

## **MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL – Se niegan las pretensiones de la demanda en contra del acto de elección de la Directora General de Corpomojana para el periodo 2016-2019**

La demanda ataca la legalidad del acto a través del cual se eligió a Liliana Milena Quiroz Aguas como Directora General de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible de la Mojana (...) para el demandante el acto es nulo comoquiera que la resolución de la recusación presentada contra uno de los miembros del Consejo Directivo no se adelantó según los lineamientos del artículo 12 del CPACA y, por ende, a juicio del actor, no solo se cometió una anomalía en la actuación administrativa de elección, sino que además el Consejo Directivo de CORPOMOJANA quedó despojado, temporalmente, de su competencia para elegir al director de dicha corporación hasta tanto la recusación fuere resuelta por la Asamblea Corporativa o por la Procuraduría Regional de Sucre.

### **ACCION ELECTORAL – Caducidad / ACCION ELECTORAL- La caducidad se cuenta en días hábiles no corrientes / MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL – El término de caducidad se cuenta en días no en meses ni años por lo que jamás se materializa en época de vacancia judicial**

La demanda que dio origen al proceso de la referencia no se encuentra caduca, comoquiera que tratándose del medio de control de nulidad electoral el legislador previó que la caducidad se contara en días hábiles y no corrientes, de forma que el juez al momento de estudiar la caducidad de la acción electoral no puede computar los días inhábiles ni la vacancia judicial. Por lo anterior es evidente que si el acto acusado se publicó el 24 de noviembre de 2015, la caducidad de la acción estuvo comprendida entre el 25 de noviembre de 2015 y el 30 de enero de 2016, pues no se toman en cuenta todos los días inhábiles y de vacancia judicial que se encuentran comprendidos en dicho lapso. En consecuencia, como la demanda se presentó el 18 de enero de 2016 se puede concluir, sin ambages, que el escrito introductorio se presentó en tiempo. Finalmente, es de advertir que la Sala ha sostenido que tratándose del medio de control de nulidad electoral NO es de recibo la tesis según la cual sí el término de caducidad feneció en días no hábiles o en vacancia judicial aquel se extiende solo al primer día hábil, toda vez que dicha teoría solo es aplicable cuando el medio de control contempla una caducidad de meses o años y no en días como es el caso de la nulidad electoral, pues en este preciso evento los días que se computan para contar la caducidad son solo los hábiles y por ello, jamás, la caducidad electoral se materializará en época de vacancia judicial. NOTA DE RELATORIA: Sobre el término de caducidad en la acción electoral, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de Sala del 7 de abril de 2016, radicación N° 50001-23-33-000-2016-00136-01 CP. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de Ponente del 30 de marzo de 2016, radicación N° 11001-03-28-000-2016-00031-00 CP. Alberto Yepes Barreiro.

**FUENTE FORMAL:** LEY 4 DE 1913 – ARTICULO 62 / LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 162 NUMERAL 2 / CODIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTICULO 118

**RESOLUCION DE IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES – Adelantadas por una Corporación autónoma / RESOLUCION DE IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES – Las normas del CPCA son aplicables a las Corporaciones autónomas debido a que son órganos autónomos e independientes y el legislador no previó procedimiento especial**

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 2º delimita el ámbito de aplicación de la primera parte del código, es decir, la que regula el procedimiento administrativo y establece que sus normas rigen para las que denomina “autoridades”, esto es, organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos autónomos e independientes del Estado y los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. Según lo anterior, en principio, la primera parte del CPACA aplicaría a las corporaciones autónomas regionales en tanto encuadran en la categoría de “órganos autónomos e independientes”. Sin embargo, el último inciso del referido artículo, contempla una excepción a la aplicación del procedimiento administrativo, en la medida en que señala que “(l)as autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.” Por consiguiente, será necesario establecer si existe una norma especial, respecto a este punto en cuyo caso, su aplicación se preferirá respecto de la norma de carácter general. En el caso concreto, es claro que el legislador en la Ley 99 de 1993 no previó un procedimiento especial para resolver los impedimentos o recusaciones que se presentaren en las corporaciones autónomas; tampoco se encuentra que dicho tópico haya sido regulado estatutariamente, circunstancias que permiten a la Sala concluir, sin lugar a dudas, que el CPACA sí es aplicable a las corporaciones autónomas en lo que atañe a este aspecto

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 12 / LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 2 / LEY 99 DE 1993

**RESOLUCION DE IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES – Antecedentes y alcance de artículo 12 del CPCA en las actuaciones administrativas de carácter electoral de las Corporaciones autónomas Regionales.**

En diversas oportunidades la Sección ha precisado cómo se deben resolver las recusaciones presentadas en el marco de un procedimiento que antecede a una elección, diferenciándolos por elecciones de carácter popular y que las que no tienen dicha característica. En lo que concierne a las elecciones no populares, la Sala tuvo la posibilidad de pronunciarse en el año 2012 al estudiar el presunto desconocimiento del entonces artículo 30 del C.C.A -norma homologa al artículo 12 del CPACA-, en el proceso de elección del rector de una universidad pública en el que se recusó a algunos miembros del consejo superior universitario, En ese fallo se determinó que si bien el Consejo Superior Universitario no tenía un superior inmediato, si se entendía que el órgano al cual pertenecían los miembros recusados fungía en cierta medida como su “superior”, era evidente que aquel podía resolver sobre la recusación presentada. Años más tarde y también en el marco de elección de carácter no popular, la Sección tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre este mismo asunto -la recusación en el marco de una actuación que precede a una elección-, esta vez, al examinar la solicitud de suspensión provisional elevada por la parte actora contra la elección del Director de CORPOBOYACA. En efecto, mediante auto del 4 de febrero de 2016 la Sección encontró que no era viable decretar la suspensión provisional del acto acusado, de un lado, porque de las pruebas allegadas no se derivaba la vulneración al artículo 12 alegada y, de otro, comoquiera que “como se recusaron dos miembros del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma y Regional de Boyacá, se parte de que el superior es el Consejo Directivo y por tanto no había lugar a enviársela a la Procuraduría General de la Nación”. Finalmente en tratándose de elecciones populares, la Sala estudió (Auto del 3 de Junio de 2016) si a la recusación presentada contra un miembro de la comisión escrutadora debía

dársele el trámite contemplada en el artículo 12 del CPACA y determinó que no era viable aplicar dicha codificación, toda vez que dicho trámite estaba previsto aunque de manera incipiente- en el Código Electoral, sin que esté tuviese una laguna u omisión que hiciera procedente aplicar la Ley 1437 de 2011, a lo que se sumaba que “la aplicación del proceso establecido en el artículo 12 del CPACA constituiría un obstáculo en el correcto funcionamiento de los escrutinios, puesto que dicho artículo dispone que la actuación administrativa debe suspenderse desde que se presenta la recusación hasta que se resuelve, lo cual podría producir un retraso sustancial en la entrega de los resultados de los mismos.” Sin embargo, es evidente que al caso concreto no le es aplicable el auto de 3 de junio de 2016 porque aquel se profirió en el marco de una elección de carácter popular, sin que la elección acusada tenga dicho carácter. Tampoco es aplicable el antecedente del año 2012 no porque, como erróneamente lo entiende el tercero interviniente, se haya determinado que a las universidades no les aplica el CPACA y a las corporaciones sí, sino porque dicha tesis se acuñó en el marco de la elección del rector de una universidad pública, la cual tiene una estructura especial que no es del todo compatible con la prevista en la Ley 99 de 1993 para las corporaciones autónomas (...) En síntesis, se reitera que para la resolución de las recusaciones presentadas contra los miembros de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales se debe entender que este órgano objetivamente considerado es el superior del integrante recusado y, que en consecuencia, está facultado para decidir de plano sobre la recusación (...) Se puede concluir que: El artículo 12 del CPACA sí es aplicable a las Corporaciones Autónomas Regionales; Según la jurisprudencia de esta Sección, cuando un miembro de un Consejo Directivo de una corporación autónoma sea recusado o se declare impedido para conocer sobre alguna actuación que se surte al seno de dicho órgano, será el Consejo Directivo objetivamente considerado, y con exclusión del impedido o recusado, quien tendrá la potestad para resolver sobre la recusación o impedimento, bajo el entendido que aquel funge como superior de dicho integrante; En el caso concreto la recusación fue resuelta por el superior de la persona recusada y se tramitó conforme a los lineamientos que el artículo 12 Eiusdem establece para la resolución de esta clase de peticiones, razón por la que no está probada la expedición irregular y como el vicio de falta de competencia estaba ligado a que se encontrara acreditada la expedición irregular y aquella no fue demostrada, dicho cargo no prospera. NOTA DE RELATORIA: Los antecedentes jurisprudenciales de la Sección sobre el trámite y resolución de una Recusación son: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de agosto de 2012, radicación N° 11001-03-28-000-2011-00052-00 CP. Susana Buitrago Valencia; Consejo de Estado, Sección Quinta, Auto de Sala de 3 de febrero de 2016, radicación N° 11001-03-28-000-2015-00054-00 CP. Carlos Moreno Rubio y Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de Sala del 3 de junio de 2016, radicación 13001-23-33-000-2016-00070-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 30 DEROGADO POR LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 12

