

ACCION DE NULIDAD - Elección de los representantes de las entidades sin ánimo de lucro / INEPTA DEMANDA - Por Indebida acumulación de pretensiones

El demandante solicita se declare la nulidad de la decisión administrativa proferida por la Asamblea Corporativa de la Corporación Autónoma Regional – CVC, de fecha 6 de octubre de 2006 por la cual se resolvió aplicar el sistema de “arrastre” en la elección de los Representantes de las Organizaciones sin Animo de Lucro ante el Consejo Directivo de la C.V.C., el acto de elección acusado, se registraron en total 106 votos, de los cuales la plancha 1 (integrada por los demandados) alcanzó 64 votos, la plancha 2 obtuvo 38 votos y se computaron 4 votos en blanco, es claro que la elección acusada debe mantenerse, puesto que en ejercicio de sus facultades la asamblea optó por la mayoría simple como sistema de elección. Este procedimiento, en consideración de este Despacho, se ciñe en todo a las disposiciones que le regulaban, no existe vicio alguno que le haga anulable y porque fue la plancha integrada por los accionados la que obtuvo la mayor votación, lo que le mereció quedarse con los cupos que ese colectivo tiene ante el Consejo Directivo de la C.V.C. Por consiguiente, la ilegalidad denunciada no es de recibo.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejera ponente: MARIA NOHEMI HERNANDEZ PINZON

Bogotá D. ., veinticuatro (24) de enero de dos mil ocho (2008)

Radicación numero: 76001-23-31-000-2006-03546-00

Actor: PEDRO GONZALO HINESTROZA CORDOBA

**Demandado: REPRESENTANTES ENTIDADES SIN ANIMO DE LUCRO
CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA**

Profiere la Sala sentencia de única instancia dentro del proceso de la referencia.

I.- LA DEMANDA

1.- Las Pretensiones

Con la demanda se solicitan los siguientes pronunciamientos:

“1.- De conformidad con lo anteriormente expuesto, solicito al Honorable Tribunal Administrativo declare la nulidad de la decisión administrativa proferida por la Asamblea Corporativa de la

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL – CVC, de fecha 6 de octubre de 2006 por la cual se resolvió aplicar el sistema de “arrastre” en la elección de los Representantes de las Organizaciones sin Animo de Lucro ante el Consejo Directivo de la C.V.C., eligiendo a los señores **GILDARDO RESTREPO**, como segundo principal, con la suplencia de **HECTOR MARIO MEJIA**.

2.- Que como consecuencia de la anterior declaración y según el procedimiento que está establecido en la Constitución Política (**Parágrafo transitorio Inc. 2 del Art. 263**) y en la ley (**Resolución 0606 de abril 5 de 2006 parágrafo del Art. 4, Art. 223 No. 4 del CCA**) para este tipo de procesos eleccionarios deberá llamarse para ocupar la “**segunda curul**” al primer principal de la plancha No. 2 el señor **PEDRO GONZALO HINESTROZA CORDOBA**, con la suplencia del Sr. **JAVIER SEGURA** por cuanto esta Plancha obtuvo 38 votos, de un total de 106 votos válidos, como representantes la (sic) organizaciones sin animo (sic) de lucro ante Consejo Directivo de la **CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES de la CVC, Aplicando al efecto el sistema de cuociente electoral (sic)**¹

2.- Soporte Fático

En este acápite se afirma que:

1.- En la elección realizada el 6 de octubre de 2006 se presentaron en la plancha No. 1 como primer principal Julián Fernando Rentería con suplencia de Magdalena Rueda y como segundo principal Gildardo Restrepo con suplencia de Héctor Mario Mejía, quienes obtuvieron 64 votos frente a una participación total de 106 votos válidos, imponiendo como forma de elección “*el sistema de arrastre*”, esto es que la plancha que obtuviera un voto más frente a sus contendores se quedaba con las dos curules, contrariando la Constitución y la Ley, en especial el inciso 2 del artículo 4 de la Resolución 0606 del 5 de abril de 2006 porque “*las entidades sin animo (sic) de lucro, solo (sic) estamos autorizadas para adoptar la forma de elección, que es distinto al sistema de elección; puesta que este ya, esta (sic) regulado en la norma de normas...*”.

2.- En la misma sesión los integrantes de la plancha No. 2, encabezada por el actor como primer principal con suplencia de Javier Segura, y William Hurtado como segundo principal con suplencia de Alexis Murillo, dejaron constancia de su inconformismo con el sistema del arrastre adoptado.

