



Demandante: Julio Lemos Moreno
Demandado: Convocatoria para la elección del representante principal y suplente de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó –CODECHOCÓ–
Radicado: 11001-03-28-000-2023-00027-00

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

Magistrada ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD
Radicación: 11001-03-28-000-2023-00027-00
Demandante: JULIO LEMOS MORENO
Demandado: CONVOCATORIA PARA LA SELECCIÓN DEL REPRESENTANTE PRINCIPAL Y SUPLENTE DE LAS COMUNIDADES NEGRAS ANTE EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL CHOCÓ –CODECHOCÓ–, PERIODO 2020-2023

Temas: Acto administrativo de contenido electoral – competencia del Consejo de Estado para conocer del medio de control de nulidad.

AUTO QUE AVOCA CONOCIMIENTO Y REQUIERE

OBJETO DE LA DECISIÓN

El despacho se pronuncia sobre la competencia del Consejo de Estado para conocer de la demanda que presentó el señor Julio Lemos Moreno, en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 137¹ de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

1. El señor Julio Lemos Moreno, promovió el medio de control de nulidad, contra el acto que contiene la convocatoria para la selección del representante principal y suplente de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó –CODECHOCÓ–, periodo 2020-2023.

1.2. Hechos

2. El demandante narró que el señor Teófilo Cuesta Borja, actuando como director de CODECHOCÓ, ordenó que el 7 de agosto de 2019 se publicara en El Espectador la convocatoria para la selección del representante principal y suplente de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó, periodo 2020 – 2023, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 1076 de 2015.

¹ “Artículo 137. Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.”



3. Indicó que la convocatoria también fue divulgada en la emisora “COCOMACIA estéreo 106.5 FM La Voz de las comunidades”, durante los días 12, 13 y 14 de agosto de 2019 y se informó que la elección se llevaría a cabo el 7 de septiembre de 2019.

4. Sostuvo que la fecha en la que se publicó la convocatoria no cumple con lo dispuesto en el artículo 2.2.8.5.1.1² del Decreto 1076 de 2015, debido a que aquella no se realizó con 30 días de anterioridad, a la fecha programada para la elección.

5. Señaló que para calcular el referido término debía observarse lo dispuesto en el artículo 62³ de la Ley 4 de 1913 y las consideraciones de la Sección Segunda del Consejo de Estado en la sentencia proferida el 14 de septiembre de 2017⁴.

6. Agregó que llamaba la atención que el director de CODECHOCÓ, para la elección de esos mismos representantes para el periodo 2016 – 2019, respetó los términos establecidos en el artículo 2.2.8.5.1.1 del Decreto 1076 de 2015 “*al iniciar la convocatoria el día 5 de agosto de 2015 para realizar la reunión de elección el día 18 de septiembre de 2015*”, pero en esta ocasión desconoció los plazos establecidos en la norma.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

7. El demandante se limitó a indicar que se transgredió el artículo 2.2.8.5.1.1 del Decreto 1076 de 2015, comoquiera que la convocatoria se realizó antes de los 30 días “*hábiles*” de la fecha programada para la elección y por esa razón se vulneró el derecho de los miembros de las comunidades negras a elegir y ser elegidos ante el Consejo Directivo de CODECHOCÓ, de conformidad con el artículo 56 de la Ley 70 de 1993.

8. Con sustento en lo anterior, pidió que se declarara la nulidad del acto administrativo que dispuso la convocatoria y se “*compulse copia*” ante la Procuraduría General de la Nación para que investigue el actuar del señor Teófilo Cuesta Borja.

9. Además, como medida cautelar requirió la suspensión del acto cuestionado.

1.4. Admisión de la demanda y traslado

10. La demanda fue presentada el 30 de agosto de 2019 ante la Oficina de Apoyo Judicial de los juzgados promiscuos municipales de Riosucio – Chocó.

² “Artículo 2.2.8.5.1.1. Convocatoria. Para la elección del representante y suplente de las comunidades negras a que se refiere el artículo 56 de la Ley 70 de 1993, ante el Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales, el Director General de la respectiva Corporación formulará invitación pública a los respectivos Consejos Comunitarios, en la cual se indicarán los requisitos para participar en la elección, así como el lugar, fecha y hora para la celebración de la reunión en la cual se hará la elección.

