



Demandantes: Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz y otros
Demandados: Miembros del Consejo Directivo de
la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la
Meseta de Bucaramanga
Radicado: 68001-23-33-000-2023-00189-02 Acum

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá, D.C., primero (1º) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 68001-23-33-000-2023-00189-02 Acum¹
Demandantes: Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz y otros
Demandados: Miembros del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDBM)
Tema: Requisitos y trámite de recusaciones al interior de corporaciones públicas. Confirma declaratoria de nulidad.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la gobernación de Santander, contra la providencia del 7 de noviembre del 2023, dictada por el Tribunal Administrativo del mismo departamento, que declaró la nulidad del Acta 038 de 24 de febrero de 2023, contentiva de la elección de los 4 alcaldes² que integran el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (en adelante CDBM).

I. ANTECEDENTES

1. Las demandas

1. Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz³; Jairo Castellanos Amado⁴; Mónica Jeannette Román Pinilla⁵ y Ana Francisca Coronado Gómez⁶, presentaron demandas, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, contra el Acta 038 de 24 de febrero de 2023, contentiva de la elección de los 4 alcaldes que

¹ Se acumuló con los expedientes 68001-23-33-000-2023-00175; 68001-23-33-000-2023-00216-00 y 68001-23-33-000-2023-00180-00.

² De los municipios de Piedecuesta, Charta, Rionegro y Matanza.

³ Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, demandante del proceso 2022-00189. Se recalca que esta demanda fue inicialmente presentada ante esta Sección, ante lo cual, el magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio, por medio de auto del 19 de abril del 2023, remitió el asunto por competencia al Tribunal Administrativo de Santander.

⁴ Demandante del proceso 2022-00175. Esta demanda también fue presentada ante esta Corporación, ante lo cual, por medio de auto del 12 de abril del 2023, la magistrada Rocío Araújo Oñate dispuso remitirlo por competencia al Tribunal Administrativo de Santander.

⁵ Demandante del proceso 2022-00216. Esta demanda también fue presentada ante esta Corporación, ante lo cual, por medio de auto del 5 de mayo del 2023, la magistrada Rocío Araújo Oñate dispuso remitirlo por competencia al Tribunal Administrativo de Santander.

⁶ Demandante del proceso 2022-00180. Esta demanda también fue presentada ante esta Corporación, ante lo cual, por medio de auto del 17 de abril del 2023, el magistrado Luis Alberto Álvarez Parra dispuso remitirlo por competencia al Tribunal Administrativo de Santander.



integran el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (en adelante CDMB).

2. Al revisar las demandas, se advierte que los actores solicitan que se declare nula el Acta 038 de 24 de febrero de 2023, que contiene la elección de los integrantes del consejo directivo de la CDMB, y, en consecuencia, se ordene a la Asamblea Corporativa de la entidad realizar un nuevo proceso para la elección de dichos dignatarios.

2. Fundamentos fácticos

3. Los demandantes afirmaron que, en la sesión de la Asamblea Corporativa Ordinaria de la CDMB, del 24 de febrero del 2023, se presentaron tres (3) escritos de recusación contra sus miembros, en procura de que no hicieran parte de la discusión y decisión de elegir a los alcaldes que integrarían el consejo directivo, las cuales afectaban el *quórum* deliberatorio y decisorio de la corporación. Por tanto, en su criterio, se debió suspender la reunión y remitirlas a la procuraduría regional del departamento, según lo dispone el artículo 12 de la Ley 1437 del 2011.

4. Las tres (3) recusaciones se presentaron el 24 de febrero del 2023, es decir, el mismo día de la sesión y fueron expuestas en el recinto, así:

1. Juan Carlos Reyes Novoa, director general de la CDMB, recusó a 13⁷ de los 14 miembros de la asamblea. Sostuvo que esa corporación inició procesos administrativos sancionatorios contra entes territoriales, por el reiterado incumplimiento de sus obligaciones ambientales, estando los representantes legales (alcaldes), vinculados mediante autos de apertura.

2. La señora Yulia Moraima Rodríguez Esteban, alcaldesa de Girón, recusó a Mauricio Aguilar Hurtado, gobernador de Santander y a Javier Orlando Acevedo Beltrán, alcalde (E) de Girón, por haber incurrido en las causales de los numerales 1, 4 y 15 del artículo 11 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA).

Como fundamento expuso que, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sede de tutela, ordenó el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y a elegir y ser elegida y, en consecuencia, dispuso la suspensión de los efectos de la Resolución 270040 del 22 de noviembre del 2022, por medio de la cual se designó al señor Javier Orlando Acevedo Beltrán como alcalde encargado del municipio de Girón.

En ese orden, adujo que el señor Javier Orlando Acevedo Beltrán no podía participar en la asamblea por virtud de la orden de tutela impartida por la

⁷ 1. Gobernador de Santander. 2. Javier Orlando Acevedo, alcalde de Girón. 3. Miguel Ángel Moreno Suárez, alcalde de Floridablanca. 4. Hernán Bautista Moreno, alcalde de Vetas. 5. Mario José Carvajal, alcalde Piedecuesta. 6. Álvaro Rojas Toloza, alcalde de Charta. 7. Juan Carlos Cárdenas, alcalde de Bucaramanga. 8. Rubén Darío Villabona alcalde de Rionegro. 9. Ana Francisca Coronado alcaldesa de Surata. 10. Genny Gamboa Guerrero, alcaldesa de California. 11. Cesar Armando Lozada, alcalde de Matanza. 12. Elkin Pérez Suárez, alcalde de Tona. 13. Wilmer Barrios Cote, alcalde del Playón.