¹ *Estas pretensiones corresponden a las presentadas por el accionante con escrito de corrección radicado el 9 de noviembre de 2006 (fls. 30 y 31 C.1).*

3.- Allí se presentaron las dos planchas mencionadas, obteniendo 64 votos la No. 1, 38 votos la No. 2 y 4 votos en blanco. De haberse aplicado el sistema de cociente electoral la primera habría alcanzado una curul por cociente y la segunda se habría quedado con el otro escaño por mayor residuo.

4.- Ante la solicitud al Director de la C.V.C., de copia auténtica de la mencionada acta, dicho funcionario informó que no podía expedirla porque aún la estaban redactando. Luego de reprochar esa actitud señaló el libelista que se acoge a los términos del artículo 139 del C.C.A.

3.- Normas violadas y concepto de la violación

Al efecto citó el literal g) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993; el inciso 2 del artículo 4 de la Resolución 0606 del 5 de abril de 2006, frente al cual sostiene haber sido incorrectamente interpretado; el artículo 4 y el inciso 2 del párrafo transitorio del artículo 263 Constitucional porque el sistema de elección establecido por la plancha No. 1 va en contravía del sistema del cociente electoral con un umbral del 30% del mismo; el numeral 4 del artículo 223 del C.C.A., por la misma razón.

Agrega el libelista que la libertad que tienen las entidades sin ánimo de lucro para escoger el sistema de elección de sus representantes al Consejo Directivo de la C.V.C., se refiere únicamente a la forma como se hará la votación, esto es si el voto es público o secreto, puesto que el sistema de elección lo fijó el constituyente y el legislador. En efecto, para esos fines debe acogerse el sistema fijado en el artículo 263 de la Constitución, en especial su parte final que alude a la elección de circunscripciones electorales que tengan dos curules. Por último sostiene:

“..., entonces el Acta de Elección que nos ocupa, esta (sic) parcialmente viciada de nulidad, por cuanto viola el principio de garantizar la equitativa participación de las organizaciones sin ánimo (sic) de lucro asistentes a la referida asamblea y que en la misma representamos la minoría eleccionaria en el señalado acto, situación que de hecho viola el sistema del cociente electoral y umbral establecido en la Constitución Política y la Ley;...”

II.- LA CONTESTACION

Por el apoderado del demandado Gildardo Restrepo López: Además de oponerse a las pretensiones de la acción frente a los hechos se pronunció diciendo que no son ciertos. Luego de reiterar que el proceso de selección se cumplió acorde con la normatividad pertinente y que estuvo acompañado de la Veeduría Santiago de Cali y de representantes de la Fiscalía General de la Nación y de la Registraduría Nacional del Estado Civil, hizo algunas reflexiones sobre la participación pública en el Sistema Nacional Ambiental – SINA, pasando enseguida a señalar que la protección y recuperación ambiental es una labor conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las ONG y el sector privado, lo cual refuerza con la transcripción de los artículos 23, 24, 25 y 26 de la Ley 99 de 1993; normatividad que igualmente deja ver que el procedimiento de elección de los representantes ante el Consejo Directivo no es igual al que aplica para el sector privado o de los alcaldes o de los indígenas o de los afrodescendientes; para el representante de los alcaldes el legislador estableció el sistema de cuociente electoral, en tanto que para los representantes de las entidades sin ánimo de lucro se encargó al Ministerio del Medio Ambiente de la reglamentación.

Dicho Ministerio expidió para ello la Resolución 0606 de 2006, la cual rige para una elección que no es popular y que por el contrario dejó en libertad a las propias entidades sin ánimo de lucro de fijar el sistema de elección, aunque también dispone que podrá ser el de mayoría simple. Enseguida hizo un recuento de lo acontecido en la asamblea respectivo, de cómo por votación se fijó como sistema de elección el de mayoría simple y que igualmente a través de votaciones nominales los demandados obtuvieron la mayor votación. Por último, tras hacer algunas consideraciones al sistema de la cifra repartidora implementado con el Acto Legislativo 01 de 2003, señala que de haberse aplicado la plancha No. 1, que obtuvo 64 votos, igual se habría quedado con los dos escaños.

Como excepciones propuso la de Falta de Legitimidad en la Causa porque no se presentan acciones u omisiones que hayan violado el proceso de elección acusado. También formuló las excepciones de Inepta Demanda, Indebida Acumulación de Pretensiones, Falta de Individualización del Acto Acusado y la Innominada, sin expresar fundamentación alguna.