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION QUINTA**

**Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO**

**Bogotá D.C, veintitrés (23) de junio dos mil dieciséis (2016)**

**Radicación número: 11001-03-28-000-2016-00008-00**

**Actor: DONYS RODOLFO RIVERO DE HOYOS**

**Demandada: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA EL  
DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA MOJANA**

***Proceso Electoral – Fallo de Unica instancia***

Surtido el trámite legal correspondiente la Sala se dispone a proferir sentencia de única instancia dentro del proceso de la referencia.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. La demanda**

#### **1.1. Las pretensiones**

El ciudadano Donys Rodolfo Rivero de Hoyos interpuso demanda de nulidad electoral contra el acto contenido en el Acta N° 009 de 24 de noviembre de 2015 proferido por el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible de La Mojana y el San Jorge - en adelante CORPOMOJANA- a través del cual se declaró la elección de la señora **Liliana Milena Quiroz Aguas** como Directora General de dicho ente autónomo.

Para el efecto presentó las siguientes pretensiones:

*“1° Que se declare nulo el acto administrativo 009 de fecha 24 de noviembre de 2015, por medio del cual el Consejo Directivo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Mojana y el San Jorge “CORPOMOJANA” declaró la elección de LILIANA MILENA QUIROZ AGUAS como Directora General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge “CORPOMOJANA” para el periodo del 1 de enero del 2016 hasta el 31 de diciembre del 2019.*

*2°. En consecuencia, se restablezca el orden jurídico dentro del citado proceso de elección del Director General de la Corporación para el*

*Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge “CORPOMOJANA” y se ordene al Consejo Directivo de dicha Corporación, proceder a elegir al nuevo Director de dicha Corporación.” 1 (Mayúsculas en original)*

## **1.2. Los hechos**

La situación fáctica que sustenta las pretensiones de la demanda, se puede sintetizar de la siguiente manera:

1. Mediante Acuerdo No. 006 de 4 de septiembre de 2015, modificado por el Acuerdo No. 007 de 2 de octubre de ese mismo año, el Presidente del Consejo Directivo de CORPOMOJANA abrió convocatoria para la escoger del director de dicha entidad para el período institucional comprendido entre el 1º de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2019.
2. En la convocatoria se estableció un cronograma y en él se consagró que la sesión en la cual se llevaría a cabo la elección del director general de dicha entidad se celebraría el 24 de noviembre de 2015.
3. A las 8:45 am del 24 de noviembre de 2015, es decir, dos horas antes de que el Consejo Directivo iniciara la sesión para escoger al director de la corporación, el señor Juan Angel Martínez Martínez radicó ante dicho órgano, un escrito de recusación en contra de la señora Ingris Quintero Ballesterero, miembro del Consejo Directivo, con el fin de que se abstuviera de seguir participando en el proceso de elección hasta tanto, la Asamblea Corporativa como máximo órgano de dirección de CORPOMOJANA definiera la situación jurídica de la recusada.
4. Según el demandante la recusación tenía como consecuencia la alteración de la composición del Consejo Directivo de la entidad y, por consiguiente, del quórum decisorio por cuanto pasaría de 5 a 4, lo que a su vez afectaría el proceso de elección del director general.
5. La señora Ingris Quintero Ballesterero no aceptó los argumentos con base en los cuales se formuló la recusación.

---

<sup>1</sup> Folio1-2

6. El Consejo Directivo resolvió de plano la recusación, pese a que la competencia recaía en la Asamblea Corporativa por ser esta el máximo órgano de la entidad, trasgrediendo así el artículo 12 del CPACA.
7. El Consejo Directivo de CORPOMOJANA negó la recusación presentada contra la señora Ingris Quintero Ballesteros, en su calidad de miembro de dicho órgano y permitió la participación de la misma en el proceso de elección del director general.
8. El 24 de noviembre de 2015 el Consejo Directivo de CORPOMOJANA, de forma unánime, declaró electa a la señora **Liliana Milena Quiroz Aguas** como directora general de dicha entidad.

### **1.3. Las normas violadas y el concepto de violación**

En la demanda se afirmó que la elección de la señora **Liliana Milena Quiroz Aguas** se encuentra viciada, comoquiera que en el procedimiento administrativo de elección se materializaron las causales de nulidad de expedición irregular y falta de competencia.

#### **a) Respecto a la expedición irregular**

Para el demandante se configuró la causal de nulidad de expedición irregular por cuanto en el marco del procedimiento de elección se inobservó el contenido del artículo 3º y 12 del CPACA comoquiera que, según dichas disposiciones, la recusación presentada contra la señora Ingris Quintero Ballesteros debía ser resuelta por la Asamblea Corporativa de COPORMOJANA, toda vez que dicho órgano es el superior jerárquico del Consejo Directivo o en su defecto debió ser remitida a la Procuraduría Regional de Sucre.

Así las cosas, para la parte actora es claro que si el artículo 13 de los Estatutos de CORPOMOJANA contempla que la Asamblea Corporativa es la máxima autoridad de dicha entidad, el Consejo Directivo de la corporación no tenía competencia para resolver las recusaciones presentadas contra sus miembros.

En otras palabras, para el señor Rivero de Hoyos se materializó la causal de expedición irregular debido a que se desconoció el trámite con el que se debe

resolver las recusaciones presentadas contra los miembros del Consejo Directivo de COPORMOJANA, pues pese a que el artículo 12 ibídem exige que la recusación sea remitida al superior de quien es recusado- en este caso según el demandante a la Asamblea Corporativa de la entidad- o falta de este a la Procuraduría Regional, el Consejo Directivo la resolvió de plano desconociendo la norma en cita.

## **B) Respecto a la falta de competencia**

En lo que concierne a la falta de competencia, el demandante señaló que el Consejo Directivo de CORPOMOJANA tenía “*suspendida*” la competencia para elegir al Director de dicho ente, hasta tanto la autoridad competente, esto es, la Asamblea Corporativa o en su defecto la Procuraduría Regional decidieran si la recusación presentada contra la señora Quintero Ballesteros tenía o no vocación de prosperidad, y como este trámite no se surtió la elección se profirió con falta de competencia.

En este sentido aseguró que la recusación presentada contra uno de los miembros del Consejo Directivo “*suspendió*” la competencia del referido consejo para elegir al director “*hasta tanto no se obtuviera pronunciamiento por la autoridad competente, respecto de si funcionario recusado se encontraba o no inhabilitado*”.<sup>2</sup>

## **2. Trámite Procesal**

Mediante auto de 21 de enero de 2016 el Despacho Ponente admitió la demanda y ordenó la notificación personal de la misma a la señora **Liliana Milena Quiroz Aguas** y al Consejo Directivo de CORPOMOJANA.

## **3. Contestaciones de la demanda**

### **3.1. La demandada**

La señora **Liliana Milena Quiroz Aguas**, por conducto de apoderado judicial, contestó la demanda y solicitó que se negaran sus pretensiones.

---

<sup>2</sup> Folio 7 del expediente

Para el efecto, manifestó que el trámite de la recusación presentada sí se ajustó a lo establecido en la Constitución, a los Estatutos de la Corporación Autónoma<sup>3</sup> e incluso a lo normado por el inciso del artículo 12 del CPACA que el actor alega como desconocido.