Sección Cuarta que, a su juicio, no fue acatada por el gobernador de Santander.

En consecuencia, el gobernador de Santander «tendría más votos» a la hora de realizar la elección de los cuatro (4) miembros del consejo directivo.

3. Ana Francisca Coronado recusó al gobernador de Santander y a Javier Alonso Villamizar Suárez, alcalde (E) del municipio de Suratá.

Para sustentar su petición, indicó que la Contraloría General de Santander, con Resolución 000096 de 17 de febrero del 2023, ordenó suspenderla del ejercicio del cargo de alcaldesa de Suratá. Por su parte, el gobernador dictó la Resolución 3173 del 22 de febrero del 2023, para cumplir la suspensión y, en consecuencia, designó provisionalmente como alcalde encargado al señor Javier Alonso Villamizar Suárez.

Manifestó que con los actos proferidos por la contraloría departamental y del gobernador de Santander, se buscaba «privarla del ejercicio de sus funciones» como alcaldesa de Suratá y con ello «impedirle su participación» porque no pertenece al mismo grupo político. Por tanto, el gobernador recusado «tendría más votos a favor» para la conformación del consejo directivo.

5. Los actores precisaron que el gobernador de Santander, presidente de la asamblea, propuso rechazar la recusación del señor Juan Carlos Reyes Novoa, porque, según su dicho, no cumplía con los requisitos formales «en cuanto a las razones que la fundamentaban», esto de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado⁸. Agregó que, a su juicio, las actuaciones sancionatorias mencionadas se adelantan contra los entes territoriales como personas jurídicas y no contra los alcaldes como personas naturales.

6. Dicha proposición fue aprobada por el gobernador de Santander y los alcaldes de Piedecuesta, Floridablanca, Girón (E), California, Suratá, Matanza, Charta, Tona, El Playón, Rionegro y la delegada del municipio de Bucaramanga.

7. Luego, para resolver las recusaciones presentadas por las señoras Ana Francisca Coronado y Yulia Moraima Rodríguez Esteban, el gobernador de Santander nombró como presidenta *ad hoc* a la alcaldesa del municipio de California y fueron rechazadas por la mayoría de los miembros de la asamblea.

8. Acto seguido, se procedió a elegir a quienes integrarían el Consejo Directivo de la CDMB y resultaron elegidos los alcaldes de Piedecuesta, Rionegro, Charta y Matanza.

3. Normas violadas

9. A juicio de los actores, en el presente caso, se vulneraron los artículos 29 de la Constitución Política; 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011; 25 de la Ley 99 de

⁸ Que no precisó.



Demandantes: Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz y otros
Demandados: Miembros del Consejo Directivo de
la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la
Meseta de Bucaramanga
Radicado: 68001-23-33-000-2023-00189-02 Acum

1993; 2.2.8.4.1.15 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015; 13, 14, 19 y 20 de la Resolución 1890 de 2006 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y los Estatutos de la CDMB.

4. Concepto de la violación

10. Los demandantes afirmaron que las recusaciones (contra 13 de los 14 miembros de la CDMB), afectaron el *quórum* decisorio y deliberatorio, por tanto, se debió suspender la sesión y remitir los escritos ante la procuraduría regional del departamento, para su trámite y resolución, como lo exige el artículo 12 de la Ley 1437 del 2011.

11. Sin embargo, la asamblea optó por rechazar las recusaciones y seguir adelante con la sesión, esto con presencia y participación de los recusados, incumpliendo con el trámite legalmente establecido.

12. Expusieron que era evidente que el alcalde (E) de Girón no podía participar en la sesión, pues por orden de tutela, la señora Yulia Moraima Rodríguez Esteban debía retornar a su cargo de alcaldesa de dicho municipio el 23 de febrero de 2023. Sin embargo, la sesión se celebró el 24 del mismo mes y año sin que el gobernador acatara lo dispuesto por el juez constitucional.

13. Finalmente, objetaron que se haya permitido que participara el alcalde (E) del municipio de Suratá, pues, aunque existieron unos actos administrativos de la contraloría departamental que suspendieron a la señora Ana Francisca Coronado Suárez en el ejercicio de dicho cargo, estos no se encontraban en firme para el día de la sesión.

14. Debido a lo anterior, mencionaron que se comprobó la indebida conformación del *quórum* de la asamblea, de conformidad con el artículo 25 de la Ley 99 de 1993, el artículo 2.2.8.4.1.15. del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 y el artículo 13 de los Estatutos de la CDMB (Resolución 1890 de 2006).

5. Trámite inicial

15. En los procesos acumulados, el tribunal decidió suspender los efectos del acto acusado, decisión que fue confirmada por esta colegiatura en auto del 30 de agosto del 2023.

6. Contestaciones

6.1. Municipios de Matanza, Piedecuesta, Río Negro, El Playón, Floridablanca y departamento de Santander

16. La Sala agrupa los argumentos presentados, de la siguiente manera:



Demandantes: Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz y otros
Demandados: Miembros del Consejo Directivo de
la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la
Meseta de Bucaramanga
Radicado: 68001-23-33-000-2023-00189-02 Acum

17. Manifestaron que se oponían a la prosperidad de las pretensiones de la demanda. En su criterio, la decisión de rechazar de plano las recusaciones no fue arbitraria, sino que se fundó en la jurisprudencia del Consejo de Estado⁹.