Por parte del curador ad-litem designado a los demandados Héctor Mario Mejía y Magdalena Rueda: Dijo no constarle ninguno de los hechos de la demanda y estarse a lo que se pruebe dentro del proceso.

Por el demandado Julián Fernando Rentería Castillo: Guardó silencio.

III.- ALEGATOS DE CONCLUSION

El accionante dijo reiterar los argumentos plasmados en la demanda y aportar copias de las sesiones en las que se realizaron las elecciones de los mismos representantes ante el Consejo Directivo para los cuatro períodos anteriores, donde se respetaron las normas en esta oportunidad infringidas, puesto que las elecciones se hicieron bajo el sistema del cociente electoral, respetando el principio de la equidad que busca garantizar la participación de las minorías.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

En opinión de la colaboradora fiscal deben negarse las súplicas de la demanda. Antes de ocuparse del fondo del asunto se dirigió a las excepciones propuestas, de las cuales dijo no haber sido explicadas, pero pese a ello dijo frente a la denominada Falta de Legitimación que no prosperaba porque tratándose de una acción pública todo ciudadano puede formularla; además, frente a la excepción de inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones reconoce que tampoco se explicó, pero no obstante esa circunstancia consideró que no prosperaba porque de su petitum claramente se infería que el objeto de la acción es la nulidad de la elección de los representantes de las entidades sin ánimo de lucro ante el Consejo Directivo de la C.V.C. Y, en torno a la excepción de falta de individualización del acto acusado tampoco la halló de recibo porque la identificación del mismo es clara.

Al tratar el fondo del asunto debatido la Procuraduría resumió la acusación y recogió literalmente lo previsto en el artículo 26 de la Ley 99 de 1993, así como en el artículo 4 de la Resolución 606 del 5 de abril de 2006 expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, encontrando que el día de las elecciones los representantes de las entidades sin ánimo de lucro sometieron a votación el sistema de elección a adoptar para escoger a dichos representantes, resultando ganadora la propuesta del sistema de mayoría simple por planchas, motivo por el cual los demandados resultaron elegidos. Así, concluyó:

“Este procedimiento, en consideración de este Despacho, se ciñe en todo a las disposiciones que le regulaban, no existe vicio alguno que le haga anulable.

Por último, resulta pertinente acotar que las normas que ha señalado el acto como conculcadas, en especial el artículo 263 de la Constitución Política, no resulta aplicable a la elección de los representantes de las entidades sin animo (sic) de lucro ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca; esta disposición se aplica a todos los procesos de elección popular”

V. EL TRAMITE DE INSTANCIA

La demanda se radicó el 2 de noviembre de 2006 ante la Dirección Seccional de Administración Judicial de Cali – Valle del Cauca, pasando al Tribunal Contencioso Administrativo del mismo departamento, donde su admisión ocurrió con auto del 7 de noviembre de 2006, ordenando la notificación personal al Procurador Judicial 19, al Director General de la C.V.C., y a los señores Julián Fernando Rentería, Gildardo Restrepo, Magdalena Rueda y Héctor Mario Mejía y la fijación en lista. Con auto del 10 de noviembre de 2006 el Tribunal admitió la corrección de la demanda y dispuso las notificaciones del caso.

Practicadas las notificaciones y radicadas en el proceso la contestación por algunos demandados, el Tribunal profirió el auto del 30 de noviembre de 2006 requiriendo a la C.V.C., para que aportara copia auténtica del acto demandado, orden reiterada con auto del 4 de diciembre de 2006. Posteriormente se dictó el auto del 14 de diciembre de 2006 abriendo el proceso a pruebas por el término legal de 20 días, decretándose al efecto las solicitadas por las partes. Con auto del 31 de enero de 2007 el Magistrado director del proceso negó la solicitud de fijación de nueva fecha para recepcionar testimonios. Luego se dictó el auto del 14 de marzo de 2007 ordenando correr traslado a las partes por el término común de cinco días y que se entregara el expediente al agente del Ministerio Público para lo de su competencia.

Con auto del 29 de marzo de 2007 el Tribunal no aceptó el impedimento expresado por el Procurador Judicial 19 y ordenó remitirle el proceso para que rindiera concepto. Cumplido lo anterior por el agente del Ministerio Público pasó el proceso al Despacho del Magistrado sustanciador para proyectar el fallo de instancia, expidiéndose en su lugar el auto del 7 de mayo de 2007 por medio del

cual el Tribunal declaró la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio de la demanda y ordenó remitir el expediente a esta Corporación por competencia.

