

**DELEGACION DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS - Definición /
DELEGACION DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS - Reglas para su
procedencia / DELEGACION - Funciones que no pueden ser objeto de ella**

La delegación de funciones administrativas como instrumento para desarrollar la gestión pública con eficacia, economía y celeridad, ante la necesidad de reconocer que los servidores públicos que tienen a su cargo la representación de las entidades públicas no siempre pueden cumplir directamente todas las funciones asignadas por la Constitución, la Ley y los reglamentos, fue elevada a rango constitucional por el Constituyente (artículo 209), y reglamentada por el Legislador por medio de la Ley 489 de 1998. Con la promulgación de esta ley, el Legislador reestructuró la organización y funcionamiento de las entidades y definió la delegación en los términos que hoy se conocen. Para ello, indicó que las normas relativas a la delegación de funciones se aplican a "...todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública..." y, en lo pertinente, a las entidades territoriales, "sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política". La institución fue definida de la siguiente forma: "Artículo 9º.- Delegación. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente Ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias. Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente Ley. Parágrafo.- Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente Ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos." Así, la delegación se erige como una herramienta jurídica de la acción administrativa mediante la cual una autoridad pública, transfiere determinadas funciones o actuaciones específicas a sus colaboradores o a otras autoridades que tengan funciones afines o complementarias, siempre que esté legalmente facultada para ello (artículos 9 y 10 de la Ley 489 de 1998). Y el Legislador en los artículos 10, 11 y 12 de la misma Ley estableció las reglas para la procedencia de la delegación de funciones. Es relevante el artículo 11, que dispone: "Funciones que no se pueden delegar. Sin perjuicio de lo que sobre el particular establezcan otras disposiciones, no podrán transferirse mediante delegación: 1. La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley. 2. Las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación. 3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación." A partir del análisis normativo, encuentra la Sala que, actualmente, la delegación administrativa implica: i) el ejercicio, por parte del delegatario, de las atribuciones propias del funcionario delegante; ii) que la autoridad delegante pueda reasumir en cualquier momento la competencia o funciones delegadas; y, iii) la existencia de autorización legal previa al acto de delegación que deriva de la cláusula general establecida en el artículo 2 de la Ley 489 de 1998, salvo que exista prohibición expresa para delegar. Se concluye así que la Ley 489 de 1998 consagra como cláusula general la autorización legal para que las autoridades administrativas deleguen funciones o asuntos específicos, en todos los casos que

no estén expresamente prohibidos y cuando no figuren en el artículo 11 de esa misma Ley.

FUENTE FORMAL: LEY 489 DE 1998 - ARTICULO 9 / LEY 489 DE 1998 - ARTICULO 10 / LEY 489 DE 1998 - ARTICULO 11 / LEY 489 DE 1998 - ARTICULO 12

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL CHOCO - Elección del Director General / CONSEJO DIRECTIVO DE CODECHOCO - La representación es indelegable / CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL CHOCO - La elección de Director General requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los integrantes del Consejo Directivo / EXPEDICION IRREGULAR DE ACTO DE ELECCION - Se presenta cuando no se cuenta con el número de votos requerido

Le corresponde a la Sala determinar si debido a que el Acuerdo No. 007 de 2012, por el cual el Consejo Directivo de CODECHOCO eligió Director General de esa Corporación al señor Hugo Fernelix Valencia Chaverra se profirió con la participación como electores de los delegatarios del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, y no directamente por el Ministro o el Viceministro y por el Director, está viciada, pues el artículo 39 de la Ley 99 de 1993, establece que “[l]a representación en el Consejo Directivo es indelegable”. Como se analizó y concluyó ampliamente en el acápite 4.2 de las consideraciones de esta providencia, la delegación de la representación en el Consejo Directivo de CODECHOCO no está permitida según el inciso 6 del artículo 39 de la Ley 99 de 1993. Por ende, la situación descrita implica que de los 9 votos cuya sumatoria produjo la elección de Hugo Fernelix Valencia Chaverra, decisión que le compete al Consejo Directivo de CODECHOCO, 2 de ellos no tienen eficacia, pues no fueron emitidos directamente por el Ministro del Medio Ambiente o el Viceministro, ni por el Director del IDEAM, como lo exige la norma que se invoca vulnerada. Esta situación se acompasa con lo dispuesto en el artículo 39 de la Resolución No. 1448 de 2005 (Estatutos de CODECHOCO) que dispone sobre las “decisiones y mayorías” lo siguiente: “Las decisiones del Consejo Directivo se adoptarán con el voto de la mitad más uno de los asistentes, siempre que haya quórum para deliberar. La elección de Director General requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los integrantes del Consejo Directivo, entendida ésta como la mitad más uno de sus miembros. La remoción requerirá del voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del Consejo Directivo, y por las causales que establezca la ley.” Así las cosas, encuentra la Sala que conformado el Consejo Directivo de CODECHOCO por 14 miembros (artículo 39 de la Ley 99 de 1993), la elección de su Director General requiere un mínimo de 8 votos (artículo 39 de la Resolución No. 1448 de 2005). Y comparado el número de votos requeridos para que la elección sea válida, con la cantidad de votos otorgados por los miembros del Consejo Directivo de CODECHOCO facultados legalmente para ello, en la sesión del 28 de junio de 2012, en la cual se eligió al señor Hugo Fernelix Valencia Chaverra como Director General, encuentra la Sala que en efecto la decisión fue adoptada por un número inferior de miembros. El anterior análisis es suficiente para concluir que está acreditada la expedición irregular del Acuerdo No. 007 de 28 de junio de 2012, por no contar con el número de votos requeridos para elegir al Director General de CODECHOCO, pues eran necesarios 8 y solo son válidos 7, por ende, habrá de declararse su nulidad.

FUENTE FORMAL: LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 39 NUMERAL 6

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION QUINTA

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ

Bogotá D.C., doce (12) de agosto de dos mil trece (2013)

Radicación número: 11001-03-28-000-2012-00043-00

Actor: ESAUD MORENO ACEVEDO

Demandado: DIRECTOR GENERAL DE LA CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL CHOCO

Cumplidos los trámites del proceso y no advirtiéndose la presencia de nulidad que impida abordar el fondo del asunto, se profiere fallo de única instancia dentro del proceso electoral que interpuso el ciudadano Esaud Moreno Acevedo contra el Acuerdo No. 007 del 28 de junio de 2012, mediante el cual el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó - CODECHOCO, eligió como Director General de esa entidad para el período 2012 - 2015, al señor Hugo Fernelix Valencia Chaverra.

ANTECEDENTES

I.- LA DEMANDA

1.- Las Pretensiones

- “1. Que es nulo el Acuerdo No. 007 del 28 de junio de 2012, por medio del cual el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó - **CODECHOCO**, designó a (...) **HUGO FERNELIX VALENCIA CHAVERRA** (...), como Director General de la referida Corporación, para el periodo institucional 2012-2015.
2. Que es nula el acta del Consejo Directivo de **CODECHOCO**, en la cual se contiene el acto de elección del doctor **HUGO FERNELIX VALENCIA CHAVERRA**, como Director General de dicha Corporación (...).
3. Que (...) se ordene al Consejo Directivo de la Corporación (...), realice el proceso de selección con miras a la escogencia y designación del Director General de dicha entidad para el periodo institucional 2012 - 2015, respetando las disposiciones Constitucionales y Legales, a las que se encuentra sometida la entidad, concretamente el artículo 39 de la ley 99 de 1993 y los Estatutos”.

2.- Soporte Fático

En los hechos de la demanda se afirma que:

1.- El 28 de junio de 2012 el Consejo Directivo de CODECHOCO, “...*en sesión ordinaria...*” eligió como Director General de esa entidad al señor Hugo Fernelix Valencia Chaverra.

