



Demandante: Veeduría para la elección del director general  
de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**MAGISTRADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**

**Bogotá, D.C., tres (3) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)**

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Principal)<sup>1</sup>  
**Demandantes:** VEEDURÍA POR LA TRANSPARENCIA Y EL MÉRITO EN LA ELECCIÓN DEL DIRECTOR DE CORPORINOQUÍA Y OTROS  
**Demandada:** DORIS BERNAL CÁRDENAS – DIRECTORA GENERAL DE CORPORINOQUÍA (PERÍODO 2024-2027)  
**Temas:** Marco normativo de la elección del director general de las corporaciones autónomas regionales (CAR). Trámite de las recusaciones contra el consejo directivo. Condiciones para modificar el cronograma y reanudar convocatoria suspendida. Prohibición de tercera reelección del director general. Efectos de los fallos de nulidad electoral.

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

Corresponde a la Sala decidir las demandas acumuladas contra el acto de elección de la señora Doris Bernal Cárdenas como directora general de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (CORPORINOQUÍA).

**I. ANTECEDENTES**

**1. Las demandas**

**1.1. Rad. 2023-00091**

1. El señor Jorge Andrés Rodríguez González, en nombre propio, instauró demanda<sup>2</sup> en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, con la que pretende la nulidad del Acuerdo 200.3.2.23-004 del 8 de noviembre de 2023, por medio del cual el Consejo Directivo de CORPORINOQUÍA

<sup>1</sup> Acumulado con Rad. 11001-03-28-000-2023-00091-00, 11001-03-28-000-2023-00107-00, 11001-03-28-000-2023-00130-00 y 11001-03-28-000-2023-00136-00.

<sup>2</sup> Radicada el 15 de noviembre de 2023.



Demandante: Veeduría para la elección del director general  
de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

eligió a la señora Doris Bernal Cárdenas como directora general de la entidad, para el período institucional del 1º de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2027.

### 1.1.1. Hechos

2. El demandante manifestó que fue candidato dentro del procedimiento de elección del director general del período 2024-2027, reglamentado por el Consejo Directivo de CORPORINOQUÍA mediante Acuerdo 200.3.2.23-003 del 1º de septiembre de 2023. Precisó que este acto estableció como fecha para la audiencia de elección el 25 de octubre de ese año.

3. Manifestó que la etapa de elección fue suspendida a órdenes del juez de tutela<sup>3</sup> y que la medida fue levantada posteriormente, mediante fallo del 3 de noviembre de 2023.

4. Narró que el 7 de noviembre de 2023, la presidenta del Consejo Directivo de CORPORINOQUÍA convocó a sus miembros para elegir al día siguiente al director general. Indicó que el delegado de la ministra de Ambiente y algunos candidatos solicitaron aplazar la sesión, con base en el término mínimo de cinco días de anticipación para citar que contemplan los estatutos y el reglamento interno.

5. Por otra parte, informó que la veeduría del proceso y un candidato presentaron recusaciones contra los 17 integrantes del Consejo Directivo, que no fueron publicadas ni remitidas a la Procuraduría General de la Nación para ser resueltas.

6. Señaló que la demandada fue elegida como directora general de la corporación el 8 de noviembre de 2023, pese a las irregularidades comentadas.

### 1.1.2. Normas violadas y concepto de la violación

7. La parte actora atribuyó al acto acusado «múltiples irregularidades» para favorecer a la demandada, que enmarcó en las causales de nulidad del artículo 137 del CPACA, por infracción de normas superiores<sup>4</sup>, expedición irregular, desconocimiento del derecho de audiencia y defensa y falsa motivación. Además, invocó la causal del numeral 3 del artículo 275 *ibidem*, por falsedades en el procedimiento de selección.

<sup>3</sup> Auto del 23 de octubre de 2023, Rad. 2023-00178, del Juzgado Tercero Civil del Circuito de Yopal.

<sup>4</sup> Citó el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos; artículos 40, numerales 1 y 7, 83, 126 y 209 de la Constitución Política; artículos 3º, numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9 y 11, y 11 y 12 de La ley 1437 de 2011; 109 de la Ley 1757 de 2015; artículos 28 y 33 de los Estatutos de CORPORINOQUÍA (Resolución 1367 de 2005); artículo 36 del Reglamento Interno del Consejo Directivo de CORPORINOQUÍA (Acuerdo 200-3-2-22-019 del 18 de noviembre de 2022) y artículos tercero y décimo cuarto de la convocatoria para la elección del director general del periodo 2024-2027 (Acuerdo 200.3.2.23-003 del 1º de septiembre de 2023).



Demandante: Veeduría para la elección del director general de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

8. En desarrollo de lo anterior, señaló que no fue expedido un acuerdo de modificación a la convocatoria inicial para reiniciar el cronograma y citar a la elección, una vez superada la suspensión que dispuso el juez de tutela. Frente a este aspecto, consideró que el Consejo Directivo CORPORINOQUÍA actuó contra sus propios actos, porque en la elección del director general del año 2022 declaró la suspensión del trámite mediante un acto administrativo y de la misma manera lo reanudó.

9. Asimismo, planteó el desconocimiento de los principios orientadores de la función administrativa<sup>5</sup>, especialmente el de publicidad, en concordancia con su derecho a ser elegido, dado que el acto de convocatoria a la sesión de elección no fue publicado en la página web. En su lugar, asegura que se enteró de este hecho el 7 de noviembre de 2023, por la red social X, y lo corroboró al día siguiente, con la publicación del acto de elección en la página web de la corporación.

10. Añadió que la demandada se benefició de las decisiones que adoptó el Consejo Directivo durante el procedimiento de elección, en desmedro de los derechos de los demás participantes.

11. Por otra parte, alega el incumplimiento de las reglas estatutarias<sup>6</sup>, que ordenan convocar al menos cinco días antes a una sesión extraordinaria cuando la elección del director no pueda hacerse en la fecha y hora establecida inicialmente, mientras que en este caso se citó arbitrariamente de un día para otro a una sesión ordinaria.

12. No habiéndose hecho de esta forma, estima que la elección fue producto de la reunión irregular de 12 de los 17 integrantes del consejo directivo<sup>7</sup>. Por lo mismo, interpreta la ausencia de los delegados del presidente de la República y de la ministra de Ambiente, los gobernadores de Cundinamarca y Boyacá y el alcalde del municipio de Une (Cundinamarca), como una vulneración a sus derechos a participar y elegir.

13. Por último, reprochó la modificación del orden del día de la sesión del 8 de noviembre de 2023 para resolver las recusaciones, que fueron desestimadas por incumplimiento de requisitos formales. Señala que la actuación debió suspenderse y remitirse las recusaciones a la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con el artículo 12 del CPACA y la convocatoria<sup>8</sup>. Agregó que las respuestas a las recusaciones no contienen ninguna explicación sobre las falencias de los escritos.

<sup>5</sup> Citó los artículos 209 de la Constitución Política y 3º del CPACA.

<sup>6</sup> Citó el artículo 6º del Acuerdo 1100.02-2-14-002 del 14 de febrero de 2014, que modificó el artículo 28 de los estatutos de CORPORINOQUÍA. Además, el reglamento interno del Consejo Directivo, contenido en el Acuerdo 200-3-2-22-019- del 18 de noviembre de 2022.

<sup>7</sup> Citó un referente sobre la elección del contralor general de la República por parte del Congreso. Sentencia de 25 de mayo de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00297-00 (Acum.).

<sup>8</sup> Se refirió al artículo 3º del Acuerdo 200.3.2.23-003 del 1º de septiembre de 2023.



Demandante: Veeduría para la elección del director general de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

### 1.1.3. Admisión y decreto de suspensión provisional

14. Mediante auto de 7 de diciembre de 2023<sup>9</sup>, la Sala admitió la demanda y decretó la suspensión provisional del acto acusado<sup>10</sup>. En particular, la decisión sobre la medida cautelar estuvo fundamentada en la infracción a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 y el párrafo 2º del artículo doce de la convocatoria, ante la presentación de recusaciones contra los integrantes del Consejo Directivo de CORPORINOQUÍA, que afectaban el *quorum* y cumplían los requisitos formales.

15. Por lo tanto, en la mencionada providencia se advirtió que la actuación debió suspenderse, correr traslado a los recusados para aceptar o rechazar las causales endilgadas y remitir los escritos a la Procuraduría General de la Nación.

## 1.2. Rad. 2023-00107

16. Los ciudadanos Anderson Sandoval Landínez, invocando la calidad de presidente de la «Veeduría por la Transparencia y el Mérito en la Elección del Director (a) de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía período 2024-2027» y Abel Alfredo Ladino Rincón, como excandidato, actuando en nombre propio, instauraron demanda en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, para obtener la nulidad del Acuerdo 200.3.2.23-004 del 8 de noviembre de 2023, que contiene la elección de la señora Doris Bernal Cárdenas como directora general de la mencionada corporación para el período 2024-2027, expedido por el consejo directivo.

### 1.2.1. Hechos

17. Los demandantes manifestaron haber recusado a 16 miembros del consejo directivo<sup>11</sup>, dentro del plazo previsto en el reglamento de la elección del director general de CORPORINOQUÍA, período 2024-2027<sup>12</sup>.

18. Informaron que la Procuraduría General de la Nación hizo seguimiento al aludido procedimiento de elección. Además, que expidió la Circular 17 del 3 de noviembre de 2023, mediante la cual previno sobre el trámite de recusaciones y tutelas promovidas con mala fe, fines dilatorios o temerarios durante la elección de los directores de corporaciones autónomas regionales.

<sup>9</sup> MP. Luis Alberto Álvarez Parra (E).

<sup>10</sup> Mediante auto de 25 de enero de 2024 se negó la solicitud de aclaración y adición de esta providencia.

<sup>11</sup> Mediante los oficios Rad. YO.2023-17254 y YO.2023-17256 del 24 de octubre de 2023.

<sup>12</sup> Señalaron el Acuerdo 200.3.2.23-003 del 1º de septiembre de 2023, artículo décimo cuarto, que otorgó hasta el 24 de octubre de 2023, a las 5 p.m., para presentar recusaciones.



Demandante: Veeduría para la elección del director general de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

19. Señalaron que el 7 de noviembre de 2023<sup>13</sup>, la secretaria privada de la Gobernación de Casanare, en la condición de presidenta del Consejo Directivo de CORPORINOQUÍA, convocó a los demás integrantes para elegir al día siguiente al director general de la entidad.

20. Advirtieron que en la sesión del 8 de noviembre de 2023 se eligió a la demandada con el voto de los 12 miembros asistentes, todos ellos recusados.

### 1.2.2. Normas violadas y concepto de la violación

21. La parte actora propuso la nulidad del acto acusado con sustento en el desconocimiento del precedente judicial en el contexto de elecciones de competencia de los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales<sup>14</sup>, según el cual se suspende la actuación cuando las recusaciones afecten el *quorum* y suministren la carga argumentativa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 12 del CPACA.

22. Explicó que, en lugar de ese trámite, la decisión de las recusaciones se adicionó al orden del día de la sesión del 8 de noviembre de 2023, en la que se efectuó la elección cuestionada.

23. Sobre el mismo punto, propuso la excepción de ilegalidad de la Circular 17 de 3 de noviembre de 2023, expedida por el procurador Delegado con Funciones Mixtas 3 para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios. Adujo que este funcionario no tenía competencia para expedirla, porque solo fue facultado por la procuradora General de la Nación para hacer seguimiento a las elecciones de los directores generales de las corporaciones autónomas regionales.