La convocatoria se publicará en una sola oportunidad en un diario de amplia circulación regional o nacional con treinta (30) días de anterioridad a la fecha de realización de la elección, y se difundirá por una sola vez por medio radial o televisivo.”

³ “Artículo 62. En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.”

⁴ En el proceso con radicado 11001-03-25-000-2011-00635-00 “(2483-2011)”



11. El proceso le fue asignado a la juez Segundo Promiscuo Municipal de Riosucio quien, mediante auto del 5 de septiembre de 2019, advirtió que carecía de competencia y ordenó remitir el expediente al Centro de Servicios de la Ciudad de Quibdó para que fuera repartido entre los juzgados administrativos de ese circuito judicial.

12. El trámite le correspondió al Juez Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Quibdó quien, a través de proveído del 6 de noviembre de 2019, admitió la demanda y ordenó notificar a la entidad demandada, al agente del Ministerio Público y al director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Además, exhortó para que se allegaran los antecedentes administrativos del acto cuestionado.

13. Esa misma autoridad judicial en el cuaderno de medida cautelar, con providencia del 7 de noviembre de 2019, ordenó correr traslado a la entidad demandada de la solicitud de suspensión del acto demandado.

1.5. Contestaciones

1.5.1. Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó –CODECHOCÓ-

14. Por conducto del asesor de la Dirección con Funciones Delegatarias de director general⁵, la entidad demandada se pronunció únicamente sobre la petición de medida cautelar.

15. Manifestó que el 7 de septiembre de 2019 se realizó la elección y fueron designados como representantes de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó los señores Nimio Perea Cuesta (principal) y José Aristarco Mosquera (suplente).

16. Por esa razón, aseguró que la solicitud de suspensión era improcedente y que lo que se pretendía con ella era de imposible cumplimiento, por cuanto la *“elección se realizó hace más de dos meses”*.

1.6. Providencia que se pronuncia sobre la medida cautelar, dispone dictar sentencia anticipada, decide sobre las pruebas y fija el litigio

17. El juez Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Quibdó, mediante auto del 8 de marzo de 2022, dispuso denegar la petición cautelar por cuanto resultaba inocuo acceder a ella, comoquiera que la elección que se pretendía evitar se realizó el 7 de septiembre de 2019 y por esa razón la suspensión provisional presentada el *“23 de octubre de 2019”* era *“improcedente”*.

⁵ El Director General de CODECHOCÓ, mediante Resolución 1498 del 14 de noviembre de 2019, dispuso: *“PRIMERO. Delegar en el doctor LUIS EDUARDO FLOREZ CASTILLO, Asesor del Director General de CODECHOCÓ, las siguientes funciones mientras dure la comisión encomendada:*

- Dirigir, coordinar y controlar las acciones administrativas de la institución
- Ejecutar aquellas funciones relacionadas con la organización y funcionamiento operativo de la entidad”



18. Consideró que era dable dictar sentencia anticipada según el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, toda vez que se trataba de un asunto de puro derecho y no había necesidad de practicar pruebas.

19. Respecto de los medios de convicción, consideró que se debían incorporar los documentos aportados por el demandante⁶ que se valorarían al momento de dictar sentencia.

20. Por último, señaló que: *“En este caso, el litigio se contrae en determinar, si procede o no declarar la nulidad de la convocatoria para elegir el representante y suplente de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó –CODECHOCÓ 2020-2023, o si por el contrario se evidencia una o varias excepciones de mérito que tornen imprósperas las pretensiones de la demanda.”*

1.7. Actuación procesal posterior

21. Con ocasión del Acuerdo CSJCHA22-36 del 5 de septiembre de 2022 expedido por el Consejo Seccional de la Judicatura del Chocó, se ordenó reasignar el proceso al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Quibdó que, a través de proveído del 18 de noviembre de 2022, declaró su falta de competencia para conocer del asunto y ordenó remitir el expediente al Consejo de Estado.