18. Además, consideraron que los reproches de la demanda no tienen respaldo probatorio, sino que se fundan en interpretaciones subjetivas sobre el trámite de los impedimentos y recusaciones.

6.2. La CDMB

19. Respaldo el decreto de la nulidad del acto acusado pues, en su sentir, se incumplió con el trámite que debió darse de conformidad con el artículo 12 de la Ley 1437 del 2011, ya que las recusaciones sí cumplían con los requisitos formales.

6.3. Municipios de Bucaramanga y Lebrija

20. Por medio de sus representantes, manifestaron que se atenían a la interpretación que hiciera el tribunal. Por tanto, indicaron que en el caso se debe determinar si las recusaciones cumplieron los requisitos para ser tramitadas, según lo dispone el artículo 12 de la Ley 1437 del 2011.

7. Trámite posterior

21. En auto del 9 de junio del 2023, se decidió la acumulación de todos los procesos¹⁰, teniendo como expediente principal del 2023-00189.

22. En providencia del 5 de septiembre del 2023, se negaron las excepciones de inepta demanda por indebida escogencia de la acción¹¹ y por ausencia del concepto de la violación¹².

23. Luego, en auto del 14 de septiembre del 2023, se dispuso el trámite de sentencia anticipada; se decretaron las pruebas aportadas con la demanda y la contestación, y se fijó el litigio en los siguientes términos:

Bajo este orden de ideas la **FIJACIÓN DEL LITIGIO** en el presente asunto estará orientado a determinar si:

2.1. Debe declararse la nulidad del acto administrativo de elección por medio del cual la Asamblea Corporativa de la CDMB, eligió los 4 alcaldes que representarían en el Consejo Directivo a los municipios de la jurisdicción, realizada en audiencia el 24 de febrero de 2023 en las instalaciones principales de la CDMB, por haber sido expedido irregularmente, violando de

⁹ Sentencia de la Sección Quinta del 18 de marzo de 2021, con magistrada ponente Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez radicados 11001-03-28-000-2019-00084-00 y 11001-03-28-000-2020-00024-00.

¹⁰ Le correspondió a la magistrada Francy del Pilar Pinilla la ponencia de los procesos acumulados.

¹¹ Propuesta por los municipios de Piedecuesta y Matanza.

¹² Formulada por el municipio de Piedecuesta.



Demandantes: Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz y otros
Demandados: Miembros del Consejo Directivo de
la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la
Meseta de Bucaramanga
Radicado: 68001-23-33-000-2023-00189-02 Acum

forma directa de (sic) la Constitución y la Ley por falta de competencia de los integrantes de la Asamblea Corporativa al no acatar el trámite que se debía dar a las recusaciones presentadas en contra de trece (13) miembros de los catorce (14) pertenecientes a la asamblea corporativa, trámite contenido los artículos 11 y 12 de la ley 1437 de 2011 e inobservando que se afectaba el quorum para decidir.

O si, por el contrario, conforme a la defensa de los demandados,

2.2. No existe vicio alguno que imponga declarar la nulidad del acto referido, ajustándose la elección de dignatarios a las normas constitucionales y legales, resultando improcedente el trámite de recusaciones. (Negritas y subrayado conforme al texto).

24. En providencia del 28 de septiembre del 2023, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que presentara su concepto.

8. Alegatos de conclusión

8.1. Municipios de Rionegro, Floridablanca, Piedecuesta

25. Reiteraron, en esencia, los argumentos de las contestaciones, en las que sus representantes adujeron que el acto demandado se presume legal y que las recusaciones se tramitaron en debida forma.

8.2. La CDMB y municipio de Bucaramanga

26. Sus representantes consideraron que la elección demandada debe anularse, pues no se hizo el trámite legalmente establecido a las recusaciones que se presentaron, tal como lo dispone el artículo 12 de la Ley 1437 del 2011, en la medida en que se afectó el *quórum* para deliberar y decidir.

8.3. El Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios (demandante) consideró que se debe declarar la nulidad del acto acusado, pues con la recusación que se presentó contra 13 de los 14 miembros de la Asamblea, se afectó el *quórum* deliberatorio y decisorio. Ello es así, pues según los estatutos de la CDMB, este se alcanza con la presencia de más de la mitad de los representantes legales, teniendo en cuenta que el consejo directivo se compone de 14 integrantes, el *quórum* se logra con al menos 8 integrantes.

27. Por tanto, consideró que la recusación debió ser remitida a la Procuraduría, como lo exige el artículo 12 de la Ley 1437 del 2011 y, por tanto, la sesión debió suspenderse. Así, al haber continuado la reunión y proceder a elegir a los demandados, actuó sin competencia, violó el debido proceso y vulneró el precedente del Consejo de Estado sobre el trámite que se debe dar a las recusaciones.



10. Sentencia de primera instancia

28. El Tribunal Administrativo de Santander declaró la nulidad del acto acusado. Luego de analizar el precedente de esta Corporación sobre los requisitos que deben reunir los escritos para ser considerados como recusaciones, consideró que, en este caso, el presentado contra 13 de los 14 de los miembros de la Asamblea de la CDMB cumplió con esas exigencias.

