



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada Ponente: **LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2019-00084-00
11001-03-28-000-2020-00024-00
Demandantes: YESID NAVAS PEÑARANDA Y OTRO
Demandado: RAFAEL NAVI GREGORIO ANGARITA LAMK, Director de la
Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental,
periodo 2020-2023
Tema: Conflicto de interés, trámite de las recusaciones y
acreditación de miembros del consejo directivo.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a dictar sentencia de única instancia dentro de los procesos de la referencia en los que se cuestiona la legalidad del acto de elección del señor RAFAEL NAVI GREGORIO ANGARITA LAMK como Director de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, periodo 2020-2023.

I. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDAS

1.1.1. EXPEDIENTE 2019-00084-00

El señor YESID NAVAS PEÑARANDA presentó demanda de nulidad electoral (art. 139 CPACA), dentro del expediente **2019-00084-00**, contra el acto de elección del ciudadano **RAFAEL NAVI GREGORIO ANGARITA LAMK** como Director de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (CORPONOR) para el período 2020-2023, con las siguientes pretensiones:

“3.1. DECLARAR la NULIDAD del Acuerdo 032 del 29 de octubre del año 2019 por medio del cual el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental –CORPONOR, eligió a RAFAEL NAVI GREGORIO ANGARITA LAMK como Director General para el período comprendido entre el primero de enero del año 2020 y el treinta y uno de diciembre del año 2023.

3.2. ORDENAR al Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental –CORPONOR, realizar un nuevo procedimiento tendiente a elegir al Director General para el período constitucional 2020-2023.

3.3. CONDENAR en costas y agencias en derecho a la parte demandada”.¹

¹ Folio 5 de la demanda.



Alegó que el demandado venía de ser director de Corponor durante el período inmediatamente anterior al del acto de elección que se censura y, fundó su inconformidad en los siguientes reparos:

(i) Violación del régimen de conflicto de intereses (art. 11, 11.1 CPACA y 40 CUD)

7 de los 12 integrantes que conforman el Consejo Directivo de CORPONOR, esto es, la mayoría, omitieron manifestar impedimento para participar en la elección del demandado, a pesar de evidenciarse el interés particular y directo, así:

- Los señores Jorge Eliécer Soto Maldonado y Yair Eduardo Cuéllar, representantes de las ESAL, suscribieron, por interpuestas personas, los contratos 1283 y 674 de 2019 con el Director General de CORPONOR – entonces representada también por el demandado–, a través de la Asociación Ecológica Los OITIES y la Asociación Social y Ambiental Unidos por un Nuevo Ecomileno, que fueron sus postulantes ante el Consejo Directivo de CORPONOR², periodo 2016-2019.
- El señor Rubén Darío Fernández, representante del Sector Privado, 2016-2019, fue postulado a esa dignidad por ASOZULIA, empresa que fungía como demandante en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 54001-23-33-000-2018-00053-00 adelantado contra CORPONOR por concepto de la tasa de uso del agua, y sobre la cual no existía pronunciamiento de fondo al momento de la designación enjuiciada.
- CORPONOR estaba adelantado los procesos sancionatorios ambientales 005 de 2019, 145 de 2018, 029 de 2019 y 113 de 2012 contra los municipios de Los Patios³, Chitagá⁴, Lourdes⁵ y Convención⁶, representados en el Consejo Directivo de CORPONOR por sus respectivos alcaldes.

(ii) Desconocimiento del trámite de las recusaciones (art. 12 CPACA)

El 29 de octubre de 2019 recusó a los referidos consejeros por las mismas razones, pero no fue suspendido el trámite eleccionario; apenas recibió una respuesta del Presidente del consejo directivo, sin que fuera objeto de deliberación por ese colegiado, de traslado previo a los implicados o de remisión al Procurador General de la Nación como lo instruye el aludido precepto en armonía con la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado⁷.

² Asociación Ecológica Los OITIES: Jorge Eliécer Soto Maldonado. Asociación Social y Ambiental Unidos por un Nuevo Ecomileno: Yair Eduardo Cuéllar.

³ Diego Armando González Toloza.

⁴ Fredy Orlando Quintero.

⁵ Omar Alexander Dumes Montero.

⁶ Hermes Alfonso García Quintero.

⁷ Rad. 11001-03-28-000-2016-00083-00.

1.1.2. EXPEDIENTE 2020-00024-00

El señor DIEGO MAURICIO RUEDA CÁCERES, invocando la condición de presidente de la Veeduría Ciudadana “*Ver Gestión Norte de Santander*”, elevó similares pretensiones dentro del expediente de nulidad electoral **2020-00024-00**, pero fundó la ilegalidad del acto enjuiciado en la falsedad de los documentos electorales y el cómputo de votos “*con violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer*”, de acuerdo con los ordinales 3° y 4° del artículo 275 del C.P.A.C.A, en concordancia con los artículos 26 y 27 de la Ley 99 de 1993.

Esto porque quienes fungieron como delegados del Presidente de la República y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no acreditaron tal condición, pues en la Resolución 1542 de 2016, con la que pretendió demostrarse dicho aspecto, la delegación recayó sobre un funcionario distinto al que participó en la elección.

1.2. TRÁMITE DE LOS PROCESOS

Por auto de 12 de diciembre de 2019⁸ fue inadmitida la demanda del expediente **2019-00084-00**, y admitida en proveído de 16 de diciembre de 2020; la del **2020-00024-00**, mediante auto de 11 de febrero de 2020. En ambos admisorios se dispusieron las notificaciones del artículo 277 del CPACA.