La Consejera sustanciadora profirió el auto del 5 de junio de 2007 admitiendo la demanda únicamente contra los elegidos (Julián Fernando Rentería, Magdalena Rueda, Gildardo Restrepo y Héctor Mario Mejía), a quienes dispuso notificar por los medios legales y fijar el proceso en lista por el término de 3 días. A través de comisionado se notificó personalmente el señor Julián Fernando Rentería Castillo y por conducto de abogado contestó la demanda el señor Gildardo Restrepo López; los demás demandados, al no haber podido notificarse personalmente, fueron notificados por conducto de curador ad-litem, quien también contestó la demanda.

La fase probatoria tuvo apertura con auto del 30 de octubre de 2007, con el que se validaron las pruebas recaudadas durante el trámite adelantado por el Tribunal. Luego, con auto del 13 de noviembre de 2007 se ordenó correr traslado a las partes por el término común de cinco días para que presentaran sus alegatos de conclusión y entregar el expediente al agente del Ministerio Público para que rindiera concepto. Habiéndose pronunciado la parte actora y emitido el concepto por parte de la Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado, ingresó el expediente al Despacho para dictar sentencia de única instancia, a la que hay lugar por la inexistencia de vicio de nulidad.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1.- Competencia

La competencia de esta Corporación para conocer de esta acción electoral está fijada por lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 128 del C.C.A., modificado por el Decreto 597 de 1988 artículo 2 y por la Ley 446 de 1998 artículo 36; al igual que por lo normado en el Acuerdo 55 del 5 de Agosto de 2003 expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.- De la Prueba del Acto Acusado

El acto de elección de los señores Julián Rentería (Principal), Magdalena Rueda (Suplente), Gildardo Restrepo (Principal) y Héctor Mario Mejía (Suplente), como

representantes de las entidades sin ánimo de lucro ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – C.V.C., de que trata el literal g) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, se probó con la copia auténtica del *“ACTA PARA ELECCION DE REPRESENTANTES Y SUPLENTE DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES AL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CVC. AUDITORIO BERNARDO GARCES CORDOBA”* realizada el 6 de octubre de 2006 (fls. 94 a 102).

3.- Cuestión Previa

El accionante, junto con su escrito de alegatos de conclusión, presentó copia de las actas expedidas por el Secretario General de la C.V.C., sobre la elección de los representantes de las Organizaciones No Gubernamentales Ambientales ante el Consejo Directivo de esa entidad, relativas a los períodos 1995-1997, 1998-2000, 2001-2003 y 2004-2006 (fls. 250 a 320), con el fin de probar que en esas oportunidades dicha elección se hizo a través del sistema del cuociente electoral, en su opinión más equitativo.

Frente a lo anterior la Sala anuncia que esos documentos no serán apreciados para esta decisión, atendiendo las siguientes razones:

En primer lugar, las copias se aportaron sin constancia original de autenticación lo cual impide conferirles el mismo valor probatorio del original; esto es, no se da ninguna de las circunstancias previstas en el artículo 254 del C. de P. C., modificado por el artículo 1 numeral 117 del Decreto 2282 de 1989, para que ese material documental incorpore igual mérito probatorio al de sus originales.

En segundo lugar, las pruebas que puede y debe valorar probatoriamente el juez son aquellas que han sido incorporadas al proceso en forma regular y oportuna (C. de P. C. art. 174), lo que en punto de las pruebas documentales se debe interpretar armónicamente con el artículo 183 ibídem, esto es que las mismas sólo pueden apreciarse por el juez si han sido acompañadas con *“los escritos de demanda o de excepciones o a sus respectivas contestaciones”*.

Se infiere de lo anterior, que la oportunidad para presentar alegatos de conclusión no está prevista como una etapa procesal en la que se puedan incorporar documentos al informativo, lo que a la luz de la lógica se explica en el hecho

irrefutable de que se vulneraría, además del debido proceso, el derecho a la defensa de la contraparte, quien no tendría oportunidad alguna para controvertir esos medios de prueba expresando argumentos de refutación o para formular tacha de falsedad.

Así las cosas, la Sala no tomará en cuenta para el análisis del caso debatido el material documental aportado por el accionante junto con su alegato final.

