CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D.C., catorce (14) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia:	NULIDAD ELECTORAL
Radicación:	11001-03-28-000-2024-00070-00
Demandante:	LIMBER ANTONIO REDONDO DE ARMAS
Demandada:	ADRIANA MARGARITA GARCÍA ARÉVALO – DIRECTORA GENERAL DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR - CORPOCESAR 2024-2027
Tema:	Estudio de admisión de la demanda y procedencia de la solicitud de suspensión provisional

AUTO

La Sala procede a pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda de nulidad electoral presentada por el señor Limber Antonio Redondo de Armas, en nombre propio, contra el acto de elección de la señora Adriana Margarita García Arévalo como directora de la Corporación Autónoma Regional del Cesar (en adelante Corpocesar o la corporación), periodo 2024-2027, así como de la vocación de prosperidad de la solicitud de suspensión provisional.

1. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

El señor Limber Antonio Redondo de Armas, en nombre propio, y en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, consagrado en el artículo 139 del CPACA, formuló las siguientes pretensiones:

> PRIMERA.- Que se DECLARE la nulidad del Acuerdo 015 del 21 de diciembre de 2023 por el cual se designó a la Directora General de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – Corpocesar, para el periodo Institucional (sic) del 1 de Enero de 2024 al 31 de Diciembre de 2027 proferido por el Consejo Directivo de la citada Corporación.
>
> SEGUNDA.- Como consecuencia de lo anterior SE DEJEN SIN EFECTO todos los actos de posesión que se hayan ejecutado con ocasión de la elección para el cargo de Director General de la Corporación materializada en el Acuerdo 015 del 21 de diciembre de 2023.
>
> TERCERA.- Declarar la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto demandado.

CUARTO.- Conforme a la nulidad del proceso eleccionario del Director General de CORPOCESAR, el Consejo Directivo deberá realizar un nuevo procedimiento tendiente a elegir al Director General para el periodo constitucional 2024 – 2027.

1.2. Hechos

El actor sustenta su demanda en los siguientes supuestos fácticos, de los cuales la Sala destacará los que resultan relevantes para lo que corresponde resolver.

Precisó que el 24 de marzo de 2023 la Asamblea Corporativa de Corpocesar profirió el Acuerdo 001[1] (estatutos de Corpocesar), cuyo artículo 28 regula todo lo referente a las reuniones ordinarias y extraordinarias.

Destacó que el 14 de septiembre de 2023, Corpocesar profirió el Acuerdo 008[2] (reglamento del proceso de elección del director de Corpocesar), que en sus artículos 4 y 15 estableció que las sesiones relacionadas con la elección del director general serían presenciales.

Indicó que el 14 de septiembre de 2023 se publicó una convocatoria para quienes estuvieran interesados en postularse para el cargo de director general de la corporación para el periodo 2024-2027.

Sostuvo que, 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.

Indicó que, en esa fecha, se instaló la mesa para llevar a cabo la sesión de elección, sin embargo, durante su desarrollo se presentaron irregularidades por las que no fue posible culminarla, a saber: i) al momento de resolver las recusaciones, el presidente del Consejo Directivo no permitió verificar si estas cumplían los requisitos, ii) no se atendieron los reclamos de algunos consejeros, iii) el presidente, de forma unilateral, terminó la sesión, iv) no se permitió la lectura de las recusaciones, v) se retiraron los equipos técnicos de apoyo, y vi) se vulneraron los artículos 26 de los estatutos y 12 de la Ley 1437 de 2011, y vii) la secretaria de Corpocesar no publicó las manifestaciones de los consejeros recusados y tampoco se les dio trámite.

Mencionó que el 7 de noviembre de 2023, la secretaria general de Corpocesar dio traslado a la Procuraduría General de la Nación de las recusaciones interpuestas en la sesión de 27 de octubre de 2023 contra diferentes miembros del Consejo Directivo, en atención a que la cantidad de recusados rompía el

[1] «Por el cual se adoptan los estatutos de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR».
[2] «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».

quorum.

Señaló que, ante el Ministerio Público, cursó el trámite previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, lo que obligó a mantener suspendida la actuación.

Sostuvo que el 15 de diciembre de 2023, el director de Corpocesar convocó al Consejo Directivo para el día 21 de diciembre de 2023 a las 08:00 a.m., para tratar los siguientes asuntos:

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

Indicó que el 19 de diciembre de 2023, la Procuraduría General de la Nación resolvió las recusaciones formuladas contra los miembros del Consejo Directivo de Corpocesar, «y les recomendó se absolvieran los incidentes del 1 al 13. (Recusaciones no resueltas por el Consejo Directivo del dia (sic) 21 de Diciembre de 2023)».

Señaló que el 20 de diciembre de 2023, tres miembros del Consejo Directivo, diferentes de los que eligieron a la directora demandada convocaron a ese órgano para reanudar la sesión de 27 de octubre de 2023, para el día viernes 22 de diciembre de 2023.

Comentó que el día 21 de diciembre de 2023, se escuchó en redes y medios de comunicación que se había efectuado la elección de la señora Adriana Margarita García Arévalo como directora de Corpocesar.

Agregó que varios miembros del Consejo Directivo no tuvieron conocimiento de la citación o convocatoria para esa elección, pues la que se efectuó para el 21 de diciembre tenía asuntos distintos, esto es, la aprobación de dos actas y un proyecto de acuerdo sobre el Informe Integral del Plan de Acción Cuatrienal de Corpocesar.

De otro lado, advirtió que el día 13 de febrero de 2020 se eligió al señor José Tomás Márquez Fragozo como representante de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de Corpocesar, periodo 2020-2023, y al señor Aurelio Gómez Osorio como suplente.

Agregó que la elección del primero fue anulada por la Sección Quinta del Consejo de Estado mediante providencia de 3 de junio de 2021[3].

Adujo que el 6 de julio de 2021, Corpocesar designó al señor Márquez Fragozo como representante de las comunidades negras, mediante Oficio DG-1441 y, en

[3] Exp: 11001-03-28-000-2020-00057-00.

SC 5780-6

el entretanto, realizó una convocatoria para proveer esa representación vacante, la cual se realizó el 17 de septiembre de 2021, quedando electos el señor Márquez Fragozo y María Beatriz Torres Díaz.

Mencionó que estas elecciones se demandaron bajo el argumento de que la vacante de esa representación, generada por la anulación decretada por el Consejo de Estado, debía surtirse con quien fue designado suplente, es decir, con el señor Juan Aurelio Gómez Osorio.