24. Por otra parte, aseguró que el voto del representante de las comunidades negras no es válido, pues no está contemplado en los estatutos como miembro del Consejo Directivo<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Mencionó el oficio 200.2.5.23-12615.

<sup>14</sup> Sobre el precedente judicial citó: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 11 de febrero de 2016, Rad. 2015-03358-00(AC), MP. Rocío Araújo Oñate. En cuanto al trámite de las recusaciones en procesos de elección de competencia de los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales, hizo referencia, entre otras a: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 23 de junio de 2016, Rad. 11001-03-28-000-2016-00008-00, MP. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 4 de agosto de 2016, Rad. 11001-03-28-000-2015-00054-00, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio. Sentencia de 1º de febrero de 2018, Rad. 11001-03-28-000-2016-00083-00 (Acumulado), MP. Rocío Araújo Oñate. Sentencia de 3 de septiembre de 2020, Rad. 11001-03-28-000-2020-00031-00, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>15</sup> Citó el artículo 22 de los estatutos de CORPORINOQUÍA.





Demandante: Veeduría para la elección del director general de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

### 1.2.3. Admisión y decisión de la medida cautelar

25. Mediante auto proferido el 1º de febrero de 2024<sup>16</sup>, la Sala admitió la demanda y se estuvo a lo resuelto en la providencia de 7 de diciembre de 2023, que decretó la suspensión provisional del acto de elección acusado<sup>17</sup>.

### 1.3. Rad. 2023-00130

26. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por medio de apoderado<sup>18</sup>, instauró demanda por el medio de control consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, contra el Acuerdo 200.3.2.23-004 del 8 de noviembre de 2023 del Consejo Directivo de CORPORINOQUÍA, que contiene la elección de la señora Doris Bernal Cárdenas como directora general de la entidad, para el período institucional del 1º de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2027.

#### 1.3.1. Hechos

27. La entidad pública demandante relató que la convocatoria para elegir al director general de CORPORINOQUÍA se abrió mediante el Acuerdo 200.3.2.23-003 del 1º de septiembre de 2023 y que fue suspendida por una orden de tutela hasta el 3 de noviembre de 2023<sup>19</sup>.

28. Señaló que el 7 de noviembre de 2023, la presidenta del Consejo Directivo de la mencionada corporación autónoma convocó a los integrantes para el 8 de noviembre, a las 7:00 a.m., con el propósito de realizar la elección del director general.

29. Subrayó que el delegado del ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el representante del presidente de la República se opusieron a la reunión, por considerar que la modificación de la convocatoria debió hacerse por acto administrativo debidamente publicado, en lugar de una «comunicación electrónica».

30. Agregó que la elección se efectuó el 8 de noviembre de 2023, sin tramitar las recusaciones presentadas contra 16 de los 17 miembros del Consejo Directivo.

#### 1.3.2. Normas violadas y concepto de la violación

31. El demandante acusó el acto de elección de la directora general de CORPORINOQUÍA de los vicios de expedición irregular e infracción normativa.

<sup>16</sup> MP. Omar Joaquín Barreto Suárez.

<sup>17</sup> Rad. 11001-03-28-000-2023-00091-00.

<sup>18</sup> El abogado Richard Alberto Santamaría Sanabria.

<sup>19</sup> Mencionó el auto de 23 de octubre de 2023.



Demandante: Veeduría para la elección del director general de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

32. En tal sentido, adujo que la convocatoria para elegir el 8 de noviembre de 2023 desconoció los artículos 29 y 83 de la Constitución Política, los estatutos<sup>20</sup> y las reglas del procedimiento establecidas al inicio por el propio órgano elector<sup>21</sup>, porque se hizo a través de una citación intempestiva, sin un acto administrativo de modificación que fuera publicado. Por ello, considera que «se impidió y vulneró el derecho a la participación y deliberación de todos los integrantes del Consejo Directivo».

33. Sumado a aquello, puso de presente que la sesión del 8 de noviembre de 2023 «se realizó con algunos miembros del Consejo Directivo de forma presencial y otra forma no presencial», a pesar de que el artículo 28 de los estatutos no permite realizar la elección del director general en la modalidad virtual.

34. Finalmente, advirtió que «[l]a nulidad declarada por el Consejo de Estado en el fallo del 17 de junio de 2021 dentro del proceso 11001-03-28-000-2019-00061-00 constituye un precedente importante, puesto que las actuaciones dentro del proceso electoral deben respetar las condiciones y los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico vigente, específicamente los Acuerdos del Consejo Directivo y los estatutos de CORPORINOQUIA».

### 1.3.3. Admisión de la demanda y decisión de la medida cautelar

35. La demanda fue admitida por la Sala en el auto de 1º de febrero de 2024<sup>22</sup>. Esta providencia también resolvió estarse a lo resuelto en el auto de 7 de diciembre de 2023<sup>23</sup>, que decretó la suspensión provisional del acto de elección de la demandada.

## 1.4. Rad. 2023-00136

36. En ejercicio del medio de control previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, el señor Gonzalo Ramos Rojas demandó en nombre propio la nulidad de la elección de la señora Doris Bernal Cárdenas como directora general de CORPORINOQUÍA, período 2024-2027, realizada por el Consejo Directivo de la entidad, mediante Acuerdo 200.3.2.23-004 del 8 de noviembre de 2023.

### 1.4.1. Hechos

37. El demandante manifestó que la veeduría para la elección del director de CORPORINOQUÍA presentó recusaciones por conflicto de intereses contra 14 integrantes del Consejo Directivo, que afectaban el *quorum* para elegir.

<sup>20</sup> Hizo referencia a los artículos 27 y 28.

<sup>21</sup> Especialmente los artículos segundo y tercero del Acuerdo 200.3.2.23-003 del 1º de septiembre de 2023.

<sup>22</sup> MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

<sup>23</sup> Rad. 11001-03-28-000-2023-00091-00.



Demandante: Veeduría para la elección del director general de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

38. Aseguró que dichas recusaciones no fueron remitidas a la Procuraduría General de la Nación, contrario al trámite previsto en el artículo 12 del CPACA, aplicable por remisión expresa de la convocatoria<sup>24</sup>.

#### 1.4.2. Normas violadas y concepto de la violación

39. La parte actora atribuyó al acto acusado la causal de nulidad del artículo 137 del CPACA, por infracción de los artículos 83 de la Constitución Política, 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011 y 14, parágrafo 2º del Acuerdo 200.3.2.23-003 del 1º de septiembre de 2023.

40. En desarrollo de lo anterior, explicó que las recusaciones formuladas contra los integrantes del Consejo Directivo de CORPORINOQUÍA debieron ser enviadas para ser decididas por la Procuraduría General de la Nación, porque afectaban el *quorum* para elegir al director general y estuvieron argumentadas razonablemente.

41. A juicio del demandante, esta omisión desconoció el principio de buena fe en las actuaciones administrativas e inaplicó el precedente judicial<sup>25</sup> sobre la obligatoriedad de los estatutos y reglamentos que gobiernan los procedimientos de elección de los directores generales de las corporaciones autónomas regionales.

#### 1.4.3. Admisión de la demanda y decisión de la medida cautelar

42. La Sala admitió la demanda mediante auto del 25 de enero de 2024, en el que, además, se dispuso estarse a lo resuelto en el auto de 7 de diciembre de 2023<sup>26</sup>, que decretó la suspensión provisional de la elección de la señora Doris Bernal Cárdenas como directora general de CORPORINOQUÍA.

#### 1.5. Rad. 2023-00150

43. Los señores Anderson Sandoval Landinez, Carol Lizeth Moreno Chaparro, Ronal Salinas Higuera y Wilfren Pedraza Pérez, integrantes de la Veeduría por la Transparencia y el Mérito en la Elección del Director (a) de CORPORINOQUÍA instauraron demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral del artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, contra la elección de la señora Doris Bernal Cárdenas como directora general de dicha corporación, contenida en el Acuerdo 200.3.2.23-004 del 8 de noviembre de 2023, expedido por el Consejo Directivo.

<sup>24</sup> Remitió al Acuerdo 200.3.2.23-003 del 1º de septiembre de 2023, artículo 14, parágrafo segundo.

<sup>25</sup> Citó la sentencia C-462 de 2008 de la Corte Constitucional. Además, «Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Radicado 11001-03-28-000-2011-00003-00(IJ). C.P.: Víctor Hernando Alvarado Ardila. Bogotá D.C.: 06 de marzo de 2012; Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Quinta. Radicado 110010328000201300024-00. M.P.: Lucy Jeannette Bermudez Bermudez. Bogotá D.C.: 25 de junio de 2014; Consejo de Estado. Sentencia Sección Quinta. Radicado 2281. M.P. Reinaldo Chavarro Buritica. Bogotá D.C.: 12 de agosto de 1999; Ley 130/1994 Art. 7».

<sup>26</sup> Rad. 11001-03-28-000-2023-00091-00.





Demandante: Veeduría para la elección del director general de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

### 1.5.1. Hechos

44. Los demandantes relataron que el Consejo Directivo de CORPORINOQUÍA eligió como directora general a la señora Doris Bernal Cárdenas, para el periodo 2020-2023, mediante Acuerdo 200.3.2.19-005 del 30 de octubre de 2019.

45. Informaron que dicha elección fue anulada por la Sección Quinta del Consejo de Estado, por medio de sentencia del 17 de junio de 2021<sup>27</sup>, por vicios de procedimiento.

46. Explicaron que la nulidad ameritó un nuevo procedimiento, que culminó con la reelección de la señora Bernal Cárdenas, a través de Acuerdo 200.3.22-003 del 17 de marzo de 2022.

47. Señalaron que la entidad convocó para la elección del periodo 2024-2027, mediante Acuerdo 200.3.2.23-003 del 1º de septiembre de 2023. Precisaron que durante este trámite presentaron un concepto jurídico<sup>28</sup> acerca de la inscripción de la demandada como candidata, debido a la prohibición legal de reelección por segunda vez<sup>29</sup>.

48. Finalmente, resaltaron que la señora Doris Bernal Cárdenas fue elegida para un tercer periodo, mediante el acto acusado.

### 1.5.2. Normas violadas y concepto de la violación

49. La parte actora sustentó la pretensión de nulidad electoral en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, por infracción a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 1º de la Ley 1263 de 2008<sup>30</sup>, que limita la reelección de los directores generales de las corporaciones autónomas regionales por una sola vez.

50. Al respecto, sostuvo que la demandada fue elegida en tres oportunidades, el 30 de octubre de 2019, 17 de marzo de 2022 y 8 de noviembre de 2023. Agregó que «para efectos de la reelección no interesa si el servidor se posesionó o no», pues la ley busca «limitar la concentración de poder en una sola persona y favorecer la pluralidad de participación».

51. Por ello, deduce que la señora Doris Bernal Cárdenas no cumplía los requisitos para ser elegida, de conformidad con la causal prevista en el numeral 5 del artículo 275 del CPACA.

<sup>27</sup> Rad. 11001-03-28-000-2019-00061-00 (Acumulado), MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>28</sup> Señalaron que fue rendido por el abogado Jorge Iván Acuña.

<sup>29</sup> Ley 1263 de 2008, artículo 1º.

<sup>30</sup> También citó el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y los artículos 29, 40, 83 y 209 de la Constitución Política.



Demandante: Veeduría para la elección del director general de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

### 1.5.3. Admisión de la demanda y decisión de la medida cautelar

52. El auto admisorio de la demanda fue proferido por la Sala el 25 de enero de 2024, que incluyó estarse a lo resuelto en el auto de 7 de diciembre de 2023<sup>31</sup>, frente al decreto de la suspensión provisional del acto impugnado.