29. Arribó a dicha conclusión porque encontró probado que: i) identificaron al recusante y los recusados; ii) se invocó la causal del numeral 1° del artículo 11 de la Ley 1437 del 2011 que alude al conflicto de intereses y iii) se cumplió con la carga argumentativa requerida al exponer que, la CDMB ha iniciado sendos procesos sancionatorios ambientales a las entidades territoriales vinculando a los respectivos representantes legales recusados, por lo que, con esta vinculación se advierte un interés que podría afectar las decisiones que se tomen en asamblea, incluso con miras a favorecer el resultado de dichos procesos.

30. En ese sentido, como las recusaciones fueron presentadas contra 13 de los 14 integrantes de la Asamblea Corporativa, el *quórum* para deliberar y decidir se vio afectado, motivo por el cual, se debieron remitir a la Procuraduría General de la Nación, como lo exige el artículo 12 de la Ley 1437 del 2011.

31. Además, precisó que no es de recibo que los miembros recusados hayan decidido rechazar las recusaciones por carecer de requisitos formales, ya que lo hicieron porque, en su criterio, los procesos sancionatorios se dirigieron contra la entidad y no el funcionario, argumento de fondo que debió ser decidido por la autoridad competente para decidir las recusaciones y no por los alcaldes recusados, pues se insiste no es un argumento que aluda a la formalidad del escrito que contiene la recusación sino a debatir su prosperidad.

32. Finalmente, en relación con las recusaciones formuladas por Ana Francisca Coronado en contra del Gobernador de Santander y el alcalde de Suratá, así como la suscrita por Yulia Moraima Rodríguez contra el Gobernador de Santander y el alcalde de Girón, el tribunal consideró que también cumplen los requisitos de forma.

33. Sin embargo, precisó que la omisión del trámite que ordena la ley para esas recusaciones, conforme a lineamientos jurisprudenciales, no tendría incidencia en la elección, pues el *quórum* no se habría afectado, pues de 14 asistentes solo tres estarían vetados para elegir, como sí acontece con las recusaciones que se presentaron contra 13 de los miembros.

11. Recurso de apelación

34. Por medio de representante, **el departamento de Santander** apeló la decisión asumida por el tribunal, en su criterio, los escritos de recusación presentados ante la CDMB no cumplieron los requisitos exigidos por esta Sala



Electoral para ser tramitados, en los términos del artículo 12 de la Ley 1437 del 2011.

35. Luego de hacer un recuento sobre lo que esta corporación ha entendido por el conflicto de intereses, manifestó que los escritos presentados no contienen hechos claros en los que se soporte el supuesto interés directo de los miembros en la elección, ni tampoco se aportaron pruebas que acreditaran lo alegado.

36. Sobre la recusación formulada por Yulia Moraima Rodríguez Esteban, indicó que el fallo de tutela sobre el cual se fundó la recusación no es una situación que demuestre conflicto de interés. Además, estos hechos no tienen ninguna relación con la elección de los miembros que integran el consejo directivo.

37. Por tanto, pidió que se revocara el fallo de primer grado y se mantuviera incólume la presunción de legalidad del acto acusado, pues los escritos presentados se tramitaron en debida forma, ya que no reunieron las exigencias para ser considerados como recusaciones.

12. Trámite en segunda instancia

38. El 6 de diciembre del 2023¹³, se admitió la apelación. Además, se ordenaron los traslados de ley.

13. Oposición al recurso de apelación

39. La **CDMB**, por medio de representante¹⁴, se opuso a los argumentos de la apelación. A su juicio, las recusaciones presentadas contra 13 de los 14 miembros sí cumplieron con los requisitos formales para ser tramitados. En ese orden, debían ser remitidos a la Procuraduría General de la Nación, en los términos del artículo 12 de la Ley 1437 del 2011.

14. Alegatos de conclusión en segunda instancia

40. El representante de la **CDMB**¹⁵ consideró que debe mantenerse la decisión de primer grado, para lo cual, en esencia, formuló los mismos argumentos presentados a lo largo del proceso y al oponerse al recurso de apelación.

41. El **Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios**¹⁶, que actúa como demandante en el proceso, consideró que debe mantenerse la decisión del tribunal, con base en las mismas razones dadas en las etapas procesales de este asunto.

¹³ Índice 5 Samai.

¹⁴ Índice 10 Samai.

¹⁵ Índice 11 Samai.

¹⁶ Índice 13 Samai.



II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

42. De conformidad con los artículos 150, 152 numeral 7.a¹⁷, 243 numeral 5¹⁸ del CPACA, así como también el Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Corporación es competente para conocer en segunda instancia, dado que se trata de una apelación interpuesta contra la providencia del Tribunal Administrativo de Santander que declaró la nulidad del acto demandado y es la Sección Quinta, en este caso, quien debe conocer del asunto, porque se demandó la elección de miembros del consejo directivo de la CDMB, especialidad de la Sala Electoral (art. 13 del Reglamento).

2. Problema jurídico

43. A partir de los fundamentos de la apelación expuestos, se deberá determinar si se revoca, modifica o confirma la sentencia del Tribunal Administrativo de Santander, en cuanto declaró la nulidad de la elección de los integrantes del Consejo Directivo de la CDMB.

44. Para solucionar la anterior cuestión, la Sala revisará la posición de la Sección Quinta sobre el trámite de las recusaciones en corporaciones públicas y luego se decidirá el caso concreto.