1.3. CONTESTACIÓN DE LAS DEMANDAS

1.3.1. DEL DEMANDADO

El señor **ANGARITA LAMK**, en sendos escritos, contestó las demandas, pidiendo que se denegaran las pretensiones, para lo cual alegó, en síntesis, que no se presentaron los señalados conflictos de intereses porque:

- Jorge Eliécer Soto Maldonado y Yair Eduardo Cuéllar, representantes de las ESAL, tan solo habían sido postulados para ese cargo por las Asociaciones Ecológica Los OITIES y Social y Ambiental Unidos por un Nuevo Ecomileno, sin estar adscritos a ellas, y sin que se demostrara algún interés de éstos en la celebración de los contratos referidos por el demandante.
- Rubén Darío Fernández era el representante de todas las empresas que conformaban el sector privado en la circunscripción de CORPONOR;
- En los procedimientos sancionatorios que concernían a los Municipios de Los Patios, Chitagá, Lourdes y Convención no había decisión de fondo;

⁸ Visible a folio 34.



sumado a que el periodo de los alcaldes que intervinieron en la elección del acusado feneció el 31 de diciembre de 2019.

Advirtió que el llamado escrito de recusación al que alude la parte demandante no se subsumió en las causales taxativas y requisitos exigidos por la ley, y que se trató, en realidad, de una solicitud de investigación por supuestas irregularidades cometidas por algunos consejeros.

Refirió que, pese a ello, tales acusaciones fueron tramitadas por el Consejo Directivo de CORPONOR como recusaciones, y despachadas negativamente, una por una, con exclusión del implicado en cada caso, sin que se afectara el quorum requerido, y de acuerdo con los parámetros jurisprudenciales aplicables⁹; decisiones que fueron notificadas al actor en respuesta del 29 de octubre de 2019, suscrita por el presidente y el secretario de ese colegiado.

Finalmente, adujo que era intrincado el cargo formulado en relación con la representación de los delegados del Gobierno central, respecto de los cuales dijo estar acreditados en debida forma para la elección mediante el Decreto 674 de 24 de abril de 2019 (Presidente de la República) y la Resolución 1699 de 25 de octubre de 2019 (Ministro de Ambiente).

1.3.2. DE CORPONOR

Compartió con el demandado el pedido denegatorio y el apunte de que el escrito del 29 de octubre de 2019 presentado por uno de los demandantes fue una solicitud de investigación sobre la existencia de “impedimentos”, y no una recusación propiamente dicha, a la que, de cualquier manera, se le imprimió el trámite del artículo 12 del CPACA; de tal suerte que cuando se realizó la elección acusada, la situación de los consejeros votantes ya había sido resuelta.

1.4. ACUMULACIÓN DE PROCESOS

En auto de 31 de agosto de 2020, la Sección, en Sala Unitaria, decretó la acumulación del proceso de nulidad electoral 11001-03-28-000-2020-00024-00 al 11001-03-28-000-2019-00084-00.

1.5. AUDIENCIA INICIAL

El 7 de octubre de 2020 se llevó a cabo la diligencia, en la que se proveyó sobre el saneamiento del trámite, el decreto de pruebas y la fijación del litigio, esta última en los siguientes términos:

⁹ Mencionó las siguientes providencias de esta Sección: Sección Quinta del Consejo de Estado en las decisiones de 10 de agosto de 2012 (rad. 2011-00052-00, M.P. Susana Buitrago Valencia); 3 de febrero de 2016 (rad. 2015-00054-00 M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio); y de 23 de junio de 2016 (rad. 2016-0008-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro).



*“Determinar si el acto de elección del señor **RAFAEL NAVI GREGORIO ANGARITA LAMK** como Director General de CORPONOR para el periodo 2020-2023, está viciado de nulidad, por cuanto:*

*(i) **Proceso 2019-00084-00:** en el procedimiento que precedió su expedición, el Consejo Directivo de este ente autónomo transgredió los artículos 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011, y 40 de la Ley 734 de 2002, comoquiera que algunos de sus integrantes omitieron declararse impedidos para participar de la elección, a pesar de que sobre ellos pesaban circunstancias objetivas que afectaban su imparcialidad –suscripción de contratos, pleitos pendientes y procedimientos administrativos sancionatorios–; y el tratamiento procedimental que se dio al escrito de recusación presentado por el demandante fue irregular, pues: **a.** no se dio traslado a los integrantes del Consejo Directivo concernidos por él; **b.** no fue decidido por la Procuraduría General de la Nación; **b.** [sic] la respuesta fue dada en un oficio escueto por el Presidente y el Secretario del Consejo Directivo, sin la participación de los demás miembros; **d.** el trámite de elección no fue suspendido para resolver la recusación.*

*(ii) **Proceso 2020-00024-00:** en el marco de la designación del demandado, adelantada en sesión del Consejo Directivo de CORPONOR de 29 de octubre de 2019, participaron y votaron delegados del Presidente de la República y el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible que no estaban autorizados para ello, pues no disponían de la habilitación normativa para el efecto, contrariando de esta manera los ordinales 3 y 4 del artículo 275 del CPACA, así como los artículos 26 y 27 de la Ley 99 de 1993”.*

1.8. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.8.1. DEMANDANTES

En favor de las pretensiones se pronunciaron los demandantes. El señor NAVAS PEÑARANDA reiteró, en esencia, los planteamientos de su libelo inicial, en tanto refirió el presunto interés particular de los 7 consejeros directivos en la elección del director de la corporación autónoma, y aludió al incumplimiento del trámite del artículo 12 del CPACA frente a su escrito de recusación.

Por su parte, el señor RUEDA CÁCERES esgrimió en esta fase que el Decreto 674 de abril 24 de 2019, por medio del cual se designa a un representante del Presidente de la República ante el Consejo Directivo de CORPONOR, y la Resolución 1699 de Octubre 25 de 2019, por la que se designó al delegado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ante ese mismo colegiado, no podían ser tenidas en cuenta por adolecer de vicios formales.

La primera por presentar, adicional a la firma del primer mandatario, la del jefe de la cartera de ambiente, el nombre de dicho ministerio en el encabezado y la omisión de derogatoria del “decreto anterior”, entre otros aspectos; la segunda, por razones similares que darían lugar a una doble representación por parte del Ministro en cuestión.

1.8.2. CONTRAPARTE

El DEMANDADO y CORPONOR, en sendos escritos, se pronunciaron en términos similares a los vertidos en sus respectivas contestaciones de las demandas.