## 2. Contestaciones de las demandas<sup>32</sup>

### 2.1. Señora Doris Bernal Cárdenas

53. El apoderado de la demandada<sup>33</sup> se opuso a la nulidad de la elección impugnada. Inició defendiendo el rechazo de las recusaciones presentadas contra los integrantes del Consejo Directivo de CORPORINOQUÍA, porque asegura que no cumplían los requisitos para ser tramitadas y sustentaban el conflicto de intereses de los recusados en publicaciones en redes sociales que contenían imágenes indebidamente utilizadas.

54. Luego advirtió que la tutela que suspendió el procedimiento de elección no dispuso que debiera modificarse el reglamento de la convocatoria para reanudarlo, en la forma en que lo exige la parte actora.

55. En cuanto al cargo de una tercera elección, sostuvo que la señora Bernal ha sido elegida una sola vez como directora general de CORPORINOQUÍA, el 17 de marzo de 2022, hasta el 31 de diciembre de 2023. Esta interpretación la respalda en que la sentencia de 17 de junio de 2021<sup>34</sup> no moduló los efectos de la nulidad de la elección efectuada en el 2019, de manera que nunca hubo elección.

56. Así mismo, aseguró que el representante de las comunidades negras está contemplado como integrante del Consejo Directivo de la corporación en el artículo 56 de la Ley 70 de 1993, en concordancia con los decretos 1523 de 2003 y 1076 de 2015<sup>35</sup> y el artículo 22, numeral 6º de los estatutos.

57. Por otra parte, formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de CORPORINOQUÍA<sup>36</sup>, por considerar que no debe tenerse como demandada, de conformidad con el artículo 277 del CPACA.

58. Adicionalmente, propuso la excepción de inepta demanda<sup>37</sup> por falta de requisitos formales, pues estima que presentan hechos desordenados, en contra de

<sup>31</sup> Rad. 11001-03-28-000-2023-00091-00.

<sup>32</sup> Para mayor claridad y organización de los argumentos de defensa, se reseñarán a continuación frente a cada cargo, en lugar de exponerlos por demanda.

<sup>33</sup> El abogado Andrés Mauricio Briceño Chaves.

<sup>34</sup> Rad. 11001-03-28-000-2019-00061-00 (Acumulado con 00062 y 00089).

<sup>35</sup> Capítulo 5.

<sup>36</sup> En los expedientes Rad. 2023-00091, Rad. 2023-00107, Rad. 2023-00136 y Rad. 2023-00150.

<sup>37</sup> Respecto de las cinco demandas acumuladas.



Demandante: Veeduría para la elección del director general de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

la exigencia del numeral 3 del artículo 162 *ibidem* y en detrimento del derecho de defensa de la demandada.

59. De igual forma, advirtió que los demandantes acumulan indebidamente pretensiones ajenas a la nulidad del acto que contiene la elección de la directora general de la corporación, como invalidar el voto del representante de las comunidades negras, declarar la ilegalidad de una circular del Ministerio Público y realizar un nuevo procedimiento de elección.

60. Por último, alegó la excepción de falta de integración del litisconsorcio necesario<sup>38</sup>, ante la falta de vinculación al proceso de la Procuraduría General de la Nación, de donde proviene la circular sobre el trámite de recusaciones mencionada por la parte actora.

## 2.2. CORPORINOQUÍA

61. La apoderada de la entidad<sup>39</sup> manifestó en defensa del acto acusado que la designación de la señora Doris Bernal Cárdenas en 2019 como directora general no nació a la vida jurídica, en virtud de los efectos *ex tunc* de la nulidad judicial de que fue objeto. Además, resaltó que la demandada no tomó posesión ni ejerció las funciones del cargo en aquella oportunidad, en virtud de la suspensión provisional del acto.

62. En tal sentido, señaló que la primera elección de la demandada fue en el año 2022, como resultado de un nuevo procedimiento de convocatoria, iniciado en noviembre de 2021.

63. En cuanto a las recusaciones, aseguró que los 12 miembros del Consejo Directivo que asistieron a la sesión del 8 de noviembre de 2023 decidieron por unanimidad que los escritos no cumplían con los requisitos formales exigidos por el artículo décimo cuarto del Acuerdo 200.3.2.23.003 del 1º de septiembre de 2023, en línea con las directrices impartidas por la Procuraduría General de la Nación en la Circular 17 del 3 de noviembre de 2023. Por ello, explicó que se les dio el tratamiento de derechos de petición y se facultó a la secretaria técnica del Consejo Directivo para emitir las respuestas.

64. Respecto al reinicio del cronograma, argumentó que la citación del 7 de noviembre de 2023 no fue un acto general que requiriera publicación, sino que se trató de «un comunicado con carácter particular y concreto que se dirige únicamente a los miembros del consejo directivo». Añadió que el reglamento del Consejo Directivo<sup>40</sup> establece la posibilidad de reanudar el cronograma por situaciones de

<sup>38</sup> Rad. 2023-00107.

<sup>39</sup> La abogada Briyit Ivone Fula Tuay.

<sup>40</sup> Acuerdo 200.3.2.22.019 de 2022, artículos 15, 19, 21 y 42.



Demandante: Veeduría para la elección del director general de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

fuerza mayor o caso fortuito, dentro de los 3 días hábiles siguientes a la sesión que no se pueda realizar.

65. Por último, formuló la excepción previa de inepta demanda<sup>41</sup>, por indebida interpretación de las normas aplicables al procedimiento de elección del director general de CORPORINOQUÍA y apreciaciones erradas de conceptos jurídicos y jurisprudencia, que inducen a error al juez.

### 2.3. Gobernador de Casanare<sup>42</sup>

66. Por medio de apoderado, abogó por acceder a las pretensiones de la demanda, ante el trámite irregular de las recusaciones contra los integrantes del Consejo Directivo de CORPORINOQUÍA.

### 3. Trámite del proceso acumulado

67. Los cinco procesos promovidos contra la elección de la señora Doris Bernal Cárdenas fueron acumulados por medio de auto de 29 de abril de 2024<sup>43</sup>, de conformidad con los presupuestos establecidos para estos efectos en el artículo 282 del CPACA. Al respecto, se precisó que, si bien las demandas estaban sustentadas en causales de tipo objetivo y subjetivo, la restricción del artículo 281 *ibidem* aplica para elecciones populares.

68. Mediante auto de 13 de junio de 2024, el magistrado ponente del proceso acumulado aplicó la figura de sentencia anticipada, de conformidad con el artículo 182A, numeral 1 de la Ley 1437 de 2011. Consecuente con esta decisión, negó las excepciones de indebida integración del contradictorio, inepta demanda y falta de legitimación en la causa por pasiva formuladas en las contestaciones.

69. La providencia en cita también incorporó las pruebas aportadas por los sujetos procesales, negó las testimoniales solicitadas y decretó algunas documentales. Así mismo, fijó el litigio y ordenó correr traslado para alegar y concepto del Ministerio Público.

70. CORPORINOQUÍA interpuso recurso de reposición<sup>44</sup> contra las decisiones el auto de 13 de junio de 2024, referidas a la excepción de inepta demanda, el alcance de la fijación del litigio y las pruebas testimoniales. Con providencia de 13 de junio de 2024, se resolvió no reponer aquella decisión.

<sup>41</sup> Rad. 2023-00150, 2023-00107, 2023-00130 y 2023-00136.

<sup>42</sup> Rad. 2023-00091, 2023-00107 y 2023-00130.

<sup>43</sup> MP. Gloria María Gómez Montoya.

<sup>44</sup> Desistió del recurso de súplica, interpuesto de forma subsidiaria al de reposición.



Demandante: Veeduría para la elección del director general de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

#### 4. Alegatos de conclusión

##### 4.1. Gonzalo Ramos Rojas<sup>45</sup>

71. Reiteró la pretensión de nulidad del acto acusado, debido a la vulneración del artículo 12 del CPACA y el parágrafo segundo del artículo décimo cuarto de la convocatoria, porque no se suspendió el proceso de elección del director general de CORPORINOQUÍA, para remitir las recusaciones a la Procuraduría General de la Nación. Al respecto, insistió en que se respondieron como peticiones, pese a que fueron razonablemente planteadas y sustentadas en el artículo 11 del citado código, además de que afectaban el *quórum*.

##### 4.2. Jorge Andrés Rodríguez González<sup>46</sup>

72. A través de apoderada, concretó las censuras contra la elección de la demandada en el incumplimiento del procedimiento para las recusaciones, previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, pues todas cumplían los requisitos legales y afectaban el *quorum*. Además, debido a la modificación del cronograma sin expedir un nuevo acto administrativo para convocar a la sesión extraordinaria de elección y sin consideración al plazo mínimo de cinco días que exige la normatividad interna.

73. También apoyó los cargos formulados en las otras demandas, fundados en la votación de electores recusados, la elección sin publicar la decisión a todos los participantes y la designación por tercera vez de la demandada como directora general de CORPORINOQUÍA, pese a la prohibición legal.

74. Al lado de lo anterior, solicitó que para el caso concreto se modulen los efectos de la sentencia que declare la nulidad, como lo ha hecho la sección en procesos similares<sup>47</sup>, aclarando el momento desde el que se deberá retomar la actuación para designar al director general de la entidad. A su juicio, de esta manera se puede «evitar que se presente una solicitud de adición y complementación de la sentencia de merito (sic) que anule el acuerdo demandado».

##### 4.3. Anderson Sandoval Landinez y Abel Alfredo Ladino Rincón<sup>48</sup>

75. Ratificaron contra el acto acusado los cargos por expedición irregular, falsa motivación e infracción de normas superiores, debido a que los escritos de recusación presentados contra los integrantes del Consejo Directivo de CORPORINOQUÍA debieron tramitarse y decidirse según las reglas del CPACA,

<sup>45</sup> Demandante Rad. 2023-00136.

<sup>46</sup> Demandante Rad. 2023-00091.

<sup>47</sup> Citó la sentencia de 18 de julio de 2024, Rad. 11001-03-28-000-2024-00060-00, MP. Omar Joaquín Barreto Suárez.

<sup>48</sup> Demandantes Rad. 2023-00107.





Demandante: Veeduría para la elección del director general  
de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

pues «cumplieron con la carga argumentativa definida por el precedente jurisprudencial establecido por la Sección Quinta del Consejo de Estado». Por lo tanto, consideraron que las personas recusadas «no podían participar en la elección ni mucho menos emitir su voto».

#### **4.4. Anderson Sandoval Landinez, Carol Liseth Moreno Chaparro, Ronal Salinas Higuera y Wilfren Pedraza Pérez<sup>49</sup>**

76. Centraron los alegatos de conclusión en el cargo formulado en su demanda, relativo a la «tercera elección y segunda reelección» de la demandada como directora general de CORPORINOQUÍA.

77. Al respecto, señalaron que la señora Doris Bernal Cárdenas «había sido electa en un primer momento el 30 de octubre de 2019 y reelegida el 17 de marzo de 2022», de donde interpretan que «ya se agotó la posibilidad de reelección consagrada en el artículo 1º de la Ley 1263 de 2008». Siendo así, a su juicio no es válido aducir, como lo hizo la parte demandada, que no se posesionó en el cargo para el que fue elegida en el acto que motivó la controversia.