2.- La elección se hizo con 9 votos de los miembros que componen el Consejo Directivo de la Corporación.

3.- Normas violadas y concepto de violación

El accionante señaló como transgredidos los artículos 1, 2, 4, 6, 13, 25, 29, 40, 83, 113 y 123 de la Constitución Política; el 139 de la Ley 1437 de 2011; el 39 de la Ley 99 de 1993; el 40 de la Ley 489 de 1998; y la Resolución No. 1448 de 5 de octubre de 2005 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial “*Por la cual se aprueba los Estatutos de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó - CODECHOCO*”.

Afirma que el acto acusado desconoce los artículos 38 y 39 de los Estatutos de CODECHOCO, pues en ellos se indica que el Director de esa entidad debe ser elegido con los votos de la mitad más uno de los 14 miembros que componen el Consejo, esto es, un mínimo de 8 votos, y si bien el demandado fue elegido con el voto de 9 integrantes de ese órgano de dirección, lo cierto es que a ese número de votos se le deben restar 2 porque son inválidos, ya que fueron otorgados por los delegatarios del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM, respectivamente, situación que transgrede la prohibición en materia de delegación de que trata el artículo 39 de la Ley 99 de 1993¹.

¹ “*Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.*”

Explica que de conformidad con lo que dispone el artículo 40 de la Ley 489 de 1998², CODECHOCO está sujeta a un régimen especial y, por ende, la composición del Consejo Directivo por sus integrantes es indelegable, como lo establece el artículo 11 de la misma ley en su numeral 3º. Es decir, corresponde a una *“...función] que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no [es] susceptible de delegación...”* porque *“...el legislador quiso que la presidencia del Consejo Directivo [de CODECHOCO] la ejerciera directamente el Ministro de Ambiente o el Viceministro, prohibiendo de manera expresa la posibilidad de que la representación en el Consejo Directivo pudiera ser delegada...”*.

II.- TRAMITE PROCESAL

Presentada la demanda ante esta Corporación se admitió por auto de 4 de octubre de 2012 (fls. 102 a 116), providencia en la cual también se decidió la solicitud de suspensión provisional en el sentido de negarla.

III.- LA CONTESTACION

El apoderado judicial del demandado presentó escrito con el que se opuso a las pretensiones de la demanda. Para ello expuso los argumentos que la Sala sintetiza así:

1.- Afirma que la Constitución Política y la Ley 489 de 1998 establecen como elementos importantes de la función administrativa, primero, la *“descentralización por servicios”* figura que *“...permite que se puedan crear entes autónomos, como es el caso de las C.A.R. y entidades descentralizadas a todo nivel como sistema vital para una buena administración...”*; y segundo, la delegación, que permite que algunas funciones de los Ministros y Directores Generales de establecimientos públicos del orden nacional se transfieran a empleados del nivel directivo y asesor, tales como la representación en Consejos Directivos. Que así lo establece el artículo 75 de la mencionada Ley.

² *“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”*

2.- Indica que la “...multiplicidad de funciones asignadas a los Ministros y a los representantes legales de las entidades descentralizadas nacionales...” permiten “...entender las grandes dificultades en que se encuentran para atender personalmente...” los asuntos, por lo que la delegación aparece como un sistema administrativo del que pueden hacer uso aunque “...no aparezca señalado de manera expresa...”.

3.- Aduce que la “composición” de los Consejos Directivos de las C.A.R. “...se hace, de una parte, teniendo en cuenta el cargo público que desempeñan los miembros que lo conforman...”, por ende, según lo disponen los artículos 26, 34, 35, 37 y 41 de la Ley 99 de 1993 hacen parte de dicho órgano en el caso de CODECHOCO, “...en razón de su cargo[,] el Ministro de Ambiente **o su delegado**”, el Director de IDEAM, el Gobernador del Chocó, el Rector de la Universidad Tecnológica del Chocó y los Directores de los Institutos de Investigación (Alexander Von Humboldt y John Von Neuman).

Que también “componen” los Consejos Directivos de las C.A.R. “miembros por representación” que son elegidos por agremiaciones y asociaciones, y que la misma norma denomina como “representantes” de las comunidades negras, indígenas, de la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos y de las organizaciones ambientalistas no gubernamentales.

Afirma que es a estos “miembros por representación” a quienes está dirigida la prohibición del artículo 39 de la Ley 99 de 1993, pues ellos “ostentan [la] representación” de las agrupaciones señaladas. Y por el contrario, asevera, debe entenderse que los “miembros por razón de su cargo” sí pueden delegar funciones de conformidad con la Constitución y la Ley.

4.- Indica que fue en ejercicio de esta facultad constitucional y legal que el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible delegó con Resolución No. 987 de 25 de junio de 2012 en la Asesora de la Viceministra, Doctora Mery Asunción Toncel Gaviria la representación del Ministerio en el Consejo Directivo de CODECHOCO en las sesiones del 26 al 28 de junio de 2012 realizadas en Quibdó. Y que de la misma manera con Resolución No. 159 de 24 de febrero de 2012, el Director General del IDEAM delegó al Asesor de la Dirección General, Doctor Isaías Sánchez Rivera, “...para asistir de manera permanente a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo Directivo de CODECHOCO...”.

5.- Manifiesta que el artículo 39 de la Ley 99 de 1993 se debe interpretar “...de forma integral, de manera holística, acorde a la definición y composición que del Consejo Directivo de una Corporación Autónoma Regional (...) refiere el artículo 26 de esta Ley.”. Que por ende, los mencionados actos de delegación son “válidos y legítimos” y los delegatarios podían participar en la elección del Director General de CODECHOCO.

6.- Señala que los Estatutos de CODECHOCO, aprobados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante Resolución No. 1448 de 5 de octubre de 2005, disponen que las sesiones del Consejo Directivo de esa Corporación puede ser presididas por el Ministro de Ambiente o su delegado. Y además, resalta que la elección del Director General siempre se ha realizado mediante delegación del Ministro de Ambiente y del Director del IDEAM (fls. 122-143).

IV.- PRIMERA AUDIENCIA DE SANEAMIENTO Y DE FIJACION DEL LITIGIO (ARTICULO 283 DEL CPACA)

Con auto de 14 de febrero de 2013 se fijó para celebrarla el día 25 de febrero siguiente (fl. 240), la cual se desarrolló de la forma prevista en la Ley 1437 de 2011. Fijado el litigio, se decidió que ante la falta de pruebas por recaudar y practicar, se prescindiría de la audiencia de pruebas. Igualmente se corrió traslado para alegar de conclusión por el término común de diez días, incluido el concepto del Ministerio Público. Esta determinación se notificó en estrados.

V.- ALEGATOS DE CONCLUSION

1.- Del demandante

Alega que en los artículos 33 a 41 de la Ley 99 de 1993 se consagra el régimen especial de las Corporaciones Autónomas Regionales CORPOAMAZONIA y CODECHOCO, frente a las cuales el legislador determinó que sus Consejos Directivos deben “...es[er] presididos de manera directa por el Ministro de Ambiente o en su defecto por el Viceministro...”, pues se trata de entidades con jurisdicción en “...áreas y ecosistemas que son considerados no solo de interés

nacional, sino de interés mundial, que requieren una protección especialísima por parte del Estado Colombiano.”

Afirma que el artículo 26 de la Ley 99 de 1993 es una *“norma de carácter general (...) y no aplica para el caso de las regiones especiales, como el caso del Chocó...”*, pues el legislador dispuso para CODECHOCO una norma especial de conformación establecida en el artículo 39 de la misma Ley que impide que los miembros del Consejo Directivo deleguen a funcionarios del nivel directivo o asesor su representación en ese órgano.