4.- Excepciones

El apoderado del demandado Gildardo Restrepo López formuló en su escrito de contestación la excepción de Falta de Legitimidad en la Causa sustentada en la inexistencia de acciones u omisiones que hubieran viciado el proceso de elección; igualmente propuso las excepciones de Inepta Demanda, Indebida Acumulación de Pretensiones, Falta de Individualización del Acto Acusado y la Innominada, sin que hubieran sido sustentadas.

En cuanto a la primera excepción encuentra la Sala que no se exponen hechos nuevos y que tan sólo se centra en reafirmar la legalidad de la actuación administrativa cuestionada, motivo por el cual su estudio se entenderá comprendido en los argumentos que se expondrán para despachar la acusación; y en lo referente a las demás excepciones debe decirse que se desestiman porque ninguna razón ofreció el apoderado en su apoyo y como esta es una jurisdicción rogada no es factible que se produzca un estudio integral y oficioso de cada uno de los aspectos que las mismas pudieran comprender.

5.- Problema Jurídico

El ciudadano Pedro Gonzalo Hinestroza Córdoba interpuso acción pública de nulidad electoral pretendiendo la declaratoria de nulidad del acto de elección de los representantes de las entidades sin ánimo de lucro al Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – C.V.C., señalados en el literal g) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993.

El cargo es bien preciso, en su opinión se violaron el literal g) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, el inciso 2 del artículo 4 de la Resolución 606 del 5 de abril de 2006 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y el

inciso final del artículo 263 de la Constitución Política porque en dicha elección se acudió al sistema de mayoría simple, en tanto que el sistema constitucionalmente y legalmente previsto para esos fines es el del cociente electoral, que resulta más equitativo para la distribución de los escaños a esa representación ante el Consejo Directivo de la C.V.C.

Así las cosas, debe la Sala entrar a resolver los siguientes problemas jurídicos: 1.- ¿La elección de los representantes de las entidades sin ánimo de lucro ante el Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales, indicados en el literal g) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, debe cumplirse en la forma prevista en el inciso final del artículo 263 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003 artículo 12? O ¿Bajo qué sistema de elección debe producirse la elección de los mencionados miembros del Consejo Directivo?

6.- El sistema de elección previsto en el inciso final del artículo 263 de la Constitución y su ámbito de aplicación

Sostiene el ciudadano Pedro Gonzalo Hinestroza Córdoba que los representantes de las entidades sin ánimo de lucro ante el Consejo Directivo de la C.V.C., de que trata el literal g) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, debieron elegirse acudiendo al sistema previsto en el artículo 263 in fine de la Constitución, el cual prescribe:

“Artículo 263.- (Mod. A.L. 01/2003 art. 12)...

En las circunscripciones electorales donde se elijan dos (2) curules se aplicará el sistema del cociente electoral, con sujeción a un umbral del treinta por ciento (30%), del cociente electoral”

Considera el libelista que por tratarse de la elección de dos escaños y como quiera que corresponde a un sistema más equitativo, lo propio hubiera sido acoger esa normativa, de modo que la elección se desarrollara con fundamento en el sistema del cociente electoral en cuyo reparto sólo intervendrían las listas o planchas que hubieran superado un umbral del 30% de ese cociente electoral.

De entrada advierte la Sala que la tesis propuesta por el accionante no resulta razonable de acuerdo con las siguientes disquisiciones:

El artículo 263 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003 artículo 12, corresponde a una norma que tiene un campo de acción bien definido,

consistente en las elecciones de carácter popular, esto es las elecciones que según el artículo 260 de la Constitución se cumplen para la escogencia de Presidente y Vicepresidente de la República, senadores, representantes, gobernadores, diputados, alcaldes, concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales y eventualmente los integrantes de la asamblea constituyente, junto con las demás autoridades que expresamente señale la constitución.

La dedicación exclusiva del precepto constitucional anterior a las elecciones populares se demuestra aún más con la forma gramatical que caracteriza su inicio, donde se empieza diciendo que *“Para todos los procesos de elección popular,...”*, lo cual reafirma el hecho de que allí sólo tienen cabida elecciones democráticas de convocatoria popular.

Además, tal como lo advierte la Sala, los representantes de las entidades sin ánimo de lucro ante el Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales no son de elección popular, su elección está previsto para un escenario democrático de extensión mucho menor a la popular, ya que en él sólo pueden intervenir aquellas entidades *“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”* (Ley 99 de 1993 art. 26-g).