En este sentido señaló que según la Sala de Consulta y Servicio Civil<sup>4</sup> “ *tanto los impedimentos como las recusaciones deben resolverse dentro de los términos allí señalados y si estas prosperan es cuando deben enviarse al superior jerárquico o al Procurador General de la Nación, para que sean estos quienes se pronuncien al respecto sobre la confirmación o negación del asunto, no habiendo lugar de enviar al superior jerárquico o al procurador la no aceptación de la recusación, debido a que hasta allí culmina el aludido trámite*”.

Por lo anterior, según su criterio, es claro que no se transgredió el artículo 12 del CPACA, comoquiera que ni la señora Ingris Quintero ni el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma aceptaron los argumentos de la recusación, de forma que no era necesario enviar el escrito al superior jerárquico o la Procuraduría, toda vez que esta había sido resuelta de forma negativa.

Afirmó que el artículo 12 ibídem solo aplica cuando la recusación se presenta respecto a todos los miembros del Consejo Directivo y no frente a uno como en este caso. En este sentido, sostuvo que el Consejo Directivo de CORPOMOJANA determinó resolver de plano la solicitud de recusación presentada contra la señora Quintero Ballesteros con base en la sentencia proferida por la Sección Quinta el 10 de agosto de 2012 en el radicado 11001-03-28-000-2011-00052-00 CP. Susana Buitrago Valencia.

En ese orden de ideas relató que en la sesión del 24 de noviembre de 2015 los demás miembros del Consejo Directivo le solicitaron a la señora Ingris Quintero que abandonara el recinto en el cual se estaba llevando a cabo la sesión en la que se elegiría al director de CORPOMOJANA, con el propósito de analizar la recusación contra ella presentada; examen del cual se concluyó que aquella no estaba incurso en ninguna causal que le impidiera votar en la sesión de la elección

---

<sup>3</sup> Especialmente aludieron a los numerales J e I del artículo 36 de los Estatutos de Corpomojana.

<sup>4</sup> Al efecto citaron Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, conflicto de competencias de 3 de febrero de 2015, radicado N° 11001-03-06-000-2015-00006-00 CP. German Bula Escobar y Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 19 de octubre de 2015, radicado N° 11001-03-06-000-2015-00181-00, radicado interno 2273 CP. German Bula Escobar.



del director de la corporación, de forma que, según su criterio, la petición sí se resolvió atendiendo a los parámetros legales.

Argumentó que la elección solo se realizó una vez resuelta la recusación presentada razón por la que *“el acto de elección de la directora de CORPOMOJANA si fue suspendido hasta que se resolviera el impedimento (sic) que presentare el señor Juan Angel Martinez contra la consejera Ingris Quintero Ballestero, con lo cual se respetó el debido proceso y los procedimiento de las reglas establecidas para resolver la recusación”*<sup>5</sup>, y por consiguiente, contrario a lo afirmado por el demandante no puede despojarse al acto acusado de la presunción de la legalidad de la que goza.

Igualmente, aseguró que tampoco podía entenderse que el acto se profirió con falta competencia del Consejo Directivo de CORPOMOJANA, puesto que esta censura se desprende de una interpretación personalísima que el actor realiza del artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, la cual por las razones explicadas no podía tener vocación de prosperidad.

Finalmente, formuló la excepción de caducidad pues, según su criterio, si el acto se publicó en la página web de CORPOMOJANA el 24 de noviembre de 2015, los 30 días de la acción electoral vencían el 8 de enero de 2016, fecha en la cual debió presentarse la demanda, siendo claro que aquella se radicó el 18 de enero de 2016, es decir, cuando ya había acaecido la caducidad de la acción.

Con base en lo anterior solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda.

### **3.2. Miembros del Consejo Directivo de CORPOMOJANA**

A través de apoderado judicial, los señores Giovani Medrano Martínez, Calixto Mejía Padilla e Ingris Quintero Ballestero en su calidad de miembros del Consejo Directivo de CORPOMOJANA<sup>6</sup> se opusieron a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, para lo cual reiteraron, en el mismo sentido y redacción, la totalidad de los argumentos expuestos por la demandada.

## **4. La Audiencia Inicial**

---

<sup>5</sup> Folio 87 del Expediente

<sup>6</sup> Tal y como se acredita en los folios 99, 101 y 103 del expediente

El día 30 de marzo de 2016 se celebró audiencia inicial en la cual se decidió sobre las excepciones previas y mixtas, se saneó el proceso, se fijó el objeto del litigio y se decretaron pruebas.

En efecto, en dicha diligencia se resolvió la excepción de caducidad y se declaró que aquella no estaba probada. Como sustento de esta decisión se precisó que los 30 días de caducidad de la acción electoral son días hábiles, razón por la que el computo de dicho lapso no incluye días tales como sábados, domingos, festivos, el día de la rama (17 de diciembre), ni los días que corresponden a vacaciones colectivas de la rama judicial (19 de diciembre a 11 de enero) pues aquellos son no hábiles.

Así las cosas, en el caso concreto, se concluyó que *“en el año 2015 corrieron 16 de los 30 días del término de caducidad, el cual se reanudó el 12 de enero de 2016, por lo que finalizó el 30 de enero. Como la demanda se presentó el 18 de enero no cabe duda que la demanda fue oportuna”*.<sup>7</sup>

La anterior decisión fue notificada en estrados, sin que las partes hicieran manifestación alguna, **razón por la que aquella quedó en firme**. No obstante, después de celebrada la audiencia, el apoderado de la parte demandada presentó recurso de súplica contra la decisión de no declarar probada la excepción de caducidad, el cual, como se explicará más adelante, fue rechazado.

Respecto a las pruebas se concedió a los documentos aportados por las partes el valor que les asignara la ley y se negó la prueba solicitada por el demandante concerniente a oficiar a la corporación para que allegara algunos documentos<sup>8</sup>, debido a que todos ellos ya obraban en el expediente.<sup>9</sup>

En este mismo momento, se decidió prescindir de la audiencia de pruebas y de conformidad con el artículo 181 del CPACA, se ordenó la presentación por escrito de los alegatos de conclusión. De estas decisiones se corrió traslado a los asistentes, los cuales no interpusieron recurso alguno, **por lo que las mismas quedaron en firme**.

---

<sup>7</sup> Folio 274 del expediente

<sup>8</sup> Se solicitaba que se oficiara para allegar copia autentica de los siguientes documentos: i) Acuerdo No. 009 de 2015; ii) escrito de recusación presentado contra Ingris Quintero Ballesterero; iii) Acuerdos No. 006 y 007 de 2015 que establecieron la convocatoria para elección del Director General de CORPOMOJANA; iv) Acta de la sesión del Consejo Directivo de 24 de noviembre de 2015.

<sup>9</sup> Los mismos fueron aportados con la demanda -folios 12 a 61- y con las contestaciones -folios 96 a 103 y 125 a 213.

## 6. El recurso de Súplica

Cómo se puso de presente en el acápite precedente, contra la decisión de declarar no probada la excepción de caducidad se presentó, por fuera de la audiencia inicial, un recurso de súplica. En efecto, mediante escrito del 4 de abril de 2016, el apoderado de la demandada presentó un escrito en el que solicitaba a la Sala revocar la decisión del Ponente, y en su lugar, declarar probada la excepción de caducidad.

Dicho recurso fue rechazado mediante auto del 21 de abril de 2016, en el cual la Consejera Rocío Araujo Oñate determinó que la petición se había presentado de forma extemporánea, y por tanto, se imponía su rechazo.<sup>10</sup>

## 7. Alegatos de conclusión

Durante el lapso concedido para alegar de conclusión se presentaron los siguientes escritos:

### 7.1 La parte demandante

Mediante escrito visible a folios 364 a 366, **el demandante** presentó alegatos de conclusión y afirmó que en el caso concreto estaba plenamente acreditado que: i) uno de los miembros del Consejo Directivo de CORPOMOJANA fue recusado, ii) dicha recusación fue resuelta por el Consejo Directivo y iii) existe una norma especial que regula el trámite de las recusaciones, es decir, el artículo 12 del CPACA, disposición que imponía al Consejo Directivo de la corporación autónoma enviar la recusación a su superior jerárquico, esto es, a la Asamblea Corporativa de dicha entidad.