Manifiesta que tampoco pueden tenerse en cuenta los artículos de los Estatutos de la Corporación que permiten la participación del delegado del Ministro pues aunque estén contenidos en el acto administrativo expedido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que los aprobó, que goza de presunción de legalidad, lo cierto es que *“...jerárquicamente están por debajo del mandato Constitucional o del mandato legal...”*.

Aduce que la figura administrativa de la delegación no es *“absoluta”*, es decir viable para toda clase de atribuciones del titular de la función, tiene excepciones, para el caso concreto, la del numeral 3º del artículo 11 de la Ley 489 de 1998 que señala como indelegables aquellas funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de ello. Que para el Consejo Directivo de CODECHOCO el legislador prohibió delegar la representación sin que haga diferenciación entre los funcionarios públicos y las demás clases de miembros que componen ese órgano (fls. 263-278).

2.- Del demandado

Con apoyo en los principios que gobiernan la función pública, el apoderado del demandado argumenta que si bien en *“normas reglamentarias”* no aparece de manera expresa que el Ministro o un Director General de un establecimiento público puede delegar su representación como integrante de un Consejo Directivo, lo cierto es que *“...existe suficiente claridad jurídica de normas superiores que no pueden inobservarse, (...) [y] resulta diáfano sostener que (...) en todo momento pueden los Ministros y Directores de Establecimientos Públicos del orden nacional, hacer uso de la facultad de delegar funciones en personal directivo o asesor en los términos del artículo 75 de la ley 489 de 1998.”*, por ende, dichas *“...normas de inferior categoría [podrían] inaplica[rse] por inconstitucionalidad o ilegalidad...”*.

Reitera los argumentos de la contestación de la demanda, haciendo especial énfasis en que *“no existe norma que prohíba que los Ministros o los Directores Generales de los Establecimientos Públicos, como el IDEAM, puedan hacer uso de la delegación de funciones como **sistema de administración** (...) atinente a la gestión y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.”* (fls. 253-262).

VI.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

Recomienda que se declare nulo el acto de elección del Director General de CODECHOCO *“...por incurrir en él (sic) vicio de falta de competencia de la Consejera Delegada del Ministro del Medio Ambiente (...) para presidir el la (sic) sesión del Consejo Directivo, y porque la designación (...) se realizó sin atender el mínimo de miembros que exigen los Estatutos de la entidad para hacer de la misma una decisión válida...”*, pues en ella no podían participar delegados de los representantes.

Afirma que la posibilidad de delegar no es *“absoluta”* y que para el caso concreto es relevante la excepción que trae el numeral 3º del artículo 11 de la Ley 489 de 1998 donde se establece que no pueden transferirse mediante delegación las funciones que por mandato constitucional o legal no sean susceptibles de ello. Que la función de los miembros del Consejo Directivo de CODECHOCO es *“...de aquellas que se sustrae al principio general, es de las que, exceptúa la Ley, pues [en] las disposiciones que regulan esta Corporación de manera expresa se indicó que <<La representación en el Consejo Directivo es indelegable y sus reuniones se celebrarán en el territorio de su jurisdicción>>.”*

Asevera que la excepción que contiene el artículo 39 de la Ley 99 de 1993 confirma que existen dos regímenes legales frente a las Corporaciones Autónomas Regionales, uno general aplicable a la mayoría de esas entidades y otro especial. Los Consejos Directivos del primer grupo, que figuran en el artículo 33 de la Ley, se conforman en los términos que establece el artículo 26 de dicha norma que permite la delegación en materia de representación ante el Consejo Directivo.

Afirma que para el caso de CODECHOCO “...la especialidad no solo comprende las funciones sino la prohibición expresa de delegar la representación...”, que no es “un mero capricho del legislador” sino que radica en la importancia nacional e internacional de la región chocoana establecida en el 4º inciso del artículo 39 de la Ley 99 de 1993.

Manifiesta que la prohibición de delegar la representación no opera únicamente respecto de los miembros del Consejo Directivo diferentes a los que tienen un cargo público como lo entiende el demandado, puesto que: i) la ley no distingue que así sea; ii) las excepciones son planteadas por el legislador y no pueden surgir de la interpretación del “operador”; iii) la Ley 489 de 1998 es una norma general y la Ley 99 de 1993 es especial, por ende, según “la regla de hermenéutica” la segunda prevalece sobre la primera; iv) todos los miembros del Consejo Directivo son representantes de diferentes entidades, asociaciones o agrupaciones; y, v) la representación es una facultad legal en el caso de Ministros y servidores públicos, y que para los demás miembros distintos a éstos, dicha potestad “surge de la voluntad privada de quienes los eligen.”

Indica que los Estatutos de CODECHOCO en los artículos 38 y 39 establecen el quórum para deliberar y el número de votos que debe tener una decisión para ser adoptada. Que como el Consejo Directivo de esa Corporación lo conforman 14 miembros, su decisión de elegir al Director General deben ser aprobada con un mínimo de 8 votos favorables, que corresponden a la mitad más uno de sus integrantes, y que comoquiera que en la elección del demandado los representantes del Ministerio de Ambiente y del IDEAM “intervinieron de manera ilegal” como delegatarios, “no es posible acoger [la] presunción de legalidad” de los actos mediante los cuales se efectuó la delegación, por ende, “...se impone [inaplicarlos vía] excepción de ilegalidad (...) por ser lesivos del ordenamiento superior...”, y entender que cualquier decisión que dichos funcionarios hayan tomado está afectada de ilegalidad e incurso en el “...vicio de falta de competencia...” (fls. 299-311).

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1.- Competencia

Esta Sala es competente para conocer y decidir en UNICA INSTANCIA la demanda de la referencia por así disponerlo el numeral 4° de artículo 149 del CPACA y el Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003 expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.- De la prueba de la elección que se acusa

La elección del señor Hugo Fernelix Valencia Chaverra como Director General de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó - CODECHOCO (período 2012 - 2015), se acreditó en debida forma con la copia auténtica del Acuerdo No. 007 del 28 de junio de 2012, expedido por el Consejo Directivo de ese ente autónomo del orden nacional (fls. 67 a 131).

3.- Fijación del litigio

Como se precisó en la audiencia inicial, le corresponde a la Sala determinar si debido a que el Acuerdo No. 007 de 2012, por el cual el Consejo Directivo de CODECHOCO eligió Director General de esa Corporación al señor Hugo Fernelix Valencia Chaverra se profirió con la participación como electores de los delegatarios del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, y no directamente por el Ministro o el Viceministro y por el Director, está viciada, pues el artículo 39 de la Ley 99 de 1993³, establece que “[l]a representación en el Consejo Directivo es indelegable”.

4.- Cargo único: Expedición irregular del Acuerdo No. 007 de 2012 por falta de quórum decisorio en el Consejo Directivo de CODECHOCO

4.1.- De la delegación y las funciones que no pueden ser objeto de ella

La delegación de funciones administrativas como instrumento para desarrollar la gestión pública con eficacia, economía y celeridad, ante la necesidad de reconocer que los servidores públicos que tienen a su cargo la representación de las entidades públicas no siempre pueden cumplir directamente todas las funciones

³ “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”

asignadas por la Constitución, la Ley y los reglamentos, fue elevada a rango constitucional por el Constituyente (artículo 209 de la Carta Política⁴), y reglamentada por el Legislador por medio de la Ley 489 de 1998⁵.

Antes de la Ley 489, la delegación de funciones fue entendida como una forma de desconcentración. Era una de las dos alternativas de las que disponían los servidores públicos para transferir funciones en la desconcentración territorial o en la jerárquica. La otra era la adscripción de funciones.