De otro lado, si bien el inciso final del artículo 263 superior prevé el sistema de elección mencionado para *“circunscripciones electorales donde se elijan dos (2) curules”*, en lo único que coincide con la normativa relativa a los representantes de las entidades sin ánimo de lucro ante el Consejo Directivo de las Corporaciones mencionadas, es en el número de escaños, ya que la circunscripción electoral es un término eminentemente técnico, reservado para ejercicios democráticos de carácter popular y que comprende, por regla general, una división geográfica para que los ciudadanos y ciudadanas ejerzan su derecho al voto y lleven al poder político a sus representantes. O como lo dijera la jurisprudencia de la Sección:

“El concepto de circunscripción se refiere a la división de un territorio para efectos de concretar derechos, adelantar funciones y competencias. De hecho, la circunscripción electoral es aquel territorio en donde debe realizarse una elección, por lo que delimita, desde el

punto de vista territorial, las localidades donde pueden sufragar válidamente los ciudadanos”²

No desconoce la Sala que de acuerdo con el artículo 23 de la Ley 99 de 1993 las Corporaciones Autónomas Regionales tienen un ámbito de competencia territorial representado por las entidades territoriales que por su afinidad geográfica constituyen un mismo ecosistema o integran una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica. Sin embargo, esa división territorial que así se da, no tiene por fin el ejercicio del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, ora votando o ya postulándose como candidato a cargos de elección popular; su propósito es que la Corporación administre en ese territorio lo concerniente al medio ambiente y los recursos naturales renovables con miras a un desarrollo sostenible.

Se infiere de lo dicho hasta ahora, que el artículo 263 Constitucional invocado por el accionante como aplicable para el proceso de elección de los representantes de las entidades sin ánimo de lucro ante el Consejo Directivo de la C.V.C., sólo aplica para elecciones populares y como la elección acusada no es de ese tipo lo cierto es que la norma no puede ser aplicada analógicamente, entre otras razones porque existe una normatividad especial al respecto, como en el acápite siguiente se explicará.

Finalmente, el accionante sostiene que por razones de equidad lo correcto hubiera sido acudir al sistema del cuociente electoral. Al efecto la Sala recuerda lo dispuesto en el artículo 230 de la Constitución, según el cual los jueces atienden primeramente en sus decisiones a la ley y de manera auxiliar a criterios como la equidad; sin embargo, en torno a la práctica del control de legalidad de actos administrativos el principio rector es el de legalidad consagrado en los artículos 6, 121, 122 y 123, entre otros, puesto que el operador jurídico debe verificar, dentro de los precisos términos de la imputación, si el acto está viciado de nulidad por configurarse cualquiera de las causales especiales o genéricas de nulidad (arts. 223 y 84 C.C.A.).

Por lo mismo, no es del resorte del juez acudir a la equidad para establecer cuál de los sistemas de elección ofrecía o no mejores garantías para asegurar la representación proporcional en un cuerpo colegiado; recuérdese que el artículo 38

² Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta. Sentencia del 24 de octubre de 2002. Expediente 2904.

del C. de P. C., reconoce dentro de los poderes de ordenación e instrucción del juez decidir los casos en equidad sólo *“si versan sobre derechos disponibles, las partes lo solicitan y son capaces, o la ley lo autoriza”*, pero es claro que el ordenamiento jurídico es algo que no es disponible por los asociados, ya que en él está inmerso el interés general y por lo tanto no es posible, en este caso³, que se pueda justificar la nulidad de una decisión administrativa en razones de equidad.

³ Se enfatiza que la equidad, como criterio auxiliar, no puede emplearse para controlar la legalidad de un acto de elección, debido a que ante la jurisdicción ordinaria – especialidad civil, sí es de recibo la aplicación de tal criterio, como así lo reconoció la Corte Constitucional en la sentencia C-1547 del 21 de noviembre de 2000, donde adujo: *“En tal medida, una interpretación sistemática de la Carta lleva, necesariamente, a dos conclusiones: el artículo 116, al no mencionar expresamente a los jueces, no es una proscripción de la posibilidad de que profieran fallos en equidad y; el sometimiento de los mismos al imperio de la ley, consagrado en el artículo 230, no tiene el alcance de restringir la autonomía de las partes para solicitarle al juez que profiera una decisión en equidad sobre derechos respecto de los cuales tengan capacidad de disposición. En efecto, si lo determinante para este caso es la función que se ejerce –administración de justicia- y no la calidad de funcionario público, es una conclusión necesaria la de que los jueces civiles puedan proferir fallos en equidad, siempre que se den las condiciones establecidas en el artículo 38.1 del Código de Procedimiento Civil. Esto es, que se trate de derechos de libre disposición, que las partes lo soliciten, que tengan capacidad, o que la ley lo autorice”*.