Precisó que la Sección Quinta del Consejo de Estado, en sentencia de 26 de mayo de 2022[4], declaró la nulidad del Acta de 17 de septiembre de 2021, a través de la cual se eligió al señor José Tomás Márquez Fragozo, como representante principal, y María Beatriz Torres Díaz, como suplente, de las comunidades negras ante Corpocesar, periodo 2020-2023.

Agregó que, a su turno, la misma sala electoral dictó sentencia el 28 de julio de 2022[5], declarando la nulidad del Oficio DG-1441 de 6 de julio de 2021, que había designado a José Tomás Márquez Fragozo como representante de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de Corpocesar.

Añadió que, dada la situación, Corpocesar emitió la Resolución 0285 de 10 de junio de 2022, designando a Juan Aurelio Gómez Osorio como representante de la referida etnia. Anotó que este acto fue demandado, empero, el Tribunal Administrativo del Cesar rechazó la demanda por cuanto la resolución atacada no era pasible de control judicial, por tratarse de un acto de ejecución.

Sostuvo que el Juzgado Promiscuo de Familia de Chiriguaná, mediante auto de 27 de noviembre de 2023, admitió una acción de tutela presentada por el señor Henry Royero Parra, y decretó, como medida cautelar, la suspensión provisional del acto administrativo que designó al señor Juan Aurelio Gómez Osorio como representante de las comunidades negras ante Corpocesar.

Indicó que el 18 de diciembre de 2023, el director general de Corpocesar convocó a los consejos comunitarios de las comunidades negras, asentados en el territorio de la jurisdicción de la corporación, «que fueron habilitados para participar en la reunión de fecha 13 de febrero de 2020 en la cual se produjo la elección del representante principal y suplente de las comunidades negras para el periodo 2020-2023», a una reunión de carácter extraordinario para el día siguiente, con la finalidad de que eligieran a su representante durante el tiempo que permaneciera la suspensión de Juan Aurelio Gómez Osorio.

Advirtió que se vulneró el derecho de participación de este último, por cuanto no fue convocado a la elección, pese a que la orden de tutela nada dispuso al

[4] Exp: 11001-03-28-000- 2021-00063-00.
[5] Exp: 11001-03-28-000-2021- 00042-00.

SC 5780-6

respecto.

Afirmó que el 19 de diciembre de 2023, el Juzgado Promiscuo de Familia de Chiriguaná dictó sentencia amparando los derechos al debido proceso y a la igualdad, entre otros, y ordenó a Corpocesar convocar a todas las comunidades negras a elecciones de su representante principal ante el Consejo Directivo de la corporación.

Indicó que el 19 de diciembre de 2023 se reunieron los consejos comunitarios convocados por Corpocesar, y eligieron al señor José Tomás Márquez Fragozo como representante de las comunidades negras ante la corporación, para el periodo restante de 2023.

Resaltó que mediante la Resolución 630 de 20 de diciembre de 2023, Corpocesar dio cumplimiento al fallo de tutela antes referido.

Advirtió que con el señor Márquez Fragozo, como miembro del Consejo Directivo, se constituyó el *quorum* deliberatorio y decisorio para elegir a la directora de Corpocesar, pese a que su designación desconoció el artículo 2.2.8.5.1.1 del Decreto 1076 de 2015, pues no se convocaron a todas las comunidades negras que tenían derecho a participar en la elección de su representante ante la corporación, y tampoco al señor Juan Aurelio Gómez Osorio, con lo que se desconoció el derecho del consejo comunitario al que pertenece.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Sustentó que el acto demandado desconoció los artículos 29 y 83 de la Constitución Política, 28 del Acuerdo 001 de 2023, 4 y 15 del Acuerdo 008 de 2023, 2.2.8.5.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la Ley 99 de 1993, 12 de la Ley 1437 de 2011, y la Resolución 0630 de 20 de diciembre de 2023. El concepto de la violación se expuso como sigue:

Violación del artículo 28 del Acuerdo 001 de 2023

Sostuvo que esta norma consagra, entre otros aspectos, que las reuniones a las sesiones extraordinarias deben citarse con una antelación no inferior a tres días hábiles a la fecha programada para el efecto, que la convocatoria debe indicar los asuntos a tratar, y que la sesión solo debe limitarse a esos temas.

Mencionó que el 15 de diciembre de 2023 se convocó al Consejo Directivo de Corpocesar para una sesión extraordinaria que tendría lugar el 21 de diciembre de esa anualidad, cuya finalidad sería tratar los siguientes asuntos:

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

Según la parte actora, en esta convocatoria no se señaló que se tratarían temas relacionados con resolver recusaciones, elegir al director general de Corpocesar, y aprobar el proyecto de acuerdo de esa designación.

Por consiguiente, el argumento consiste en cuestionar que la sesión extraordinaria de 21 de diciembre de 2023, en la que se eligió a la demandada como directora general de Corpocesar, i) no se convocó con los tres días de antelación que exige el reglamento, y ii) en la convocatoria hecha para esa fecha no se estableció que los asuntos a tratar serían resolver las recusaciones, la elección de que se trata, y la aprobación del acuerdo de esa designación.

Violación del artículo 4 del Acuerdo 008 de 2023

Consideró que se desconoció esta disposición toda vez que, de acuerdo con su tenor literal, los miembros del Consejo Directivo quedaron convocados para asistir a las sesiones extraordinarias en la modalidad presencial, sin embargo, la sesión de 21 de diciembre de 2023 se realizó de manera virtual.

Violación del artículo 15 del Acuerdo 008 de 2023

Explicó que el 15 de diciembre de 2023 se convocó a una sesión para el día 21 de diciembre de 2023, con la finalidad de tratar los siguientes asuntos:

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

Adujo que, como en el primer cargo, en la convocatoria no se señaló que en esa sesión se designaría al director general de Corpocesar para el periodo 2024-2027.

Violación del artículo 2.2.8.5.1.1 del Decreto 1076 de 2015

En su criterio, se violó esta disposición por haber designado al 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, afectando esta decisión.

Violación del artículo 12 de la Ley 1437 de 2011

Afirmó que el Consejo Directivo de Corpocesar, en la sesión de 21 de diciembre de 2023, no resolvió en debida forma las recusaciones que la Procuraduría

General de la Nación le remitió para el efecto, puesto que no les impartió el trámite previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011.

Violación del artículo 29 de la Constitución Política

Mencionó que a los miembros del Consejo Directivo, en su condición de servidores públicos, les correspondía acatar la Constitución Política y la ley, y son responsables por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Violación del proceso de elección por parte del juez promiscuo de familia de Chiriguaná

Advirtió que esta autoridad judicial violentó por completo el proceso de elección del director general de Corpocesar, al haber suspendido el acto que ordenó la designación del señor Juan Aurelio Gómez Osorio como representante de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de la corporación, por cuanto pasó por alto que existen tres fallos de la Sección Quinta del Consejo de Estado declarando la nulidad de cada acto de designación de José Tomás Márquez Fragozo en esa dignidad[6].