La delegación de funciones era entendida por la doctrina antes de la promulgación de la ley de organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional (Ley 489 de 1998), como aquella institución del derecho administrativo mediante la cual *“...el funcionario que es titular de una competencia (delegante) la traslada a un inferior (delegatario), para que este la ejerza en nombre de aquel. Por ejemplo, el Presidente de la república puede delegar algunas de sus funciones en los ministros, directores de departamentos administrativos y gobernadores. Si la delegación la hace en los ministros o directores de departamentos administrativos, habrá allí desconcentración simplemente jerárquica. Si la hace en los gobernadores, habrá desconcentración territorial.*

*A su vez, la adscripción de funciones consiste en que es la ley quien otorga directamente a una autoridad inferior determinada función, que corresponde, en principio, a la autoridad superior. Por ejemplo, si bien, (...), al presidente de la república le corresponderían en teoría todas las funciones administrativas, la ley, al crear o reorganizar cada ministerio, le otorga directamente a este una serie de funciones, sin necesidad de delegación presidencial. Igualmente esas mismas normas otorgan directamente competencias a funcionarios inferiores, como el viceministro, el secretario general, o a funcionarios ministeriales ubicados fuera de la capital, las cuales, si así no se hiciera, corresponderían al ministro.”*⁶

⁴ Dice el artículo 209 de la C.P.: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

⁵ *“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.*

⁶ RODRIGUEZ R., Libardo. *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Editorial Temis. Novena Edición. Página 45.

Con la promulgación de la Ley 489 de 29 de diciembre de 1998, el Legislador reestructuró la organización y funcionamiento de las entidades y definió la delegación en los términos que hoy se conocen. Para ello, indicó que las normas relativas a la delegación de funciones se aplican a “...*todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública...*” y, en lo pertinente, a las entidades territoriales, “*sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política*”.

La institución fue definida de la siguiente forma:

“Artículo 9º.- Delegación. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente Ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente Ley.

Parágrafo.- Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente Ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos.”

Así, la delegación se erige como una herramienta jurídica de la acción administrativa mediante la cual una autoridad pública, transfiere determinadas funciones o actuaciones específicas a sus colaboradores o a otras autoridades que tengan funciones afines o complementarias, siempre que esté legalmente facultada para ello (artículos 9 y 10 de la Ley 489 de 1998⁷).

⁷ “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”

“**Artículo 10º.-** Requisitos de la delegación. En el acto de la delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.

El Presidente de la República, los ministros, los directores de departamento administrativo y los representantes legales de entidades descentralizadas deberán informarse en todo momento sobre el desarrollo de las delegaciones que hayan otorgado e impartir orientaciones generales sobre el ejercicio de las funciones delegadas.”

Y el Legislador en los artículos 10⁸, 11 y 12⁹ de la misma Ley estableció las reglas para la procedencia de la delegación de funciones. Es relevante el artículo 11, que dispone:

“Funciones que no se pueden delegar. Sin perjuicio de lo que sobre el particular establezcan otras disposiciones, **no podrán transferirse mediante delegación:**

1. La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley.
2. Las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación.
3. **Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación.”**
(Negrillas de la Sala).

A partir del análisis normativo, encuentra la Sala que, actualmente, la delegación administrativa implica: i) el ejercicio, por parte del delegatario, de las atribuciones propias del funcionario delegante; ii) que la autoridad delegante pueda reasumir en cualquier momento la competencia o funciones delegadas; y, iii) **la existencia de autorización legal previa al acto de delegación que deriva de la cláusula general establecida en el artículo 2 de la Ley 489 de 1998, salvo que exista prohibición expresa para delegar.**

Se concluye así que la Ley 489 de 1998 consagra como cláusula general la autorización legal para que las autoridades administrativas deleguen funciones o asuntos específicos, en todos los casos que no estén expresamente prohibidos y cuando no figuren en el artículo 11 de esa misma Ley.

4.2.- De la delegación en el Consejo Directivo de CODECHOCO

⁸ El artículo 10^o dice: *“Requisitos de la delegación. En el acto de la delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.*

El Presidente de la República, los ministros, los directores de departamento administrativo y los representantes legales de entidades descentralizadas deberán informarse en todo momento sobre el desarrollo de las delegaciones que hayan otorgado e impartir orientaciones generales sobre el ejercicio de las funciones delegadas.”

⁹ El artículo 12 dice: *“Régimen de los actos del delegatario. Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas.*

La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, sin perjuicio de que en virtud de lo dispuesto en el artículo 211 de la Constitución Política, la autoridad delegante pueda en cualquier tiempo reasumir la competencia y revisar los actos expedidos por el delegatario, con sujeción a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo.

Parágrafo.- En todo caso relacionado con la contratación, el acto de la firma expresamente delegada, no exime de la responsabilidad legal civil y penal al agente principal.”

El Consejo Directivo de CODECHOCO se integra de la forma en dispone el artículo 39¹⁰ de la Ley 99 de 1993, que en lo pertinente dice:

“DE LA CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL CHOCO, CODECHOCO. (...)

El Consejo Directivo estará integrado por: a. El Ministro del Medio Ambiente, quien lo presidirá, o el viceministro; b. El Gobernador del Departamento del Chocó; c. El Director del Instituto de Hidrología, Meteorología e Investigaciones Ambientales IDEAM; d. Cuatro alcaldes municipales, a razón de uno por cada subregión a saber: Atrato, San Juan, Costa Pacífica-Baudó y Urabá Chocoano; e. Un representante de las comunidades negras, escogido por ellas mismas; f. Un representante de las comunidades indígenas, escogido por ellas mismas; g. Un representante de la Asociación Departamental de usuarios campesinos; h. Un representante de las organizaciones ambientalistas no gubernamentales; i. El Director del Instituto de

¹⁰ El artículo 39 es el siguiente: “DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL CHOCO, CODECHOCO. *Transfórmase la Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó CODECHOCO, en la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó, CODECHOCO, la cual estará organizada como una Corporación Autónoma Regional sujeta al régimen de que trata el presente artículo.*

La jurisdicción de CODECHOCO comprenderá el territorio del Departamento del Chocó.

La Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó, CODECHOCO, además de las funciones propias de las Corporaciones Autónomas Regionales, tendrá como encargo principal promover el conocimiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente de la región chocoana y su utilización, fomentar el uso de tecnología apropiada y dictar disposiciones para el manejo adecuado del singular ecosistema chocoano y el aprovechamiento sostenible racional de sus recursos naturales renovables y no renovables, así como asesorar a los municipios en el proceso de planificación ambiental y reglamentación de los usos del suelo y en la expedición de la normatividad necesaria para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural de las entidades territoriales.

Es función principal de la Corporación proteger el medio ambiente chocoano como área especial de reserva ecológica de Colombia, de interés mundial y como recipiente singular de la megabiodiversidad del trópico húmedo. En desarrollo de su objeto deberá fomentar la integración de las comunidades indígenas y negras que tradicionalmente habitan la región, al proceso de conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos y propiciar la cooperación y ayuda de la comunidad internacional para que compense los esfuerzos de la comunidad local en la defensa de ese ecosistema único.

La Corporación tendrá como sede principal la ciudad de Quibdó.