6.- Sistema de elección aplicable a la elección de los representantes de las entidades sin ánimo de lucro ante el Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales

Establecido que el sistema de elección previsto en el inciso final del artículo 263 de la Constitución no aplica para la elección de los representantes de las entidades sin ánimo de lucro ante el Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales, queda por determinar cuál es el régimen legal que opera para dichos fines. Sobre el particular conviene hacer la siguiente reconstrucción normativa:

La Ley 99 del 22 de diciembre de 1993 *“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”*, preceptúa en torno a dicha elección:

“Artículo 26.- Del Consejo Directivo. Es el órgano de administración de la Corporación y estará conformado por: (...)

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.

PARAGRAFO 1.- Los representantes de los literales f, y g, se elegirán de acuerdo a la reglamentación que sobre el particular expida el Ministerio del Medio Ambiente;

PARAGRAFO 2.- En la conformación de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, se tendrán en cuenta las disposiciones de la Ley 70 de 1993” (Subraya la Sala)

Con el fin de cumplir lo dispuesto en el párrafo 1º de la norma anterior el ahora Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió la Resolución 606 del 5 de abril de 2006 *“Por medio del cual se reglamenta el procedimiento de elección de los representantes y suplentes de las entidades sin ánimo de lucro ante los consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y se adoptan otras disposiciones”*, en la que se dispuso en lo pertinente:

“ARTICULO 4. PLAZO PARA CELEBRAR LA REUNION DE ELECCION Y FORMA DE ELECCION. La elección se llevará a cabo dentro de los primeros quince (15) días del mes de octubre del año anterior a la iniciación del período respectivo.

La forma de elección será adoptada por las mismas entidades sin ánimo de lucro en la reunión pertinente, salvo en el caso de las Corporaciones a que se refieren los artículos 34, 35, 38, 39 y 40 de la Ley 99 de 1993. (...)”⁴ (Negrillas de la Sala)

La norma anterior sólo exceptúa de la regla destacada el caso de la CDA (34), CORPOAMAZONIA (35), CORMACARENA (38), CODECHOCO (39) Y CORPOURABA (40), razón por la que es dable afirmar que en cuanto a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – C.V.C., los representantes de las entidades sin ánimo de lucro ante su Consejo Directivo tienen libertad de escoger la forma o el sistema de elección para la escogencia de tales miembros.

No es cierto, como lo sostiene el accionante, que la reglamentación expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial únicamente podía ocuparse del carácter público o secreto del voto, dado que al haber conferido el legislador esa facultad sin restricción alguna, resulta indudable que la libertad de reglamentación es amplia, al punto que la asamblea de entidades sin ánimo de lucro bien podían determinar no solo lo atinente al carácter público o secreto del voto, sino también al sistema mismo de elección, esto es si por mayoría simple o acudiendo a cualquiera de los sistemas proporcionales para escoger la representación, incluidos en éstos los sistemas del cuociente electoral y de la cifra repartidora.

Si el legislador al expedir el artículo 26 de la Ley 99 de 1993 no impuso restricción alguna al Ministerio en mención para que reglamentara lo relativo a la elección de los integrantes del Consejo Directivo de que trata su literal g), no puede ahora esta jurisdicción limitar esa facultad de reglamentación acogiendo la tesis propuesta con la demanda, puesto que en este escenario la interpretación no puede ser restrictiva sino extensiva, gracias a que a través de ese acto administrativo de carácter general se garantizan los derechos fundamentales de todas las personas que conforman las entidades sin ánimo de lucro de la jurisdicción territorial de la Corporación respectiva, a participar en la conformación, ejercicio y control del

⁴ Esta norma se consultó en la página web del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial: http://www.minambiente.gov.co/juridica_normatividad/normatividad/2006/res_606_050406.pdf.

poder político (art. 40 C.N.), así como a acceder a dichos cargos de representación.

En suma, puede afirmarse de acuerdo con la normatividad hasta ahora citada, que el sistema de elección de los representantes de las entidades sin ánimo de lucro ante el Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales, bien podían determinarlo tales entidades y que para ello podían regular el carácter público o secreto del voto, la forma de inscripción de candidatos, la forma de escrutinio y si acudían, para la adjudicación de escaños, a un sistema mayoritario o a un sistema proporcional, todo ello según la voluntad de las mayorías.