22. Lo anterior, al considerar que la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó era una entidad del orden nacional y, por ello, las demandas de simple nulidad que se promovieran contra los actos que expidiera debía conocerlas el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

23. De conformidad con lo establecido en el numeral 1° del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 24 de la Ley 2080 del 2021⁷, y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sección es competente para conocer en única instancia el medio de control de simple nulidad de la referencia.

24. Lo anterior, por cuanto el acto es de contenido electoral expedido por la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó – CODECHOCÓ-, que es una entidad del orden nacional.

⁶ En el auto del 8 de marzo de 2022, se relacionaron como pruebas documentales aportadas por el demandante (i) la demanda; (ii) la publicación de la convocatoria en el periódico El Espectador; (iii) la certificación expedida por el director del medio radial Cocomacia; y (iv) la convocatoria.

⁷ “Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (...)

1. **De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional**, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, salvo que se trate de actos de certificación o registro, respecto de los cuales la competencia está radicada en los tribunales administrativos. (...)” (Negrita y subrayado fuera del texto).



25. En efecto, el presidente de la República, mediante el artículo 1^º Decreto 760 del 22 de mayo de 1968⁸, creó la Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó. Posteriormente, a través del Acuerdo 14 del 10 de mayo de 1985, aprobado por el Decreto 167 del 24 de junio de 1985¹⁰, se adoptaron los estatutos de la Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó y en el artículo 2^º¹¹ se estableció que su naturaleza era la de un “establecimiento público de orden nacional”.

26. Luego, se promulgó la Ley 99 de 1993¹² y en su artículo 23¹³ se determinó cual era la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales. Igualmente, en el artículo 39¹⁴ de ese cuerpo normativo la referida entidad se transformó en la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó –CODECHOCÓ-.

27. Es pertinente poner de presente que la Sala Especial de Decisión 27¹⁵, al analizar la naturaleza jurídica de las corporaciones autónomas regionales, precisó:

“40. Finalmente, la Corte unificó su posición en torno a la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales, en el Auto No. 089 A de 2009¹⁶, en el que precisó que “son entidades públicas del orden nacional.”

41. El Consejo de Estado, con fundamento en lo señalado por la Corte Constitucional, en sentencia del 9 de junio de 2005¹⁷ precisó que son entidades administrativas del orden nacional, “que cumplen cometidos públicos de interés del Estado, y que con la promulgación de la Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía; que por los atributos que les asignó la Ley 99 de 1993 son entidades descentralizadas por servicios”, advirtiendo que “... con la promulgación de la Constitución de 1991, las corporaciones autónomas regionales mantuvieron su condición de establecimientos del orden nacional.”

42. La Sección Primera del Consejo de Estado, igualmente, les ha reconocido el carácter de entidades del orden nacional, como se evidencia, entre otros pronunciamientos, en la sentencia del 25 de marzo de 2010,¹⁸ en la que se señaló que “son establecimientos públicos del orden nacional de carácter especial en

⁸ “Artículo 1º Crease la Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó como establecimiento público, esto es, como una entidad dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio”

⁹ “Por la cual se crea la Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó”

¹⁰ “Por el cual se aprueban los estatutos de la Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó, Codechocó”

¹¹ “Artículo 2º Naturaleza. La Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó, es un establecimiento público de orden nacional adscrito al Departamento Nacional de Planeación, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, creada y organizada conforme a las normas establecidas por el Decreto 760 de 1968 con las modificaciones introducidas por el Decreto extraordinario 3449 de 1983 y por los Decretos 1050 y 3130 de 1968 y las contenidas en los presentes estatutos.

Parágrafo. Sigla. Como distintivo, la Corporación usará en todos sus actos la sigla Codechocó.”

¹² “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.”

¹³ “Artículo 23. Naturaleza jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.”

¹⁴ “Artículo 39. 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. (...)”

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 27, sentencia del 9 de diciembre de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-15-000-2020-03629-00.

¹⁶ Ob. Cit. “Corte Constitucional, Auto 089 24.02.2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.”

¹⁷ Ob. Cit. “Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 9.06.2005, Expediente 17.487, reiterada en la sentencia del 10.05.2012, M.P. William Giraldo Giraldo, Rad. 680012331000-2004-00865.”