El Consejo Directivo estará integrado por: a. El Ministro del Medio Ambiente, quien lo presidirá, o el viceministro; b. El Gobernador del Departamento del Chocó; c. El Director del Instituto de Hidrología, Meteorología e Investigaciones Ambientales IDEAM; d. Cuatro alcaldes municipales, a razón de uno por cada subregión a saber: Atrato, San Juan, Costa Pacífica-Baudó y Urabá Chocoano; e. Un representante de las comunidades negras, escogido por ellas mismas; f. Un representante de las comunidades indígenas, escogido por ellas mismas; g. Un representante de la Asociación Departamental de usuarios campesinos; h. Un representante de las organizaciones ambientalistas no gubernamentales; i. El Director del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander von Humbolt"; j. El director del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John von Neumann"; k. El Rector de la Universidad del Chocó "Diego Luis Córdoba". La representación en el Consejo Directivo es indelegable y sus reuniones se celebrarán en el territorio de su jurisdicción.

Los miembros del consejo directivo de que tratan los literales d y h, serán elegidos por la Asamblea Corporativa por el sistema de mayoría simple de listas que presenten las respectivas entidades u organizaciones.

El Gobierno garantizará los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones especiales descritas en el presente artículo con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Regalías destinados a la preservación ambiental.

Las licencias ambientales para explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal, serán otorgados por el Director Ejecutivo de la Corporación con el conocimiento previo del consejo directivo y la aprobación del Ministro del Medio Ambiente.”

Investigación de Recursos Biológicos "Alexander von Humbolt"; j. El director del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John von Neumann"; k. El Rector de la Universidad del Chocó "Diego Luis Córdoba". **La representación en el Consejo Directivo es indelegable** y sus reuniones se celebrarán en el territorio de su jurisdicción. (...)." (Negrillas la Sala).

Este inciso enumera los 14 miembros que componen el Consejo Directivo y contiene un mandato legal que establece una función no susceptible de delegación, a saber: **la representación** en el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Choco.

Para entender el contexto de la prohibición la Sala precisa que:

1. La Ley 99 fue promulgada antes de la Ley 489 de 1998, por ende, la prohibición fue hecha en los términos en que se entendía la delegación para aquel momento, de manera que se trataba de una prohibición de desconcentración jerárquica.

2. La Ley 99 de 1993 creó el Ministerio del Medio Ambiente y le atribuyó varias funciones, entre ellas, la de formular la política ambiental y de recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación¹¹, y la de hacer parte de los órganos de dirección y administración de las Corporaciones Autónomas Regionales, particularmente de sus Consejos Directivos. También estableció que el Ministerio contaría con el apoyo científico y técnico de varias entidades adscritas y vinculadas, como el IDEAM y los Institutos de Investigaciones INVEMAR, Alexander Von Humboldt, Sinchi y John Von Neumann¹², quienes también conformarían los Consejos Directivos de las Corporaciones.

3. Esta Ley creó dos categorías de Corporaciones Autónomas Regionales. El artículo 33 *Ibidem*, titulado "CREACION Y TRANSFORMACION DE LAS CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES", en su parágrafo 1º determina

¹¹ Artículo 2 de la Ley 99 y siguientes.

¹² El artículo 16 de la Ley 99 dice: "De las Entidades Científicas Adscritas y Vinculadas al Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente tendrá las siguientes entidades científicas adscritas y vinculadas:

a) El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM;
b) El Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis", INVEMAR;
c) El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander Von Humboldt";
d) El Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas "Sinchi";
e) El Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John Von Neumann".

Parágrafo.- El Ministerio del Medio Ambiente contará además con el apoyo científico y técnico de los centros de investigaciones ambientales y de las universidades públicas y privadas y en especial del Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional y de la Universidad de la Amazonía."

que los entes públicos que administren los recursos naturales y el medio ambiente en determinadas regiones del país con características naturales sui generis están sometidas a un régimen propio, así:

“(…)
PARAGRAFO 1. DE LAS REGIONES CON REGIMEN ESPECIAL. La **administración de los recursos naturales y el medio ambiente** en la región Amazónica, **en el Choco**, en la Sierra Nevada de Santa Marta, en la serranía de la Macarena, en la región de Urabá, en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y en la región de la Mojana y del San Jorge, **estará a cargo de Corporaciones para el desarrollo sostenible de las respectivas regiones, las cuales se organizarán como Corporaciones Autónomas Regionales, con las características especiales que la presente Ley para su caso establece;**
“(…)” (Negrillas y subrayas de la Sala).

El segundo grupo de Corporaciones con un régimen general también fue enunciado por el Legislador en el mismo artículo¹³.

4. La conformación del Consejo Directivo en cada una de esas entidades es diferente. Para el grupo con régimen general, es el artículo 26 de la Ley 99 de 1993 el que determina la forma en que se integra:

¹³ El Artículo mantuvo unas Corporaciones que ya existían y creó otras tantas. El listado definitivo es el siguiente:

- Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER)
- Corporación Autónoma Regional de Nariño (CORPONARIÑO)
- Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (CORPONOR)
- Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA)
- Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ)
- Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Rionegro y Nare (CORNARE)
- Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS)
- Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía, CORPORINOQUÍA
- Corporación Autónoma Regional de Sucre, CORSUCRE
- Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, CAM
- Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia. CORANTIOQUIA
- Corporación Autónoma Regional del Atlántico, CRA
- Corporación Autónoma Regional de Santander, CAS
- Corporación Autónoma Regional de Boyacá, CORPOBOYACÁ
- Corporación Autónoma Regional de Chivor, CORPOCHIVOR
- Corporación Autónoma Regional del Guavio, CORPOGUAVIO
- Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, CARDIQUE
- Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar, CSB
- Corporación Autónoma Regional del Magdalena, CORPAMAG
- Corporación Autónoma Regional del Cesar, CORPOCESAR
- Corporación Autónoma Regional de la Guajira, CORPOGUAJIRA
- Corporación Autónoma Regional de la Caldas, CORPOCALDAS
- Corporación Autónoma Regional del Cauca, CRC
- Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez CAR
- Corporación Autónoma Regional de Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB)

“DEL CONSEJO DIRECTIVO. Es el órgano de administración de la Corporación y estará conformado por:

- a. El gobernador o los gobernadores de los departamentos sobre cuyo territorio ejerza jurisdicción la Corporación Autónoma Regional, o su delegado o delegados. Corresponderá al gobernador o a su delegado presidir el Consejo Directivo. Si fuesen varios los gobernadores, los estatutos definirán lo relativo a la presidencia del Consejo Directivo;
 - b. Un representante del Presidente de la República;
 - c. Un representante del Ministro del Medio Ambiente.
 - d. Hasta cuatro (4) alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la corporación, elegidos por la Asamblea Corporativa, para períodos de un (1) año por el sistema de cuociente electoral, de manera que queden representados todos los departamentos o regiones que integran la corporación. Si el territorio de la Corporación comprendiese un número plural de departamentos, la participación será definida en forma equitativa de acuerdo con el reglamento que al efecto expida el Gobierno Nacional;
 - e. Dos (2) representantes del sector privado;
 - f. Un (1) representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la Corporación, elegido por ellas mismas;
 - g. Dos (2) representantes de las entidades sin ánimo de lucro, que tengan su domicilio en el área de jurisdicción de la Corporación y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas.
- (...)”

Para las Corporaciones Autónomas Regionales con régimen especial, el Legislador dispuso en cada caso una definida composición de sus Consejos Directivos:

- a) Para el caso de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico - CDA, en el artículo 34, cuarto inciso, se dispuso:

“(...)”

El Consejo Directivo estará integrado por: a. El Ministro del Medio Ambiente, quien lo presidirá, o su delegado; b. Los gobernadores de los departamentos comprendidos dentro de la jurisdicción de la Corporación o sus delegados; c. Tres representantes de las comunidades indígenas, uno por cada departamento de la jurisdicción de la Corporación CDA, escogidos por las organizaciones indígenas de la región; d. Un representante del Presidente de la República; e. Un representante de los alcaldes de los municipios capitales comprendidos dentro del territorio de su jurisdicción; f. El Director del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas "SINCHI", o su delegado; g. El Director del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos <<Alexander von Humboldt>>; h. El Rector de la Universidad de la Amazonía; i. Un representante de una organización no gubernamental de carácter ambiental dedicada a la protección de la Amazonía.