#### **4.5. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>50</sup>**

78. El apoderado de la entidad ratificó los cargos de la demanda, por vulneración directa de los acuerdos y estatutos de CORPORINOQUÍA y violación al debido proceso. En este sentido, recordó la falta de publicidad del cambio en el cronograma, el desconocimiento de los términos de antelación de la convocatoria para elegir al director general, la prohibición expresa de permitir la participación virtual en esa sesión y la omisión del trámite legal de las recusaciones.

#### **4.6. CORPORINOQUÍA**

79. La apoderada de la corporación reiteró los argumentos de defensa expuestos en las contestaciones de las demandas. En primer lugar, sostuvo que la demandada «únicamente ha sido elegida y posesionada en una oportunidad», toda vez que la elección de 2019 perdió efectos por cuenta de la nulidad declarada mediante sentencia judicial y la elegida no tomó posesión del cargo en ese entonces.

80. También negó irregularidades en el trámite de las recusaciones, teniendo en cuenta que el reglamento del Consejo Directivo permite modificar el orden del día de las sesiones ordinarias<sup>51</sup>, previa aprobación de la respectiva proposición en la misma reunión, como ocurrió en la sesión del 8 de noviembre de 2023.

<sup>49</sup> Demandantes Rad. 2023-00150.

<sup>50</sup> Demandante Rad. 2023-00130.

<sup>51</sup> Citó el artículo 48 del Acuerdo 200-3-2-22-0019 de 2022.



Demandante: Veeduría para la elección del director general de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

81. Por otra parte, aseguró que el 1º de noviembre de 2023 se remitió copia de las recusaciones a la Procuraduría Regional de Instrucción de Casanare<sup>52</sup>, como parte de la vigilancia al proceso de elección y, a su vez, la corporación recibió directrices sobre el trámite de escritos con fines temerarios o dilatorios<sup>53</sup>. Agregó que la representante del Ministerio Público<sup>54</sup> estuvo presente en la sesión donde fue elegida la demandada y en su informe no incluyó objeciones frente a dicho trámite.

82. Así mismo, explicó nuevamente que el rechazo de tales escritos estuvo motivado en «no haberse individualizado la causal de recusación de algún consejero en específico» ni «aportarse ningún tipo de razonamiento jurídico que permita establecer por qué los citados miembros del Consejo Directivo no podían participar del proceso de elección de Director General para el período 2024-2027», de modo que «no era posible tener sus razonamientos como la existencia de una recusación».

83. Por otra parte, insistió en que la convocatoria no estableció la manera de citar al consejo directivo para sesiones ordinarias o extraordinarias, ni la necesidad de modificar el acuerdo por variaciones en las fechas, mucho menos por hechos externos, como una medida cautelar de tutela. Por tal razón, el órgano colegiado interpretó que «superada la suspensión se retomaba el proceso en la etapa en la que se había dejado».

84. Advirtió que no es posible llevar a cabo la elección del director de la entidad en sesión extraordinaria, de conformidad con los artículos 27 y 28 de los estatutos.

85. En cuanto al representante de las comunidades negras, destacó que el artículo 56 de la Ley 70 de 1993 lo contempla.

86. Finalmente, sobre el derecho a elegir de los inasistentes, advirtió que todos los consejeros fueron comunicados de la medida de suspensión del proceso, su levantamiento y nueva citación para elegir, a los 3 días hábiles siguientes a la notificación del fallo de tutela, de acuerdo con el artículo 42 del Acuerdo 200.3.2.22.019 del 18 de noviembre de 2022.

#### **4.7. La parte demandada**

87. Mediante apoderado, alegó, en síntesis, que solamente fue elegida y ejerció el cargo de directora general en una ocasión anterior. Por otra parte, reiteró que las recusaciones no cumplieron los requisitos para el trámite previsto en los artículos 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>52</sup> Comunicación 200.2.5.23-12440.

<sup>53</sup> Mencionó el «memorando 17».

<sup>54</sup> Señora Laura Marcela Oliver Martínez.



Demandante: Veeduría para la elección del director general de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

88. Asimismo, insitió en que no existía obligación de modificar el cronograma para reanudar la etapa suspendida y que la sesión para elegir siempre se anunció como ordinaria. Igualmente, señaló que la participación del representante de las comunidades negras en el Consejo Directivo de CORPORINOQUÍA está prevista en la ley<sup>55</sup>.

89. Por último, subrayó que todos los miembros de dicho cuerpo colegiado debieron programar su participación en la reunión del 8 de noviembre de 2023, conforme a la citación que les fue debidamente comunicada.

## 5. Concepto del Ministerio Público

90. La señora procuradora séptima delegada ante esta corporación emitió concepto que aboga por acceder a la nulidad del acto de elección de la señora Doris Bernal Cárdenas como directora general de CORPORINOQUÍA.

91. En primer lugar, consideró que la nulidad de la elección de la demandada en el 2019, declarada por la Sección Quinta del Consejo de Estado en sentencia del 17 de junio de 2021, produjo efectos *ex tunc*, de acuerdo con la jurisprudencia de la corporación<sup>56</sup>. Por tal razón, interpretó que la demandada solo ha sido elegida en dos oportunidades, de modo que el acto acusado contendría su primera reelección.

92. Frente a las recusaciones, remitió a las razones del auto de 7 de diciembre de 2023<sup>57</sup>, que dispuso la suspensión provisional de la elección cuestionada, pues «no se advierte algún medio probatorio que controvierta que el tratamiento impartido a las reclamaciones (sic) fue erróneo».

93. También compartió los argumentos de dicha providencia, con relación a la necesidad de modificar la convocatoria mediante un acto administrativo, como se hizo en el 2021. Igualmente, señaló que la citación para elegir fue efectuada con tal premura que vulneró el derecho al voto de algunos miembros del Consejo Directivo.

94. Sobre la naturaleza de la sesión para elegir al director general, destacó que la normativa interna de CORPORINOQUÍA no determina si debe ser ordinaria o extraordinaria y este aspecto tiene que definirse en el acto de convocatoria.

95. En cuanto a la participación del representante de las comunidades negras, señaló que integra el Consejo Directivo de CORPORINOQUÍA, en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, en concordancia con los artículos 56 de la Ley 70 de 1993 y 2.2.8.5.1.2 del Decreto 1076 de 2015.

<sup>55</sup> Mencionó el artículo 56 de la Ley 70 de 1993, artículo 56, en concordancia con la Ley 99 de 1993 y los estatutos de la corporación.

<sup>56</sup> Citó la sentencia de la Sala Plena, proferida el 28 de mayo de 2017, Rad. 11001-03-28-000-2016-00025-00(IJ), MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>57</sup> Rad. 2023-00091.



Demandante: Veeduría para la elección del director general de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

96. Al respecto, precisó que en 2023 fue elegida la señora Katherine Caro Uzuriaga como miembro principal, proveniente del Consejo Comunitario «Panamá de Arauca», y destacó que su elección goza de presunción de legalidad.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

97. La Sala es competente para decidir en única instancia el proceso de la referencia, de conformidad con el numeral 4 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena de esta corporación.

### 2. El acto acusado

98. Las pretensiones de nulidad de la parte actora están dirigidas contra el Acuerdo 200.3.2.23-004 del 8 de noviembre de 2023, por medio del cual el Consejo Directivo de CORPORINOQUÍA eligió a la señora Doris Bernal Cárdenas como directora general de la entidad, para el período institucional del 1º de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2027.

### 3. Problema jurídico

99. Con base en la fijación del litigio, corresponde a la Sala determinar si la elección demandada incurrió en infracción normativa y expedición irregular, por las siguientes censuras:

- 1) Elección por tercera vez de la señora Doris Bernal Cárdenas como directora general de CORPORINOQUÍA.
- 2) Indebido trámite de las recusaciones contra los electores.
- 3) Falta de expedición y publicación de un acto administrativo que modificara el cronograma, al menos cinco días antes de la sesión convocada para la elección.
- 4) Elección de la demandada en una sesión ordinaria.
- 5) Participación del representante de las comunidades negras en el Consejo Directivo, no contemplado en los estatutos de la corporación.
- 6) Vulneración del derecho a elegir de los miembros del Consejo Directivo de CORPORINOQUÍA que no asistieron a la sesión del 8 de noviembre de 2023, en la que se llevó a cabo la elección acusada.



Demandante: Veeduría para la elección del director general  
de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

100. Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala estudiará las reglas que gobiernan el procedimiento de elección de los directores generales de las corporaciones autónomas regionales. Posteriormente, analizará las que rigieron para la designación de la demandada, al abordar el caso concreto, donde también se estudiará la excepción de ilegalidad propuesta contra la Circular 17 de 2023 de la Procuraduría General de la Nación.

#### **4. Marco normativo de la elección de los directores generales de las corporaciones autónomas regionales**

101. El derecho al ambiente sano, el deber estatal de planificación del aprovechamiento de los recursos naturales y otras disposiciones sobre principios, valores, deberes y derechos relacionados con el tema ambiental, han llevado a denominar la Constitución Política de 1991 como una «Constitución Ecológica»<sup>58</sup>.

102. Bajo esta óptica, el fortalecimiento institucional representa un paso crucial hacia el logro de los objetivos trazados por el constituyente, en cuanto a la protección de la diversidad e integridad del ambiente y de los derechos colectivos.

103. Esta apuesta explica que desde el mismo texto superior se creara la Corporación Autónoma Regional del Río Grande la Magdalena<sup>59</sup> y se otorgara al Congreso de la República la atribución de «reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía»<sup>60</sup>.

104. En cumplimiento de ese cometido fue expedida la Ley 99 de 1993, por la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente –hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible–, se organizó el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se instituyeron y transformaron las corporaciones autónomas regionales (CAR), a cargo de «[l]a administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables [en] todo el territorio nacional»<sup>61</sup>.

105. Específicamente sobre las CAR, la Ley 99 de 1993 se ocupó de definir su naturaleza jurídica como «entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica»<sup>62</sup>.

<sup>58</sup> Ávila, L. y Lozano, M. (2023). Constitucionalismo, justicia ambiental y Acuerdo de Escazú en Colombia. En: Memorias Ambientales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura de Colombia – Consejo de Estado – Embajada de los Estados Unidos en Colombia. Pág. 38-39.

<sup>59</sup> Constitución Política, artículo 331.

<sup>60</sup> Constitución Política, artículo 150, numeral 7º.

<sup>61</sup> Ley 99 de 1993, artículo 33.

<sup>62</sup> Ley 99 de 1993, artículo 23.





Demandante: Veeduría para la elección del director general de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

106. Igualmente, por disposición de la ley en cita, los órganos principales de dirección y administración de las CAR son la asamblea general, el consejo directivo y el director general<sup>63</sup>.

107. En lo que concierne al director general, la misma legislación señala<sup>64</sup> que es el representante legal y la primera autoridad ejecutiva de la corporación. Allí también se establece que la designación de dicho funcionario compete al el consejo directivo para un período de cuatro años, mediante un «proceso de elección»<sup>65</sup> que se realizará dentro del trimestre anterior al inicio del nuevo término, con la posibilidad de reelección por una sola vez.

108. Por su parte, el Decreto 1076 de 2015, reglamentario del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, además de reproducir algunos preceptos de la Ley 99 de 1993, advierte que el director general de las CAR tiene la calidad de empleado público<sup>66</sup> y que «no es agente de los miembros del consejo directivo»<sup>67</sup>.

109. Adicionalmente, el aludido decreto prevé las calidades<sup>68</sup> para ocupar dicho cargo, referidas a la formación académica y la experiencia profesional en los niveles y tiempos allí señalados, que apuntan a asegurar el perfil técnico y gerencial que amerita una responsabilidad de esta dimensión.