Señaló que el Consejo Directivo de la corporación resolvió la recusación sin tener competencia para el efecto, comoquiera que: i) no está dentro de sus funciones desatar esa clase de peticiones; ii) no puede ser juez y parte; iii) el superior de los miembros del Consejo Directivo no es el Consejo Directivo, pues los estatutos de CORPOMOJANA establecen que la máxima autoridad de dicha entidad es la Asamblea Corporativa y iv) solo dicho órgano puede apartar temporalmente de su

---

<sup>10</sup> Folios 367-369

cargo a los miembros del Consejo Directivo en caso de que prospere la recusación.

Por último sostuvo que la elección de la directora de la corporación autónoma es nula, porque la designación debió suspenderse hasta tanto la Asamblea Corporativa de CORPOMOJANA decidiera sobre la recusación presentada; hecho que no sucedió, pues la recusación se resolvió de plano por un órgano que no tenía la potestad para el efecto.

## 7.2 La parte demandada

### 7.2.1 La señora Liliana Quiroz Aguas

El apoderado judicial de la señora **Quiroz** alegó de conclusión en escrito<sup>11</sup> en el que, de un lado, reiteró que se declarara probada la excepción de caducidad y, de otro, solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda.

Respecto al primer punto, esto es, lo referente a la excepción de caducidad el apoderado de la parte demandada insistió en que la demanda presentada por el señor Rivero de Hoyos esta caduca, puesto que aquella debió presentarse el 12 de enero de 2016 y no el 18 de enero de ese mismo año como en efecto ocurrió, pues la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que *“cuando el vencimiento del término se de en vacancia judicial se entenderá suspendido el término de caducado hasta el primer día hábil en que se reanuden las actividades judiciales”*.<sup>12</sup>

En este sentido reseñó un sinnúmero de sentencias proferidas por las diversas secciones que conforman el Consejo de Estado<sup>13</sup> y especialmente con base en

---

<sup>11</sup> El apoderado judicial de la parte demandada presentó, en distintas fechas, dos escritos a las cuales denominó alegatos de conclusión visibles a folios 324 -343 y 389 -412, respectivamente. Sin embargo es de anotar que los argumentos de ambos escritos son idénticos.

<sup>12</sup> Folio 311.

<sup>13</sup> Al respecto el apoderado de la parte demandada citó: Consejo de Estado, Sección Cuarta, providencia del 24 de enero de 2008, radicación N° 16511 CP. Juan Ángel Palacio hincapié, Consejo de Estado, Sección Cuarta, providencia del 11 de septiembre de 2006, radicación N° 14873 CP. Juan Ángel Palacio Hincapié, Consejo de Estado, Sección Cuarta, providencia del 7 de mayo de 2014, radicación N° 20183CP. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Consejo de Estado, Sección Segunda- subsección A, providencia del 10 de octubre de 2013, radicación N° 68001-23-33-000-2013-00057-01 CP. Alfonso Vargas Rincón. Consejo de Estado, Sección Primera, providencia del 21 de agosto de 2008, radicación N° 00231-01 CP. Camilo Arciniegas Andrade, Consejo de Estado, Sección Cuarta, providencia del 4 de diciembre de 2014 radicación N° 25000-23-27-000-2011-00220-01 CP. Jorge Octavio Ramirez, Consejo de Estado, Sección Cuarta, providencia del 11 de diciembre de 2014, radicación N° 11001-03-15-000-2014-02070-01 CP. Jorge Octavio Ramirez, Consejo de Estado, Sección Segunda, providencia del 1 de diciembre de 2011, radicación N° 11001-23-25-000-2010-00016-01 CP. Gerardo Arenas. Consejo de Estado, Sección Cuarta, providencia del 4 de

una providencia dictada por la Sección Tercera en el marco de una acción de reparación directa<sup>14</sup> concluyó que la vacancia judicial no interrumpe el término de caducidad, lo que sucede es que si el plazo expira cuando el juzgado se encuentra cerrado, dicho lapso se prorroga hasta el primer día hábil.<sup>15</sup>

En ese orden de ideas señaló que la demanda de la referencia esta caduca pues aquella no se presentó el primer día hábil después de la vacancia judicial -12 de enero de 2016-, sino unos días después -18 de enero de 2016-. Por ello, según su criterio, se debe declarar la caducidad, so pena de incurrir en prevaricato por acción.

Para reforzar este argumento señaló que al ser la caducidad un elemento procesal de la acción, no tenía ninguna importancia ni que en la audiencia inicial se hubiese declarado como no probada dicha excepción, ni que no se hubiere presentado recurso frente a esta decisión, toda vez que los actos ilegales no atan al juez.<sup>16</sup>

Manifestó que al no encontrar probada la excepción de caducidad se violaron varias sentencias de constitucionalidad en especial la C-437 de 2013, cuyos apartados transcribió íntegramente, en la cual la Corte abordó el principio de libertad configurativa del legislador,

Por su parte, respecto al segundo punto, es decir, en lo relacionado con la solicitud de negar las pretensiones de la demanda, reiteró **todos** los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y afirmó que CORPOMOJANA resolvió la recusación presentada conforme a lo establecido en la Constitución, la ley y los estatutos de dicho ente autónomo<sup>17</sup>.

Finalmente concluyó que *“el acto acusado no está revestido de ilegalidad alguna en razón a que fue expedido de manera legal y por el órgano competente, pues*

---

diciembre de 2014, radicación N° 25000-23-27-000-2013-00300-01 CP. Martha Teresa Briceño de Valencia, Consejo de Estado, Sección Tercera, providencia del 15 de abril de 2015, radicación N° 270001-23-33-000-2013-00120-01 CP. Hernan Andrade Rincón, Consejo de Estado, Sección Tercera, providencia del 24 de julio de 2013, radicación N° 76001-23-33-000-2013-00201-01 CP. Carlos Zambrano. Consejo de Estado, Sección Cuarta, providencia del 24 de enero de 2008, radicación N° 25000-23-27-000-2006-01376-01-01 CP. Juan Angel Palacio Hincapié y Consejo de Estado, Sección Tercera, providencia del 3 de mayo de 2007, radicación N° 05001-23-25-000-1992-07122-01 CP. Ramiro Saavedra.

<sup>14</sup> La sentencia invocada fue: Consejo de Estado, Sección Tercera, providencia del 27 de enero de 2016, radicación N° 47000-23-32-000-20125-00315-01 (48.533) Actor. Gerardo Barrero CP. Olga Melida Valle de la Hoz.

<sup>15</sup> Folio 393A.

<sup>16</sup> En este punto volvió a citar un sinnúmero de referencias jurisprudenciales incluso de la Corte Suprema de Justicia las cuales pueden consultarse en el folio 400 y 401 del expediente.

<sup>17</sup> Para el efecto transcribió como se llevó a cabo en el consejo Directivo la resolución de la recusación.

(...) la decisión de no aceptación de la recusación presentada por la señora Ingris Quintero Ballester y acogida por los 7 miembros restantes del consejo Directivo de CORPOMOJANA, decisión está que no fue objeto de recurso alguno, lo que le competencia al consejo Directivo de continuar con el proceso y programas de elección y designación del director general de CORPOMOJANA (...).

Con base en los argumentos que preceden formuló como “pretensiones”<sup>18</sup> que se: i) declare la caducidad de la acción presentada por el señor Donys Rodolfo Rivero de Hoyos de conformidad con lo establecido por la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>19</sup>; ii) decrete que lo ilegal no ata al juez y, por contera, se declare la caducidad<sup>20</sup> de la acción; iii) profiriera decisión inhibitoria por configuración de la caducidad, iv) nieguen las súplicas de la demanda; v) de aplicación a los derechos a la igualdad, debido proceso, seguridad jurídica de la demandada y vi) de aplicación a los postulados jurisprudenciales esbozados por la Sección Quinta en el expediente N° 11001-23-28-000-2011-00052-00 y por la Sala de Consulta y Servicio Civil.<sup>21</sup>

### **7.2.2. Los miembros del Consejo Directivo de Corpomojana**

Los miembros del Consejo Directivo de CORPOMOJANA alegaron de conclusión en los mismos términos en los que se pronunció la demandada.<sup>22</sup>

### **7.3 El tercero interviniente**

El señor Alberto José Jimenez, en su calidad de tercero interviniente, solicitó que se decretara la nulidad de la elección acusada. Para sustentar esta petición afirmó que la providencia del 10 de agosto de 2012 no podía entenderse como un “*precedente judicial*” para el caso concreto, toda vez que ese caso se refiere a un rector de una universidad pública, siendo claro que la Sección en sentencia del 15

---

<sup>18</sup> Folio 409

<sup>19</sup> Cito, nuevamente, las sentencias referenciadas en el pie de página N°6 de esta providencia y añadió una cantidad considerable de sentencias de constitucionalidad cuyos datos pueden consultarse en el folio 409 del expediente

<sup>20</sup> En el mismo sentido la “pretensión” N° 3 razón por la cual resulta inocuo referenciarla.