¹⁸ Ob. Cit. “Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, M.P. María Claudia Rojas Lasso, Rad. 11001-03-24-000-2004-00306-01”



*virtud del objeto específico y la autonomía que les otorgó el artículo 150-7 constitucional.*¹⁹ (Negrita fuera del texto).

28. En ese orden de ideas, es claro que esta Sección el Consejo de Estado es competente para conocer de la demanda que presentó el señor Julio Lemos Moreno, en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, contra el acto administrativo que dispuso la convocatoria para la elección del representante principal y suplente de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó.

29. Así las cosas, se avocará el conocimiento del medio de control de nulidad de la referencia.

2.2. Otras decisiones

30. Al revisar detenidamente el expediente digital remitido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Quibdó, se advierte que hacen falta varias piezas procesales que son necesarias para establecer el estado actual del proceso y dictar la decisión que en derecho corresponda.

31. Al respecto, en los dos archivos en formato pdf. que se recibieron no se observan las constancias de notificación del auto proferido el 8 de marzo de 2022²⁰ por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Quibdó y de la providencia dictada el 18 de noviembre de 2022²¹ por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Quibdó.

32. Igualmente, tampoco obran en el expediente las constancias secretariales que acrediten que se corrió traslado al Ministerio Público para que rindiera su concepto y a las partes del proceso para que alegaran de conclusión.

33. Además, no se encuentran los antecedentes administrativos del acto cuestionado y que fueron solicitados a la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó –CODECHOCÓ- por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Quibdó, mediante auto del 7 de noviembre de 2019.

34. En ese orden de ideas, se requerirá a los secretarios de los juzgados primero y cuarto administrativos del circuito judicial de Quibdó para que, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de esta providencia, alleguen (i) copia digital íntegra del expediente correspondiente al medio de control de nulidad que promovió el señor Julio Lemos Moreno; (ii) las constancias de notificación y ejecutoria de las decisiones dictadas en el trámite del proceso; (iii) las certificaciones que acrediten que se corrió traslado al Ministerio Público para que rindiera su concepto y a las partes para que alegaran de conclusión; y (iv) los

¹⁹ Ob. Cit. "Sobre el mismo tema se pueden consultar las siguientes decisiones: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 28.06.2006, M.P. Enrique José Arboleda Perdomo. Rad. 11001-03-06-000-2006-00063-00; Auto 13.02.2019, M.P. Oscar Darío Amaya Navas, Rad. 11001-03-06-000-2018- 00207-00; Consejo de Estado. Sección Cuarta, sentencia 26.07.2018. M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, Rad. 63001-23-33-000-2017-00065-01"

²⁰ Mediante el cual se pronunció sobre la medida cautelar, dispuso dictar sentencia anticipada, decidió sobre las pruebas y fijó el litigio.

²¹ A través del cual se declaró la falta de competencia y se ordenó remitir el expediente al Consejo de Estado.



antecedentes administrativos del acto cuestionado o la certificación de que no fueron aportados al proceso.

2.3. Conclusiones

35. La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para conocer del medio de control de simple nulidad que promovió el señor Julio Lemos Moreno y, por ello, avocará conocimiento del proceso.

36. El expediente digital enviado por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Quibdó no contiene todas las piezas procesales y, en consecuencia, se le exhortará para que, en lo sucesivo, remita copia digital íntegra de este.

En mérito de lo expuesto, se

III. RESUELVE

PRIMERO: AVOCAR conocimiento del del medio de control de nulidad que promovió el señor Julio Lemos Moreno contra el acto que dispuso la convocatoria para la selección del representante principal y suplente de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó –CODECHOCÓ–, periodo 2020-2023, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: EXHORTAR a los secretarios de los juzgados primero y cuarto administrativos del circuito judicial de Quibdó para que, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de esta providencia, alleguen (i) copia digital íntegra del del expediente correspondiente al medio de control de nulidad que promovió el señor Julio Lemos Moreno, (ii) las constancias de notificación y ejecutoria de las decisiones dictadas en el trámite del proceso, (iii) las certificaciones que acrediten que se corrió traslado al Ministerio Público para que rindiera su concepto y a las partes para que alegaran de conclusión, y (iv) los antecedentes administrativos del acto cuestionado o la certificación de que no fueron aportados al proceso; de conformidad con los argumentos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

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