(...)”

b) Para la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía - CORPOAMAZONIA, el artículo 35, inciso 6º estableció:

“(…)
El Consejo Directivo estará integrado por: a. El Ministro del Medio Ambiente, quien lo presidirá, o el viceministro; b. Los gobernadores de los departamentos comprendidos dentro de la jurisdicción de la Corporación, o sus delegados; c. El Director del Instituto de Hidrología, Meteorología e Investigaciones Ambientales -IDEAM; d. Dos alcaldes municipales; e. Dos representantes de las comunidades indígenas asentadas en su área de jurisdicción, escogidos por las organizaciones indígenas de la región; f. El Director del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas "SINCHI", o su delegado; g. Un representante de las organizaciones ambientalistas no gubernamentales de carácter ambiental dedicadas a la protección de la Amazonía; h. El Director del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt; i. El rector de la Universidad de la Amazonía.
(…)”

c) Frente a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Sierra Nevada de Santa Marta - CSN, el inciso 5º del artículo 36 establece:

“(…)
El Consejo Directivo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta estará integrado por: a. El Ministro del Medio Ambiente o su delegado, quien lo presidirá; b. Los gobernadores de los departamentos de Guajira, Magdalena y Cesar, o sus delegados; c. Los Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en dichos departamentos; d. Sendos representantes de las étnias Kogis, Arzarios, Arhuacos, Wayú y Kancuamos; escogidos por las organizaciones indígenas de la región; e. El Jefe de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente; f. Un representante del Presidente de la República; g. Un representante de las organizaciones campesinas; y h. Un representante de una organización no gubernamental o persona jurídica sin ánimo de lucro cuyo objeto principal sea la defensa y protección de la Sierra Nevada de Santa Marta.
(…)”

d) El Consejo Directivo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - CORALINA, esta conformado como lo indica el inciso 3º del artículo 37, así:

“(…)
El Consejo Directivo estará integrado por: a. El Ministro del Medio Ambiente o su delegado; b. El gobernador del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina quien lo

presidirá; c. Un representante del Presidente de la República; d. El Director de INVEMAR; e. Un representante de los gremios económicos organizados en el Archipiélago; f. Un representante de los gremios de la producción artesanal agropecuaria y pesquera debidamente constituidos en el archipiélago; g. El Director de la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa; h. Los miembros de la Junta para la Protección de los Recursos Naturales y Ambientales del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina creada por la Ley 47 de 1993.
(...)"

e) El órgano directivo en la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena, CORMACARENA, se conforma como lo establece el artículo 38 en su inciso 6º, de la siguiente forma:

"(...)
El Consejo Directivo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena, estará integrado por: a. El Ministro del Medio Ambiente o su delegado, quien lo presidirá; b. El gobernador del Meta o su delegado; c. El Jefe de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente; d. Un representante del Presidente de la República; e. Dos representantes de los alcaldes de los municipios que hacen parte del área de manejo especial; f. Un representante de las organizaciones no gubernamentales o personas jurídicas sin ánimo de lucro cuyo objeto principal sea la defensa y protección del área de Manejo Especial La Macarena; g. Un representante de la asociación de colonos de la Macarena; h. Un representante de las comunidades indígenas asentadas en área de manejo especial, escogido por ellas mismas; i. El Director del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, "SINCHI", o su delegado; j. El Director del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander von Humboldt", o su delegado; k. Los rectores de las Universidades de la Amazonía y Tecnológica de los Llanos Orientales.
(...)"

f) En lo que respecta a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá - CORPOURABA, es el inciso 5º del artículo 40 el que establece la integración de su Consejo Directivo como sigue:

"(...)
El Consejo Directivo estará integrado por: a. El Ministro del Medio Ambiente, quien lo presidirá, o su delegado; b. El Ministro de Agricultura o su delegado; c. El gobernador del Departamento de Antioquia; d. Un representante de las comunidades indígenas tradicionales de la región, escogido por ellos mismos; e. Un representante de las comunidades negras tradicionales que habitan la región, escogido por ellos mismos; f. Dos representantes de los gremios agropecuarios de la región; g. Un representante del Presidente de la República; h. Dos representantes de los alcaldes de los

municipios; i. Un representante de las organizaciones no gubernamentales comprendidas dentro del territorio de la jurisdicción.
(...)"

g) Y el Consejo Directivo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge - CORPOMOJANA, se integra como lo indica el inciso 3º del artículo 41, así:

"(...)
El Consejo Directivo estará integrado por: a. El Ministro del Medio Ambiente o su delegado, quien lo presidirá; b. El gobernador de Sucre o su delegado; c. Dos alcaldes municipales; d. El Director del Instituto de Hidrología, Meteorología e Investigaciones Ambientales, IDEAM o su delegado; e. Un representante de las organizaciones campesinas; h. Un representante de las organizaciones no gubernamentales cuyo objeto sea la conservación y el manejo de los recursos naturales; i. Un representante de los gremios de la producción agropecuaria y pesquera debidamente constituidos en la zona.
(...)"

5.- Los antecedentes legislativos de la Ley 99 de 1993, denotan el interés del Legislador por conformar el Consejo Directivo de CODECHOCO de forma especial:

En la primera ponencia de la Ley 99 de 1993 elaborada por la Comisión Quinta del Senado, bajo el título de las *"Corporaciones Autónomas Regionales"*, se propuso la creación de 2 de ellas con régimen especial para *"...dos zonas de país, cuyas condiciones ambientales exigen un cuidadoso y serio manejo por parte de las autoridades responsables. Este es el caso del ecosistema amazónico y del ecosistema del Chocó Biogeográfico."*¹⁴

Y el texto de esa ponencia, en lo que a la conformación del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional para el Chocó respecta, era el siguiente:

"Artículo 33. Del Instituto para el Desarrollo Sostenible del Chocó Biogeográfico.
(...)
El Consejo Directivo estará integrado así: a) Por el Ministro del Medio Ambiente, quien lo presidirá, o su delegado; b) por el Gobernador del Departamento del Chocó, o su delegado; c) por los Gobernadores de Antioquia y Risaralda, o sus delegados; d) por el Director del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos y Ecosistemas "Alexander Von Humboldt", o su delegado; e) por el Director del Instituto de Geografía,

¹⁴ Gaceta del Congreso, del 22 de enero de 1993, página 15.

