuso reanudar, en una reunión completamente independiente de la anterior, la sesión de 27 de octubre de 2023, en la que según el cronograma tendría lugar la elección del director general de Corpocesar, suspendida con ocasión de las recusaciones presentadas contra algunos de los miembros del organismo director.

La Sala advierte que esta forma de reanudación se apartó del precepto del artículo 28 del Acuerdo 001 de 2023, comoquiera que no se convocó la junta extraordinaria con la antelación de tres días prevista en dicha norma, por lo que, menos aún, se dio a conocer el orden del día que debía consistir en reanudar la sesión de 27 de octubre de 2023, resolver las recusaciones, elegir al director general y aprobar el acuerdo de esa designación.

Por consiguiente, se evidencia el desconocimiento de los preceptos que rigen la elección del director de Corpocesar en cuanto imponen que cualquier reunión extraordinaria debe convocarse con un mínimo de tres días de antelación, y con mención expresa de los asuntos a tratar.

---

[100] «Artículo 28. Reuniones Ordinarias y Extraordinarias. El Consejo Directivo sesionará ordinariamente una vez cada dos meses, previa convocatoria que haga el Director General de la Corporación, con una antelación no inferior a ocho (8) días calendario.
En las reuniones ordinarias podrá tratarse cualquier asunto de los que legal y estatutariamente corresponde. **Las sesiones extraordinarias del Consejo Directivo podrán ser convocadas en cualquier tiempo**, por el presidente del Consejo, por tres (3) miembros del mismo o por el Director General de la Corporación, **con antelación no inferior a tres (3) días hábiles** a la fecha establecida para la reunión.
Quienes convoquen a sesiones extraordinarias, **deberán indicar en la convocatoria los asuntos que serán sometidos a su consideración**. En la sesión extraordinaria **solo se podrán tratar los temas para la cual fue convocada**» (Negrillas de la Sala).

Resulta necesario tener presente que, para esta Sala, el respeto de las reglas en torno a la elección como la que nos ocupa lleva implícita una dimensión teleológica cuya finalidad no es otra que «alcanzar «optimización» y «eficacia» de los procesos democráticos que se adelantan al interior de la autoridad ambiental, para que se desarrollen con anticipación y plena información, a fin de lograr que los integrantes del Comité Directivo estén preparados y plenamente documentados en cada etapa del proceso frente a las decisiones trascendentales que progresivamente se van adoptando y, en ese orden, evitar situaciones inesperadas (…) »[101].

De este modo, el desconocimiento de las reglas estatutarias de convocatoria abarcó la transgresión de principios de la función pública previstos en el artículo 209 superior, entre otros, los de igualdad y publicidad, como también los relacionados con el debido proceso, participación y transparencia que deben observar las autoridades conforme lo establece el artículo 3° de la Ley 1437 de 2011.

Es importante destacar que, conforme con el artículo 6° del Acuerdo 001 de 2023, las disposiciones estatutarias deben interpretarse con arreglo a los principios orientadores de la función administrativa previstos en el artículo 209 superior, y 3° de la Ley 1437 de 2011.

El canon constitucional bajo cita consagra que la función administrativa se desarrolla con fundamento en, entre otros, los principios de igualdad y publicidad, mientras que el artículo 3° en mención establece que las autoridades deben interpretar las normas que regulan los procedimientos administrativos a la luz de principios como igualdad (numeral 2°), participación (numeral 6°), transparencia (numeral 8°), y publicidad (numeral 9°).

El numeral 9° del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011 establece que por virtud del **principio de publicidad** «las autoridades **darán a conocer** al público y **a los interesados**, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, **sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley** (…)» (Negrillas fuera de texto).

En los términos expuestos por la Corte Constitucional, el principio de publicidad previsto en el artículo 209 superior «supone el conocimiento de los actos de los órganos y autoridades estatales, en consecuencia, implica para ellos desplegar una actividad efectiva para alcanzar dicho propósito; (…)». Para el alto tribunal constitucional, la prerrogativa bajo estudio, a su vez, «contribuye a facilitar la participación ciudadana de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y cultural de la nación (C.P., art. 2o.), para efectos de formar “un ciudadano activo, deliberante, autónomo y crítico”. que pueda ejercer un

[101] Auto de 8 de febrero de 2024. Exp: 11001-03-28-000-2023-00128-00.

debido control de la actividad del Estado»[102].