En suma, señalaron que no se dio el acusado conflicto de intereses al estar probado que los representantes de las ESAL (señores Soto y Cuéllar) no firmaron los contratos No. 674 y 1283 de 2019, ni figuraron como socios o integrantes de las sociedades que los suscribieron; que el señor Fernández representaba a todo el sector privado, y no solo a ASOZULIA, cuyo proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra Corponor sigue en curso; y que los procesos sancionatorios 005/2019, 029/2019, 145/2018 y 113/2012 no se adelantan contra los alcaldes de Los Patios, Chitagá, Lourdes y Convención como personas naturales.

Insistieron en que, pese a no cumplir formalmente con los requisitos de una recusación, del acta de la correspondiente sesión se extrae que dieron el trámite del artículo 12 del CPACA al escrito presentado el 29 de octubre de 2019 por uno de los demandantes, pues se suspendió el proceso electoral, se dio traslado a cada implicado y se resolvieron uno a uno los señalamientos sin afectación del quorum, lo cual se informó debidamente al solicitante.

Y finalmente, recabaron en que el Decreto 674 de 24 de abril de 2019 (Presidente de la República) y la Resolución 1699 de 25 de octubre de 2019 (Ministro de Ambiente), junto con otras certificaciones que obran en el plenario dan cuenta de la acreditación de los delegados del Gobierno central en la sesión en que se produjo el acto de elección enjuiciado.

1.9. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado pidió negar las pretensiones de las demandas. Luego de describir el marco jurídico del caso, se pronunció en términos similares a los de la parte accionada, en tanto, a su juicio, está descartado, por motivos parecidos, que alguno de los consejeros tuviera un interés particular en la elección del señor **ANGARITA LAMK**.

Acotó que los consejeros Soto y Cuéllar, representantes de las ESAL, no formaban parte de las organizaciones Asociación Ecológica Los OITIES y la Asociación Social y Ambiental Unidos por un Nuevo Ecomilenio, y que no se demostró que velaran por los intereses de estas más allá de lo que tuvieran que hacerlo con todas las organizaciones de esa categoría; y mucho menos se probó que hubieran suscrito contratos de tales asociaciones “por interpuesta persona”.

Señaló que el hecho de que el representante de “todo” el sector privado ante el consejo directivo, Rubén Fernández, hubiese sido postulado por ASOZULIA no genera conflicto de interés alguno derivado de la existencia de un proceso judicial



de aquella contra CORPONOR, pues la decisión judicial no está en sus manos, sino en las de un juez.

Aclaró que los procedimientos sancionatorios ambientales mencionados por uno de los demandantes toman como presuntos infractores a los municipios como personas jurídicas, y no a sus mandatarios de manera particular; de ahí que no exista conflicto de interés de los alcaldes censurados, y menos se tiene en cuenta que varias de tales actuaciones fueron iniciadas en el período de sus antecesores, que no serán los alcaldes en ejercicio cuando finalicen los referidos trámites sancionatorios, y que no competen directamente el Director de la CAR. Agrego que, aun de prosperar, no tendrían incidencia en el resultado definitivo de la votación, pues el demandado fue elegido por unanimidad.

En cuanto a la violación del artículo 12 del CPACA, sostuvo que el escrito de 29 de octubre de 2019 no cumplió con las exigencias jurídicas de una recusación, por lo que no era imperativo darle el trámite señalado en la norma, al tratarse realmente de una solicitud de “investigación”. Así, fue correcta la actuación del Consejo Directivo de CORPONOR.

Para terminar, descartó la falta de representación de los delegados del Presidente de la República y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a partir de las certificaciones y actos jurídicos obrantes en el plenario.

II. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA

La Sala es competente para conocer en única instancia de los procesos de nulidad electoral de la referencia de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 149 del CPACA¹⁰ y el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación¹¹.

2.2. ACTO DEMANDADO

Corresponde al Acuerdo 032 del 29 de octubre del año 2019 por medio del cual el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera

¹⁰ 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”.

¹¹ Por medio del cual se adopta el Reglamento Interno del Consejo de Estado. (modificado por el artículo 1° del Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003)

Artículo 13.- “DISTRIBUCIÓN DE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: Sección Quinta: (...) 3-. Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos”.



Nororiental (CORPONOR) eligió al señor **RAFAEL NAVI GREGORIO ANGARITA LAMK** como Director General para el período 2020-2023.

2.3. PROBLEMA JURÍDICO

Se contrae a establecer, acorde con la fijación del litigio, si el acto enjuiciado se encuentra viciado de nulidad por (i) violación del régimen de conflicto de interés de parte de siete consejeros directivos de Corponor, (ii) desconocimiento del trámite de las recusaciones e (iii) indebida representación de los delegados del Gobierno central en ese colegiado.

2.4. CASO CONCRETO

2.4.1. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 11 del CPACA, norma que se invoca como transgredida, previene:

“Artículo 11. Conflictos de interés y causales de impedimento y recusación. Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por: ...”

1. Tener interés particular y directo en la regulación, gestión, control o decisión del asunto, o tenerlo su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho”.

Sobre la figura del conflicto de interés, esta Sección, en providencia del 19 de septiembre de 2019¹², señaló:

“... se configura en aquellas situaciones en las que el funcionario se vea impelido a expresar públicamente el provecho, utilidad o beneficio personal que la toma de una decisión pública puede generar en su vida privada, para ser sometido a valoración de sus pares. Se trata entonces de un ejercicio de auto restricción del mismo servidor público, quien en su intimidad reconoce un potencial beneficio y luego lo transmite para que sean sus iguales quienes juzguen si dicha situación particular, en el marco de sus funciones, devela un provecho o ventaja personal”.

En similar sentido, en reciente sentencia del 3 de septiembre de 2020¹³, la Sala precisó:

“[H]ay conflicto de intereses cuando el interés general propio de la función pública entra en conflicto con el particular y directo del servidor público. (...). [P]ara que se

¹² Consejo de Estado, Sección Quinta, M. P. Alberto Yepes Barreiro, 19 de septiembre de 2019, rad. 11001-03-28-000-2012-00055-00, demandado: DIRECTOR DE LA CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE LOS VALLES DEL SINU Y DE SAN JORGE.