<sup>21</sup> Al respecto referencio nuevamente los autos que había citado en la contestación de la demanda, estos son: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, conflicto de competencias de 3 de febrero de 2015, radicado N° 11001-03-06-000-2015-00006-00 CP. German Bula Escobar y Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 19 de octubre de 2015, radicado N° 11001-03-06-000-2015-00181-00, radicado interno 2273 CP. German Bula Escobar.

<sup>22</sup> Esto se explica debido a que el apoderado judicial de la demanda como de los miembros del Consejo Directivo es la misma persona.

de octubre de 2015<sup>23</sup> determinó que el CPACA no es aplicable a esa clase de instituciones en virtud de la autonomía que detentan.

Señaló que el caso en esa oportunidad analizado era diferente al puesto a consideración de la Sección en el proceso de la referencia, toda vez que a la elección del director General de CORPOMOJANA sí le aplica la regla general contenida en el artículo 12 del CPACA, habida cuenta que no existe norma especial que reglamente este tema en las corporaciones autónomas.

Argumentó que está demostrado que el acto se expidió de forma irregular, para lo cual retomó los argumentos del demandante y añadió que era evidente que el Consejo Directivo de CORPOMOJANA no surtió el trámite que exige la ley para resolución de las recusaciones de uno de sus miembros, sino que la resolvió de plano careciendo de la potestad para adoptar esa clase de decisiones, puesto que dicha competencia recaía en la Asamblea Corporativa.

Con fundamento en estos mismos razonamientos, es decir, la supuesta transgresión al artículo 12 del CPACA al resolver la recusación presentada contra la señora Ingris Quintero Ballesteros, concluyó que también se encontraba acreditado el vicio de falta de competencia.

## **8. Concepto del Ministerio Público**

Mediante concepto rendido el 11 de abril de 2016, el Procurador 7° Delegado ante el Consejo de Estado, solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda.

El Ministerio Público retomó la definición que sobre la expedición irregular adoptó la Sección en sentencia del 3 de agosto de 2015<sup>24</sup> y concluyó que dicha causal de nulidad no se materializa en el caso concreto, ya que el Consejo Directivo sí es competente para resolver sobre la recusación presentada contra uno de sus miembros, bajo el entendido que aquel funge como superior jerárquico de la persona recusada. Por lo anterior, para la vista fiscal no se satisface el requisito que establece el artículo 12 del CPACA para que la actuación sea remitida a la Procuraduría.

---

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 11 de octubre de 2015, radicado 11001-03-28-000-2015-00011-00 CP. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>24</sup> Se refiere a la providencia del 3 de agosto de 2015, radicado 11001-03-28-000-2014-000128-00 CP. Alberto Yepes Barreiro.

Para reforzar esta tesis transcribió extensamente lo decidido por la Sala Electoral al resolver la demanda contra el entonces rector de la Universidad Popular del Cesar mediante sentencia del 10 de agosto de 2012, radicado 11001-03-28-000-2011-00052-00 CP. Susana Buitrago Valencia; providencia en la cual se analizó el artículo 30 del C.C.A y se determinó que el consejo superior universitario sí era competente para resolver sobre la recusación de sus miembros, puesto que aquel -objetivamente considerado- era su superior jerárquico.

La vista fiscal señaló que este antecedente fue reiterado de forma reciente por la Sección en auto del 4 de febrero de 2016 a través del cual se negó la suspensión provisional del Director de CORPOBOYACA.<sup>25</sup> En consecuencia, solicitó que se retomara lo expuesto por la Sala en dichas providencias y, por contera, se desestimara el cargo de expedición irregular.

Finalmente, y en lo que concierne al cargo de falta de competencia el agente del Ministerio Público manifestó que dicha censura tampoco estaba llamada a prosperar, comoquiera que aquella tenía íntima relación con el vicio de expedición irregular el cual como se explicó, a su juicio, debe ser negado.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el numeral 4° del artículo 149 del CPACA<sup>26</sup> y en el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sala es competente para conocer en única instancia del proceso de la referencia, toda vez que, la demanda ataca la legalidad del acto a través del cual se eligió a **Liliana Milena Quiroz Aguas** como Directora General de CORPOMOJANA.

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 4 de febrero de 2016, radicación N° 11001-03-28-2015-00054-00 CP. Carlos Moreno Rubio

<sup>26</sup> ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA: *“El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos (...) 4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus Cámaras y sus Comisiones, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Junta Directiva o Consejo Directivo de los entes autónomos del orden nacional y las Comisiones de Regulación.”*



## 2. El acto acusado

Se tiene como tal el acto contenido en el Acta N° 009 de 24 noviembre de 2015 visible a folio 14 y 15 del expediente.

## 3. Pruebas relevantes

En el expediente obran las siguientes pruebas relevantes:

- Documento a través del cual la señora Ingris Quintero Ballestero presentó descargos respecto a la recusación presentada en su contra. (Fl. 129)
- Acta del Consejo Directivo de CORPOMOJANA N° 011 de 24 de noviembre de 2015 (Fls. 131-135)
- Estatutos Generales de CORPOMOJANA (FL. 27-61 reiterado en folio 142-117)
- CD contentivo de la sesión realizada por el Consejo Directivo de CORPOMOJANA el 24 noviembre de 2015.

## 4. Cuestión Previa: La caducidad de la acción electoral

Como quedó referenciado en los antecedentes de esta sentencia, la excepción de caducidad presentada por la parte demandada fue resuelta por el Ponente en audiencia inicial del 30 de marzo de 2016. Dicha **decisión que se encuentra en firme** no solo porque en esta diligencia el apoderado judicial no hizo manifestación alguna al respecto, sino porque además mediante auto del 4 de abril de 2016 se determinó que el recurso de súplica presentado por dicho profesional del derecho debía ser rechazado por extemporáneo.

Así las cosas, es claro que la parte demandada no puede pretender, una vez vencida la oportunidad legal correspondiente, reiterar en sus alegatos de conclusión los argumentos con base en los cuales sustentaba el recurso de súplica declarado extemporáneo<sup>27</sup>, en un intento por subsanar el descuido que tuvo al no presentar de forma oportuna los recursos que la ley le concedió.

---

<sup>27</sup> La primera parte de los alegatos de conclusión y el recurso de súplica presentado y visible a folio 296 a 316 son idénticos.

En todo caso, la Sala desea precisarle al apoderado de la parte demandada que la demanda que dio origen al proceso de la referencia no se encuentra caduca, comoquiera que tratándose del medio de control de nulidad electoral el legislador<sup>28</sup> previó que la caducidad **se contara en días hábiles y no corrientes**, de forma que el juez al momento de estudiar la caducidad de la acción electoral no puede computar los días inhábiles ni la vacancia judicial.

Por lo anterior es evidente que si el acto acusado se publicó el 24 de noviembre de 2015<sup>29</sup>, la caducidad de la acción estuvo comprendida entre el 25 de noviembre de 2015 y el 30 de enero de 2016, pues no se toman en cuenta todos los días inhábiles y de vacancia judicial que se encuentran comprendidos en dicho lapso. En consecuencia, como la demanda se presentó el 18 de enero de 2016<sup>30</sup> se puede concluir, sin ambages, que el escrito introductorio se presentó en tiempo.