110. Ahora bien, más allá de los parámetros señalados anteriormente, no existen normas que definan la forma en que debe adelantarse el proceso de elección del director general.

111. De modo que, como lo ha advertido esta sección, la autonomía administrativa de las CAR implica «la obligación de establecer el procedimiento, las etapas del mismo y los términos para la provisión de este cargo directivo, salvaguardando en todo momento que dicho proceso se lleve a cabo en condiciones de igualdad y transparencia, con miras a seleccionar a la persona con las mejores aptitudes humanas y profesionales para ocupar ese empleo»<sup>69</sup>.

## 5. Caso concreto

112. La parte actora pretende la nulidad del Acuerdo 200.3.2.23-004 del 8 de noviembre de 2023, que contiene la elección de la señora Doris Bernal Cárdenas

<sup>63</sup> Ley 99 de 1993, artículo 24.

<sup>64</sup> Ley 99 de 1993, artículo 28, modificado por la Ley 1263 de 2008. Sobre la competencia del consejo directivo para elegir al director general, ver, además, artículo 27, literal j).

<sup>65</sup> Ley 99 de 1993, artículo 28, parágrafo 2º.

<sup>66</sup> Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.8.4.1.22.

<sup>67</sup> Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.8.4.1.20.

<sup>68</sup> Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.8.4.1.21.

<sup>69</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 12 de noviembre de 2020, Rad. 11001-03-28-000-2019-00083-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra. Sobre el mismo punto, además, sentencia de 15 de abril de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2020-00071-00, MP. Rocío Araújo Oñate y sentencia de 10 de septiembre de 2020, Rad. 11001-03-28-000-2019-00086-00, MP. Rocío Araújo Oñate.



Demandante: Veeduría para la elección del director general de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

como directora general de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía – CORPORINOQUÍA, para el período institucional del 1º de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2027, realizada por el Consejo Directivo de esa entidad.

113. Atendiendo a los problemas jurídicos anunciados en el acápite anterior, la Sala se ocupará, en su orden, de lo relativo a (i) la reelección, (ii) las recusaciones y (iii) los vicios de trámite restantes, dada la afinidad temática de estos últimos.

### **5.1. Elecciones de la señora Doris Bernal Cárdenas como directora general de CORPORINOQUÍA**

114. El demandante sostiene que la demandada ha sido elegida tres veces y, en esa medida, su última designación infringió el artículo 28 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 1º de la Ley 1263 de 2008<sup>70</sup>, según el cual el director general de las corporaciones autónomas regionales «podrá ser reelegido por una sola vez».

115. Al respecto, obran en el expediente las siguientes designaciones por parte del Consejo Directivo de CORPORINOQUÍA:

- a) Acuerdo 200-3-2-19-005 del 30 de octubre de 2019, que en el artículo primero resuelve «Designar a la ingeniera DORIS BERNAL CÁRDENAS (...) como Directora General de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía - CORPORINOQUÍA», designación que, conforme al epígrafe del mismo acto, se efectuó para el período institucional 2020-2023.
- b) Acuerdo 200-3-2-22-003 del 17 de marzo de 2022, por el cual se eligió a la señora Doris Bernal Cárdenas en el mencionado cargo, «para el periodo institucional que culmina el 31 de diciembre del año 2023».
- c) Acuerdo 200.3.2.23-004 del 8 de noviembre de 2023, que corresponde al acto acusado en esta ocasión y que contiene la elección de la señora Bernal Cárdenas para el período que abarca del 1º de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2027.

116. La demandada y CORPORINOQUÍA alegan que la elección realizada en el año 2019 perdió efectos por cuenta de la nulidad declarada mediante sentencia judicial y, además, la elegida no tomó posesión del cargo en ese entonces.

117. Por su parte, el demandante<sup>71</sup> estima que «para efectos de la reelección no interesa si el servidor se posesionó o no», dado que el propósito legal es «limitar la

<sup>70</sup> También citó el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y los artículos 29, 40, 83 y 209 de la Constitución Política.

<sup>71</sup> Rad. 2023-00150.



Demandante: Veeduría para la elección del director general  
de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

concentración de poder en una sola persona y favorecer la pluralidad de participación».

118. Sobre el punto, se observa que esta sección declaró la nulidad del mencionado Acuerdo 200-3-2-19-005 del 30 de octubre de 2019, mediante fallo de 17 de junio de 2021<sup>72</sup>, por «vicios de naturaleza objetiva», ocurridos durante la fase final del procedimiento, en cuanto a la forma en que fueron tramitadas las recusaciones contra los integrantes del Consejo Directivo, conforme al siguiente razonamiento:

[D]e las diferentes censuras formuladas por los demandantes contra la elección de la señora DORIS BERNAL CÁRDENAS como directora general de Corporinoquia, solo están llamadas a prosperar las relacionadas con irregularidades en la valoración y rechazo de plano de las recusaciones presentadas por los ciudadanos Yuber Andrés Solano Ríos y Laritza Páez Martínez contra 10 de los 16 integrantes del Consejo Directivo de la entidad, pese a cumplir con los requisitos formales identificados por la jurisprudencia de esta Sección para darle trámite en los términos de los artículos 11 y 12 del CPACA, lo cual tuvo como consecuencia directa y trascendente la desintegración del quórum deliberatorio y decisorio establecido en el artículo 29 de sus estatutos, por lo que se demostró también su incidencia en el acto acusado.

119. Adicionalmente, CORPORINOQUÍA certificó que «en la historia laboral de la señora Bernal Cárdenas no aparece acta de posesión del año 2019, tampoco hizo parte de la nómina de la entidad en los años 2019, 2020 ni 2021»<sup>73</sup>.

120. A su vez, se allegó al proceso el Acta No. 0006 del 18 de marzo de 2022, donde consta su posesión en el cargo de directora general de esa entidad, en virtud de la designación realizada por Acuerdo 200-3-2-22-003 del 17 de marzo de 2022.

121. Ante las posturas propuestas y los hechos probados, resulta indispensable abordar lo relativo a los efectos de la nulidad de los actos administrativos y, en particular, de los que declaran la elección y realizan la designación o nombramiento de un servidor público.

122. La doctrina define la nulidad como «la sanción al incumplimiento de los requisitos señalados para la perfección de un acto jurídico»<sup>74</sup>. Por lo tanto, la consecuencia natural de esa decisión judicial es expulsar del ordenamiento jurídico el acto frente al que se ha desvirtuado la presunción de legalidad, por alguno de los vicios y a través de los diferentes medios de control previstos en la ley.

<sup>72</sup> Rad. 11001-03-28-000-2019-00061-00 (Acumulado), MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>73</sup> Documento de 21 de junio de 2024.

<sup>74</sup> Santofimio, J. (2003). Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, 4ª edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pág. 333.



Demandante: Veeduría para la elección del director general  
de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

123. Ahora bien, los efectos de la nulidad de un acto administrativo pueden evaluarse desde diferentes ópticas, considerando su extensión en el tiempo, el alcance de su impacto sobre las personas, su relación con otros actos para los que sirvió de fundamento y la forma de restablecer los derechos lesionados.

124. El artículo 189 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) regula algunos efectos de la nulidad. En tal sentido, dispone que «[l]a sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada *erga omnes*» y advierte que «[l]as sentencias ejecutoriadas serán obligatorias». También se ocupa de establecer algunas reglas específicas en el contexto de determinados medios de control de competencia de esta jurisdicción.

125. Pero más allá de esas pautas, la norma guarda silencio sobre los efectos en el tiempo del decreto de nulidad, salvo para para la acción de nulidad por inconstitucionalidad, a la que reconoce «efectos hacia el futuro y de cosa juzgada», sin perjuicio de que el juez disponga algo diferente.

126. Por su parte, tratándose del contencioso electoral, el artículo 288 del mismo código prevé las consecuencias de las sentencias que disponen la nulidad, aunque se centra en aquellos actos que son producto de una elección popular y en lo estrictamente necesario para realizar un nuevo escrutinio o una nueva elección.

127. De manera que existe un vacío legal respecto de los efectos temporales de la nulidad, que viene desde los códigos que han gobernado en el pasado los procesos de competencia de esta jurisdicción. Ante esa circunstancia, esta corporación ha optado por aplicar la regla consagrada en el artículo 1746 del Código Civil, según el cual «[l]a nulidad pronunciada en sentencia que tiene la fuerza de cosa juzgada, da a las partes derecho para ser restituidas al mismo estado en que se hallarían si no hubiese existido el acto o contrato nulo; sin perjuicio de lo prevenido sobre el objeto o causa ilícita».

128. A partir de ese fundamento normativo, se ha advertido que la nulidad de los actos administrativos produce efectos *ex tunc*, es decir, hacia el pasado o retroactivos, de modo que la decisión judicial crea la ficción de que el acto nunca existió, salvo frente a situaciones jurídicas consolidadas. Esta postura ha sido reiterada, especialmente respecto de los actos de contenido general, en los siguientes términos:

44. Respecto de las sentencias que declaran la nulidad de un acto administrativo de carácter general, demandado a través del medio de control previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), el artículo 189 *ibidem* no señala ningún efecto en el tiempo que deba dársele a esa decisión; tema que ha sido abordado por la jurisprudencia de esta Corporación, a partir de las diferencias que existen entre la declaración de nulidad y de inexequibilidad.



Demandante: Veeduría para la elección del director general  
de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

45. Concretamente, la declaración de nulidad conlleva una consecuencia restitutoria, como lo señala el artículo 1746 del Código Civil (...)

46. Esta consecuencia resarcitoria implica, en materia contenciosa administrativa, que los efectos de los fallos que declaran la nulidad sean hacia el pasado, esto es *ex tunc*, ya que no basta que el acto ilegal sea retirado del ordenamiento jurídico a partir de la decisión judicial, sino que es necesario que las situaciones particulares que surgieron en su vigencia queden como estaban *ab initio*, ya que no de otra manera podrían restituirse las cosas a su estado anterior.

47. Sin embargo, estos efectos *ex tunc* solo pueden predicarse de situaciones jurídicas particulares que no están consolidadas, es decir, de aquellas que surgieron en virtud del acto declarado nulo, pero que aún no se han definido, porque se encuentran cuestionadas en sede administrativa o judicial.

48. No ocurre lo mismo respecto de las situaciones consolidadas que ya no son **susceptibles de ser discutadas en vía administrativa y/o judicial**, por cuanto los fallos de nulidad no las pueden afectar, porque sus efectos son *ex nunc*<sup>75</sup> (negrillas del original).

129. En línea con lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta corporación señaló que «[l]as sentencias que declaran nulos los actos de carácter general tienen efectos *ex tunc*, es decir, retroactivos, **porque las causales establecidas en la ley se configuran antes de la expedición del respectivo acto o en ese mismo momento**, y porque, con su demostración, se desvirtúa la presunción de legalidad»<sup>76</sup> (se destaca).

130. En lo que concierne al contencioso electoral, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia de unificación del 23 de mayo de 2017<sup>77</sup>, acogió la regla general de efectos *ex tunc* de la nulidad, previo análisis de la línea jurisprudencial, tanto en la materia de esa especialidad, como en otras secciones de la corporación.

131. Con base en ese estudio exhaustivo de precedentes, se concluyó que «sí existe una línea sólida y pacífica en torno a los efectos *ex tunc* que emergen de las sentencias que declaran la nulidad de un acto de elección» y que, por lo tanto, «a la luz de la jurisprudencia constitucional y contenciosa, el demandado nunca fue elegido para el mismo cargo en el período inmediatamente anterior (2012-2015)», lo cual constituía un ingrediente fundamental en el asunto allí debatido.