¹³ Consejo de Estado, Sección Quinta, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, 3 de septiembre de 2020, rad. 11001-03-28-000-2020-00031-00, demandado: MARCOS MANUEL URQUIJO COLLAZOS – DIRECTOR GENERAL CORPOGUAVIO.



configure el conflicto de intereses se requiere: (i) que el servidor público haya incurrido en una conducta contraria a la función pública, (ii) motivado por el interés particular o ausencia del general, (iii) toma una decisión o realizar una gestión propia de sus gestiones o cargo, (iv) en provecho suyo, de su familia o de un tercero”.

El régimen de conflicto de interés constituye un instrumento valioso que busca evitar que el servidor, prevalido de su cargo, se ubique en una posición de ventaja o provecho personal, para sí o para un tercero, a costa de la salvaguarda del interés general. Se trata de una garantía de rectitud e imparcialidad en el ejercicio de la administración pública como regla legitimadora del poder del Estado.

En el caso de la referencia se dice que fue defraudado por 7 de los 12 miembros del consejo directivo que eligieron por unanimidad al demandado como director de Corponor, en los términos descritos en el acápite de antecedentes del presente proveído.

Pues bien, quiere la Sala empezar por el caso de los alcaldes de Los Patios (Diego Armando González Toloza), Chitagá (Fredy Orlando Quintero), Lourdes (Omar Alexander Dumes Montero) y Convención (Hermes Alfonso García Quintero), cuyo interés presuntamente se concretó en la existencia de los procedimientos sancionatorios ambientales 005 de 2019, 145 de 2018, 029 de 2019 y 113 de 2012 adelantados en contra de tales entes territoriales.

En el expediente obra certificación del Jefe de la Oficina Control y Vigilancia Ambiental (E), expedida el 13 de octubre de 2020 en atención a la prueba decretada de oficio en la audiencia inicial, en la que se informa respecto de los aludidos trámites ambientales:

SAN	Presunto infractor	Hechos	Estado Actual
05-2019	-Conjunto Cerrado Lagos de Palujan, Nit.800.247469-8 representante Legal: Diana Cristina Tunjano. - Municipio de los Patios, como persona jurídica de derecho público del nivel territorial , con Nit.800044113-5. -Luis Orlando Matamoros Ibarra, CC:13464180, propietario Hacienda Palujan	A través del Rad 13149 de fecha 11/09/2018 se recibe denuncia por olores ofensivos en la recta Corozal, hacienda Palujan 2, provenientes de un pozo séptico ubicado en dicho sector. Se inicia proceso sancionatorio ambiental en contra del Conjunto Cerrado “Lagos de Palujan” y el municipio de los Patios, por generar vertimientos de aguas residuales	Auto apertura investigación
029-2019	Municipio de Chitagá, como persona jurídica de derecho público del nivel territorial , con Nit. 890501422-4.	A través del memorando 2000.51.34.2107 de la Subdirección de Desarrollo Sectorial Sostenible, se inicia proceso sancionatorio de oficio en contra del municipio de Chitagá, identificado con el Nit 890501422-4, por incumplimientos en el PSMV en los avances o ejecución de obras contempladas	Auto apertura investigación



		en la resolución 0742 del 10 de octubre de 2008	
145-2018	- Luis Evelio Castilla Sandoval. CC: 13468863	Por queja que obra con radicado 10031 de 19/07/2018, se inicia proceso en contra del señor Luis Evelio Castilla Sandoval, por realizar talas y quemas de árboles en zona de protección Río Grita.	Auto apertura investigación
113-2012	Ulises Rodríguez Cáceres CC: 13506756	Proceso por incumplimiento a las obligaciones adquiridas mediante otorgamiento de Licencia Ambiental, 0237 del 06 Mayo de 2008, para la exploración y explotación de carbón, de mina La Panameña, ubicada en el corregimiento de La Potrera, municipio de Salazar de las Palmas Norte de Santander.	Fallo

Solo dos de los procedimientos sancionatorios mencionados por la parte actora guardan relación con los municipios que acusa, y es claro que las investigaciones que se surten involucran a las entidades territoriales en su condición de personas jurídicas de derecho público. Esto significa que no existe un interés individual de la persona natural que las representa en su condición de alcalde. Además, se debe tener en cuenta que los entes territoriales están llamados a hacer parte de los miembros del consejo directivo que tiene como función la de elegir a su director y, a su vez, se encuentran sometidos al control y vigilancia de la entidad medio ambiental conforme lo ordenó la ley, por lo que lo alegado al respecto por la parte actora corresponde a un tema de diseño institucional.

De esta manera, no es posible colegir que los consejeros Diego Armando González Toloza, Fredy Orlando Quintero, Omar Alexander Dumes Montero y Hermes Alfonso García Quintero, como mandatarios, se encontraran bajo la situación descrita por la parte demandante, con lo cual se descarta que frente a ellos pueda predicarse la violación del artículo 11 del CPACA que conduzca a la ilegalidad del acto de elección enjuiciado.

Esta sola consideración es suficiente para descartar la prosperidad del cargo examinado en el presente acápite, tesis que esta Sala comparte con el Ministerio Público. Veamos.

El Consejo Directivo de Corponor, de acuerdo con lo estipulado por el artículo 26 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 27 de sus estatutos, está conformado por 12 miembros:

- “1. El Gobernador del Departamento de Norte de Santander, o su delegado, quien lo presidirá. 2. Un (1) Representante del Presidente de la República. 3. Un (1) Representante del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 4. Cuatro (4) Alcaldes , comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la Corporación, elegidos por la Asamblea Corporativa para un periodo de 1 año, por el sistema cuociente electoral, de manera que queden representadas todas las subregiones que la integran. 5. Dos (2) Representantes del sector privado. Elegidos por el mismo sector. 6. Un (1) Representante de las comunidades indígenas o etnias



tradicionalmente asentadas en el territorio de la Corporación, elegidos por ellas mismas. 7. Dos (2) Representantes de las entidades sin ánimo de lucro, que tengan su domicilio en el departamento de Norte de Santander y cuyo objeto principal sea la protección del ambiente y los recursos naturales renovables, elegidos por ellas mismas”.