3. El trámite de las recusaciones en las corporaciones públicas

45. En cuanto al trámite de las recusaciones en los organismos corporados, es importante señalar que, ante la falta de norma expresa para su instrucción¹⁹, se debe aplicar lo dispuesto en el artículo 12 del CPACA, que prevé:

Artículo 12. Trámite de los impedimentos y recusaciones. En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales.

¹⁷ **Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia.** «Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 7.a. De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, de los diputados de las asambleas departamentales, de los concejales del Distrito Capital de Bogotá, de los alcaldes municipales y distritales, de los miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos, de los miembros de los consejos superiores de las universidades públicas de cualquier orden, y **de miembros de los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales.** Igualmente, de la nulidad de las demás elecciones que se realicen por voto popular, salvo la de jueces de paz y jueces de reconsideración.

¹⁸ **Artículo 243.** Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

(...)

«El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar».

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta. Rad. No. 11001-03-28-000-2016-00008-00, sentencia de 26 de junio de 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro.



Demandantes: Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz y otros
Demandados: Miembros del Consejo Directivo de
la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la
Meseta de Bucaramanga
Radicado: 68001-23-33-000-2023-00189-02 Acum

La autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario ad hoc. En el mismo acto ordenará la entrega del expediente.

Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.

La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este artículo.

46. En sentencia de esta Sección, sobre el procedimiento previsto en el artículo 12 citado y su aplicación en las corporaciones autónomas regionales, se precisó:

En primer lugar, sobre la aplicación del artículo 12 del CPACA al trámite de las recusaciones de los miembros de los consejos directivos de las corporaciones autónomas, esta Sección sostuvo²⁰:

“(…) Aunque de una lectura desprevenida del artículo 12 del CPACA parecería desprenderse que dicha norma no resulta aplicable para la resolución de impedimentos y recusaciones presentadas en el marco de las actuaciones administrativas adelantadas por los órganos de dirección y administración de las corporaciones autónomas, toda vez que, dichos cuerpos no tienen un “superior” en el sentido estricto de la palabra y al ser parte de una entidad autónoma tampoco tienen “cabeza del respectivo sector administrativo” que supla la ausencia de superior.

Lo cierto es que una hermenéutica sistemática de la norma permite concluir que aquella sí tiene aplicación en las actuaciones administrativas, de carácter electoral, que adelantan las corporaciones autónomas regionales.

Esto es así si se tiene en cuenta la autonomía con que la Constitución Política ha dotado a estas entidades, lo cual deviene en una aplicación especial de la regla contenida en el mencionado artículo.

En efecto, en estos casos al no existir “superior” o “cabeza del respectivo sector administrativo” que pueda resolver los impedimentos o recusaciones presentadas en relación con uno de los integrantes del Consejo Directivo, se colige que a quien corresponde resolver tal circunstancia es, justamente, al resto de los integrantes del señalado cuerpo colegiado. Con ello se garantiza que estas entidades resuelvan sus asuntos sin la interferencia de otra autoridad administrativa, preservando la autonomía constitucionalmente consagrada.” (Negrillas fuera del texto original)

Así las cosas, esta es la norma aplicable por tratarse de una elección no popular adelantada por una corporación autónoma²¹.

47. En la misma providencia citada, se indicó que, de acuerdo con lo anterior, el trámite para resolver una recusación es el siguiente:

²⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta. Rad. No. 2016-00008-00, sentencia de 23 de junio de 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

²¹ Consejo de Estado, Sección Quinta. Rad. No. 2015-00054-00, sentencia de 4 de agosto de 2016. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.



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

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

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

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

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

48. La Sala advierte que, los estatutos²² de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga-CDMB, se encuentran contenidos en el Acuerdo 007 de 27 de febrero de 2006-modificado por el Acuerdo 009 de 26 de febrero de 2009-, y en ellos no hay regulación expresa sobre el trámite de los impedimentos y las recusaciones, por lo que resulta aplicable el artículo 12 de la Ley 1437 del 2011.

49. Ahora bien, la Sección Quinta del Consejo de Estado²³ se ha pronunciado indicando que los escritos de recusación deben cumplir mínimamente con los siguientes requisitos:

(i) **Identificación del solicitante**, a menos de que exista una justificación seria y creíble del peticionario para mantener la reserva de su identidad, de conformidad con lo establecido en la sentencia C-951 de 2014 de la Corte Constitucional. (...).

(ii) **El señalamiento del servidor público o particular** que ejerce función pública, sobre el que recae el reproche y,

(ii) **Las razones por las que se estima que respecto de aquél existe un conflicto entre el interés particular y el general, las cuales deben estar encaminadas a ilustrar jurídica y probatoriamente si es del caso, la configuración de las causales de impedimento legalmente establecidas.**

²² Aportados por el actor al presentar la demanda en el proceso Núm. 2023-0216-00.

²³ Sección Quinta del Consejo de Estado. Auto del 12 de marzo de 2020. Expediente número 11001-0328-000-2020-00009-00. M.P. Rocío Araújo. Sección Quinta del Consejo de Estado. Sentencia del 3 de septiembre de 2020. Expediente número 11001-03-28-000-2020-00031-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Consejo de Estado Sección Quinta, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, 18 de marzo de 2021, rad. 11001-03-28-000-2019-00084-00 (acum).