Aseveró que la decisión de tutela de 19 de diciembre de 2023 ordenó a Corpocesar convocar a elecciones para elegir al representante principal de las comunidades negras, cargo vacante tras las tres decisiones del Consejo de Estado que dieron lugar a la falta absoluta del señor Márquez Fragozo, de manera que quien debía culminar el periodo institucional 2020-2023, era el señor Juan Aurelio Gómez Osorio.

Alegó que la orden del juez promiscuo de familia de Chiriguaná, para que se eligiera al representante de las comunidades negras para los últimos 11 días del periodo 2020-2023, era de imposible cumplimiento, por cuanto en ese lapso no se podía agotar el trámite legal procedente que conlleva un tiempo no inferior a sesenta días. Por ello, cuestionó que la elección se haya efectuado de un día para otro.

Agregó que el director de Corpocesar convocó, únicamente, a los consejos comunitarios que fueron habilitados para participar en la reunión de fecha 13 de febrero de 2020, en la cual se produjo la elección del representante principal y suplente de las comunidades negras para el periodo 2020-2023, desconociendo con ello el principio de participación y la misma orden del Juzgado Promiscuo de Familia de Chiriguaná, que ordenó invitar a todos los consejos comunitarios de la jurisdicción de Corpocesar.

Concluyó señalando que la elección irregular del señor José Tomás Márquez

[6] Expedientes 11001-03-28-000-2021- 00042-00, 11001-03-28-000- 2021-00063-00 y 11001-03-28-000- 2020-00053-00.

Fragozo fue determinante para conformar el *quorum* de siete miembros, y elegir a la demandada.

1.4. Solicitud de suspensión provisional

Con fundamento en los mismos argumentos señalados en el concepto de la violación, mediante escrito separado, la parte actora solicitó que se declarara la suspensión provisional de los efectos del acto de elección demandado.

1.5. Traslado de la medida cautelar

Por auto de 9 de febrero de 2024[7], se ordenó correr traslado de la solicitud de medida cautelar a la demandada, al Consejo Directivo de Corpocesar y al Ministerio Público, por el término común de cinco (5) días.

El término transcurrió entre el 13 y el 19 de febrero de 2024.

1.5.1. Parte demandante

El 15 de febrero de 2024, durante el traslado de la medida cautelar, la parte actora aportó copia de la sentencia de segunda instancia de 12 de febrero de 2024, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, mediante la cual esa corporación revocó la sentencia de 19 de diciembre de 2023, dictada por el Juzgado Promiscuo de Familia de Chiriguaná y, en su lugar, declaró la carencia actual de objeto por circunstancia sobreviniente, con relación a la designación del representante de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de la corporación.

El 20 de febrero de 2024, allegó memorial con el que aportó i) copia del Acuerdo de 31 de diciembre de 2023, mediante el cual el Consejo Directivo de Corpocesar asignó las funciones de director general, a partir de 1° de enero de 2024, al señor Wilmer José Vásquez Molina, ii) copia de la decisión de segunda instancia antes referida, y iii) copia del Acta 001 de 14 de febrero de 2024 de la Notaría Primera del Círculo de Valledupar, contentiva de la diligencia de posesión de Wilmer José Vásquez Molina como director encargado de Corpocesar.

El fundamento para aportar estos medios de convicción lo hizo consistir en que constituyen circunstancias sobrevinientes a la presentación de la demanda de nulidad electoral, y radicó la importancia de su valoración «porque hacen parte del torticero e ilícito procedimiento de elección de quien hoy funge como directora».

Sostuvo que el acuerdo que designó al señor Wilmer José Vásquez Molina es

[7] Actuación 5 del expediente visible en la Sede electrónica para la gestión judicial, SAMAI.

SC 5780-6

legítimo y lo cobija la presunción de legalidad.

Frente a la providencia de tutela de segunda instancia allegada, sostuvo que con ella se demuestra «la jugarreta de quien ostenta el poder real de la Corporación desde hace 12 años (…) al interponer una tutela al filo del tiempo para la elección del Director y lograr espuriamente una decisión ilegal de primera instancia, a sabiendas que no había sustento legal, y que la misma la revocaría el superior, tal como ocurrió en el Tribunal Superior de Valledupar; pero logrando el objetivo ilegal, cual era elegir irregularmente al representante de las comunidades negras para hacer 7 votos, elegir a la Directora actual (…)».

Concluyó que, con la posesión del director encargado, indica que en la actualidad existen dos (2) directores elegidos y posesionados.

1.5.2. Parte demandada

A través de apoderado, la demandada intervino a través de escrito presentado el 22 de febrero de 2024, esto es, por fuera del término de traslado de la medida cautelar[8].

1.5.3. Gobernación del Cesar

Por conducto de apoderada, y «de acuerdo con la calidad que tiene la Señora Gobernadora del Departamento del Cesar como integrante del Consejo Directivo de Coporcesar», presentó escrito de intervención el 20 de febrero de 2024, esto es, vencido el término de traslado[9].

1.6 Ministerio Público

La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado no rindió concepto en relación con solicitud cautelar objeto de análisis.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

La Sala es competente para resolver sobre la admisión de la demanda contra el acto de elección de la señora Adriana Margarita García Arévalo como directora general de Corpocesar, e igualmente de la solicitud de suspensión provisional de los efectos del referido acto. Ello, con fundamento en lo dispuesto en el inciso final del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, el numeral 3° del artículo 149 del

[8] La providencia que ordenó correr traslado se notificó por estado de 12 de febrero de 2024, y se comunicó en esa fecha. El término transcurrió entre el 13 y el 19 de febrero de 2024.
[9] La providencia que ordenó correr traslado se notificó por estado de 12 de febrero de 2024, y se comunicó en esa fecha. El término transcurrió entre el 13 y el 19 de febrero de 2024.

SC 5780-6

mismo estatuto[10] y lo previsto en el artículo 13 del Acuerdo 80 del 12 de marzo de 2019 – Reglamento del Consejo de Estado.