Según quedó recogido en el acta de la sesión del 29 de octubre de 2019, estos 12 integrantes eligieron por unanimidad al señor **ANGARITA LAMK** como director general de esa corporación. Ergo, si la parte actora sostiene que sobre 7 de ellos pesaba un conflicto de interés, quiere decir que no existió reparo frente a la participación de 5 integrantes, a los cuales se sumarían los 4 alcaldes respecto de los cuales se acaba de descartar tal yerro, para un total de 9 votos válidos en favor del demandado.

Entonces, en vista de que por mandato del artículo 42 de los Estatutos de CORPONOR, concordado con el artículo 15 del Acuerdo 23 de 2019¹⁴ de la entidad, *“La elección del Director General requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los integrantes del Consejo Directivo, entendida esta como la mitad más uno de sus miembros”*, es claro que las eventuales falencias que se puedan advertir de cara al presunto interés individual de los 3 consejeros restantes, esto es, los 2 representantes de las ESAL (señores Soto y Cuéllar) y el representante del sector privado (señor Fernández), carecerían de la incidencia necesaria para variar el resultado y, por ende, determinar la ilegalidad del acto de elección.

Con todo, no se advierte que exista un interés particular de los reputados consejeros. En el caso de los dos primeros, porque la parte actora lo hace consistir en el hecho de que su presencia en el consejo directivo obedece a la postulación realizada por la Asociación Ecológica Los OITIES y la Asociación Social y Ambiental Unidos por un Nuevo Ecomileno, en la que ninguno tiene demostrada la participación administrativa o societaria. De ahí que los contratos 1283 y 674 de 2019 celebrados entre estas organizaciones y CORPONOR no se puedan traducir como un motivo de interés “particular y directo” de parte de los consejeros Jorge Eliécer Soto Maldonado y Yair Eduardo Cuéllar.

También afirmó el censor que tales contratos fueron en realidad celebrados por estos dos integrantes *“a través de interpuesta persona”*. Sin embargo, no existen evidencias en el plenario que permitan corroborar tal afirmación.

Y para terminar, en cuanto al presunto conflicto de interés del representante del sector privado, Rubén Darío Fernández, derivada del contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por su postulante a esa dignidad, ASOZULIA, y que tiene por accionado a CORPONOR, la Sala también no prohíja la tesis del Ministerio Público, según la cual ninguna injerencia tiene el reputado consejero directivo en la gestión judicial que concierne a la organización privada

¹⁴ Por el cual se reglamenta el procedimiento interno para la elección y designación del director general de la Corporación Autónoma Regional Nororiental – Corponor, para el período institucional del 1 de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2023.



o en la definición del litigio en cuestión, pues, aunque tal aspecto está a cargo de la respectiva autoridad judicial, no es menos cierto que a la corporación, representada legalmente por su director, sí le correspondería gestionar su defensa en vía contenciosa.

Ahora bien, sobre este último punto se debe acotar que obra en el expediente certificación emitida por el Vicepresidente de Integración Productiva de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) el 19 de agosto de 2020, en la que *“según consta en el artículo 52 de los estatutos, el Gerente es el Representante Legal de “ASOZULIA”, el señor RUBÉN DARÍO FERNÁNDEZ CÁRDENAS (...), ratificado en el cargo según contrato vigente hasta el 01 de agosto de 2021 y según Acta No. 756 de Reunión Extraordinaria de Junta Directiva celebrada el 31 de julio de 2020”*, es decir, con posterioridad a la producción del acto objeto *sub examine*.

Esta información no da cuenta de esa calidad del señor Fernández en dicha organización privada en el preciso momento de producirse el acto de elección enjuiciado, pero sí constituye un indicio, aunque no del todo concluyente, del interés que entonces pudiera tener en la elección del señor **ANGARITA LAMK**. Sin embargo, se recuerda que la formulación de la demanda contenciosa electoral del señor Navas Peñaranda hizo consistir el supuesto conflicto en el hecho de la postulación del referido consejero directivo por ASOZULIA, y no en la representación legal de esta última, que se recuerda, tiene un pleito judicial pendiente con CORPONOR.

De cualquier manera, aun cuando la duda suscitada por el hecho de la representación legal de ASOZULIA pudiera tomarse como constitutiva de un vicio electoral predicable de la participación del señor Fernández, esta sola no tendría la potencialidad de imponerse ante el voto legalmente producido de los 11 consejeros restantes que coincidieron en la elección del hoy accionado.

En ese orden de ideas, para la Sala es claro que el cargo abordado en el presente capítulo debe ser desestimado.

2.4.2. TRÁMITE DE LAS RECUSACIONES

El artículo 12 del CPACA previene:

“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.

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” (Énfasis de la Sala).

La Sección Quinta ha considerado que este trámite es aplicable en los procedimientos de elección adelantados en las corporaciones autónomas regionales cuando existan vacíos en su regulación especial (Ley 99 de 1993, estatutos o convocatoria) en virtud del ámbito de aplicación definido en el artículo 2 del CPACA. Al respecto, en sentencia de 23 de junio de 2016¹⁵, se precisó:

“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”.

En el mismo fallo se dijo sobre el artículo 12 del CPACA, respecto de las recusaciones presentadas contra miembros de los Consejos Directivos de la corporaciones autónomas, que **“...al no existir ‘superior’ o ‘cabeza del respectivo sector administrativo’...”**¹⁶ *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”.*

No obstante, resaltó la Sala en esa oportunidad, que **dicha regla aplica siempre y cuando “...no se afecte el quórum para decidir¹⁷, 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**

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, Rad. No. 2016-0008-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro

¹⁶ Ya que estos escenarios están diseñados para las entidades que integran la rama ejecutiva y no para las autónomas.

¹⁷ 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 quórum, 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.