En caso de que se verifique la falta de alguno de estos requisitos, no se debe tramitar ni se le atribuye los efectos propios de la recusación, esto es, no se suspende la actuación y por el simple hecho de su presentación no se ve afectado el quórum. Lo anterior, puesto que lo que hacen los miembros del Consejo Directivo es constatar que el escrito reúna los requisitos mínimos formales, y en caso de no encontrarlos acreditados, **de manera motivada** podrán rechazarlo y no darle trámite.

Si el escrito cumple con los requisitos de forma, es procedente tramitarlo y producirá los efectos correspondientes. Ante la falta de reglamentación del trámite de las recusaciones en los estatutos de las corporaciones autónomas regionales, **debe aplicarse lo establecido en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011**, y seguirse el siguiente procedimiento:

1. Presentado el escrito de recusación, la actuación administrativa **se suspende** hasta cuando sea resuelta. Con la suspensión del procedimiento administrativo, se busca que la recusación se decida antes de que el funcionario recusado participe en la actuación correspondiente, en este caso, votar en la elección del director general.
2. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la formulación de la recusación, el servidor recusado debe manifestar **si acepta o no** la causal invocada.
3. Surtido el trámite anterior, la autoridad competente debe **decidir de plano** la recusación dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo, esto es, sin acudir a trámites o procedimientos adicionales.

Finalmente, esta norma establece que la autoridad competente para decidir es el **superior jerárquico del recusado**, si no lo tuviere, lo será la **cabeza del respectivo sector administrativo** y, a falta de los anteriores, el **Procurador General o Regional**, según el caso (Énfasis de la Sala)²⁴.

50. Así las cosas, los escritos de recusación, al ser manifestaciones que buscan separar del conocimiento de un determinado asunto a la autoridad que por ley le corresponde tramitarlo y decidirlo, debe, de conformidad con el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, guardar una carga mínima de seriedad que se materializa en el escrito motivado que exige la ley, en determinar el sujeto que lo propone y sobre el que recae, las razones de hecho en que se fundamenta y la causal taxativa en la que se subsume.

51. Dicha suficiencia, deviene de la necesidad de mantener en cabeza de los funcionarios y demás autoridades, el cabal cumplimiento de sus funciones, sin dilación alguna, por lo que, cuando deben ser separados del ejercicio de ellas, estas razones deben enmarcarse en la defensa del interés general, la transparencia, eficiencia, imparcialidad y demás principios que rigen la función pública.

52. Es por ello que, cuando se verifica que falta alguno de los elementos formales, atrás aludidos, que cualifican la existencia precisa de la recusación, el trámite administrativo debe seguir su curso, dado que no puede dotarse de efectos a una petición que no cumple con los requisitos que el legislador previó para su

²⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 17 de junio de 2021, Rad. No. 11001-03-28-000-2019-00061-00 (Acum.), M.P. Luis Alberto Álvarez Parra



materialización, por lo que de suyo deviene que no debe suspenderse la actuación y menos separarse de su función a sujeto alguno, lo que conlleva a que en los cuerpos colegiados no se afecte su *quorum*.

53. En este punto, se tiene que, sobre el *quórum* para decidir en la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, el Acuerdo 007 del 27 de febrero de 2006, señala que debe ser más de la mitad de los representantes territoriales de la jurisdicción:

“Artículo 19. **Quorum y votación:** Constituye quorum deliberatorio y decisorio la presencia en el recinto de la sesión de más de la mitad de los representantes legales de las entidades territoriales de la jurisdicción de la corporación.

Los miembros de la Asamblea Corporativa tendrán en sus deliberaciones y decisiones el derecho a un voto por la entidad territorial que representan. Cada miembro de la Asamblea Corporativa solo podrá representar, a efectos de votación, a la entidad territorial de la cual es representante legal, pero podrá delegar su participación en un Secretario de Despacho, mediante acto administrativo de delegación.”.

4. Caso concreto

54. La Sala anticipa que confirmará la decisión que declaró la nulidad del acto demandado, según pasa a explicarse.

55. Se destaca que los reproches presentados en el recurso de apelación, se centran en aducir que las recusaciones presentadas contra algunos de los miembros de la CDMB no cumplen con los requisitos formales para ser consideradas como tal. Por tanto, para el recurrente, fue correcto que se rechazaran.

56. Fundamentalmente, aduce el recurrente que las recusaciones no contienen las razones concretas por las cuales se presentó conflicto de intereses por parte de los recusados. Además, que los hechos aducidos y las pruebas aportadas no acreditan estas circunstancias.

57. En ese orden, corresponde a esta Sala analizar las recusaciones presentadas contra trece (13) de los catorce (14) miembros de la CDMB, con el fin de determinar si cumplen con los requisitos que ha fijado la jurisprudencia para ser consideradas como tales, esto es, i) la identificación del solicitante; ii) el señalamiento del servidor público y iii) las razones por las que se estima que existe un conflicto de interés particular y el general.

58. De conformidad con lo anterior, se revisará cuál fue el trámite que impartió la corporación a las recusaciones presentadas, para verificar si incumplió el artículo 12 del CPACA, como lo afirmaron los demandantes.