<sup>75</sup> Consejo de Estado, Sala Novena Especial de Decisión, sentencia de 13 de agosto de 2021, Rad. 66001-33-33-001-2012-00141-01(AG)REV, MP. Gabriel Valbuena Hernández. Ver, además, entre otras: Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección B, sentencia de 29 de julio de 2021, Rad. 18001-23-33-000-2014-00153-01(0532-18), MP. Carmelo Perdomo Cuéter. Sala Especial de Decisión 19, sentencia de 20 de octubre de 2020, Rad. 11001-03-15-000-2020-02986-00, MP. William Hernández Gómez. Sección Cuarta, sentencia de 3 de agosto de 2016, Rad. 68001-23-31-000-2010-00689-01, MP. Martha Teresa Briceño de Valencia. Sección Segunda, Subsección B, Sentencia de 28 de abril de 2005, Rad. 2500-23-25-000-2000-05923-01(1121-04), MP. Jesús María Lemos Bustamante.

<sup>76</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, auto de 9 de mayo de 2017, Rad. 11001-03-06-000-2016-00241-00(C), MP. Édgar González López.

<sup>77</sup> Rad. 11001-03-28-000-2016-00025-00(IJ), MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.





Demandante: Veeduría para la elección del director general  
de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

132. Al lado de lo anterior, se ha abierto el camino para la modulación de los fallos de nulidad electoral, atendiendo a la causal o al vicio que sustente la decisión, con el fin de evaluar las consecuencias que puede producir, tanto para la administración, como para los particulares<sup>78</sup>. Por esta vía, en ocasiones esta Sección ha considerado necesario que los efectos de la sentencia estimatoria de la pretensión de nulidad de una elección produzca efectos *ex nunc*, es decir, hacia el futuro, cuando se ataca el acto con fundamento en causales subjetivas, referidas exclusivamente a las calidades del demandado<sup>79</sup>.

133. De acuerdo con lo expuesto, la regla general de los efectos de la nulidad de los actos administrativos, incluidos los que declaran o efectúan la elección de un servidor público, proyecta sus consecuencias hacia el pasado, como si el acto nunca hubiera nacido a la vida jurídica.

134. Consecuente con la tesis reiterada al interior de la corporación, la elección de la demandada como directora general de CORPORINOQUÍA, contenida en el Acuerdo 200-3-2-19-005 del 30 de octubre de 2019, no produjo efectos, en consideración a la nulidad judicial decretada por esta sección mediante el fallo 17 de junio de 2021<sup>80</sup>.

135. Por consiguiente, es válido afirmar que esa elección no ocurrió, sobre todo porque dicha providencia no moduló las consecuencias de la nulidad ni estableció reglas en cuanto a la forma en que debía proceder el órgano que expidió el acto anulado. Igualmente, es relevante para este caso que el vicio advertido frente a aquella designación haya sido de carácter objetivo, es decir, por irregularidades en la actuación administrativa que la precedió, frente a lo cual la jurisprudencia no ha sufrido variaciones.

136. De esta forma, se concluye que el acto acusado contiene la segunda elección de la demandada como directora general de CORPORINOQUÍA, lo cual se aviene al límite previsto para la reelección de este funcionario en el artículo artículo 28 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 1º de la Ley 1263 de 2008. En consecuencia, no prospera el vicio de infracción normativa previamente analizado.

<sup>78</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de unificación de 29 de mayo de 2016, Rad. 11001-03-28-000-2015-00029-00, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio. Ver, además, entre otras: Sección Quinta, auto de 22 de octubre de 2015, Rad. 11001-03-28-000-2014-00132-00, MP. Alberto Yepes Barreiro. Sección Quinta, sentencia de 6 de octubre de 2011, Rad. 11001-03-28-000-2010-00120-00, MP. Alberto Yepes Barreiro. Sección Quinta, sentencia de 21 de agosto de 2008, Rad. 11001032500020070005800(1185-07).

<sup>79</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 7 de junio de 2016, Rad. 11001-03-28-000-2015-00051-00(SU), MP. Alberto Yepes Barreiro. Ver, además, auto de 30 de septiembre de 2021, Rad. 20001-23-33-000-2020-00033-01, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio. Sentencia de 18 de noviembre de 2021, Rad. 05001-23-33-000-2021-00312-02, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>80</sup> Rad. 11001-03-28-000-2019-00061-00 (Acumulado), MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



Demandante: Veeduría para la elección del director general de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

## 5.2. Trámite de las recusaciones presentadas contra los integrantes del Consejo Directivo de CORPORINOQUÍA

137. Los demandantes atribuyen al acto impugnado los vicios de infracción normativa y expedición irregular, porque las recusaciones presentadas contra los electores no se tramitaron de conformidad con los artículos 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo décimocuarto del reglamento de la convocatoria. Por lo tanto, reprochan que la actuación no se hubiese suspendido para que, primero, los recusados aceptaran o rechazaran los señalamientos y, segundo, se remitieran a la Procuraduría General de la Nación para decidir las, debido a que afectaban el *quorum* para efectuar la elección del director general de la corporación.

138. A su turno, la demandada y CORPORINOQUÍA defienden la actuación en que los escritos no reunían los requisitos formales para considerarlos como tales y, por ello, se respondieron posteriormente como peticiones.

139. Sobre este cargo, se advierte que sustentó la suspensión provisional de la elección demandada, decretada mediante auto del 7 de diciembre de 2023. En esta ocasión, la Sala ratifica las consideraciones expuestas en dicha providencia, como pasa a explicarse.

140. Los antecedentes administrativos del acto acusado demuestran que el artículo décimo cuarto del Acuerdo 200.3.2-23-003 del 1º de septiembre de 2023, por el cual se adoptó el procedimiento para la elección cuestionada, otorgó hasta el 24 de octubre de 2023, a las 5 p.m. para presentar recusaciones, que debían cumplir los requisitos que se relacionan a continuación:

1. Nombre, número de documento de identidad del solicitante, número telefónico, y dirección física o electrónica en la que recibirá correspondencia.
2. El señalamiento del servidor público o particular que ejerce función pública, sobre el que recae la recusación.
3. Las razones por las que estima que, respecto de aquel, 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.
4. Firma del recusante.

141. Estos presupuestos son consecuentes con la carga mínima de seriedad que exige la jurisprudencia de esta sección para las elecciones de competencia de los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales, definidos así:

121. Los escritos de recusación al ser manifestaciones que buscan separar del conocimiento de un determinado asunto a la autoridad que por ley le corresponde sustanciarlo y/o decidirlo, debe, al tenor del artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, guardar una carga mínima de seriedad que se materializa en el escrito motivado que exige la ley, en **determinar el sujeto que lo propone y sobre el que recae, las razones de hecho en que se fundamenta y la causal taxativa en la que se subsume**. Dicha suficiencia, deviene de la necesidad de mantener en cabeza de



Demandante: Veeduría para la elección del director general de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

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

122. Es por ello que, cuando se verifica que falta alguno de los elementos formales, atrás aludidos, que cualifican la existencia precisa de la recusación, el trámite administrativo debe seguir su curso, dado que no puede dotarse de efectos a una petición que no cumple con los requisitos que el legislador previó para su materialización, por lo que de suyo deviene que no debe suspenderse la actuación y menos separarse de su función a sujeto alguno, lo que conlleva a que en los cuerpos colegiados no se afecte su *quorum* (negrillas adicionales)<sup>81</sup>.

142. En el caso concreto, las recusaciones contienen la siguiente información:

REQUISITO	YO-2023.17254	YO-2023.17256
<b>Oportunidad</b>	24 de octubre de 2023 – 4:15 p.m.	24 de octubre de 2023 – 4:40 p.m.
<b>Solicitante</b>	Abel Alfredo Ladino Rincón, con los datos de contacto requeridos.	Anderson Sandoval Landinez, con los datos de contacto requeridos.
<b>Recusados</b>	<p>9 miembros del Consejo Directivo, identificados con nombre y calidad en la que actúan en dicho órgano colegiado:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Salomón Sanabria, gobernador de Casanare</li><li>- Álvaro León, gobernador de Vichada</li><li>- Nicolás García, gobernador de Cundinamarca</li><li>- Ramiro Barragán, gobernador de Boyacá</li><li>- Andrés Felipe Castro Bermúdez, representante del sector privado</li><li>- Julián Alberto Salamanca, representante del sector privado</li><li>- Luis Francisco Ramírez Contreras, representante entidades sin ánimo de lucro</li><li>- Numael Eduardo Parra Martínez, representante entidades sin ánimo de lucro</li><li>- Sofía Consuelo Lombana, representante comunidades indígenas</li></ul>	<p>14 miembros del Consejo Directivo, identificados con nombre y calidad en la que actúan en dicho órgano colegiado:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Maribel Cely Neme, delegada del gobernador de Casanare</li><li>- Salomón Andrés Sanabria Chacón, gobernador de Casanare</li><li>- Nicolás García, gobernador de Cundinamarca</li><li>- Ramiro Barragán, gobernador de Boyacá</li><li>- Álvaro León, gobernador de Vichada</li><li>- Wilinton Rodríguez Benavides, gobernador (e) de Arauca</li><li>- Andrés Felipe Castro Bermúdez, representante del sector privado</li><li>- Julián Alberto Salamanca, representante del sector privado</li><li>- Numael Eduardo Parra Martínez, representante entidades sin ánimo de lucro</li><li>- Tele Wosbon Amaya Zorro, alcalde de Tauramena</li><li>- Edgar Yesid Bernal Gallego, alcalde de Recetor</li><li>- Fredy Alonso Cubillos Poveda, alcalde de Une</li><li>- Aníbal Mendoza Bohórquez, alcalde de Tame</li><li>- Katherine Caro Uzuriaga, representante comunidades negras</li></ul>

<sup>81</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 16 de septiembre de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2020-00076-00 (11001-03-28-000-2020-00075-00), MP. Pedro Pablo Vanegas Gil. Ver, además, sentencia de 17 de junio de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2020-00009-00 (2020-00025-00 Y 2020-00030-00), MP. Luis Alberto Álvarez Parra. Sentencia de 1º de febrero de 2018, Rad. 11001-03-28-000-2016-00083-00, MP. Rocío Araújo Oñate.



Demandante: Veeduría para la elección del director general de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

REQUISITO	YO-2023.17254	YO-2023.17256
<b>Motivación</b>	Causales de recusación previstas en la Ley 1437 de 2011, artículo 11, numerales 2, 4 y 8.  Argumentos: (i) participación en la elección anterior de la demandada, (ii) interés en el resultado de la actuación, debido a que el director general interviene en el pago de los honorarios de los consejeros que no son servidores públicos y (iii) amistad con personas interesadas en la actuación.	Causales de recusación previstas en la Ley 1437 de 2011, artículo 11, numerales 1 y 8.  Argumentos: (i) interés directo en el proceso por: apoyo público de algunos recusados a la aspiración de la demandada, subordinación laboral con familiares o personas cercanas a los recusados y favorecimiento a los procesos ambientales que se adelantan contra los municipios de los alcaldes participantes; y (ii) enemistad grave con otros candidatos.
<b>Firma</b>	Escrito firmado por el solicitante	Escrito firmado por el solicitante

143. A partir del contenido descrito, resulta claro para la Sala, primero, que fueron recusados 15 de los 17 integrantes del órgano elector<sup>82</sup>, por lo que el *quorum* para elegir se afectaba. Segundo, que los autores de las recusaciones suministraron la carga argumentativa necesaria para tramitarlas, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, que para el efecto dispone:

**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.

144. Concordante con la norma transcrita, el Acuerdo 200.3.2-23-003 del 1º de septiembre de 2023, reglamentario de la elección demandada, señaló en el parágrafo 2 del artículo décimo cuarto que «[e]n caso de impedimentos o recusaciones, se dará aplicación a lo previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 de

<sup>82</sup> Es importante señalar que en la recusación del señor Anderson Sandoval Landinez figuran, tanto el gobernador de Casanare, como su delegada. También debe precisarse que la persona mencionada como representante de las comunidades indígenas no corresponde a quien aparece relacionado en esa condición en el acta de la sesión del 8 de noviembre de 2023.