Corporación Autónoma Regional”, tesis reiterada en providencias del 9 de marzo de 2017¹⁸.

A su turno, en relación con los requisitos que debe cumplir una recusación para producir los denotados efectos jurídicos, esta Sección, en reciente fallo de 3 de septiembre de 2020¹⁹, explicó:

“la Sección Quinta del Consejo de Estado ha dicho que los escritos de recusación deben cumplir 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,
- (iii) **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.**

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.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, Rad. No. 2017-0007-00, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (E); y Consejo de Estado, Sección Quinta, Rad. No. 2016-00088-00, C.P. Rocío Araújo Oñate.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, 3 de septiembre de 2020, rad. 11001-03-28-000-2020-00031-00, demandado: MARCOS MANUEL URQUIJO COLLAZOS – DIRECTOR GENERAL CORPOGUAVIO.



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).

En el *sub judice*, el actor considera que, al haberse recusado a 7 consejeros directivos, es decir, la mayoría, lo pertinente era la suspensión de la actuación eleccionaria, el respectivo traslado a los recusados y la remisión al Procurador General de la Nación para su resolución.

Pues bien, como se evidenció de los antecedentes jurisprudenciales transcritos, lo primero a develar es si el escrito que radicó con el número 13909 el señor Yesid Navas Peñaranda el 29 de octubre de 2019 ante el Consejo Directivo de Corponor cumple con las exigencias propias de una recusación y si, en tal sentido, le era predicable el trámite consagrado en el artículo 12 del CPACA, echado de menos por el libelista.

En aras de dar claridad a tal supuesto, se transcribe *in extenso* dicho documento:

“Señores
CONSEJO DIRECTIVO CORPORACION AUTÓNOMA REGIONAL DE LA
FRONTERA NORORIENTAL CORPONOR

Cordial saludo señores consejeros:

Como aspirante a ocupar el cargo de Director de CORPONOR, solicito al Honorable Consejo Directivo:

1 - Dar a conocer los criterios que se tuvieron en cuenta para evaluar las hojas de vida de los elegibles para el cargo de Director General de Corponor, para el periodo 2020-2023.

2 - Hacer público el informe de esa evaluación,

3 - Informar, si el Honorable Consejo Directivo se tomó el trabajo de evaluar la gestión del actual Director, para decidir si recomienda su reelección. Lo anterior, teniendo en cuenta que los criterios de evaluación de la gestión, no deberían ser sólo financieros, presupuestales y contractuales, como el realizado por las auditorías de la Contraloría, sino la evaluación de las cuentas ambientales, para determinar si durante los cuatro años de gestión de la actual administración, se mejoró o degradó el activo ambiental en el Departamento de Norte de Santander.

4 - **Investigar** si los actuales integrantes del Honorable Consejo Directivo presentan algún impedimento, por conflicto de intereses, para participar en la elección del Director:

4.1. Cuando sus empresas presuntamente, han recibido y ejecutado contratos de la actual administración; caso de los consejeros Jorge Eliécer Soto Maldonado y Yair Eduardo Cuéllar Villamizar con sus empresas: Los Oitíes y la Asociación Social y Ambiental Unidos por un Nuevo Ecomilenio, Contrato # 1283/2019 y 674/2019; por citar sólo algunos casos, de los tantos, que podrían involucrar a otros consejeros y también se deberían investigar antes de proceder a la elección o reelección del Director de Corponor.

4.2. **Aclarar** si Asozulia ha instaurado una demanda de nulidad por el cobro de la Tasa por uso del agua (TUA) contra CORPONOR.



4.3. Si CORPONOR ha sancionado a los municipios de Los Patios, Chitagá, Lourdes y Convención, cuyos Alcaldes actúan como representantes de los Alcaldes en el Consejo Directivo de la Corporación (procesos 005/2019, 029/2019, 145/2018 y 113/2012).

De comprobarse estos señalamientos, estarían impedidos, por conflicto de intereses, los representantes de:

- ✓ ONGs: Jorge Eliecer Soto Maldonado y Yair Eduardo Cuéllar Villamizar
- ✓ Asozulia: Rubén Darío Fernández
- ✓ Alcaldes: Los Patios, Chitagá, Lourdes y Convención

5- Atender la solicitud del Señor Procurador, quien a la letra dice: *"Es preciso asegurar la plena independencia entre el debate político territorial y el procedimiento técnico de escogencia de quienes tendrán a su cargo el manejo de las CAR en el país; considerando además, las funciones que estas cumplen y su alto impacto sobre la gestión de las entidades territoriales"..... y que se adopte una norma y estándares de transparencia que deban tener en cuenta los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales para esa elección".*

6- Atender la directriz del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre el aplazamiento de las elecciones para la última semana de Noviembre o la primera de Diciembre

Resolviendo estas solicitudes, aceptaría su decisión, sabiendo que se me brindan las garantías al debido proceso y el derecho de ser elegido; y la seguridad de que la persona designada por este HONORABLE CONSEJO, sería la más indicada para regir los destinos de CORPONOR, durante los próximos 4 años, con solvencia moral, legalidad, conocimiento y ética en el manejo de lo público; pero especialmente, para garantizarle a ésta y a las futuras generaciones, la conservación, el manejo y aprovechamiento de sus recursos naturales; con sostenibilidad ambiental, viabilidad económica y equidad social.

Cordialmente,

[firma]

YESID NAVAS PEÑARANDA
CC. 19.210.462 de Bogotá

Copia: Presidencia de la República Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Gobernación de Norte de Santander
Procuraduría General de la Nación
Veeduría Ciudadana "VerGestión Norte de Santander". (Énfasis de la Sala).

Es cierto que, en lo pertinente, el enunciado inicia con una "solicitud de investigación" y "aclaración" de determinados aspectos relacionados con varios miembros del consejo directivo de CORPONOR. Sin embargo, también lo es que, una vez efectuadas las acotaciones respectivas, el memorialista indicó que tales funcionarios estarían "impedidos" por "conflicto de interés", por lo que no puede descartarse de plano por ese solo hecho la existencia de una recusación, sin incurrir con ello en un formalismo excesivo, dado que la falta de palabras sacramentales no impide evaluar el contenido de la solicitud.