59. Como se puede observar en el Acta del 19 de mayo del 2023, el señor Juan Carlos Reyes Nova, en su condición de director de la CDMB, recusó a los siguientes miembros de la corporación:

1. Gobernador de Santander
2. Alcalde de Floridablanca,
3. Alcalde de Girón,
4. Alcalde de Piedecuesta,
5. Alcalde de Vetas,
6. Alcalde de Charta,
7. Alcalde de Bucaramanga,
8. Alcalde de Rionegro,
9. Alcalde de Suratá,
10. Alcalde de California,
11. Alcalde de Matanza,
12. Alcalde de Tona y
13. Alcalde de El Playón

60. En su sentir, a dichos entes territoriales se les ha adelantado procesos sancionatorios ambientales iniciados por la CDMB, y sus representantes fueron debidamente vinculados a dichos trámites. En ese orden, consideró que las recusaciones son procedentes y citó la causal contenida en el artículo 11 de la Ley 1437 del 2011, tener «interés particular y directo en la regulación, gestión, control o decisión del asunto». Particularmente, indicó lo siguiente:

“La CDMB les ha iniciado sendos procesos administrativos sancionatorios ambientales a las mencionadas entidades territoriales, en los que los representantes legales de las mismas han sido debidamente vinculados a través de los correspondientes autos de apertura de los referidos procesos, por el reiterado incumplimiento de sus obligaciones ambientales, en los que sus representantes legales (Gobernador y Alcaldes) podrían verse afectados como servidores públicos por incurrir en eventuales acciones u omisiones que atenten contra el medio ambiente y los recursos naturales renovables, que les puede acarrear acciones judiciales de repetición o procesos de responsabilidad fiscal, por los daños y perjuicios que deban resarcir integralmente, a cargo inicialmente de la entidad territorial que representan, y en favor de esta Autoridad Ambiental, razón suficiente para recusar su participación en esta Asamblea Corporativa, toda vez que sus intereses, por la vinculación directa o indirecta a dichos procesos Administrativos Ambientales, podría afectar las decisiones que en esta Asamblea se tomen, incluso pretendiendo favorecer el resultado de dichos procesos.”

*Con lo anterior los servidores públicos recusados y/o sus delegados podrían estar incurso en la causal descrita en el artículo 11 de la ley 1437 de 2011 como “Tener **interés particular y directo** en la regulación, **gestión, control o decisión del asunto**”. (Negrilla fuera del texto)*

61. Con base en lo anterior, solicitó que los miembros recusados se abstuvieran de participar en la elección de los cuatro (4) alcaldes que integran el Consejo Directivo de la CDMB y que se remitiera a la Procuraduría General de la Nación el expediente administrativo con las recusaciones para que las resolviera.



Demandantes: Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz y otros
Demandados: Miembros del Consejo Directivo de
la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la
Meseta de Bucaramanga
Radicado: 68001-23-33-000-2023-00189-02 Acum

62. Como prueba para soportar los trámites sancionatorios ambientales, presentó una certificación expedida por el coordinador de la oficina de la existencia de dichos procesos de la CDMB.

63. Así, como se puede apreciar, la recusación presentada cumple con los requisitos formales para ser tramitada como tal, porque se identifica al solicitante y a los servidores públicos que estarían incurso en el conflicto de intereses, junto con la debida sustentación.

64. Por otro, explica las razones por las cuales se configura la causal de recusación que reclama, la cual, a su juicio, está dada por el hecho de que los recusados, como representantes de las entidades territoriales, han sido vinculados a procesos sancionatorios ambientales adelantados por la propia CDMB, lo que podría llevar a «favorecer el resultado de dichos procesos».

65. Bajo ese entendido, se observa que la recusación **cumple con los requisitos de forma** para que se imparta el trámite respectivo²⁵.

66. Lo anterior cobra mayor relevancia si se tiene que trece (13) de los catorce (14) miembros fueron recusados lo que sin duda afectaba el *quórum* deliberatorio y decisorio²⁶. En ese orden, se ha debido cumplir con el trámite legal previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 del 2011, contrario a que los recusados se pronunciaran respecto de si los argumentos que fundaban la recusación resultaban procedentes, pues con ello se apartaron de la revisión formal del escrito para adentrarse al fondo del mismo, para lo cual carecerían de competencia.

67. En efecto, los argumentos de los recurrentes según los cuales los recusados no pueden confundirse con las entidades que representan, realmente configuran un aspecto de fondo que no podía ser objeto de análisis en esa instancia del proceso electoral, sino que, por virtud del legislador, le correspondía a la procuraduría regional, de conformidad con el trámite consagrado en la norma citada en el párrafo anterior.

68. En reciente providencia de esta Sección se asumió este mismo criterio²⁷:

144. De lo anterior se puede concluir, que las recusaciones en las que la Sala encuentra acreditado el cumplimiento de los requisitos, recaen en 12 de los

²⁵ Se recalca que esta Sección ha concluido que en ciertos casos la recusación no cumple con los requisitos formales, porque no tienen una sustentación adecuada que la identifique como tal. Se puede observar el caso en el que se analizó la nulidad del acto de elección del Director General de CORMACARENA. Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 17 de junio del 2021. Rad. 11001-03-28-000-2020-00009-00 Acum. MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

²⁶ Consejo de Estado – Sección Quinta. Sentencia de 04 de agosto de 2016. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Radicación 2015-00054-00- «Así, siempre que no se afecte el quorum para decidir, la recusación debe ser resuelta por los demás miembros del cuerpo colegiado, todo con el fin de evitar, de un lado, que se comprometa la objetividad que se pide en una actuación administrativa electoral y, de otro, que se sacrifique la autonomía de la Corporación Autónoma Regional».