7.- El Caso Concreto

Al informativo se aportó copia auténtica del *“Acta para Elección de Representantes y Suplentes de las Organizaciones No Gubernamentales al Consejo Directivo de la CVC. Auditorio Bernardo Garcés Córdoba”* celebrada el 6 de octubre de 2006, en la cual la asamblea decidió en torno al sistema de elección:

“5.- ELECCION DE REPRESENTANTE PRINCIPALES Y SUPLENTES DE LAS ONG’S AL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CVC.

DEFINICION DEL SISTEMA O MODALIDAD DE VOTACION

Se da inicio a la discusión para definir el mecanismo de elección de representantes, se presentan 3 propuestas:

- 1.- Una plancha con dos listas, en cada lista un principal y un suplente, votación nominal y mayoría simple
- 2.- Plancha y mecanismo de cociente electoral
- 3.- Listas que se registraron con principal y su suplente y cociente electoral

Se procede a la votación mediante el llamado a lista de cada representante de las ONG quienes presentan su documento de identidad y stiker de la Asamblea ante el secretario de la mesa y el veedor.

Los resultados fueron los siguientes:

Propuesta 1: 66 Votos
Propuesta 2: 2 Votos
Propuesta 3: 37 Votos

Definiéndose por mayoría de los asistentes la elección por la propuesta 1” (fl. 101 vto. C.1)

Según lo constatado en el acta anterior, los asambleístas se acogieron a la reglamentación contenida en la Resolución 606 del 5 de abril de 2006 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y con tal fin presentaron tres propuestas para definir el sistema de elección, resultando vencedora la primera con 66 contra 2 votos de la segunda y 37 votos de la tercera, es decir democráticamente fue escogida como forma de elección *“Una plancha con dos listas, en cada lista un principal y un suplente, votación nominal y mayoría simple”* (Destaca la Sala).

Ahora bien, dado que según la misma acta, donde está contenido el acto de elección acusado, se registraron en total 106 votos, de los cuales la plancha 1 (integrada por los demandados) alcanzó 64 votos, la plancha 2 obtuvo 38 votos y se computaron 4 votos en blanco, es claro que la elección acusada debe mantenerse, puesto que en ejercicio de sus facultades la asamblea optó por la mayoría simple como sistema de elección y porque fue la plancha integrada por los accionados la que obtuvo la mayor votación, lo que le mereció quedarse con los cupos que ese colectivo tiene ante el Consejo Directivo de la C.V.C. Por consiguiente, la ilegalidad denunciada no es de recibo.

8.- Conclusión

Se infiere de todo lo dicho que: (i) las excepciones no tienen vocación de prosperidad por ausencia o déficit argumentativo y porque la primera de ellas alude a puntos relacionados con el fondo del debate jurídico; (ii) el sistema de elección previsto en el inciso final del artículo 263 de la Constitución, modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003, sólo aplica para elecciones populares donde la circunscripción electoral ofrezca las características allí descritas, y por lo mismo no puede emplearse analógicamente para la elección de los representantes de las entidades sin ánimo de lucro ante el Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales, a no ser que dichas entidades decidan acogerse a un sistema electoral de las mismas características; (iii) para la escogencia de los mencionados representantes las entidades sin ánimo de lucro deben regirse por lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 99 de 1993 y en la Resolución 606 del 5 de abril de 2006 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, normas que los dejan en libertad de escoger democráticamente el sistema de elección respectivo, y (iv) el acto de elección enjuiciado debe conservar la presunción de legalidad que lo acompaña, puesto

que el reparo formulado por el ciudadano Pedro Gonzalo Hinestroza Córdoba resultó infundado.

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

F A L L A

PRIMERO: DECLARAR imprósperas las excepciones formuladas por el demandado GILDARDO RESTREPO LOPEZ.

SEGUNDO: DENEGAR las pretensiones de la demanda de Nulidad Electoral promovida por el ciudadano PEDRO GONZALO HINESTROZA CORDOBA.

TERCERO: En firme este fallo archívese el expediente.

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

COPIESE Y NOTIFIQUESE

SUSANA BUITRAGO VALENCIA
Presidenta

MARIA NOHEMI HERNANDEZ PINZON

FILEMON JIMENEZ OCHOA

MAURICIO TORRES CUERVO