2.2 Estudio sobre la admisión de la demanda

2.2.1. En relación con el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en los artículos 162 – modificado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021 – y 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se encuentra que la demanda se ajusta a las exigencias de forma allí establecidas, comoquiera que: **(i)** se designaron las partes debidamente; **(ii)** se expresó con precisión y claridad lo pretendido; **(iii)** se determinaron los hechos y omisiones que sustentan las pretensiones; **(iv)** se explicaron los fundamentos de derecho y su concepto de violación; **(v)** se aportaron las documentales en poder de la parte actora; **(vi)** se indicó el lugar y dirección de notificaciones de las partes y, **(vii)** se acompañó la demanda con los anexos correspondientes.

Ahora bien, resulta oportuno precisar que algunos de estos aspectos de forma fueron modificados por el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020[11], en cuyo artículo 6º trajo consigo las siguientes cargas procesales:

> **(i)** indicar el canal digital donde deben ser notificadas las partes, representantes y apoderados, testigos, peritos y cualquier tercero que deba ser citado al proceso[12];
>
> **(ii)** presentar la demanda en forma de mensaje de datos enviado a la dirección de correo electrónico de la sede judicial correspondiente, incluyendo los anexos debidamente digitalizados, según como se encuentren enunciados y enumerados en su cuerpo; y
>
> **(iii)** enviar a la dirección de correo electrónico de la parte demandada, copia de los escritos de demanda – con sus anexos y de forma simultánea con la radicación virtual del escrito inicial – y de subsanación, según sea el caso, excepto cuando se soliciten medidas cautelares o se desconozca el canal digital donde los demandados recibirán notificaciones; en esta última hipótesis se debe acreditar su envío físico. Por último, vale la pena precisar que la norma en mención despoja al demandante de la obligación de aportar

[10] 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 el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (…) 3. De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los Senadores, de los representantes a la Cámara, de los representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la junta directiva o consejo directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las comisiones de regulación. Se exceptúan aquellos regulados en el numeral 7, literal a), del artículo 152 de esta ley.

[11] Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

[12] El artículo 6º que contiene esta exigencia fue declarado exequible de manera condicionada, en el entendido de que en el evento en que el demandante desconozca la dirección electrónica de los peritos, testigos o cualquier tercero que deba ser citado al proceso, podrá indicarlo así en la demanda sin que ello implique su inadmisión (Sentencia C-420 de 2020, Corte Constitucional).

SC 5780-6

> copia física o electrónica del libelo inicial y sus anexos para el archivo del juzgado o para el traslado, lo que varía el alcance del artículo 166, numeral 5º del CPACA[13].

Estas modificaciones relacionadas con los requisitos de forma de la demanda, fueron reivindicadas por el legislador ordinario, al expedir la Ley 2080 de 2021 «Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 De 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la Jurisdicción», en cuyo artículo 35, varió y adicionó el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, reproduciendo algunos aspectos del citado decreto legislativo así:

> Artículo 35. Modifíquese el numeral 7 y adiciónese un numeral al artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:
>
> 7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, deberán indicar también su canal digital.
>
> 8. El demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado. Del mismo modo debe proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación se inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.
>
> En caso de que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda, la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado.

En cuanto al cumplimiento de la exigencia contemplada en el numeral 8º, se tiene que el demandante no tenía la obligación de asumir dicha carga procesal, al haber solicitado la adopción de una medida cautelar.

2.2.2. Frente al término de caducidad de 30 días del medio de control de nulidad electoral, de que trata el numeral 2º, literal a) del artículo 164 del CPACA, se advierte que, tratándose de actos de elección diferentes de aquellos que se declaran en audiencia pública, este plazo se contabiliza a partir del día siguiente al de su publicación, efectuada en la forma prevista en el inciso 1º del artículo 65 del citado estatuto procesal.

En el presente caso, se puede verificar que la demanda fue interpuesta en tiempo, pues el acto cuestionado data del 21 de diciembre de 2023 y aun cuando no se cuenta con la constancia de publicación y/o comunicación, a partir de la fecha de expedición del acto, los 30 días que prevé la normativa para el ejercicio

[13] **ARTÍCULO 166. ANEXOS DE LA DEMANDA.** A la demanda deberá acompañarse: (…)
5. Copias de la demanda y de sus anexos para la notificación a las partes y al Ministerio Público.

SC 5780-6

del medio de control de nulidad electoral, se cumplieron el 21 de febrero de 2024.

La demanda fue presentada el 6 de febrero de 2024, de manera que se entiende oportuna.

2.2.3. En relación con el extremo pasivo de la *litis,* vale la pena precisar que, en materia electoral, la legitimación en la causa por pasiva únicamente se predica de las personas que resultaron electas o nombradas, quienes como titulares del derecho subjetivo a ser elegido, que deviene del acto electoral cuya validez se controvierte, les compete en forma exclusiva la defensa de aquel. Por consiguiente, se tendrá a la señora Adriana Margarita García Arévalo como demandada.

Lo anterior, sin perjuicio de la vinculación especial que se hará de la autoridad que intervino en la adopción del acto acusado, esto es, el Consejo Directivo de Corpocesar, a través de sus miembros, quienes se deben integrar a esta *litis* por mandato expreso del artículo 277, numeral 2º del CPACA y podrán actuar en defensa de su actuación en el marco de expedición del acto acusado si a bien lo tienen.

2.3. La suspensión provisional de los efectos del acto

El artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 establece una fórmula innominada para la adopción de medidas cautelares, clasificándolas en preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, admitiendo en esta tipología cualquier clase de mecanismo que el juez encuentre necesario para garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia e impedir que el ejercicio del medio de control respectivo pierda su finalidad.

En este amplio catálogo, se contempló en el artículo 230[14] la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, como herencia del anterior estatuto, esto es, el Decreto 01 de 1984, el cual dedicaba el título XVII a regular esta figura, como la única cautela posible. Así las cosas, al coexistir en la actualidad, diferentes modalidades de medidas cautelares, concurren también distintos presupuestos para ordenarlas, teniendo siempre presente que la interpretación de los requisitos procesales para su procedencia, debe hacerse a la luz de la tutela judicial efectiva, que parte de reconocer que no solo las personas tienen el derecho de acudir a los órganos judiciales para formular su demanda, sino a que el objeto del litigio se le proteja desde el inicio del trámite a fin de asegurar la justicia material y que la sentencia cumpla su cometido.

[14] Ley 1437 de 2011. Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:
(…) 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo (…)

SC 5780-6

Según el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando se pretenda la suspensión provisional de los efectos del acto demandado, el solicitante debe cumplir los requisitos señalados en el inciso primero de dicha norma, que dispone:

> **Art. 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares**. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos, procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. (…)

Sobre el particular, esta Corporación ha destacado que la actual regulación de esta herramienta procesal no exige la «manifiesta infracción» de la norma superior, como lo ordenaba la legislación anterior, por lo que se advierte una variación significativa para su prosperidad. En efecto, en el antiguo régimen, para el decreto de la suspensión provisional del acto acusado, la jurisprudencia de esta alta corte exigía que la contrariedad con el ordenamiento superior debía ser ostensible, clara, manifiesta, flagrante o grosera, lo cual promovió que, en no pocas ocasiones, esta circunstancia hiciera casi imposible su viabilidad, afectando sustancialmente el propósito de la medida cautelar y el derecho la tutela judicial efectiva.