Finalmente, es de advertir que la Sala ha sostenido<sup>31</sup> que tratándose del medio de control de nulidad electoral NO es de recibo la tesis según la cual sí el término de caducidad feneció en días no hábiles o en vacancia judicial aquel se extiende solo al primer día hábil, toda vez que dicha teoría **solo** es aplicable cuando el medio de control contempla una caducidad de meses o años<sup>32</sup> y no en días como es el caso de la nulidad electoral, pues en este preciso evento los días que se computan para contar la caducidad **son solo los hábiles y por ello, jamás, la caducidad electoral se materializará en época de vacancia judicial.**

## 5. Análisis de los cargos formulados

Decantando lo anterior corresponde a la Sala determinar, atendiendo a la fijación del litigio realizada en la audiencia inicial sí:

1. *“ El Acuerdo No. 009 de 24 de noviembre de 2015 se expidió de manera irregular, toda vez que, desconoció el procedimiento establecido por el CPACA para resolver las recusaciones, en particular, la que se formuló*

---

<sup>28</sup> De conformidad con los artículos 62 de la Ley 4 de 1913, 164.2 del CPACA y 118 del C.G.P.

<sup>29</sup> Tal y como consta a folio 97 del expediente.

<sup>30</sup> Tal y como consta al reverso del folio 11 del expediente.

<sup>31</sup> Al respecto consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de Sala del 7 de abril de 2016, radicación N° 50001-23-33-000-2016-00136-01 CP. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de Ponente del 30 de marzo de 2016, radicación N° 11001-03-28-000-2016-00031-00 CP. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>32</sup> Ya que en ese evento los días que conforman el término de caducidad son corrientes, es decir, sin distinción en días inhábiles ni días de vacancia judicial.

*respecto de la señora Ingris Quintero Ballestero, miembro del Consejo Directivo de CORPOMOJANA.*

*2. El Acuerdo No. 009 de 24 de noviembre de 2015 se expidió sin la competencia para el efecto.”<sup>33</sup>*

Ahora bien, como la Sala encuentra que los problemas jurídicos esbozados en precedencia tiene una íntima relación procederá a su estudio de manera conjunta.

En efecto, como quedó expuesto en los antecedentes de esta providencia, para el demandante el acto es nulo comoquiera que la resolución de la recusación presentada contra uno de los miembros del Consejo Directivo no se adelantó según los lineamientos del artículo 12 del CPACA y, por ende, a juicio del actor, no solo se cometió una anomalía en la actuación administrativa de elección, sino que además el Consejo Directivo de CORPOMOJANA quedó despojado, temporalmente, de su competencia para elegir al director de dicha corporación hasta tanto la recusación fuere resuelta por la Asamblea Corporativa o por la Procuraduría Regional de Sucre.

La norma cuya transgresión se alega contempla:

**“ARTICULO 12. TRAMITE 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.*

*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.*

---

<sup>33</sup> Folio 277 y 278

*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.”*

Bajo este panorama, lo primero a precisar es si el CPACA es aplicable a la resolución de los impedimentos y recusaciones formulados en el marco de las actuaciones adelantadas por una Corporación Autónoma, o si por el contrario debe privilegiarse la autonomía que detentan estas entidades<sup>34</sup> y emplear una norma especial para decidir sobre este asunto.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 2º delimita el ámbito de aplicación de la primera parte del código, es decir, la que regula el procedimiento administrativo y establece que sus normas rigen para las que denomina “*autoridades*”, esto es, organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos autónomos e independientes del Estado y los particulares, cuando cumplan funciones administrativas.

Según lo anterior, en principio, la primera parte del CPACA aplicaría a las corporaciones autónomas regionales en tanto encuadran en la categoría de “*órganos autónomos e independientes*”.

Sin embargo, el último inciso del referido artículo, contempla una excepción a la aplicación del procedimiento administrativo, en la medida en que señala que “[l]as autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, **sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes**

---

<sup>34</sup> La Corte Constitucional en sentencia C-275 de 1998 determinó que “Las Corporaciones son personas jurídicas públicas del orden nacional, que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y que con la promulgación de Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía.”

**especiales.** *En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.*” (Negrilla fuera de texto)<sup>35</sup>

Por consiguiente, será necesario establecer si existe una norma especial, respecto a este punto en cuyo caso, su aplicación se preferirá respecto de la norma de carácter general<sup>36</sup>.

En el caso concreto, es claro que el legislador en la Ley 99 de 1993 **no previó** un procedimiento especial para resolver los impedimentos o recusaciones que se presentaren en las corporaciones autónomas; tampoco se encuentra que dicho tópico haya sido regulado estatutariamente, circunstancias que permiten a la Sala concluir, sin lugar a dudas, que el CPACA sí es aplicable a las corporaciones autónomas en lo que atañe a este aspecto.

Depurado este punto se estudiarán: i) los antecedentes que respecto a la resolución de recusaciones presentadas en el marco de las elecciones ha proferido la Sección; ii) cuál es el alcance del artículo 12 del CPACA en la actuaciones administrativas adelantadas por las corporaciones autónomas regionales, y iii) si en el caso concreto CORPOMOJANA desconoció o no los postulados de dicha disposición.

Veamos:

#### **a) Antecedentes de la Sección respecto a la resolución de las recusaciones presentadas en el marco de una elección**

En diversas oportunidades la Sección ha precisado cómo se deben resolver las recusaciones presentadas en el marco de un procedimiento que antecede a una elección, diferenciándolos por elecciones de carácter popular y que las que no tienen dicha característica.

---

<sup>35</sup> En el mismo sentido, el artículo 34 del mismo código dispone que “[l]as actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, **sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales.** En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.” (Negrilla fuera de texto)

<sup>36</sup> Así lo establece el artículo 5º de la Ley 57 de 1887:

“Artículo 5º.- Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquélla. Si en los Códigos que se adoptan se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes: 1ª. La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general;”

En lo que concierne a **las elecciones no populares**, la Sala tuvo la posibilidad de pronunciarse en el año 2012 al estudiar el presunto desconocimiento del entonces artículo 30 del C.C.A<sup>37</sup> -norma homologa al artículo 12 del CPACA-, en el proceso de elección del rector de una universidad pública en el que se recusó a algunos miembros del consejo superior universitario.

En ese fallo se determinó que si bien el Consejo Superior Universitario no tenía un superior inmediato, si se entendía que el órgano al cual pertenecían los miembros recusados fungía en cierta medida como su “*superior*”, era evidente que aquel podía resolver sobre la recusación presentada.

Específicamente la Sección señaló:

*“En efecto, en el caso los escritos de recusación no se elevaron contra el Consejo Superior Universitario de la Universidad Popular del Cesar como máximo órgano de dirección de la entidad, sino contra algunos de sus integrantes.*

*Así las cosas, era perfectamente válido que este cuerpo colegiado actuando como tal, ejerciera su competencia para pronunciarse sobre tales situaciones, pues aunque el CSU de la Universidad Popular del Cesar no tiene superior jerárquico, esa condición no puede predicarse de los consejeros que integran ese Consejo.*

---

<sup>37</sup> **ARTICULO 30. GARANTIA DE IMPARCIALIDAD.** <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> A los funcionarios que deban realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas, se aplicarán, además de las causales de recusación previstas para los jueces en el Código de Procedimiento Civil, las siguientes:

1. Haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado;

2. Haber sido recomendado por él para llegar al cargo que ocupa el funcionario o haber sido designado por éste como referencia con el mismo fin;

El funcionario, dentro de los cinco (5) días siguientes a aquel en que comenzó a conocer del asunto o en que sobrevino la causal, manifestará el impedimento por escrito motivado y entregará el expediente a su inmediato superior, o al procurador regional, si no lo tuviera.

La autoridad ante quien se manifieste el impedimento decidirá en el término de diez (10) días y en forma motivada, sin que contra la decisión quepa recurso; y al decidir señalará quién debe continuar el trámite, pudiendo si es preciso designar funcionario ad hoc; en el mismo acto ordenará la entrega del expediente al designado que ha de sustituir al separado del conocimiento.

Las causales de recusación también pueden declararse probadas de oficio por el inmediato superior o por el procurador regional; los interesados también podrán alegarlas en cualquier tiempo. En estos eventos se aplicará, en lo pertinente, el procedimiento antes descrito.

El superior o el procurador regional podrán también separar del conocimiento a un funcionario cuando, a su juicio, en virtud de denuncias puestas por el interesado, aquel no garantiza la imparcialidad debida.

El trámite de un impedimento suspenderá los plazos para decidir o para que opere el silencio administrativo.”