Así, entonces, sobre este supuesto debe la Sala examinar la existencia de los siguientes elementos: (i) recusante, (ii) recusado y (iii) carga argumentativa; tal como se precisa en la anotada jurisprudencia, a efectos de definir si se cumplieron las exigencias propias de ese tipo de solicitudes.

Los dos primeros aspectos en el caso concreto no reportan mayor dificultad. Es claro que el peticionario fue el señor YESID NAVAS PEÑARANDA; y que los servidores censurados serían los representantes de las ESAL Jorge Eliécer Soto Maldonado y Yair Eduardo Cuéllar, el representante del sector privado Rubén Darío Fernández y los alcaldes Diego Armando González Toloza, Fredy Orlando Quintero, Omar Alexander Dumes Montero y Hermes Alfonso García Quintero (Los Patios, Chitagá, Lourdes y Convención, respectivamente).

No ocurre lo mismo en relación con el tercer aspecto, esto es, ***“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”***²⁰ –cabe decir que el hecho de que se cumpla con el planteamiento o sustentación de eventuales conflictos de interés en la demanda de nulidad electoral, que fueron los examinados en el capítulo anterior, no eximía al peticionario de cumplir en el escrito que presentó en sede administrativa con la debida fundamentación jurídica y adecuación a una causal taxativa de recusación, cuya ausencia es la que se resalta en el presente acápite, para que pudiera producir la pretendida suspensión del trámite electoral–.

Lo anterior se debe a que el memorialista se limitó a exponer una serie de supuestos fácticos, pero omitió demostrar **jurídicamente** por qué los hechos anunciados dan lugar a la configuración de determinada **causal de impedimento o recusación**.

Se debe tener en cuenta que el enunciado normativo que habilita el régimen de impedimentos y recusaciones que se pretende aplicar está consagrado en el artículo 11 del CPACA así: *“Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas **podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por...**”*.

Ante la imposibilidad de prever todo el espectro de situaciones sobrevinientes que pueden enfrentar el interés público y el particular, la primera parte de la norma en cita plantea un deber ético del servidor de manifestar impedimento. Se trata de una cuestión objetivable, pero con origen en el reconocimiento que realiza el propio implicado, y que abarca un amplio campo de situaciones no

²⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, 3 de septiembre de 2020, rad. 11001-03-28-000-2020-00031-00, demandado: MARCOS MANUEL URQUIJO COLLAZOS – DIRECTOR GENERAL CORPOGUAVIO.



detalladas en el precepto, pues puede ser cualquier situación que genere la consabida tensión.

El segundo segmento de tal enunciado normativo permite que terceros realicen el señalamiento de esos escenarios indeseables en el ejercicio de la función administrativa (y por extensión también de la electoral), pero los circunscribe a un grupo limitado de supuestos:

- “1. Tener interés particular y directo en la regulación, gestión, control o decisión del asunto, o tenerlo su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho.
2. Haber conocido del asunto, en oportunidad anterior, el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral precedente.
3. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes arriba indicados, curador o tutor de persona interesada en el asunto.
4. Ser alguno de los interesados en la actuación administrativa: representante, apoderado, dependiente, mandatario o administrador de los negocios del servidor público.
5. Existir litigio o controversia ante autoridades administrativas o jurisdiccionales entre el servidor, su cónyuge, compañero permanente, o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, y cualquiera de los interesados en la actuación, su representante o apoderado.
6. Haber formulado alguno de los interesados en la actuación, su representante o apoderado, denuncia penal contra el servidor, su cónyuge, compañero permanente, o pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, antes de iniciarse la actuación administrativa; o después, siempre que la denuncia se refiera a hechos ajenos a la actuación y que el denunciado se halle vinculado a la investigación penal.
7. Haber formulado el servidor, su cónyuge, compañero permanente o pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, denuncia penal contra una de las personas interesadas en la actuación administrativa o su representante o apoderado, o estar aquellos legitimados para intervenir como parte civil en el respectivo proceso penal.
8. Existir enemistad grave por hechos ajenos a la actuación administrativa, o amistad entrañable entre el servidor y alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado.
9. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, acreedor o deudor de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado, salvo cuando se trate de persona de derecho público, establecimiento de crédito o sociedad anónima.
10. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral anterior, socio de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa o su representante o apoderado en sociedad de personas.



11. Haber dado el servidor consejo o concepto por fuera de la actuación administrativa sobre las cuestiones materia de la misma, o haber intervenido en esta como apoderado, Agente del Ministerio Público, perito o testigo. Sin embargo, no tendrán el carácter de concepto las referencias o explicaciones que el servidor público haga sobre el contenido de una decisión tomada por la administración.
12. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, heredero o legatario de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa.
13. Tener el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad o primero civil, decisión administrativa pendiente en que se controvierta la misma cuestión jurídica que él debe resolver.
14. Haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores.
15. Haber sido recomendado por el interesado en la actuación para llegar al cargo que ocupa el servidor público o haber sido señalado por este como referencia con el mismo fin.
16. Dentro del año anterior, haber tenido interés directo o haber actuado como representante, asesor, presidente, gerente, director, miembro de Junta Directiva o socio de gremio, sindicato, sociedad, asociación o grupo social o económico interesado en el asunto objeto de definición”.

Las anteriores disertaciones traen como condigna implicación jurídica que las 16 causales previstas en el artículo 11 del CPACA tienen carácter enunciativo para el servidor que pueda estar incurso en un conflicto de interés y esté en el deber de manifestarlo, pero son taxativas frente al sujeto que pretenda hacerlas valer por vía de recusación.