Agua y Clima “Agustín Codazzi”, o su delegado; f) por el Alcalde de Quibdó, o su delegado; g) por dos alcaldes municipales elegidos por la asamblea corporativa; h) por dos representantes de las comunidades negras, elegidos por sus organizaciones legalmente reconocidas; i) por 2 representantes de las comunidades indígenas Emberas y Waunanas, escogidos por dichas comunidades; j) por un representante de las organizaciones ambientales no gubernamentales.
(...)”¹⁵

El texto aprobado en segundo debate por la comisión Quinta del Senado, fue el siguiente:

“Artículo 37. De la Corporación para el Desarrollo Sostenible Chocó, Codechocó.
(...)
El Consejo Directivo estará integrado por: a) El Ministro del Medio Ambiente, quien lo presidirá, o su delegado; b) El Gobernador del Departamento del Chocó, o su delegado; c) El Director del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos y Ecosistemas “Alexander Von Humboldt”, o su delegado; d) El Alcalde de Quibdó, o su delegado; e) Dos alcaldes municipales elegidos por la Asamblea Corporativa f) Dos representantes de las comunidades negras, elegidos por sus organizaciones legalmente reconocidas; g) Dos representantes de las comunidades indígenas, escogidos por dichas comunidades; h) Un representante de las organizaciones ambientalistas no gubernamentales; i) El Director del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos y Ecosistemas “Alexander Von Humboldt”; j) el Director del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John Von Neumann.
(...)”¹⁶

Posteriormente, para el primer debate del proyecto de Ley 99 en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, ya no estaba incluido el artículo de CODECHOCO, según la ponencia, por lo siguiente:

“(...)
Las Corporaciones de Urabá y del Chocó para las cuales el Senado había aprobado un régimen especial como Corporaciones Autónomas Regionales para el Desarrollo Sustentable de los Ecosistemas del Chocó y Urabá, fueron transformadas en Corporaciones Autónomas Regionales con régimen igual al de la mayoría de las nuevas corporaciones del país. Esta transformación se hizo atendiendo la solicitud de varios representantes de esas regiones.”¹⁷

¹⁵ Gaceta del Congreso del 22 de enero de 1993, página 23.

¹⁶ Gaceta del Congreso del 13 de septiembre de 1993, página 9.

¹⁷ Gaceta del Congreso del 29 de noviembre de 1993, página 15.

Sin embargo, durante este debate realizado el 2 de diciembre de 1993 se volvió a incluir el artículo donde CODECHOCO tiene un régimen especial, como se establece a partir de las Actas de Comisión¹⁸ de la sesión donde se lee:

“(…)
Presidente, aquí íbamos a estudiar dos artículos nuevos, el artículo de Corpourabá y el artículo de Codechocó, que habíamos pasado a corporaciones ordinarias y ahora nuevamente nos piden que las dejemos en corporaciones especiales…”

Luego, el proyecto de ley contenido en la primera ponencia, debatido y aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 7 de diciembre de 1993¹⁹, que se llegó a segundo debate donde también fue debatido y aprobado según el acta de plenaria de la sesión No. 109 ordinaria celebrada el 16 de diciembre de 1993, contenía el texto definitivo que es el siguiente²⁰:

“Artículo 39. DE LA CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL CHOCO, CODECHOCO. (...)
El Consejo Directivo estará integrado por:
a) El Ministro del Medio Ambiente, quien lo presidirá, o el Viceministro;
b) El Gobernador del Departamento del Chocó;
c) El Director del Instituto de Hidrología, Meteorología e Investigaciones Ambientales Ideam;
d) Cuatro alcaldes municipales, a razón de uno por cada subregión a saber: Atrato, San Juan, Costa Pacífica-Baudó y Urabá Chocoano;
e) Un representante de las comunidades negras, escogido por ellas mismas;
f) Un representante de las comunidades indígenas, escogido por ellas mismas;
g) Un representante de la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos;
h) Un representante de las organizaciones ambientalistas no gubernamentales;
i) El Director del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander von Humbolt";
j) El director del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John von Neumann";
k) El Rector de la Universidad del Chocó "Diego Luis Córdoba". **La representación en el Consejo Directivo es indelegable** y sus reuniones se celebrarán en el territorio de su jurisdicción.
(...)” (Negrillas de la Sala).

Las precisiones realizadas por la Sala en los numerales anteriores, permiten concluir que:

¹⁸ Gaceta del Congreso del 18 de marzo de 1996, páginas 25, 35, 38 y 42.

¹⁹ Gaceta del Congreso del 10 de junio de 1994, página 16.

²⁰ Gaceta del Congreso del 31 de diciembre de 1993, páginas 25 y 39.

1.- El Consejo Directivo de CODECHOCO posee una estructura organizativa que está regulada de manera especial y propia, y que entonces es diferente a la que corresponde a la generalidad de las otras Corporaciones Autónomas Regionales, e incluso a las demás que se tienen un régimen especial. Está regulada por el inciso 6º del artículo 39 de la Ley 99 de 1993.

2.- Como se encontró, en los proyectos de ley sometidos a discusión y aprobación en el Senado, la norma que trataba la conformación del Consejo Directivo de CODECHOCO la contemplaba como una Corporación con régimen especial y no contenía una prohibición de delegación. Además, señalaba expresamente que algunos de sus miembros actuaran mediante delegación.

Fue durante los debates en la Cámara de Representantes que este cambio, pues, en primera instancia el artículo se suprimió para que la Corporación Regional del Chocó tuviera un régimen general, es decir, el contemplado en el artículo 26 de la Ley 99 de 1993, pero, posteriormente, fue reintegrado el artículo con unas modificaciones, entre ellas, la prohibición de delegar la representación en el Consejo Directivo.

3.- Dicha prohibición al final del inciso 6º del artículo 39 de la Ley 99 de 1993, impide que quienes están en deber legal de participar en la conformación del Consejo Directivo de CODECHOCO puedan hacer uso, como modalidad de la acción administrativa, de la delegación. Esta restricción, sea entendida la delegación como lo era antes de la Ley 489 de 1998, o como lo es con posterioridad a ella, implica la imposibilidad de las autoridades públicas de transferir jerárquicamente la función de la representación de la entidad en ese órgano de dirección.

4.- El Legislador estableció una conformación especial del Consejo Directivo de CODECHOCO. Es diferente a las demás Corporaciones Autónomas Regionales porque en ella prohibió expresamente la delegación de la representación. También porque en las demás permitió explícitamente la delegación de ciertos miembros, lo que no sucedió para el caso de la Corporación del Chocó.

Vale aclarar que en los eventos en que el Legislador no estableció de manera expresa la posibilidad de delegar la representación en los Consejos Directivos,

esta Sección ha considerado que ante la falta de prohibición al efecto²¹, la delegación como forma de actuación de la administración está permitida, en virtud de la cláusula general que enuncia el artículo 209 de la Constitución Política y la Ley 489 de 1998, como se vio en el acápite anterior, y en consideración a que la delegación de funciones es un elemento que posibilita la observancia del principio de la coordinación al permitir a la Administración el desarrollo de la función administrativa.

5.- Así las cosas, concluye la Sala, son 14 los representantes de las diferentes comunidades, organizaciones, asociaciones y autoridades públicas los que componen el Consejo Directivo de CODECHOCO, y a ellos les está prohibido delegar la representación en dicho órgano.

6.- La prohibición del artículo 39 de la Ley 99 de 1993 se enmarca dentro de las situaciones que establece el numeral 3º del artículo 11 de la Ley 489 de 1998, como una de las atribuciones que no se pueden delegar, por ende, no opera la cláusula general que permite a la Administración hacer uso de la delegación para el cumplimiento de sus funciones.

4.3.- Del caso concreto

En el expediente se encuentra de folios 160 a 165, el Acta No. 08 de 28 de junio de 2011 de la sesión “*extraordinaria*” celebrada por los miembros del Consejo Directivo de CODECHOCO, para “*designar*” al Director General de esa entidad.

²¹ Así lo concluyó esta Sala en sentencia del 8 de febrero de 2002, expediente No. 11001-03-28-000-2001-0040-01(2575), Consejero Ponente: DARÍO QUIÑONES PINILLA. Actor: Departamento de Casanare. Demandado: Presidente de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia. En esta providencia se analizó la solicitud de nulidad del acta número 200.04.03-001 del 23 de marzo de 2001 del Consejo Directivo, por medio del cual declaró la elección de Luis Carlos Torres Rueda como Presidente de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, para el período 2001- 2003.