*No hay razón para entender que los miembros del propio Consejo Superior Universitario deben sustraerse a esa jerarquía administrativa y de gobierno, máxime para cuando se trata de la elección del Rector.”<sup>38</sup>*

Años más tarde y también en el marco de elección de carácter no popular, la Sección tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre este mismo asunto -la recusación en el marco de una actuación que precede a una elección-, esta vez, al examinar la solicitud de suspensión provisional elevada por la parte actora contra la elección del Director de CORPOBOYACA.

En efecto, mediante auto del 4 de febrero de 2016 la Sección encontró que no era viable decretar la suspensión provisional del acto acusado, de un lado, porque de las pruebas allegadas no se derivaba la vulneración al artículo 12 alegada y, de otro, comoquiera que *“como se recusaron dos miembros del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma y Regional de Boyacá, se parte de que el superior es el Consejo Directivo y por tanto no había lugar a enviársela a la Procuraduría General de la Nación”*.<sup>39</sup>

Finalmente, de forma reciente y **tratándose de elecciones populares** la Sala estudió si a la recusación presentada contra un miembro de la comisión escrutadora debía dársele el trámite contemplada en el artículo 12 del CPACA y determinó que no era viable aplicar dicha codificación, toda vez que dicho trámite estaba previsto- aunque de manera incipiente- en el Código Electoral, sin que esté tuviese una laguna u omisión que hiciera procedente aplicar la Ley 1437 de 2011, a lo que se sumaba que *“la aplicación del proceso establecido en el artículo 12 del CPACA constituiría un obstáculo en el correcto funcionamiento de los escrutinios, puesto que dicho artículo dispone que la actuación administrativa debe suspenderse desde que se presenta la recusación hasta que se resuelve, lo cual podría producir un retraso sustancial en la entrega de los resultados de los mismos.”*<sup>40</sup>

Como puede observarse existen varios antecedentes en los que la Sección ha explicado cómo debe tramitarse y resolverse una recusación presentada en el

---

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de agosto de 2012, radicación N° 11001-03-28-000-2011-00052-00 CP. Susana Buitrago Valencia.

<sup>39</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Auto de Sala de 3 de febrero de 2016, radicación N° 11001-03-28-000-2015-00054-00 CP. Carlos Moreno Rubio.

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de Sala del 3 de junio de 2016, radicación 13001-23-33-000-2016-00070-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez.

marco de una actuación que precede a una elección. Sin embargo, es evidente que al caso concreto no le es aplicable el auto de 3 de junio de 2016 porque aquel se profirió en el marco de una elección de carácter popular, sin que la elección acusada tenga dicho carácter.

Tampoco es aplicable el antecedente del año 2012 no porque, como erróneamente lo entiende el tercero interviniente<sup>41</sup>, se haya determinado que a las universidades no les aplica el CPACA y a las corporaciones sí, sino porque dicha tesis se acuñó en el marco de la elección del rector de una universidad pública, la cual tiene una estructura especial que no es del todo compatible con la prevista en la Ley 99 de 1993 para las corporaciones autónomas.

Así las cosas, corresponde a la Sala explicar cuál es el alcance del artículo 12 del CPACA en las actuaciones administrativas, de carácter electoral, que se surten en las corporaciones autónomas regionales.

#### **b) El alcance del artículo 12 del CPACA en las actuaciones administrativas, de carácter electoral, de las corporaciones autónomas regionales**

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.

---

<sup>41</sup> La interpretación que el coadyuvante realiza de la sentencia 15 de octubre de 2015 expedida dentro del radicado 2015-11 es errónea pues lo que en ella se precisó es que si existía un procedimiento especial autorizado por la Ley 30 de 1992 y desarrollado por los estatutos de la universidad de conformidad con el artículo 36 del CPACA, no era viable acudir a dicha codificación. En efecto, en sentencia del 15 de octubre de 2015 proferida en el radicado 11001-03-28-000-2015-00011-00 CP. Alberto Yepes Barreiro la Sala estudió si la elección del rector de la Universidad Nacional de Colombia estaba viciada de nulidad porque los actos administrativos, previos a la elección no se publicaron en el Diario Oficial como exige el artículo 65 del CPACA. Sobre el punto la Sala encontró que atendiendo a que el artículo 36 del CPACA dispone que dicha norma se aplica salvo existencia de procedimiento legal especial, no era viable aplicar al trámite de publicación de los actos previsto en la Ley 1437 de 2011 toda vez que la Ley 30 de 1992 habilitó a la universidad, en virtud de la autonomía de la que goza, a establecer el procedimiento de elección de los rectores de universidades públicas, y por consiguiente, “*ante la existencia de un procedimiento especial para la designación del Rector, contenido en las disposiciones internas de la UNAL, no resultaban aplicables a dicha entidad las normas la primera parte del C.P.A.C.A., entre ellas, el artículo 65 que se refiere al deber de publicación de los actos administrativos de carácter general.*”



Lo cierto es que una hermenéutica sistemática de la norma permite concluir que aquélla 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<sup>42</sup>, 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**”<sup>43</sup> 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.

En este sentido, permitir que sean los integrantes del Consejo Directivo los que resuelvan los impedimentos o recusaciones de uno de los miembros del cuerpo colegiado, garantiza la finalidad de la regla establecida en la mencionada norma, esto es, imparcialidad, toda vez que dicha situación puede afectar la competencia subjetiva de uno o algunos de sus integrantes.

Así, siempre que no se afecte el quorum para decidir<sup>44</sup>, 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.

Cabe resaltar que en estos casos, la observancia de este principio se fortalece aún más, teniendo en cuenta que los impedimentos o recusaciones son resueltos por un cuerpo colegiado y no por un solo funcionario, lo cual implica que dicha

---

<sup>42</sup> ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...) 7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales **dentro de un régimen de autonomía**; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.

<sup>43</sup> Ya que estos escenarios están diseñados para las entidades que integran la rama ejecutiva y no para las autónomas.

<sup>44</sup> En el hipotético caso en que el que la recusación o el impedimento comprometa a la totalidad de los miembros o a la mayoría de los integrantes del consejo directivo, afectando el quorum, en virtud de los artículos 8º y 48 de la Ley 153 de 1887 la única regla aplicable sería el artículo 12 de la Ley 1437 del 2011, en cuanto señala la competencia residual de la Procuraduría General de la Nación.

decisión se tome necesariamente luego del respectivo análisis y deliberación que realice el resto de integrantes de aquél.

En suma, en el presente caso, el resto de los integrantes del cuerpo colegiado materialmente no fungen como “*superior*” de alguno o algunos miembros que se lleguen a declarar impedidos o resulten recusados, sin embargo, se encuentran facultados para resolver tal situación con fundamento en las razones anteriormente expuestas por la Sala.

En consecuencia, para la Sala por las razones explicadas, un entendimiento adecuado del artículo 12 del CPACA impone afirmar que las recusaciones que se presenten contra los miembros del Consejo Directivo de una corporación autónoma deben surtirse ante ese mismo órgano.

Ahora bien, es de señalar que para la Sala no es de recibo el argumento según el cual tratándose de las corporaciones autónomas, quien debe resolver sobre las recusaciones o impedimentos es la Asamblea Corporativa como “*superior*” del Consejo Directivo, ya que, de un lado, el facultado para decidir sobre el punto es el órgano en pleno en los términos antes explicados y de, otro, porque la Asamblea Corporativa funcionalmente NO funge como superior del Consejo Directivo.

En efecto, el artículo 24 de la Ley 99 de 1993 establece que unos son los órganos de dirección y otros los administración de las corporaciones autónomas. Por su parte, el artículo 25 ibídem consagra que la Asamblea Corporativa es el máximo órgano de dirección, en tanto el artículo 26 consagra que el Consejo Directivo es el órgano de administración de la corporación. Así las cosas, es claro que el consejo no es superior de la asamblea, ni la asamblea lo es del consejo, debido a que aquellos son simplemente órganos que conforman la corporación autónoma regional y que, según las funciones que por ley y estatutariamente les fueron asignadas, la dirigen y administran, respectivamente.

Esto se corrobora al analizar las funciones que la ley -artículo 25 ibídem- le asignó a dicha asamblea, pues de la simple lectura de dicha disposición se puede concluir, sin dubitaciones, que ninguna de ellas implica jerarquía sobre el Consejo Directivo pues aquellas se limitan a “*designar el revisor fiscal o auditor interno de la Corporación; conocer y aprobar el informe de gestión de la administración; conocer y aprobar las cuentas de resultados de cada período anual; adoptar los*

*estatutos de la Corporación y las reformas que se le introduzcan (...)*”, pero en ningún momento denotan mando o superioridad sobre las decisiones que debe adoptar el consejo.

En síntesis, se reitera que para la resolución de las recusaciones presentadas contra los miembros de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales se debe entender que este órgano objetivamente considerado es el superior del integrante recusado y, que en consecuencia, está facultado para decidir de plano sobre la recusación.

### **c) La observancia del artículo 12 del CPACA en el caso concreto**

Establecido lo anterior corresponde a la Sala analizar el caso concreto, es decir, determinar si en la recusación presentada contra uno de los miembros del consejo directivo de CORPOMOJANA y formulada en el marco del procedimiento de elección del director general de dicha corporación se resolvió conforme a las reglas estipuladas en el artículo 12 del CPACA.

Sea lo primero advertir que la postura explicada en precedencia aplicada al *sub judice* impone concluir que el Consejo Directivo de CORPOMOJANA sí tenía la potestad para decidir acerca de la recusación formulada contra la señora Ingris Quintero Ballesteros como miembro del citado órgano, comoquiera que la recusación se presentó respecto de uno solo de los integrantes del consejo, y por ello, el cuerpo colegiado podía resolver sobre dicho asunto.

Ahora bien, respecto a cómo se resolvió la recusación formulada contra la señora Quintero Ballesteros se encuentra probado lo siguiente:

- El señor Juan Angel Martínez Martínez recusó a la señora Ingris Quintero Ballesteros en su calidad de miembro del Consejo Directivo como representante de los gremios. (FI.133)
- Se le dio traslado de la recusación a la señora Quintero Ballesteros y en consecuencia, el día 24 de noviembre de 2015 la citada señora presentó escrito ante el Consejo Directivo en el que rechazó la recusación.(FI 129 del expediente)

Específicamente en el acta de la sesión del Consejo Directivo consta:

*“Se da lectura al segundo oficio radicado antes del inicio de la sesión por el mismo ciudadano, en el cual se comunica al Consejo Directivo una recusación contra de la consejera Ingris Quintero Ballesterero y en la que solicita que la misma << se declare impedida legalmente por causa de conflicto de intereses en la elección del director de CORPOMOJANA por carencia de representación legal>>.*

*Dada la discusión al interior del Consejo Directivo se decidió acoger lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 y se notificó en estrados a la señora Quintero Ballesterero, como consta en la presente acta para que en el marco de lo dispuesto por la citada ley, la consejera resuelva la recusación que se le ha presentado y notifique por escrito su decisión. Acto seguido la consejera solicita se le permita responder por escrito a la recusación y en ese sentido entrega oficio con su firma (...)”<sup>45</sup>*

- Tal y como consta en el Acta N° 11 del 24 de noviembre de 2015 el Consejo Directivo de CORPOMOJANA debatió acerca de cuál debía ser el trámite con el que se debía surtir la recusación presentada. En efecto, el consejo deliberó y encontró que dicho órgano era competente para resolver sobre la recusación formulada contra uno de sus miembros, en aplicación a lo decidido por la Sección Quinta del Consejo de Estado en sentencia del 10 de agosto de 2012 radicado 2011-52 y por la Procuraduría Regional del Atlántico.

En consecuencia, los miembros del consejo determinaron resolver en el pleno de dicho órgano y con exclusión de la señora Quintero Ballesterero, la recusación presentada contra la representante de los gremios ante el Consejo Directivo.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Folio 133

<sup>46</sup> En efecto a folio 134 se lee: “considera el consejo Directivo que debe en el seno de dicho órgano y en la sesión presente, resolver a favor o en contra sobre la decisión manifiesta (sic) mediante escrito por la consejera Quintero Ballesterero por tratarse de uno de sus miembros. Así las cosas, se le solicitó a la consejera retirarse para que el restos de los consejeros pudieran deliberar y decidir”.

- El Consejo Directivo por unanimidad con 7 votos de 7 posibles, decidió negar la recusación presentada contra la señora Quintero Ballestero.<sup>47</sup>
- Se ordenó comunicar la decisión al recusante por correo electrónico y correo certificado. (Fl. 134)
- Se solicitó el ingreso al recinto de la consejera y se le informó que “*puede seguir participando de las decisiones del Consejo*”<sup>48</sup>.
- Una vez resuelta la recusación, se prosiguió con el siguiente punto del orden del día, esto es, la elección del director general de CORPOMOJANA. (Fl. 134)

En este momento es importante evidenciar como, contrario a lo afirmado por el demandante, la actuación administrativa sí se suspendió, toda vez que el Consejo Directivo solo procedió a votar cuando la recusación presentada contra uno de sus miembros fue resuelta.

Bajo este panorama, para la Sala no cabe duda que en el procedimiento que se llevó a cabo para realizar la elección de la señora **Quiroz Aguas** se observó el trámite que el artículo 12 del CPACA establece para la resolución de recusaciones, comoquiera que este :

- i) Fue decidido por el “*superior*” de la servidora recusada, esto es, por el Consejo Directivo en sí mismo considerado, conforme a los lineamientos expuestos en el acápite que precede.
- ii) Se dio traslado de la recusación presentada y la señora Quintero Ballestero rechazó la causal de recusación alegada.
- iii) La actuación se detuvo hasta tanto no se resolvió si la señora Quintero Ballestero podía o no participar de forma imparcial en la elección del director, pues, como se evidenció, hasta que la recusación no fue resuelta el Consejo Directivo no votó para la designar al director de CORPOMOJANA.

---

<sup>47</sup> Folio 134

<sup>48</sup> *Ibíd*em

De lo expuesto se puede colegir que el cargo de expedición irregular no se configuró porque, como se explicó, la recusación presentada no debía ser resuelta por la Asamblea Corporativa de CORPOMOJANA ni por la Procuraduría General, pues la potestad para resolver sobre ese punto la tenía, conforme a los parámetros expuestos por la Sección, el consejo directivo objetivamente considerado.

Tampoco se encuentra probado el cargo de falta de competencia, pues no se puede perder de vista que aquel estaba sujeto a que se determinara si la recusación había sido resuelta o no por la autoridad que la ley previó para el efecto. En consecuencia, como se encontró que la recusación sí fue resuelta de forma idónea y por el órgano competente es evidente que el Consejo Directivo no tenía, como lo aduce el demandante, suspendida su competencia para elegir al director de CORPOMOJANA. Por consiguiente, dicha censura también debe ser negada.

En suma, es claro que los argumentos de la demanda deben ser desestimados, porque se acreditó que el acto acusado no fue expedido ni irregularmente ni con falta de competencia, y por contera, así se declarara en la parte resolutive de esta providencia.

## **6. La conclusión.**

De lo expuesto se puede concluir que:

- El artículo 12 del CPACA sí es aplicable a las Corporaciones Autónomas Regionales.
- Según la jurisprudencia de esta Sección, cuando un miembro de un Consejo Directivo de una corporación autónoma sea recusado o se declare impedido para conocer sobre alguna actuación que se surte al seno de dicho órgano, será el Consejo Directivo objetivamente considerado, y con exclusión del impedido o recusado, quien tendrá la potestad para resolver sobre la recusación o impedimento, bajo el entendido que aquel funge como superior de dicho integrante.

- En el caso concreto la recusación fue resuelta por el superior de la persona recusada y se tramitó conforme a los lineamientos que el artículo 12 *Ejusdem* establece para la resolución de esta clase de peticiones, razón por la que no está probada la expedición irregular.
- Como el vicio de falta de competencia estaba ligado a que se encontrara acreditada la expedición irregular y aquella no fue demostrada, dicho cargo no prospera.

### III. LA DECISION

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

#### FALLA:

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda de nulidad electoral en contra del acto que declaró elegida a la señora Liliana Milena Quiroz Aguas como directora General de CORPOMOJANA para el periodo institucional 2016-2019.

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

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.**

**LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ**

Presidente

**ROCIO ARAUJO OÑATE**

**Consejera**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

**Consejero**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**

**Consejero**