Esto es lo que explica el por qué un escrito que pretenda ser tomado como una recusación debe cumplir con la expresión de ***las razones que demuestren jurídica y probatoriamente la configuración de determinada causal.***

Así las cosas, no era suficiente que en el escrito radicado por el señor Navas Peñaranda ante el Consejo Directivo de CORPONOR se mencionaran de manera deshilvanada una serie de situaciones de hecho, como la celebración de contratos, la existencia de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho y el adelantamiento actuaciones de derecho sancionatorio ambiental; comoquiera que era menester, además, la adecuación a por lo menos uno de los 16 eventos señalados por el legislador, acompañada de la explicación, frente a cada uno de los recusados, de los motivos por los que tal subsunción era viable tanto en el plano jurídico como en el fáctico.

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 eleccionario o el apartamiento temporal de la persona contra la cual se dirige la censura mientras se decide su viabilidad.

En ese orden de ideas, resulta innecesario acudir al contenido del acta que documentó el desarrollo de la sesión de ese mismo día en la que el Consejo Directivo de Corponor evacuó los pedimentos del ahora demandante que, se recuerda, no solo gravitaron alrededor del presunto conflicto de interés, sino de otras cuestiones que escapan al objeto del presente contencioso electoral.

Ante el incumplimiento de las anotadas exigencias formales de la examinada censura, no era obligatoria la suspensión del proceso eleccionario por parte la corporación autónoma, el traslado a los implicados o la remisión al Procurador General de la Nación, o ninguna otra actuación exigible de un auténtico escrito de “recusación”, pues, se itera, el de 29 de octubre de 2019, a las voces de la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado no lo fue.

Bajo esa égida, se concluye que el cargo abordado en el presente acápite deviene infundado y, por lo tanto, carece de la entidad necesaria para enervar la presunción de legalidad que reviste el acto de elección censurado.

2.4.3. INDEBIDA REPRESENTACIÓN DE LOS DELEGADOS DEL GOBIERNO CENTRAL

Asegura uno de los demandantes que en la sesión en la que se eligió al señor **ANGARITA LAMK** *participaron y votaron delegados del Presidente de la República y el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible que no estaban autorizados para ello, pues no disponían de la habilitación normativa para el efecto, contrariando de esta manera los ordinales 3 y 4 del artículo 275 del CPACA, así como los artículos 26 y 27 de la Ley 99 de 1993, ya que quienes fungieron como delegados del Presidente de la República y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no acreditaron tal condición, pues en la Resolución 1542 de 2016 con la que pretendió demostrarse dicho aspecto la delegación recayó sobre un funcionario distinto al que participó en la elección.*

Al respecto, el artículo 26 de la Ley 99 de 1993 enseña:

“ARTICULO 26. Del Consejo Directivo. Es el órgano de administración de la Corporación y estará conformado por:

(...)

- b. Un representante del Presidente de la República;
- c. Un representante del Ministro del Medio Ambiente...”



Tal como se acreditó en epígrafes anteriores de esta sentencia, el demandado fue elegido unánimemente por 12 integrantes del Consejo Directivo de CORPONOR. Es conspicuo, entonces, que, de haber falencias en la acreditación de estos dos miembros, no se afectaría el *quorum* respectivo, es decir, que el mentado yerro, en caso de que pueda catalogarse así, carece de incidencia real y material en el acto de elección enjuiciado.

Con todo, de las pruebas obrantes en el plenario se descartan las sugeridas inconsistencias sustanciales en la representación de los delegados del Gobierno Central. Veamos.

En el acta de sesión del 29 de octubre de 2019 quedó consignado que como representante del Presidente de la República asistió el señor **Juan Carlos Consuegra**; y por parte del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible la señora **Liliana Malambo Martínez**.

En relación con sus calidades, reposan en el expediente el Decreto 624 del 24 de abril de 2019 en el que el primer mandatario de la Nación designó a aquel como su representante en el Consejo Directivo de CORPONOR; documento cuya vigencia al momento de la elección fue certificada el 9 de octubre de 2020 por la Secretaria General del Ministerio de Ambiente en cumplimiento de lo ordenado por el Despacho instructor del vocativo de la referencia, y que reza:

“ARTÍCULO PRIMERO. - Designar al doctor JUAN CARLOS CONSUEGRA MORALES identificado con cédula de ciudadanía número 88.245.666 como representante del señor Presidente de la República en el Consejo Directivo de la Corporación autónoma regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR”.

Frente a la segunda, obra la Resolución 1699 de Octubre 25 de 2019 –acto que es posterior a la Resolución 1542 de 2016 que reprocha la parte actora–:

“ARTICULO 1º. Delegar a la doctora LILIANA MALAMBO MARTÍNEZ, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.750.750, quien desempeña el empleo de Secretaria General, Código 0035, Grado 23, de la planta global de personal de este Ministerio para que asista como delegada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la sesión del Consejo Directivo de la Corporación Regional de la Frontera Nororiental –CORPONOR-, a realizarse el 29 de octubre de 2019, en la ciudad de Cúcuta –Norte de Santander”.

En ambos actos administrativos, cuya presunción de legalidad se encuentra incólume y que no pueden ser objeto del reproche en este contencioso –máxime cuando los reparos en su contra constituyen hechos nuevos que fueron presentados por uno de los accionantes, de manera extemporánea, en su escrito de alegatos de conclusión, es decir, por fuera de la oportunidad procesal pertinente, que, en su caso, era la demanda–, están claramente definidas las designaciones de los señores **Consuegra** y **Malambo**, respectivamente, lo que para la Sala, aunado a las razones de incidencia decantadas en el vértice inicial de este acápite, resulta suficientes para descartar la viabilidad del planteamiento que aquí se examina, pues, no hubo falsedad o cómputo irregular de votos en los términos planteados por la parte actora.



En consecuencia, al no prosperar ninguno de los cargos de las demandas examinadas dentro de los expedientes acumulados en el contencioso electoral de la referencia, esta Sala procederá a negar sus pretensiones.

En mérito de 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 la nulidad del acto de elección del señor RAFAEL NAVI GREGORIO ANGARITA LAMK como Director de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (CORPONOR), periodo 2020-2023, y las demás pretensiones de las demandas presentadas por los señores YESID NAVAS PEÑARANDA y DIEGO MAURICIO RUEDA CÁCERES.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Magistrado

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Magistrada

Aclara voto

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>