El cargo se formulaba sobre la afirmación de que en la elección “...participaron y votaron dos personas que representaron a los Alcaldes de los municipios de Tame y Villavicencio, pese a que esa facultad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 99 de 1993, no es posible delegar.” La postura de la defensa, acogida por la Sala indicó que “...la elección acusada se ajusta a derecho, por dos motivos. De un lado, porque si bien es cierto que el artículo 26 de la Ley 99 de 1993 no señala en forma expresa que los Alcaldes puedan delegar la representación que tienen en el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, no es menos cierto que tampoco la prohíbe. De otro lado, porque los artículos 9º a 13 de la Ley 489 de 1998 autorizaron, en forma general, la delegación de funciones administrativas, por lo que los alcaldes pueden acudir a la delegación de sus funciones, sin que sea necesario una norma especial que lo autorice.”

A partir de ella se establece que participaron, al inicio de la reunión, los 14 integrantes que componen el Consejo Directivo. Que posteriormente y “...antes de dar inicio al proceso de votación...” para la elección del Director General de CODECHOCO, se retiraron 5 miembros del órgano de dirección, quedando presentes para tomar la decisión los que se enumeran a continuación:

“(...)

1. **Consejera Mery Asunción Toncel Gaviria - Delegada del Ministro de Ambiente y Desarrollo sostenible y presidenta del Consejo.**
2. Consejero Luis Gilberto Murillo Urrutia - Gobernador del Chocó.
3. Consejera. Brigitte Baptiste Ballera, Directora del Instituto Von Humbolt.
4. Consejero William Klinger Brahan, Director del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico IIAP.
5. **Consejero Isaías Sánchez Rivera - Delegado del IDEAM.**
6. Consejero Cecilio Moreno Arroyo - Alcalde Municipio de Riosucio.
7. Consejero Juan Génesis Bejarano Martínez, Alcalde Municipio de Atrato.
8. Consejero William Alberto Mosquera Sánchez, Alcalde Municipio de Rio Iró.
9. Consejero Omar Francisco Vidal Rojas, Alcalde Municipio de Bahía Solano.” (Negrillas de la Sala).

Estos 9 miembros aquí relacionados votaron “...a favor del ingeniero **HUGO FERNELIX VALENCIA CHAVERRA...**”, para que fuera designado como Director General de CODECHOCO.

En cumplimiento de la voluntad del Consejo Directivo, la Presidenta del órgano de dirección, señora Mery Asunción Toncel Gaviria, suscribió el Acuerdo No. 007 de 28 de junio de 2012 “*Por medio del cual se designa el Director General de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (...)* periodo 2012-31 de diciembre de 2015”, visible a folio 159 del expediente en copia auténtica.

También obra a folio 170 copia auténtica de la Resolución No. 0987 de 25 de junio de 2012 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, “*por la cual se hace una delegación*” a la “*doctora **MERY ASUNCION TONCEL GAVIRIA (...)** Asesor, Código 1020, Grado 12, de la planta de personal del Despacho de la Viceministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como representante del señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el Consejo Directivo de la **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL CHOCO***”

- **CODECHOCO**, a realizarse del 26 al 28 de junio de 2012, en la ciudad de Quibdó.”

Y a folio 177 se encuentra copia auténtica de la Resolución No. 0159 de 24 de febrero de 2012 del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, “por la cual se hace una delegación” en el “...Asesor de la Dirección General, del (...) IDEAM, Doctor **ISAIAS SANCHEZ RIVERA**, (...), para que asista de manera permanente a las Sesiones Ordinarias y/o Extraordinarias del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó **CODECHOCO**.”

Pues bien, visto el material probatorio obrante en el expediente advierte la Sala que a la sesión del Consejo Directivo de CODECHOCO, celebrada el 28 de junio de 2012, no asistieron directamente el Ministro del Medio Ambiente o el Viceministro en calidad de representantes del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, ni tampoco el Director del Instituto de Hidrología, Meteorología e Investigaciones Ambientales, en calidad de representante de dicha entidad, pues delegaron en sendos actos administrativos, su participación en el órgano decisorio de la Corporación.

Como se analizó y concluyó ampliamente en el acápite 4.2. de las consideraciones de esta providencia, la **delegación de la representación en el Consejo Directivo de CODECHOCO no está permitida** según el inciso 6 del artículo 39 de la Ley 99 de 1993. Por ende, la situación descrita implica que de los 9 votos cuya sumatoria produjo la elección de Hugo Fernelix Valencia Chaverra, decisión que le compete al Consejo Directivo de CODECHOCO²², 2 de ellos no tienen eficacia, pues no fueron emitidos directamente por el Ministro del Medio Ambiente o el Viceministro, ni por el Director del IDEAM, como lo exige la norma que se invoca vulnerada.

Esta situación se acompasa con lo dispuesto en el artículo 39 de la Resolución No. 1448 de 2005 (Estatutos de CODECHOCO) que dispone sobre las “*decisiones y mayorías*” lo siguiente:

“Las decisiones del Consejo Directivo se adoptarán con el voto de la mitad más uno de los asistentes, siempre que haya quórum para deliberar.

²² El artículo 31 de la Resolución No. 1448 de 5 de octubre de 2005 el literal j) establece: “Nombrar o remover al Director General de la Corporación de conformidad con la ley y sus decretos reglamentarios”.

La elección de Director General requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los integrantes del Consejo Directivo, entendida ésta como la mitad más uno de sus miembros. La remoción requerirá del voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del Consejo Directivo, y por las causales que establezca la ley.” (Negrillas de la Sala).

Así las cosas, encuentra la Sala que conformado el Consejo Directivo de CODECHOCO por 14 miembros (artículo 39 de la Ley 99 de 1993), la elección de su Director General requiere un mínimo de 8 votos (artículo 39 de la Resolución No. 1448 de 2005).

Y comparado el número de votos requeridos para que la elección sea válida, con la cantidad de votos otorgados por los miembros del Consejo Directivo de CODECHOCO facultados legalmente para ello, en la sesión del 28 de junio de 2012, en la cual se eligió al señor Hugo Fernelix Valencia Chaverra como Director General, encuentra la Sala que en efecto la decisión fue adoptada por un número inferior de miembros, esto es, 7 votos correspondientes a los de:

- 1) Luis Gilberto Murillo Urrutia, Gobernador del Chocó.
- 2) Brigitte Baptiste Ballera, Directora del Instituto Von Humbolt.
- 3) William Klinger Brahan, Director del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico IIAP.
- 4) Cecilio Moreno Arroyo, Alcalde del Municipio de Riosucio.
- 5) Juan Génesis Bejarano Martínez, Alcalde del Municipio de Atrato.
- 6) William Alberto Mosquera Sánchez, Alcalde del Municipio de Río Iró.
- 7) Omar Francisco Vidal Rojas, Alcalde del Municipio de Bahía Solano.

El anterior análisis es suficiente para concluir que está acreditada la expedición irregular del Acuerdo No. 007 de 28 de junio de 2012, por no contar con el número de votos requeridos para elegir al Director General de CODECHOCO, pues eran necesarios 8 y solo son válidos 7, por ende, habrá de declararse su nulidad.

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:

Se declara la nulidad del Acuerdo No. 007 de 28 de junio de 2012, mediante el cual el Consejo Directivo de CODECHOCO eligió como Director de esa entidad para el período 2012 - 2015, al señor Hugo Fernelix Valencia Chaverra.

Este proyecto fue discutido y aprobado en sesión de la fecha.

PUBLIQUESE Y NOTIFIQUESE

SUSANA BUITRAGO VALENCIA
Presidente
Salva voto

L. JEANNETTE BERMUDEZ B.

ALBERTO YEPES BARREIRO

DOLLY PEDRAZA DE ARENAS
Conjuez