Esta Sala, en providencia de 12 de diciembre de 2019[15], indicó lo siguiente:

> 30. Al respecto, la doctrina ha destacado ([16]) que con la antigua codificación, -Código Contencioso Administrativo-, se requería para la procedencia de la suspensión provisional, la existencia de una manifiesta infracción de las disposiciones invocadas, esto es, infracción grosera, de bulto, observada prima facie. Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, basta que se presente una violación a las disposiciones señaladas como desconocidas, contravención que debe surgir del análisis por parte del juez, del acto demandado con las normas esgrimidas como transgredidas o, del estudio de las pruebas aportadas por el accionante con su escrito introductorio para que sea procedente la medida cautelar.
>
> 31. Así las cosas, el juez de lo contencioso administrativo debe efectuar un estudio y análisis de los argumentos expuestos por el demandante y confrontarlos junto con los elementos de prueba arrimados a esta etapa del proceso para efectos de proteger la efectividad de la sentencia, basado en los requisitos y en los criterios de admisibilidad de la medida cautelar de la cual se trata.

Acorde con lo anterior, en la actualidad, según el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, el juez administrativo está habilitado para confrontar el acto demandado y

[15] Consejo de Estado, Sección Quinta, Radicación número: 05001-23-33-000-2019-02852-01, M.P. Rocío Araújo Oñate.
[16] BENAVIDES José Luis. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo comentado y concordado. Ed. Universidad Externado de Colombia. 2013 pg. 496.

las normas invocadas como transgredidas, a partir de la interpretación de la ley y la jurisprudencia y la valoración de las pruebas allegadas con la solicitud, lo que implica hacer un estudio amplio, analítico y razonado, para verificar si se vulnera el ordenamiento jurídico, sin perder de vista que, en todo caso, se trata de una decisión temporal, que no implica prejuzgamiento, según las voces del artículo 229 *ibidem*[17]. Así mismo, aunque este presupuesto, puede coincidir con el examen del fondo de la *litis*, debe precisarse que, por tratarse de una medida provisional, producto de un juicio preliminar, no tiene carácter definitivo, pues, de conformidad con el artículo 235 *ibidem*, existe la posibilidad de modificarla o revocarla y aún de dictar un fallo desestimatorio de las pretensiones, caso en el cual, esta debe levantarse.

De otro lado, en el contencioso electoral, para que proceda la medida de suspensión provisional, debe establecerse que el acto acusado es violatorio de alguna de las disposiciones que se consideran infringidas en la demanda o en el acápite correspondiente del escrito introductorio, según lo dispone el artículo 231, aplicable a este trámite especial por remisión del artículo 296 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Lo anterior en tanto, el artículo 277 *ibidem,* norma especial para este tipo de procesos, establece que la solicitud debe estar contenida en el mismo escrito de demanda y resolverse en el auto admisorio, razón por la cual, resulta apenas razonable y acorde con la tutela judicial efectiva, que su decreto bien pueda fundarse en las razones invocadas tanto en el libelo inicial, si así fue solicitado, como en el escrito contentivo de la petición cautelar[18].

2.4. Estudio de la medida cautelar

2.4.1. Cuestión previa

El demandante, mediante escritos presentados los días 15[19] y 20[20] de febrero de 2024, aportó varios documentos frente a los cuales solicitó su valoración como medios de convicción.

La Sala se abstendrá de valorar la documentación aportada, toda vez que, como se expuso en el marco legal que rige la suspensión provisional, el juez contencioso administrativo debe efectuar el estudio de los argumentos de la medida cautelar y confrontarlos con los medios de prueba aportados en esa etapa del proceso, lo que significa que los documentos allegados con posterioridad no pueden hacer parte del análisis que corresponde.

---

[17] Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto del 29 de enero de 2014, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Rad. 11001-03-27-000-2013-00014-00 (20066).
[18] Consejo de Estado, Sección Quinta. Auto de rectificación jurisprudencial del 27 de febrero de 2020, Radicación No. 17001-23-33-000-2019-00551-01, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.
[19] Dentro del término de traslado de la solicitud cautelar, que transcurrió entre los días 13 y 19 de febrero.
[20] Por fuera del término de traslado de la solicitud de suspensión.

SC 5780-6

Lo anterior, claro está, sin perjuicio de la eventual incorporación de los referidos medios de convicción en el marco del debate probatorio del proceso, siempre que cumplan los requisitos de conducencia, pertinencia, utilidad y oportunidad.

2.4.2. Marco normativo

Como viene de explicarse, la parte actora en este asunto solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto de elección de la señora Adriana Margarita García Arévalo como directora de Corpocesar. Dicha petición la hizo en escrito separado de la demanda, con fundamento en los argumentos del concepto de la violación.

De cara a los cuestionamientos de legalidad que sustentan la solicitud de suspensión provisional, conviene hacer un breve pronunciamiento acerca de i) las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo Directivo, ii) el trámite de impedimentos y recusaciones contra los miembros del referido órgano, y iii) la designación del director general.

Surtido este análisis, se descenderá al caso concreto.

2.4.1. Reuniones del Consejo Directivo – ordinarias y extraordinarias

El Acuerdo 001 de 2023[21], «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**

[21] El demandante no aportó el Acuerdo 001 de 2023, sin embargo, la Sala consultó el texto de estos estatutos en la página web de Corpocesar, apreciable en el enlace: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.corpocesar.gov.co/files/2023/10/otros/ACUERDOS/Acuerdo_asamblea_corporativa_001_de_24_de_marzo_de_2023_organized.pdf

> **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.
> (…) (Negrillas de la Sala).

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 de antelación, y es posible tratar cualquier asunto de los que legal y estatutariamente corresponden al Consejo Directivo.

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, además del 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. Se podrá sesionar de manera virtual, siempre que se dispongan los medios tecnológicos que permitan deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva inmediata.

Ahora bien, tratándose de las reuniones para la elección del director general de Corpocesar que atañen al caso, 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.

2.4.3. 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, por virtud del artículo 2° *ibidem,* que posibilita la aplicación residual de esta preceptiva ante la ausencia de reglamentación de las normas especiales[22].

Sin embargo, dada la dificultad que traía la aplicación de tales preceptos frente a las recusaciones contra los miembros del Consejo Directivo, 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[23] y 16 de septiembre de 2021[24], donde además se insistió en que los escritos de recusación deben cumplir unos requisitos mínimos, es decir, una 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

[22] Sentencia de 23 de junio de 2016. Exp: 2016-0008-00.
[23] 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).
[24] Exp: 11001-03-28-000-2020-00076-00 (11001-03-28-000-2020-00075-00).

SC 5780-6

> Contencioso Administrativo.
>
> 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, siempre que cumpla los requisitos o carga de seriedad antes señalada, so pena de continuar el trámite.

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 ente autónomo que se debe surtir el trámite correspondiente de las recusaciones, aunque, valga insistir, ello solo es procedente siempre que no se 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.

2.4.4. 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.

2.5. Caso concreto

En esta etapa procesal está demostrado lo siguiente:

En primer lugar, en lo que atañe estrictamente a las censuras contra las actuaciones que precedieron a la elección acusada, mediante Acuerdo 008 de 14 de septiembre de 2023, el Consejo Directivo de Corpocesar adoptó el reglamento para el procedimiento de elección del director general de la corporación. Según su cronograma, la elección estaba prevista para el día 27 de octubre de 2023.

En segundo lugar, frente a los cargos que se sustentan en la participación del representante de las comunidades negras ante el consejo directivo, se tiene que, a través de proveído de 27 de noviembre de 2023, el Juzgado Promiscuo de Familia de Chiriguaná admitió la acción de tutela presentada por Henry Royero Parra contra Corpocesar y el señor Juan Aurelio Gómez Osorio, en su condición de representante de dichas comunidades[25]. En el auto se decretó la medida provisional de suspensión del acto que ordenó su designación.

La providencia no hace mención de las razones por las que el demandante presentó la solicitud de amparo aunque, según el contenido de las otras providencias aportadas, se colige que la pretensión de tutela perseguía que Corpocesar realizara las actuaciones legales tendientes a elegir en debida forma al representante de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de la corporación, cargo que se encontraba vacante con ocasión de la anulación de la elección del señor José Tomás Márquez Fragozo en esa dignidad.

El 12 de diciembre de 2023, el Juzgado Promiscuo de Familia de Chiriguaná dictó sentencia en el trámite de tutela destacado con anterioridad, concediendo el amparo de los derechos fundamentales deprecados y, en consecuencia, ordenó a Corpocesar realizar el trámite administrativo correspondiente y convocar a elecciones para designar al representante principal de las comunidades negras

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

ante el Consejo Directivo.

Por auto de 13 de diciembre de 2023, el despacho judicial bajo cita decretó la nulidad de lo actuado en el trámite de tutela en mención, y dispuso la vinculación de algunos consejos comunitarios.

A través de sentencia de primera instancia de 19 de diciembre de 2023, 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 (…)».

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 (…)».

La autoridad judicial consideró que Corpocesar incumplió el trámite legal previsto en el Decreto 1076 de 2015 para la elección del representante de las comunidades negras ante el consejo directivo de la corporación, situación que no solo desconoció los derechos del tutelante, sino de todas las comunidades que quisieran optar por tener un representante ante el referido órgano.

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.

El presidente de la reunión puso de presente la sentencia de tutela de 19 de diciembre de 2023, dictada por el Juzgado Promiscuo de Familia de Chiriguaná. 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 a la reunión de 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.

A través del Acuerdo 015 de 21 de diciembre de 2023, el Consejo Directivo de Corpocesar designó a Adriana Margarita García Arévalo como directora general de la corporación, para el periodo 2024-2027.

Del recuento probatorio descrito, la Sala advierte que, en este estado el proceso, no se cumplen los presupuestos para disponer la suspensión provisional del acto de elección demandado. A continuación, se hará el pronunciamiento frente a cada cargo que sustenta la solicitud de cautela.

Violación del artículo 28 del Acuerdo 001 de 2023

La parte actora cuestiona que la sesión extraordinaria de 21 de diciembre de 2023, en la que se eligió a la demandada como directora general de Corpocesar, i) no se convocó con los tres días de antelación que exige el reglamento, y ii) en la citación para la sesión que tuvo lugar en esa fecha, llevada a cabo el 15 de diciembre de 2023, se tratarían temas sobre actas y un proyecto de acuerdo, es decir, no se estableció que los asuntos a tratar serían resolver recusaciones, la elección en cuestión, y la aprobación del acuerdo de esa designación.

Al respecto, según se destacó, el artículo 28 del Acuerdo 001 de 2023[26] establece que la invitación a una sesión extraordinaria requiere de una antelación mínima de tres días hábiles a la fecha de la sesión, y no es procedente tratar cualquier asunto, toda vez que los temas deben limitarse a los que expresamente se enlistaron en la convocatoria.

Sin embargo, es necesario advertir que, en esta etapa del proceso, no se cuenta

[26] «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).

SC 5780-6

con elementos de convicción que arrojen certeza sobre los acontecimientos que sustentan el cargo de la solicitud cautelar.

En efecto, si bien la fecha del acto de elección de la demandada corresponde al 21 de diciembre de 2023, lo cierto es que no se aportó el acta o registro de alguna sesión del Consejo Directivo llevada a cabo en esa data, que permita establecer si, efectivamente, se trataron temas ajenos a los convocados en la supuesta citación de 15 de diciembre de 2023 la cual, vaga anotar, tampoco hace parte del acervo aportado en esta etapa.

De ahí que no sea posible determinar si la sesión de 21 de diciembre de 2023 se convocó para tratar temas relacionados con la aprobación de dos actas y del informe del plan de acción cuatrienal de Corpocesar, menos aún si en la misma se resolvieron recusaciones y se eligió a la directora general de la corporación.

En esas condiciones, en esta etapa del proceso no está demostrado i) que el 15 de diciembre de 2023 se realizó una citación al Consejo Directivo de Corpocesar para una sesión extraordinaria el 21 de diciembre de 2023, dirigida a tratar temas relacionados con la aprobación de actas y un informe del plan de acción cuatrienal de Corpocesar, ii) que esa sesión efectivamente se llevó a cabo, y iii) que en ella no se hubieran tratado los temas convocados, sino que se haya realizado la designación de la directora general de la corporación.

Por consiguiente, no se evidencia la violación del artículo 28 del Acuerdo 008 de 2023.

Violación del artículo 4 del Acuerdo 008 de 2023

El demandante considera que se desconoció esta disposición toda vez que, de acuerdo con su tenor literal, los miembros del Consejo Directivo quedaron convocados para asistir a las sesiones extraordinarias en la modalidad presencial, sin embargo, la sesión de 21 de diciembre de 2023 se realizó de manera virtual.

En efecto, 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, que para efectos del proceso de elección «los miembros del Consejo Directivo quedan convocados para asistir a las sesiones extraordinarias en la modalidad presencial (…)».

No obstante, se reitera que las pruebas aportadas no dan cuenta de que el 21 de diciembre de 2023 el Consejo Directivo de Corpocesar se haya reunido, pues no se aportó acta o registro de alguna sesión realizada en esa fecha, que permita verificar la asistencia en la modalidad virtual de los miembros del órgano de dirección.

Por lo tanto, al no estar demostrado que la referida sesión del consejo directivo se desarrolló con la presencia virtual de sus miembros, no se advierte la violación del artículo 4 del Acuerdo 008 de 2023.

Violación del artículo 15 del Acuerdo 008 de 2023

Según el fundamento de este reparo, el 15 de diciembre de 2023 se convocó a una sesión extraordinaria para el día 21 de diciembre de 2023, con la finalidad de tratar asuntos relacionados con la aprobación de dos actas y de un informe sobre el plan de acción cuatrienal de Corpocesar, sin mención alguna acerca de que en esa sesión se designaría al director general de Corpocesar para el periodo 2024-2027.

Sobre este aspecto, como se destacó en el marco legal de este proveído, el artículo décimo quinto del Acuerdo 008 de 14 de septiembre de 2023 señala que 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[27].

Por ende, la norma no prevé el supuesto cuya desatención advierte el demandante, relacionado con la limitación de los temas a tratar en las convocatorias a las sesiones del Consejo Directivo, más bien se refiere a la naturaleza de la sesión en la que se haría la designación (ordinaria o extraordinaria), la fecha, hora, lugar y modalidad que establece el reglamento (presencial), y la publicidad del acto de elección.

Las inconsistencias que el demandante advierte con ocasión de la presunta variación de los temas que se debían abordar en la sesión de 21 de diciembre de 2023, es decir, que en lugar de haber tratado los asuntos de la citación, se eligió a la directora de la corporación, se enmarcan en la prohibición de discutir materias no convocadas prevista en el artículo 28 estatutario, cuya violación no está probada en esta etapa del proceso.

---

[27] 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”.

SC 5780-6

Por lo demás, la Sala insiste en que no está demostrado que el 15 de diciembre de 2023 se haya convocado al Consejo Directivo de Corpocesar a una sesión extraordinaria para el día 21 siguiente, por lo que no se tiene certeza de los temas que se debían discutir en esa oportunidad, y menos aún que en ella se haya elegido a la directora de la corporación.

Violación del artículo 2.2.8.5.1.1 del Decreto 1076 de 2015

Según el demandante, se violó esta disposición por haberse designado al 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 que para el efecto prevé esta norma. Destacó que, con este consejero, se conformó el *quorum* decisorio y deliberatorio que permitió la elección de la demandada.

Esta disposición prevé el procedimiento para la elección del representante de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de las corporaciones autónomas regionales[28].

De ahí que sea del caso concluir que dicha norma no es aplicable al proceso de formación del acto de elección del director general.

Ahora bien, el reparo del actor precisa que, con la elección del señor Márquez Fragozo se conformó el *quorum* que permitió la elección de la demandada.

Sin embargo, y al margen de la legalidad de dicha designación, se reitera que en esta etapa no se cuenta con el material probatorio que permita establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar bajo las cuales se desarrolló la sesión en la que, al parecer, fue elegida la demandada, por lo que no es posible determinar si el representante de las comunidades negras participó en ella como miembro del Consejo Directivo.

Con todo, es preciso no perder de vista que, bajo el texto del artículo 88 de la Ley 1437 de 2011[29], el acto de elección del representante de las comunidades negras

[28] ARTÍCULO 2.2.8.5.1.1. Convocatoria. Para la elección del representante y suplente de las comunidades negras a que se refiere el artículo 56 de la Ley 70 de 1993, ante el Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales, el Director General de la respectiva Corporación formulará invitación pública a los respectivos Consejos Comunitarios, en la cual se indicarán los requisitos para participar en la elección, así como el lugar, fecha y hora para la celebración de la reunión en la cual se hará la elección.
La convocatoria se publicará en una sola oportunidad en un diario de amplia circulación regional o nacional con treinta (30) días de anterioridad a la fecha de realización de la elección, y se difundirá por una sola vez por medio radial o televisivo.

[29] «ARTÍCULO 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar».

SC 5780-6

ante el Consejo Directivo de Corpocesar está amparado por la presunción de legalidad, de manera que, mientras esta jurisdicción no lo haya suspendido o anulado, tiene la vocación de producir efectos jurídicos por virtud de su carácter ejecutorio[30].

Así mismo, según se acreditó en esta etapa procesal, la elección de este miembro del Consejo Directivo de Corpocesar tuvo lugar con ocasión del acatamiento de una orden judicial, que impuso al órgano en mención convocar ese proceso electoral.

Conviene advertir que la elección de este representante no es materia de controversia en este asunto, toda vez que el juicio de legalidad que corresponde a esta judicatura, en esta oportunidad, recae sobre el Acuerdo 015 de 21 de diciembre de 2023, por medio del cual el Consejo Directivo de Corpocesar eligió a su directora general, tal cual se desprende de las pretensiones de la demanda.

Violación del artículo 12 de la Ley 1437 de 2011

El demandante advirtió que el Consejo Directivo de Corpocesar, en la sesión de 21 de diciembre de 2023, no resolvió en debida forma las recusaciones que la Procuraduría General de la Nación le remitió para el efecto, puesto que no les impartió el trámite previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011.

Sin embargo, con la demanda no se aportaron medios de convicción que permitan a la Sala establecer si las recusaciones que, al parecer, se presentaron contra los miembros del Consejo Directivo cumplían los requisitos legales para ser tramitadas, y tampoco se cuenta con acta o registro de la sesión correspondiente que permita conocer de qué manera fueron resueltas, y si ello fue conforme lo señala la ley o el reglamento.

Lo anterior en la medida en que no se aportaron las recusaciones para que la Sala, a partir de su contenido, pueda verificar si cumplían la carga de seriedad correspondiente que diera lugar a suspender la sesión de elección o si, por el contrario, ante la ausencia de requisitos se debía continuar el trámite.

Tampoco se cuenta con el acta o registro de la sesión que presuntamente se llevó a cabo el 21 de diciembre de 2023, por lo que en este momento no es posible conocer si el Consejo Directivo resolvió las recusaciones conforme a derecho.

Con todo, el cargo sobre este particular no expuso mayor alcance al argumento,

[30] Ley 1437 de 2011: «ARTÍCULO 89. Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades. Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional».

SC 5780-6

más allá de la advertencia de no haberse resuelto las recusaciones en debida forma según lo dispone el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011.

Violación del artículo 29 de la Constitución Política

El demandante mencionó que a los miembros del Consejo Directivo de Corpocesar, en su condición de servidores públicos, les correspondía acatar la Constitución Política y la ley, y son responsables por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Se observa que la omisión que alega la parte actora, esto es, no haber acatado la Constitución y la ley, se enmarca en el mandato superior consagrado en el artículo 123 de la Carta, de acuerdo con el cual «Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento». Del mismo modo, la responsabilidad de los servidores públicos por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones está consagrada en el artículo 6° *ibidem*[31].

Al respecto, más allá de la generalidad de la censura, la Sala insiste en que no se aportaron medios de prueba que permitan establecer si el Consejo Directivo de Corpocesar se apartó del cumplimiento de dictados legales que rigen el proceso de elección de su director general y, por ende, que se haya apartado de las disposiciones superiores bajo cita.

Violación del proceso de elección por parte del juez promiscuo de familia de Chiriguaná

La Sala observa que los reparos de este cargo se refieren a la designación del señor José Tomás Márquez Fragozo como representante de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de Corpocesar, y las inconsistencias en que presuntamente incurrió el juez de tutela al suspender los efectos de la elección del señor Juan Aurelio Gómez Osorio en esa dignidad.

Sobre el particular, se insiste en que el acto de elección del señor Márquez Fragozo, como representante de las comunidades negras no es materia de controversia en este proceso, toda vez que en esta oportunidad la Sección Quinta del Consejo de Estado tendrá que resolver acerca de la legalidad del Acuerdo 015 de 21 de diciembre de 2023, por medio del cual el Consejo Directivo de Corpocesar eligió a Adriana Margarita García Arévalo como su directora general.

De igual manera, las decisiones de los jueces no forman parte del control de legalidad del acto de elección, por lo que los reparos contra estas deberán plantearse por las vías legales pertinentes.

[31] «ARTÍCULO 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones».

SC 5780-6

2.5. Conclusión

Conforme con lo aquí expuesto, la Sala no encuentra configurados los requisitos necesarios para decretar la medida cautelar solicitada, habida cuenta que, de las pruebas allegadas, no se advierte el desconocimiento de las disposiciones cuya violación se alega, aspecto que será despejado una vez se recauden, legal y oportunamente, los correspondientes elementos probatorios que analizará la Sala en la sentencia que ponga fin a la *litis*.

Así las cosas, la Sala denegará la solicitud de suspensión provisional, toda vez que, en esta etapa preliminar, no es posible advertir la infracción invocada por el actor, precisando que tal determinación no implica prejuzgamiento, de acuerdo con el artículo 229 del CPACA.

2.6. Otras decisiones

Se aportó poder otorgado al abogado Carlos Mario Isaza Serrano, identificado con la cédula de ciudadanía 17.971.535 de Villanueva, y portador de la tarjeta profesional 56055, expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, con el fin de que ejerza la representación judicial de la demandada Adriana Margarita García Arévalo dentro del proceso de la referencia. Al cumplir dicho mandato con los requisitos de ley, habrá de reconocérsele personería para el efecto en los términos de aquel.

De igual modo, se reconocerá personería a la abogada Blanca Katiusca Sánchez Jiménez, identificada con la cedula de ciudadanía 49.795.936, en su condición de jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Gobernación del Cesar, según nombramiento efectuado mediante el Decreto 000001 de 1° de enero de 2024, y el acta de posesión del día 9 siguiente, con facultades para representar judicialmente al ente territorial según el acto de delegación plasmado en el Decreto 000020 de 23 de enero de 2012.

Conforme con lo anterior, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

3. RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR la demanda de nulidad electoral instaurada por el señor Limber Antonio Redondo de Armas, contra el acto de elección de la señora Adriana Margarita García Arévalo como directora de la Corporación Autónoma Regional del Cesar, Corpocesar, periodo 2024-2027, contenido en el Acuerdo 015 de 21 de diciembre de 2023, proferido por el Consejo Directivo. En consecuencia, se dispone:

1. Notificar personalmente a la señora Adriana Margarita García Arévalo, en la

forma prevista en el numeral 1º del artículo 205 del CPACA, esto es, enviando copia digital de la presente providencia a la dirección electrónica suministrada por la parte actora. En caso de no poder efectuarse dicha diligencia, continúese con el trámite establecido en los literales b) y c) del numeral 1 del artículo 277 del CPACA.

2. Notificar personalmente, a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico dispuesto para recibir notificaciones judiciales, conforme con lo establecido en los artículos 197 y 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, a los siguientes sujetos procesales:

a) Al Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar, Corpocesar, en virtud de lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 277 del CPACA.

b) Al Ministerio Público, según lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 277 del CPACA.

3. Notificar por estado a la parte actora, de acuerdo con lo previsto en el numeral 4 del artículo 277 del CPACA.

4. Correr traslado de la demanda por el término de quince (15) días, acorde con lo preceptuado en el artículo 279 del CPACA, en concordancia con el numeral 2º del artículo 205 *ibidem.*

5. Adviértasele a la autoridad vinculada que durante el término para contestar la demanda deberá allegar de forma íntegra los documentos donde consten los antecedentes del acto acusado, que se encuentren en su poder, y que el incumplimiento de este deber legal constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto (art. 175 parágrafo 1° del CPACA).

6. Informar a la comunidad sobre la existencia del proceso por medio de la página web de esta corporación, como lo ordena el numeral 5º del artículo 277 del CPACA.

7. Remitir al buzón de correo electrónico de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado copia electrónica de la presente providencia, en conjunto con la demanda y sus anexos, en cumplimiento al mandato del artículo 199, inciso final del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

SEGUNDO: NEGAR la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto de elección de la señora Adriana Margarita García Arévalo como directora general de la Corporación Autónoma Regional del Cesar, Corpocesar, por las razones expuestas en la parte motiva.

TERCERO: RECONOCER personería a los abogados Carlos Mario Isaza Serrano, identificado con la cédula de ciudadanía 17.971.535 de Villanueva, y

portador de la tarjeta profesional 56055 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, para actuar como apoderado de la demandada, y Blanca Katiusca Sánchez Jiménez, identificada con la cédula de ciudadanía 49.795.936, como apoderada de la Gobernación del Cesar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

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

SC 5780-6