Demandante: Veeduría para la elección del director general de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

2011». A su vez, el parágrafo 3 dispuso que, «[c]uando dichas solicitudes afecten el *quórum*, las mismas deben remitirse a la Procuraduría General de la Nación, para su Resolución, en cuyo caso, el procedimiento administrativo quedará suspendido hasta tanto sean resueltas».

145. No obstante lo anterior, consta en el acta de la sesión de 8 de noviembre de 2023 que el estudio de las recusaciones se hizo allí y arrojó el siguiente resultado:

La doctora **ELIANA MUÑOZ PAREDES**, secretaria técnica del consejo directivo procede a dar lectura a la circular No. 017 del 3 de noviembre de 2023, de la Procuraduría General de la Nación sobre las recusaciones y tutelas de mala fe con fines dilatorios dentro de los procesos de elección de los directores de la CAR, la cual se encuentra anexa al acta.

Posteriormente la ingeniera **MARIBEL CELY NEME**, Presidente del Consejo Directivo indica que se procederá a dar lectura de las recusaiones recibidas (...)

A medida que se realizaba la lectura de cada uno de los cargos por los cuales se formulaba la recusación, se procedía por parte de la doctora **ELIANA MUÑOZ PAREDES** a realizar el análisis del escrito del cumplimiento de los requisitos formales contenidos en el artículo 14º del acuerdo rector del proceso electoral, de la jurisprudencia del Consejo de Estado y en consonancia con lo señalado en la circular No. 17 de la Procuraduría General de la Nación.

Al finalizar la lectura de los documentos se tiene que, del análisis efectuado, ni el escrito con radicado YO 2023-17254 formulado por el señor ABEL ALFREDO LADINO RINCON y siguiendo posteriormente con el documento con radicado No. YO 2023-17256 de la VEEDURÍA POR LA TRANSPARENCIA EN EL MÉRITO EN LA ELECCIÓN DEL DIRECTOR (A) DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUÍA - PERIDODO (sic) 2027-2027 -CORPORINOQUIA, cumplía con los requisitos formales para tenerse como recusación, en tanto no se indicaban las razones jurídicas y probatorias que sustentaban la existencia de la causal, finalizando el análisis y presentación de informe de recusaciones por parte de la secretaría general, en el minuto 2:44:20 de la videograbación.

La ingeniera **MARIBEL CELY NEME**, presidente del consejo directivo indica que, del informe presentado por la secretaria técnica se tiene que, verificada la falta de alguno de los requisitos, no se debe tramitar, ni se le atribuye los efectos propios de la recusación a los escritos con radicados (...), por lo que no se suspende la actuación, ya que por el simple hecho de su presentación no se ve afectado el quorum (...) y tendría que dárseles trámite como derecho de petición para lo cual se encomendaría esa gestión a la secretaria técnica, para que realice lo precedente. (...)

La doctora **ELIANA MUÑOZ PAREDES**, secretaria técnica del consejo directivo informa que se tomó la decisión de que los escritos formulados NO CUMPLEN con los requisitos para ser tratados como recusación, por ende, se procederá a dar respuesta como derecho de petición (Subrayado adicional).

146. Sumado a lo anterior, obran en el expediente los oficios 200.2.5.23-12991 y 200.2.5.23-12992, ambos del 16 de noviembre de 2023, a través de los cuales la secretaria técnica del Consejo Directivo de CORPORINOQUÍA respondió a los





Demandante: Veeduría para la elección del director general  
de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

señores Abel Alfredo Ladino Rincón y Anderson Sandoval Landinez, respectivamente, que «se determinó por la mayoría de los miembros del Consejo Directivo, que el escrito denominado como recusación, no cumplía con tales requisitos»<sup>83</sup>.

147. Así las cosas, se concluye que el citado órgano colegiado desconoció el trámite de las recusaciones previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo décimo cuarto del Acuerdo 200.3.2-23-003 del 1º de septiembre de 2023, ante escritos que afectaban el *quorum* y cumplían los requisitos para ser remitidos a la Procuraduría General de la Nación.

148. Es así como, en lugar de seguir estos lineamientos legales y reglamentarios, el Consejo Directivo optó por desestimar de fondo las causales alegadas por los recusantes, con el pretexto de que no aportaban «ninguna razón jurídica ni probatoria». Por consiguiente, confundió una posible falta de fundamento de las recusaciones, con las formalidades requeridas para su trámite.

149. Consecuente con ello, tampoco es válido que se sustentara esa decisión en la Circular 17 de 3 de noviembre de 2023, emitida por el procurador Delegado con Funciones Mixtas 3 para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios, toda vez que estos lineamientos buscaban evitar el trámite de recusaciones «[c]uando sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la recusación», pero en ningún momento instaba a omitir lo propio frente a aquellas debidamente sustentadas.

150. Por el contrario, en el ordinal décimo de dicho documento se advirtió que los consejos directivos de las CAR debían «trasladar de manera inmediata a la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios aquellas recusaciones que afecten el quorum decisorio del cuerpo directivo respectivo, a fin de que estas sean tramitadas y resueltas por la Procuraduría General de la Nación con arreglo a lo establecido en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011». Justamente por estos motivos, no resulta admisible la excepción de ilegalidad frente a dicha circular, formulada por el demandante del expediente Rad. 2023-00107. Basta agregar al respecto que este documento no pasa de contener recomendaciones, que no mandatos representativos de la voluntad unilateral de la administración.

151. Habiéndose omitido el procedimiento de rigor, se produjo una irregularidad insalvable sobre la elección de la señora Doris Bernal Cárdenas, pues se realizó sin que la autoridad competente decidiera sobre los cuestionamientos frente a los electores recusados, en detrimento de la imparcialidad, el interés general y la transparencia que deben orientar estos procedimientos.

152. Por consiguiente, el vicio analizado conduce a la nulidad del acto acusado, como se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

<sup>83</sup> Carpeta 3 de los antecedentes administrativos del acto acusado.



Demandante: Veeduría para la elección del director general de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

### 5.3. Otros vicios de trámite

153. Finalmente, la parte actora dirigió contra el acto acusado varias censuras que pueden estudiarse con el enfoque de expedición irregular, por violación al debido proceso y al reglamento de la respectiva elección, que consisten en (i) omitir un acto administrativo publicado en la página web para modificar el cronograma, (ii) citar para la designación del director general un día antes de la sesión, (iii) haberse efectuado la elección en sesión ordinaria, en la que, además, se habría permitido la asistencia virtual de algunos participantes, (iv) modificar el orden del día de la reunión de 8 de noviembre de 2023 para incluir la decisión de las recusaciones y (v) permitir la votación del representante de las comunidades negras ante el consejo directivo.

#### a) Modificación del cronograma

154. Sobre el primer aspecto, se advierte que el Acuerdo 200.3.2.23-003 del 1º de septiembre de 2023 dispuso en los artículos tercero y décimo quinto que la elección del director general de la corporación para el periodo 2024-2027 se realizaría de acuerdo con el cronograma allí previsto (artículo tercero), que incluyó como última actividad la fecha para elegir, prevista inicialmente para el 25 de octubre de 2023.

155. Asimismo, el artículo tercero advirtió que la página web de la entidad sería «el medio oficial de publicación de todos los actos, decisiones, **convocatorias**, **citaciones** y demás información relacionada con el mismo, que corresponda realizar en desarrollo de este proceso de elección» (se destaca).

156. Considerando las reglas enunciadas, la Sala observa que el cronograma era un aspecto esencial del procedimiento y, dentro de este, la fecha de la elección era el «Paso 13». La modificación de alguna de sus etapas o actividades requería de una decisión del Consejo Directivo que expresamente la efectuara, señalando los motivos de la reforma, los cuales, para el caso, obedecieron al levantamiento de la medida cautelar de suspensión del trámite que había sido impuesta por un juez de tutela.

157. A su vez, era indispensable que el acto administrativo con la nueva fecha de la elección se publicara en el medio oficial indicado en la convocatoria, esto es, en la página web de la corporación.

158. De manera que está demostrado que las reglas que gobernaron la elección cuestionada sí fueron indicativas de la forma en que debían adoptarse y sobre todo, publicarse las modificaciones que sufriera el cronograma. Siendo este un aspecto reglado, no es de recibo el argumento de la parte demandada, que pretende justificar esta omisión en que el fallo de tutela que levantó la suspensión del proceso no ordenó expedir un acto administrativo para reiniciarlo.



Demandante: Veeduría para la elección del director general de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

159. Así las cosas, pese a lo dispuesto en el reglamento del procedimiento de designación, la presidenta del órgano electoral emitió el oficio 200.2.5.23 – 12615 del 7 de noviembre de 2023 y lo remitió por correo electrónico a sus integrantes, para informarles sobre la «Reanudación del cronograma» y citarlos a la sesión presencial de elección, que se llevaría a cabo el 8 de noviembre de 2023, a las 7:00 am, en la sede principal de la corporación en Yopal (Casanare).

160. En contraste con lo anterior, conforme lo anota la parte actora, CORPORINOQUÍA procedió de forma distinta a como lo hizo para la elección del director general para culminar el período que terminaba el 31 de diciembre de 2023. Allí, mediante Acuerdo 200-3-2-22-002 de 15 de marzo de 2022, publicado en la página web de la corporación, el consejo directivo «reanuda el proceso de elección y modifica» el artículo correspondiente a la fecha de la elección en la convocatoria inicial, también por cuenta del levantamiento de una medida de suspensión del proceso, ordenada por un juez de tutela<sup>84</sup>.

161. En consecuencia, con la actuación adelantada en el marco del proceso de elección surtido en el año 2023, se privó a los candidatos y a la comunidad en general de conocer la nueva fecha de la elección, los motivos para reanudar el cronograma y demás condiciones relevantes del proceso, en contra de las propias reglas de la convocatoria, del principio de publicidad que debió orientar todas sus etapas y del antecedente de la designación del período inmediatamente anterior.

162. Con este mismo rasero se decidió recientemente un cargo similar en otro proceso de competencia de esta sala, donde se concluyó que el Consejo Directivo de una corporación autónoma «tenía la obligación de modificar el cronograma» para fijar la nueva fecha de la elección del director general, como consecuencia del levantamiento de la orden de suspensión del procedimiento por el juez de tutela<sup>85</sup>.

163. Por lo tanto, este vicio es sustancial y también tiene la capacidad de afectar la legalidad del acto acusado.

#### **b) Naturaleza de la sesión para elegir al director general y plazo para citarla**

164. Frente a estos aspectos, se advierte que el artículo décimo quinto del reglamento de esta elección solo señaló que la elección del director general de CORPORINOQUÍA se realizaría «en reunión del Consejo Directivo, conforme se defina en el cronograma». También se destaca que el cronograma allí adoptado señaló que la reunión de elección sería en la sede principal de la corporación, lo que denota su carácter presencial.