La participación se erige en nuestra Carta como uno de los principios fundantes del Estado Social de Derecho. El artículo 1° superior dispone que nuestra estructura institucional se organiza «en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (…)». Por su parte, el artículo 2° *ibidem,* consagra, entre otros fines esenciales del Estado, el de «facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación».

La Corte Constitucional se ha pronunciado en el sentido de sostener que el principio democrático previsto en la Carta reviste atributos como la universalidad y expansividad, el primero «en la medida en que **compromete variados escenarios, procesos** y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta **se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar** a la persona, a la comunidad y **al estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación de poder social**», en tanto el segundo procura la reivindicación de la democracia política y social que «ha de **ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos** y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción»[103] (Negrillas fuera de texto).

En ese orden, tenemos que los mecanismos de participación, por virtud de su universalidad, contemplan escenarios que involucran diversos intereses de los ciudadanos en materias como la conformación de los estamentos del poder, y tienen la capacidad de ampliarse a nuevos ámbitos, valga decir, las designaciones de los directores de las corporaciones autónomas regionales.

Así lo ha entendido el legislador, al definir el principio de participación como la promoción y atención de las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades «encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública», según el precepto del numeral 6° del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011.

A partir del alcance de las nociones anteriores, es preciso tener en cuenta que el artículo 28 de los estatutos de Corpocesar debe interpretarse al tenor de los valores superiores bajo análisis, en la medida que consagran la necesidad de convocar las sesiones extraordinarias con tres días de antelación, y con precisión de los asuntos a tratar, parámetros bajo los cuales los miembros del corporativo tendrán conocimiento puntual de las actividades del órgano de dirección con miras a hacerse partícipes en las deliberaciones propias del ejercicio de sus funciones, entre otras la elección del director de la corporación, y ejercer la función crítica y

[102] *Ibidem.*
[103] Corte Constitucional. Sentencia C-089 de 1994.

de control que involucra la actuación administrativa.

De ahí que no sea de recibo el argumento de la demandada según el cual, so pretexto de que los estatutos no disponen la forma de reanudar las sesiones del consejo, el aparente vacío pueda superarse con la postura mayoritaria.

La Sala no admite esta interpretación, comoquiera que se aparta de la necesidad que demanda la Constitución y la ley de convocar, y por ende enterar, a los miembros del consejo directivo para que participen en las sesiones.

Adicionalmente, la demandada plantea una interpretación que distingue entre las sesiones y su reanudación, dando a entender que aquellas se convocan en tanto estas últimas no requieren esa formalidad, postura que desconoce que las disposiciones estatutarias, interpretadas bajo el contexto de la publicidad y la participación, en manera alguna contemplan la posibilidad de sesionar sin convocatoria previa con precisión de los asuntos a tratar.

Por lo mismo, tampoco es admisible excusar la actuación de la corporación en la abstención de los demás integrantes del consejo directivo de cumplir sus funciones, por no haber asistido a la sesión que se convocó para aprobar actas y el informe del Plan de Acción Cuatrienal de Corpocesar.

Bajo ninguna circunstancia es concebible que la consecuencia jurídica que trae consigo no asistir a una reunión, se traduzca en cercenar las prerrogativas de publicidad y participación consagradas como valores superiores. Más allá de una consecuencia de tipo disciplinario, no es admisible sostener la inasistencia como causal que justifique apartar a un miembro del órgano de dirección de hacer parte de otras sesiones, sobre todo si se tiene en cuenta que la junta a la que fueron citados no incluyó dentro del orden del día la elección de la directora, desconociendo las disposiciones estatutarias indicadas anteriormente.