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Auto del 7 de diciembre del 2023. Rad. 11001-03-28-000-2023-00091-00. MP. Luis Alberto Álvarez Parra (E).



consejeros que votaron por la demandada, es decir, en la totalidad de los integrantes que participaron en el trámite electoral.

145. Teniendo en cuenta que el quórum decisorio se encontraba afectado, se erige como necesario colegir que la elección debió suspenderse para proseguir con el trámite que señala el parágrafo 2° del artículo 12 de la convocatoria, en concordancia con el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, lo que implica la remisión de las recusaciones para su estudio a la Procuraduría General de la Nación.

148. De lo expuesto, no se advierte que el mencionado acto, habilite a los integrantes de los consejos directivos a no dar el trámite legal y reglamentario a los escritos de recusación, por el contrario, se señala que en caso que éstos cumplan con los elementos señalados por la ley y la jurisprudencia, se trasladen de forma inmediata a la Procuraduría.

69. Por tanto, no le asiste razón a la entidad apelante cuando afirmó que estos argumentos eran suficientes para rechazar las recusaciones y menos aún, para omitir el trámite previsto en la disposición mencionada.

70. En ese orden, es claro que ninguno de los recusados tenía la competencia para decidir sobre la situación de los demás miembros de la asamblea, porque cada uno de ellos se encontraba en la misma situación (recusados).

71. Valga resaltar que, la asamblea al decir que las recusaciones no cumplieron con los requisitos formales, se basó en la sentencia de la Sección Quinta del 18 de marzo de 2021, con magistrada ponente Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez radicados 11001-03-28-000-2019-00084-00 y 11001-03-28-000-2020-00024-00, caso en el que, en efecto, se estudió una solicitud que no contaba con la explicación suficiente para ser tratada como recusación.

72. Sin embargo, se advierte que esa situación es distinta a la del presente asunto, pues la recusación presentada por el director general de la CDMB contra 13 de sus miembros sí estuvo fundamentada, al margen de que sus argumentos de fondo tengan o no prosperidad.

73. Así lo dijo esta Sección en la misma providencia citada por la asamblea:

Ahora, se aclara que esta exigencia es predicable en un plano formal, pues no es necesario que la recusación tenga vocación de prosperidad o que se anticipe su resolución para que pueda producir los efectos señalados por el legislador en el artículo 12 del CPACA; y son precisamente esos ingredientes propios de la estructura del petitorio los que la Sala extraña del escrito presentado por el señor Yesid Navas Peñaranda el 29 de octubre de 2019, y que impiden que pueda ser tenido formalmente como una recusación y, por ende, que su sola presentación apareje la suspensión del trámite electoral o el apartamiento temporal de la persona contra la cual se dirige la censura mientras se decide su viabilidad. (Resalta la Sala).

74. Finalmente, sobre el reproche de la apelación respecto de la recusación que presentó la señora Yulia Moraima Rodríguez Esteban, se pone de presente



que el tribunal consideró que esta no tenía incidencia que pudiera afectar el *quórum* en la reunión.

75. Por tanto, la Sala advierte que esta alegación presentada en el recurso no configura un argumento contra la decisión asumida en primera instancia, pues lo decidido por el tribunal al respecto sería favorable para mantener la legalidad del acto acusado, como lo pide la entidad apelante.

76. Ahora, como ya se expuso, el juzgador de primera instancia encontró acreditado que la recusación presentada contra los trece (13) de los catorce (14) integrantes de la Asamblea Corporativa de la CDMB no fue tramitada según lo exige el artículo 12 de la Ley 1437 del 2011, y, por tanto, debió remitirla a la Procuraduría General de la Nación, criterio que se ajusta al precedente de esta Sala expuesto en esta providencia. Por tanto, se confirmará la decisión que declaró la nulidad del acto acusado.

5. Conclusión

77. Por lo explicado en esta providencia, la Sala confirmará la decisión del 7 de noviembre del 2023, por medio del cual el Tribunal Administrativo de Santander declaró la nulidad de la elección demandada.

78. Lo anterior por cuanto se evidencia que la asamblea del CDMB, debió impartir el trámite del artículo 12 de la Ley 1437 del 2011 a las recusaciones formuladas contra varios de sus miembros, ya que cumplieron con los requisitos formales que ha establecido la jurisprudencia de esta Sección.

6. Otras decisiones

79. La Sala aceptará las renunciaciones al poder presentadas por María Elizabeth García González y Andrea Liliana Corredor Luna para actuar como representantes del departamento de Santander y el municipio de El Playón, respectivamente, en la medida en que se aportaron la comunicación que exige el artículo 76 del Código General del Proceso (CGP).

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

III. RESUELVE:

PRIMERO: Confirmar la decisión del 7 de noviembre del 2023 del Tribunal Administrativo de Santander, que declaró la nulidad del Acta del 19 de mayo del 2023, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: Aceptar las renunciaciones al poder presentadas por María Elizabeth García González y Andrea Liliana Corredor Luna para actuar como representantes del departamento de Santander y el municipio de El Playón, respectivamente.



Demandantes: Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz y otros
Demandados: Miembros del Consejo Directivo de
la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la
Meseta de Bucaramanga
Radicado: 68001-23-33-000-2023-00189-02 Acum

TERCERO: Ejecutoriada esta decisión, **devolver** el expediente al Tribunal de origen.

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 <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>