<sup>84</sup> Carpeta «PROCESO ELECCIÓN DIRECTOR 2020-2023».

<sup>85</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 19 de septiembre de 2024, Rad. 11001-03-28-000-2024-00094(Acum.), MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.



Demandante: Veeduría para la elección del director general  
de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

165. Ante la falta de provisiones adicionales para la elección cuestionada, debe acudirse a lo dispuesto sobre las reuniones del órgano colegiado en los estatutos de la corporación, que establecen que el director general no podrá elegirse en una sesión extraordinaria<sup>86</sup>. No obstante, también disponen que dicha elección se realizará en sesión extraordinaria, cuando no sea posible hacerla en el trimestre anterior al inicio del respectivo periodo<sup>87</sup>.

166. Adicionalmente, en lo que concierne a la citación, para las sesiones ordinarias se prevé una antelación mínima de quince días calendario<sup>88</sup>, mientras que las extraordinarias pueden citarse en cualquier tiempo<sup>89</sup>, salvo en las que excepcionalmente se elija al director general, caso en el cual deben transcurrir al menos ocho días hábiles antes de la reunión<sup>90</sup>.

167. Por otra parte, también es pertinente el artículo 42 del reglamento interno del Consejo Directivo<sup>91</sup>, que permite citar a una sesión ordinaria o extraordinaria que no pueda realizarse por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, «dentro de los tres días hábiles siguientes a la cesación de aquellas».

168. En el caso concreto, se comprobó que la sesión para elegir al director general fue ordinaria, de acuerdo con los preceptos estatutarios. Igualmente, fue presencial, según se convocó en el reglamento, con la única particularidad de haberse permitido la participación virtual de la delegada del Ministerio Público, como consta en el acta de la reunión. Así mismo, aunque la elección tuvo lugar en una fecha distinta a la anunciada (25 de octubre de 2023), se constató que pudo efectuarse dentro del trimestre anterior al inicio del periodo institucional siguiente. Por lo tanto, la situación no responde a la excepción que impone la citación a una sesión extraordinaria.

169. Siendo así, la Sala considera válida la aplicación del reglamento del Consejo Directivo, pues es posible asimilar la suspensión del cronograma a un motivo de fuerza mayor que impidió cumplir la fecha inicial anunciada para la elección. En efecto, teniendo en cuenta la definición del artículo 64 del Código Civil, la interrupción del proceso de selección a órdenes de una autoridad judicial «es un imprevisto que no es posible resistir», externo a la administración, que imponía una variación sustancial de las etapas de la convocatoria, como previamente se estudió en esta providencia.

<sup>86</sup> Estatutos, artículo 28. (Contenidos en el Acuerdo 001 del 25 de febrero de 2005, aprobado por Resolución 1367 de 2005 del entonces denominado Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, modificado por el Acuerdo 1100.02-2-14-002 del 14 de febrero de 2014 y el Acuerdo 1100-02-2-15-008 del 24 de julio de 2015, entre otros).

<sup>87</sup> Estatutos, artículo 33.

<sup>88</sup> Estatutos, artículo 27.

<sup>89</sup> Estatutos, artículo 28.

<sup>90</sup> Estatutos, artículo 33.

<sup>91</sup> Acuerdo 200-3-2-22-019 de 18 de noviembre de 2022.



Demandante: Veeduría para la elección del director general  
de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

170. Sobre este aspecto, es pertinente recordar que esta sección ha admitido la fuerza mayor como una causa legítima para introducir modificaciones en las convocatorias para proveer cargos públicos, siempre que sea «comprobado para que el operador de la nulidad electoral valide dicha posibilidad»<sup>92</sup>.

171. En consecuencia, si bien los integrantes del consejo directivo fueron avisados el día anterior a la reunión, lo cierto es que existía un fundamento normativo que permitía citar a la sesión en esas condiciones y se dispuso para el segundo día hábil siguiente al fallo de tutela proferido el 3 de noviembre de 2023, que levantó la suspensión del procedimiento.

172. Al respecto, es significativo señalar que en la actuación que precedió a la elección de la señora Doris Bernal Cárdenas en el año 2022, el acuerdo que modificó el cronograma fue proferido el 15 de marzo, la citación fue remitida a los electores el 16 de marzo y la sesión donde se efectuó la designación ocurrió el 17 de marzo de ese año<sup>93</sup>.

173. Por lo tanto, pese a las objeciones formuladas por el delegado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a la citación del 7 de noviembre de 2023<sup>94</sup>, coadyuvadas por la delegada del gobernador de Cundinamarca<sup>95</sup> y algunos participantes e interesados<sup>96</sup>, no es extraño dentro de las actividades y el funcionamiento del consejo directivo que sean citados con premura a celebrar una sesión, incluso aquella en la que debe elegirse al director general.

174. Por el contrario, como se indicó, existe norma expresa en el reglamento interno del órgano colegiado que lo permite y en el pasado se ha procedido de ese modo. Justamente este ingrediente hace que el presente caso se distinga de otro similar conocido recientemente por la Sala, en el que los estatutos determinaban un plazo de antelación para convocar la sesión en la que se eligió el director general<sup>97</sup>.

175. Con todo, en situaciones excepcionales como la descrita, es aconsejable contemplar plazos razonables para citar, a fin de permitir a los miembros del consejo directivo la debida preparación de los temas y coordinación con sus agendas.

<sup>92</sup> Al respecto, ver: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de agosto de 2015, Radicado 11001-03-28-000-2014-00128-00, MP. Alberto Yepes Barreiro; sentencia de 4 de mayo de 2017, Radicado 73001-23-33-000-2016-00107-02, MP. Rocío Araújo Oñate y sentencia de 22 de marzo de 2018, Rad. 85001-23-33-000-2017-00019-03, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>93</sup> Carpeta «PROCESO ELECCIÓN DIRECTOR 2020-2023».

<sup>94</sup> Oficio 41002023E2038566 del 7 de noviembre de 2023.

<sup>95</sup> Oficio del 8 de noviembre de 2023.

<sup>96</sup> Carpeta 4 del expediente administrativo.

<sup>97</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 19 de septiembre de 2024, Rad. 11001-03-28-000-2024-00094(Acum.), MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.





Demandante: Veeduría para la elección del director general  
de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

176. En tales condiciones, no prospera el cargo de infracción de los estatutos ni de vulneración de los derechos a elegir de los consejeros que no asistieron a la sesión en la que se llevó a cabo la elección de la demandada.

### **c) Modificación del orden del día**

177. Frente a la censura sustentada en la modificación del orden del día para estudiar las recusaciones, sin perjuicio de los argumentos expuestos previamente sobre su rechazo decidido de forma irregular directamente por los recusados, se tiene que la norma invocada por la parte actora<sup>98</sup> está relacionada con las sesiones extraordinarias, en las que no es posible variar los asuntos que se anunciaron para discutir en la respectiva reunión.

178. No obstante, la sesión en la que se llevó a cabo la designación cuestionada fue ordinaria, conforme se constató. De modo que este cargo no prospera.

### **d) Intervención del representante de las comunidades negras en la votación**

179. Finalmente, respecto de la participación del representante de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de CORPORINOQUÍA, es cierto que este integrante no está previsto en el artículo 22 de los estatutos de la corporación. Sin embargo, su pertenencia a los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales proviene de la ley, concretamente, del artículo 56 de la Ley 70 de 1993, que establece lo siguiente:

Artículo 56. Las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción sobre las áreas donde se adjudiquen las propiedades colectivas a las comunidades negras de que trata el artículo transitorio 55 de la Constitución, tendrán un (1) representante de esas comunidades en sus consejos directivos en los términos que defina el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

180. En concordancia, el capítulo 5 del Decreto 1076 de 2015 regula el procedimiento para la elección de dicho consejero<sup>99</sup>.

181. De modo que, como lo ha advertido esta sección en ocasiones anteriores<sup>100</sup>, es legítima y necesaria la participación de un representante de las comunidades negras asentadas en la jurisdicción de la respectiva corporación autónoma regional.

<sup>98</sup> Estatutos, artículo 28, según el cual solo se pueden discutir en sesiones extraordinarias los temas para los que son convocadas.

<sup>99</sup> Este decreto único reglamentario del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, compila lo dispuesto sobre la materia en el Decreto 1523 de 2003.

<sup>100</sup> Ver: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de marzo de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2020-00001-00, MP. Rocío Araújo Oñate. Sentencia de 15 de abril de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2020-00071-00, MP. Rocío Araújo Oñate.



Demandante: Veeduría para la elección del director general  
de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

182. Además, la elección de la señora Katherine Caro, quien fungió como representante de las comunidades negras en la elección acusada, según el acta de la sesión respectiva, goza de presunción de legalidad y, por lo mismo, no cabe en esta oportunidad ningún reparo a la legitimidad de su participación en dicha designación. En consecuencia, esta censura contra el acto acusado tampoco prospera.

183. En suma, la Sala concluye que el acto de elección de la señora Doris Bernal Cárdenas incurrió en los vicios de infracción de las normas en que debió fundarse y expedición irregular. En tal sentido, se constató la violación del artículo 29 de la Constitución Política, los artículos 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011 y las reglas del procedimiento contenido en el Acuerdo 200.3.2.23-003 del 1º de septiembre de 2023, toda vez que omitió tramitar las recusaciones presentadas contra los integrantes del Consejo Directivo de CORPORINOQUÍA, en la forma que exigían la ley y el propio reglamento de la designación.

184. Además, pudo comprobarse que el cronograma se reanudó sin atender a las formalidades exigidas en las disposiciones proferidas por el mismo órgano elector, que imponían expedir y publicar en la página web un acto administrativo con la nueva fecha para realizar la sesión de elección. Consecuente con los vicios comprobados, se declarará la nulidad del acto demandado.

185. Finalmente, para contribuir a la celeridad y claridad del procedimiento de elección del director general, la Sala estima conveniente modular los efectos de la presente decisión, en el sentido de retomarlo desde la etapa 13 del cronograma adoptado mediante Acuerdo Acuerdo 200.3.2.23-003 del 1º de septiembre de 2023, relativa a la «Elección del Director General», la cual deberá iniciar con el trámite de las recusaciones, conforme a lo estudiado en esta providencia.

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

#### **FALLA:**

**PRIMERO:** LEVANTAR la suspensión provisional del acto acusado, decretada por la Sala mediante auto de 7 de diciembre de 2023.

**SEGUNDO:** DECLARAR la nulidad del Acuerdo 200.3.2.23-004 del 8 de noviembre de 2023, por medio del cual el Consejo Directivo de CORPORINOQUÍA eligió a la señora Doris Bernal Cárdenas como directora general de la entidad, para el período institucional del 1º de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2027.



Demandante: Veeduría para la elección del director general  
de CORPORINOQUÍA y otros  
Demandada: Doris Bernal Cárdenas  
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00150-00 (Acumulado)

**TERCERO:** MODULAR los efectos de la nulidad declarada en esta providencia, a fin de que el órgano competente retome el procedimiento de elección del director general de CORPORINOQUÍA, desde la etapa 13 del cronograma adoptado mediante Acuerdo Acuerdo 200.3.2.23-003 del 1º de septiembre de 2023, relativa a la «Elección del Director General», la cual deberá iniciar con el trámite de las recusaciones, de acuerdo con las disposiciones legales y del reglamento.

**CUARTO:** ADVERTIR que contra la presente decisión no proceden recursos ordinarios, de conformidad con el artículo 243A del CPACA.

**QUINTO:** Ejecutoriada esta providencia, archivar el expediente.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**  
Magistrada

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado

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