En el proceso está demostrado que la convocatoria para el día 21 de diciembre de 2023 tenía como propósito que el consejo directivo aprobara actas y el plan de acción cuatrienal, de manera que los efectos de la inasistencia no podían ser distintos a que los ausentes no participaran, discutieran y decidieran sobre esos aspectos.

Ahora bien, los principios bajo los cuales deben interpretarse las normas estatutarias van de la mano con el de **transparencia**, que en los términos del numeral 8° del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, propende porque la actividad administrativa sea de dominio público y, por ende, que toda persona pueda conocer las actuaciones de la administración.

En esa medida, la ausencia de convocatoria previa impidió que los demás miembros del colegiado pudieran enterarse de la reunión en la que tendría lugar la elección cuestionada, y por ende participar en ella, lo que no es del todo

transparente si se tiene en cuenta que solo los directivos asistentes conocieron de la oportunidad para sesionar y elegir al director de la corporación. De ahí que resulte reprochable el proceder clandestino con el que se reanudó la sesión donde se eligió a la directora de Corpocesar.

Respecto del **principio de igualdad**, la Corte Constitucional lo ha entendido como aquel que ordena dar un trato igual a quienes se encuentran en la misma situación fáctica, y entre las distintas dimensiones de esta garantía se ha referido a la igualdad material, «que ordena la adopción de medidas afirmativas para asegurar la vigencia del principio de igualdad ante circunstancias fácticas desiguales»[104].

El legislador desarrolló el alcance de este principio en el numeral 2° del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, al disponer que «las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento».

En ese orden, la forma como el presidente del Consejo Directivo de Corpocesar dispuso la reanudación de la sesión de elección, valiéndose del *quorum* decisorio y deliberatorio, privilegió a los consejeros asistentes, en detrimento de los ausentes, de modo que esta diferencia de trato configuró el menoscabo de la igualdad de las demás autoridades intervinientes en el proceso de elección.

Finalmente, conviene precisar que, aunque esta Sala se ha decantado por hacer prevalecer la conformación del *quorum* y la postura mayoritaria como parámetros para determinar la incidencia de las irregularidades del proceso de formación del acto de designación, no se debe perder de vista que ese criterio sustancial entra en conflicto con otros valores que la Carta de 1991 consagra como fundantes del Estado Social de derecho y la actividad de la administración, de manera que no es posible validar una desatención normativa bajo el pretexto de no incidir en el resultado electoral, porque con ello se justificaría la posibilidad de adoptar maniobras encubiertas para cercenar prerrogativas de orden constitucional.

Incluso, en pronunciamientos recientes, esta sección se ha decantado por sostener que la reanudación de las sesiones del consejo directivo, en el marco de la elección del director general, requiere de la modificación del cronograma para el efecto y la citación previa de sus miembros, con la debida antelación[105], y ha hecho prevalecer el principio de participación sobre el criterio de incidencia que otrora se enfocaba en la decisión mayoritaria como parámetro para descartar la existencia de una irregularidad de carácter sustancial en la elección[106], para sentar su postura en punto a sostener que las omisiones reglamentarias que desconocen estos valores superiores constituyen irregularidades sustanciales que vician de nulidad la designación.

---

[104] Sentencia SU-354 de 2017.
[105] Sentencia de 19 de septiembre de 2024. Exp: 11001-03-28-000-2024-00094-00 (Principal); 11001-03-28-000-2024-00050-00; 11001-03-28-000-2024-00054-00; 11001-03-28-000-2024-00055-00; 11001-03-28-000-2024-00067-00; 11001-03-28-000-2024-00075-00; 11001-03-28-000-2024-00077-00 (acumulados).
[106] Sentencia de 12 de septiembre de 2024. Exp: 11001-03-28-000-2024-00109-00

Sobre la base de las consideraciones anteriores, la Sala declarará la nulidad del acto de elección demandado.

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

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD del Acuerdo 015 de 21 de diciembre de 2023, proferido por el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar, a través del cual designó como directora del referido ente autónomo a la señora Adriana Margarita García Arévalo, para el periodo 2024-2027.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Presidente
Aclara voto

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada
Aclara voto

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx»