



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL.
Radicación: 68001-23-33-000-2023-00189-01 Acum¹
Demandantes: Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz y otros
Demandados: Miembros del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB).
Tema: Requisitos y trámite de recusaciones al interior de corporaciones públicas. Confirma decreto de medida provisional.

AUTO DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala resuelve los recursos de apelación interpuestos por los alcaldes de Piedecuesta, Rionegro y el gobernador de Santander, contra las decisiones de suspender, provisionalmente, los efectos jurídicos del Acta 038 de 24 de febrero de 2023 en cuanto a la «ELECCIÓN DE LOS CUATRO (4) ALCALDES QUE INTEGRAN EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CDMB PARA LA VIGENCIA 2023», adoptadas en los siguientes procesos acumulados:

- Auto del 19 de mayo del 2023 dictado en el expediente 2022-00189.
- Auto del 1° de junio del 2023 dictado en el expediente 2022-00175.
- Auto del 28 de junio del 2023 dictado en el expediente 2022-00216.

I. ANTECEDENTES

1. Las demandas

1. Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz²; Jairo Castellanos Amado³; Mónica Jeannette Román Pinilla⁴ y Ana Francisca Coronado Gómez⁵, presentaron

¹ Se acumuló con los expedientes 68001-23-33-000-2023-00175; 68001-23-33-000-2023-00216-00 y 68001-23-33-000-2023-00180-00.

² Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, demandante del proceso 2022-00189. Se recalca que esta demanda fue inicialmente presentada ante esta Sección, ante lo cual, el magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio, por medio de auto del 19 de abril del 2023, remitió el asunto por competencia al Tribunal Administrativo de Santander.

³ Demandante del proceso 2022-00175. Esta demanda también fue presentada ante esta Corporación, ante lo cual, por medio de auto del 12 de abril del 2023, la magistrada Rocío Araújo Oñate dispuso remitirlo por competencia al Tribunal Administrativo de Santander.

⁴ Demandante del proceso 2022-00216. Esta demanda también fue presentada ante esta Corporación, ante lo cual, por medio de auto del 5 de mayo del 2023, la magistrada Rocío Araújo Oñate dispuso remitirlo por competencia al Tribunal Administrativo de Santander.

⁵ Demandante del proceso 2022-00180. Esta demanda también fue presentada ante esta Corporación, ante lo cual, por medio de auto del 17 de abril del 2023, el magistrado Luis Alberto Álvarez Parra dispuso remitirlo por competencia al Tribunal Administrativo de Santander.



demandas, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, contra el Acta 038 de 24 de febrero de 2023, contentiva de la elección de los 4 alcaldes⁶ que integran el consejo directivo de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (en adelante CDMB).

2. Fundamentos fácticos

2. Los demandantes, en síntesis, afirmaron que, en la sesión de la Asamblea Corporativa Ordinaria de la CDMB, del 24 de febrero del 2023, se presentaron tres (3) recusaciones contra sus miembros, en procura de que no hicieran parte de la discusión y decisión de elegir a los alcaldes que integrarían el consejo directivo, la cuales afectaban el *quórum* deliberatorio y decisorio de la corporación. Por tanto, en su criterio, se debió suspender la reunión y remitirlas a la procuraduría, según lo dispone el artículo 12 de la Ley 1437 del 2011.

3. Las tres (3) recusaciones se presentaron el 24 de febrero del 2023, es decir, el mismo día de la sesión y fueron expuestas en el recinto, así:

1. La señora Yulia Moraima Rodríguez Esteban, alcaldesa de Girón, recusó a Mauricio Aguilar Hurtado, gobernador de Santander y a Javier Orlando Acevedo Beltrán, alcalde (E) de Girón, con fundamento en las causales de los numerales 1, 4 y 15 del artículo 11 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA).

Como fundamento expuso que, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sede de tutela, ordenó el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y a elegir y ser elegida y, en consecuencia, dispuso la suspensión de los efectos de la Resolución 270040 del 22 de noviembre del 2022, por medio de la cual se designó al señor Javier Orlando Acevedo Beltrán como alcalde encargado del municipio de Girón.

En ese orden, adujo que el señor Javier Orlando Acevedo Beltrán no podía participar en la asamblea por virtud de la orden de tutela impartida por la Sección Cuarta que, a su juicio, no fue acatada por el gobernador de Santander.

En consecuencia, el gobernador de Santander «tendría más votos» a la hora de realizar la elección de los cuatro (4) miembros del consejo directivo.

2. Ana Francisca Coronado recusó al gobernador de Santander y a Javier Alonso Villamizar Suárez, alcalde (E) del municipio de Suratá.

Para sustentar su petición indicó que la Contraloría General de Santander, con Resolución 000096 de 17 de febrero del 2023, ordenó suspenderla del ejercicio del cargo de alcaldesa de Suratá. Por su parte, el gobernador dictó la Resolución 3173 del 22 de febrero del 2023, para cumplir la suspensión y, en consecuencia, designó provisionalmente como alcalde encargado al señor Javier Alonso Villamizar Suárez.

⁶ De los municipios de Piedecuesta, Charta, Rionegro y Matanza.



Manifestó que con los actos proferidos por la contraloría departamental y del gobernador de Santander, se buscaba «privarla del ejercicio de sus funciones» como alcaldesa de Suratá y con ello «impedirle su participación» porque no pertenece al mismo grupo político. Por tanto, el gobernador recusado «tendría más votos a favor» para la conformación del consejo directivo.

3. Juan Carlos Reyes Novoa, director general de la CDMB, recusó a 13⁷ de los 14 miembros de la asamblea. Sostuvo que esa corporación inició procesos administrativos sancionatorios contra entes territoriales, por el reiterado incumplimiento de sus obligaciones ambientales, estando los representantes legales, debidamente, vinculados mediante autos de apertura.

4. Los demandantes precisaron que el gobernador de Santander, presidente de la asamblea, propuso rechazar la recusación del señor Juan Carlos Reyes Novoa, porque, según su dicho, no cumplía con los requisitos formales «en cuanto a las razones que la fundamentaban», esto de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado⁸. Agregó que, a su juicio, las actuaciones sancionatorias mencionadas se adelantan contra los entes territoriales como personas jurídicas y no contra los alcaldes como personas naturales.

5. Dicha proposición fue aprobada por el gobernador de Santander y los alcaldes de Piedecuesta, Floridablanca, Girón (E), California, Suratá, Matanza, Charta, Tona, El Playón, Rionegro y la delegada del municipio de Bucaramanga.

6. Luego, para resolver las recusaciones presentadas por las señoras Ana Francisca Coronado y Yulia Moraima Rodríguez Esteban, el gobernador de Santander nombró como presidenta *ad hoc* a la alcaldesa del municipio de California y fueron rechazadas por la mayoría de los miembros de la asamblea.

7. Acto seguido, se procedió a elegir a quienes integrarían el Consejo Directivo de la CDMB y resultaron elegidos los alcaldes de Piedecuesta, Rionegro, Charta y Matanza.

3. Normas violadas

8. A juicio de los actores, en el presente caso, se vulneraron los artículos 29 de la Constitución Política; 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011; 25 de la Ley 99 de 1993; 2.2.8.4.1.15 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015; 13, 14, 19 y 20 de la Resolución 1890 de 2006 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y los Estatutos de la CDMB.

⁷ 1. Gobernador de Santander. 2. Javier Orlando Acevedo, alcalde de Girón. 3. Miguel Ángel Moreno Suárez, alcalde de Floridablanca. 4. Hernán Bautista Moreno, alcalde de Vetas. 5. Mario José Carvajal, alcalde Piedecuesta. 6. Álvaro Rojas Toloza, alcalde de Charta. 7. Juan Carlos Cárdenas, alcalde de Bucaramanga. 8. Rubén Darío Villabona alcalde de Rionegro. 9. Ana Francisca Coronado alcaldesa de Suratá. 10. Genny Gamboa Guerrero, alcaldesa de California, 11. Cesar Armando Lozada, alcalde de Matanza, 12. Elkin Pérez Suárez, alcalde de Tona. 13. Wilmer Barrios Cote, alcalde del Playón.

⁸ Que no precisó.



4. Concepto de la violación

9. Los demandantes afirmaron que las recusaciones (contra 13 de los 14 miembros de la CDMB), afectaron el *quórum* decisorio y deliberatorio, por tanto, se debió suspender la sesión y remitir los escritos ante la procuraduría, para su trámite y resolución, como lo exige el artículo 12 de la Ley 1437 del 2011.

10. Sin embargo, la asamblea optó por rechazar las recusaciones y seguir adelante con la sesión, esto con presencia y participación de los recusados, incumpliendo con el trámite legalmente establecido.

11. Expusieron que era evidente que el alcalde (E) de Girón no podía participar en la sesión, pues por orden de tutela, la señora Yulia Moraima Rodríguez Esteban debía retornar a su cargo de alcaldesa de dicho municipio el 23 de febrero de 2023. Sin embargo, la sesión se celebró el 24 del mismo mes y año sin que el gobernador acatará lo dispuesto por el juez constitucional.

12. Finalmente, objetaron que se haya permitido que participara el alcalde (E) del municipio de Suratá, pues, aunque existieron unos actos administrativos de la contraloría departamental que suspendieron a la señora Ana Francisca Coronado Suárez en el ejercicio de dicho cargo, estos no se encontraban en firme para el día de la sesión.

13. Debido a lo anterior, mencionaron que se comprobó la indebida conformación del *quórum* de la asamblea, de conformidad con el artículo 25 de la Ley 99 de 1993, el artículo 2.2.8.4.1.15. del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 y el artículo 13 de los Estatutos de la CDMB (Resolución 1890 de 2006).

5. Solicitud de suspensión provisional

14. Con fundamento en el concepto de la violación, consideraron que deben suspenderse provisionalmente los efectos jurídicos del acto demandado.

6. Traslado de la medida cautelar

6.1. Alcaldes de Matanza, Piedecuesta, Bucaramanga, Río Negro, Charta, El Playón, Floridablanca y Suratá

15. La Sala agrupa los argumentos presentados, de la siguiente manera:

16. Manifestaron que se oponían a la prosperidad de la medida cautelar. En su criterio, la decisión de rechazar de plano las recusaciones no fue arbitraria, sino que se fundó en jurisprudencia del Consejo de Estado.

17. Además, consideran que lo relacionado con el trámite que se debe impartir a las recusaciones es un asunto propio de la sentencia y no de la medida cautelar.



18. Indicaron que no se acreditó el presunto conflicto de interés aducido en las recusaciones, y que no fue allegado ningún medio de prueba que las soportara.

19. Respecto de la presencia de los alcaldes de Girón y Suratá (en encargo), consideraron que hicieron parte de la sesión, en debida forma, y con fundamento en los actos administrativos que los designaron, los cuales gozan de presunción de legalidad.

6.2. La CDMB, Cristian Danilo Avendaño Fino (representante a la Cámara por Santander)⁹ y alcalde del municipio de Vetas

20. Respaldaron el decreto de la medida cautelar pues, en su sentir, se incumplió con el trámite que debió darse de conformidad con el artículo 12 de la Ley 1437 del 2011.

6. Concepto del Ministerio Público

21. El procurador 16 judicial II Administrativo¹⁰, consideró que debía accederse a la medida cautelar, ya que se incumplió con el trámite de las recusaciones. Lo anterior porque dichas solicitudes afectaron el quórum deliberatorio y decisorio de la corporación y según la jurisprudencia del Consejo de Estado¹¹, lo procedente era suspender la actuación y remitir el asunto a la Procuraduría General de la Nación, para su trámite y resolución.

7. Admisión y decisión de la medida cautelar en los procesos acumulados

22. El Tribunal Administrativo de Santander, en todos los procesos acumulados, resolvió decretar la medida cautelar solicitada. A continuación, la Sala explica cada una de las decisiones asumida en los procesos acumulados.

23. Mediante **auto del 19 de mayo del 2023**¹², el tribunal concluyó que, de conformidad con la jurisprudencia de esta Sección¹³, las recusaciones presentadas ante la asamblea de la CDMB sí cumplieron con los requisitos formales. Ello es así, porque se identificó el solicitante, el funcionario recusado y las razones que las sustentaban las recusaciones.

24. Por tanto, al haberse recusado a trece (13) de los catorce (14) miembros de la asamblea de la corporación, con ocasión de la recusación del señor Juan Carlos

⁹ En calidad de coadyuvante.

¹⁰ Al interior del proceso 2023-00175.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Quinta. Rad. No. 2015-0054-00, sentencia de 4 de agosto de 2016. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio; Consejo de Estado, Sección Quinta. Rad. No. 2016-00008-00, sentencia de 23 de junio de 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

¹² En el expediente 2023-00189.

¹³ «CONSEJO DE ESTADO SECCIÓN QUINTA consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE, cuatro (4) de abril de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00625-00; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio, sentencia del 23 de septiembre de 2021, Rad. No. 11001-03-28-000-2021-0002-00 y 11001-03-28-000-2021-00005-00; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero Ponente: Pedro Pablo Vanegas Gil, providencia del 29 de septiembre de 2022, Rad. 680012333000-2021-00846-00; Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia de 23 de junio de 2016. Rad. No. 2016-0008-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro».



Reyes Novoa, lo procedente era cumplir con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 1437 del 2011 y, en consecuencia, remitirla a la procuraduría para que la decidiera.

25. A la misma conclusión arribó respecto de las recusaciones presentadas por Ana Francisca Coronado Gómez y Yulia Moraima Rodríguez Esteban, porque «los miembros recusados de la Asamblea no podían participar ni votar sobre la elección, hasta tanto no se resolviera en debida forma y por autoridad competente las recusaciones presentadas en su contra, ya que éste trámite demandaba la suspensión de la actuación, para que se determinara por el competente si los recusados debían separarse del conocimiento de la actuación o continuar con la misma».

26. En ese orden, para el tribunal «el análisis que debe realizarse para dar curso al trámite de la recusación toca con requisitos de **forma**, sin que sea dable adentrarse en consideraciones sobre la causal invocada, como lo efectuó la Asamblea para justificar su rechazo».

27. Igualmente, en **providencia del 1° de junio del 2023**¹⁴ el tribunal también resolvió decretar la suspensión provisional del acto demandado. Expuso que las recusaciones presentadas ante la asamblea de la CDMB cumplieron con los requisitos formales que ha fijado la jurisprudencia de esta Sección, en cuanto identificaron al solicitante y al servidor posiblemente y las razones para soportarlas.

28. Agregó que, según los estatutos, para deliberar, la asamblea requería de ocho (8) participantes y ninguno de los recusados tenía competencia para decidir sobre la situación de los demás miembros, salvo «el alcalde de Vetas» que no fue recusado.

29. Además, determinó que el gobernador tampoco tenía competencia para decidir sobre las recusaciones, pues estas afectaron a varios miembros de manera individual. Por tanto, la decisión ha debido ser particular para cada uno de ellos.

30. Así, concluyó que como no se les dio el trámite previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 del 2011, existía mérito para decretar la medida cautelar solicitada.

31. Por auto del **28 de junio del 2023**¹⁵ se resolvió estarse a lo dispuesto a lo decidido en la providencia que decretó la cautelar en el proceso 2023-00189.

32. Como se explicará en un acápite posterior, por **auto del 30 de junio del 2023**, la magistrada a la que le correspondió el estudio de los expedientes acumulados, dispuso que en el proceso 2023-00180, se estuviera a lo resuelto en el expediente principal, en cuanto a la decisión de medida cautelar.

¹⁴ En el expediente 2023-00175.

¹⁵ En el expediente 2023-00216.



8. Recursos de apelación

8.1. Expediente 2023-00189

8.1.1. El apoderado del **alcalde de Piedecuesta** formuló su inconformidad contra la decisión de decretar la suspensión provisional del acto demandado.

33. Afirmó que la medida cautelar no se soportó en ninguna prueba. De hecho, precisó que con la demanda no se allegó ningún medio de convicción que permitiera concluir que debía decretarse la suspensión provisional del acto demandado.

34. Además, en su criterio, las recusaciones presentadas contra algunos de los miembros de la asamblea de la CDMB no cumplieron con los requisitos para ser consideradas como tal, como lo ha exigido la jurisprudencia del Consejo de Estado. Por tanto, manifestó que deberían rechazarse de plano, como ocurrió.

35. Indicó que las recusaciones formuladas no explicaron en qué medida existió conflicto de intereses de los miembros recusados y, tampoco se aportaron pruebas que sustentaran esa situación. Por ende, no podían ser tramitadas en los términos del artículo 12 de la Ley 1437 del 2011.

36. Puso de presente que el artículo 11 del CPACA define el conflicto de intereses y lo enmarca cuando «el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidos público».

37. Así, respecto de la recusación presentada por la señora Ana Francisca Coronado, manifestó que se refiere a una situación ajena a la elección y que, en realidad, buscó cuestionar una decisión de la contraloría, que no tenía incidencia en el procedimiento de escogencia de los alcaldes ante el Consejo Directivo de la CDMB. Agregó que, el acto dictado por la autoridad fiscal pudo ser demandado a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

38. Sobre la recusación formulada por Yulia Moraima Rodríguez Esteban, indicó que el fallo de tutela sobre el cual se fundó la recusación no es una situación que demuestre conflicto de interés. Además, estos hechos no tienen ninguna relación con la elección de los miembros que integran el consejo directivo.

39. Lo mismo manifestó sobre las recusaciones presentadas por el señor Juan Carlos Reyes Nova, pues no se refiere a ningún interés particular. Además, indicó que el hecho de que existieran procesos ambientales contra alguna de las alcaldías, de ninguna manera involucra a los alcaldes como directos interesados, pues por virtud de los artículos 287 y 314 de la Constitución Política, existe una clara distinción entre el ente territorial y el burgomaestre municipal.

40. Además, manifestó que las recusaciones carecían de material probatorio «sólido» que sustentara los presuntos intereses de los miembros de la asamblea, lo que refuerza que no cumplen con los requisitos para ser tratadas de esa manera.



41. Finalmente, puso de presente que en el expediente no se cuenta con los estatutos de la asamblea, motivo por el cual no se podía determinar si, en caso de proceder las recusaciones, esa situación tenía incidencia en la elección, pues no se sabe cuáles son las mayorías para deliberar y votar.

8.1.2. La apoderada del **gobernador de Santander** recurrió la decisión adoptada con relación a la medida cautelar.

42. Señaló que la declaratoria no estuvo basada en ninguna prueba y adicionalmente, la solicitud de medida cautelar no tuvo razones concretas para su procedencia, pues se basó únicamente en el concepto de la violación de la demanda.

43. Como lo hizo el apoderado del alcalde de Piedecuesta, manifestó que las recusaciones presentadas contra algunos miembros de la asamblea no cumplen con los requisitos para ser tramitadas, pues, considera, no explican en qué medida se concreta el conflicto de interés aludido contra los alcaldes. Además, no se soportan en hechos ni pruebas que sustenten esa situación.

44. Resaltó que el acto demandado goza de presunción de legalidad, motivo por el cual reprochó que el tribunal no hubiera hecho un análisis sobre la proporcionalidad y razonabilidad de la medida, máxime cuando no se acreditó la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

8.1.3. El apoderado del **alcalde de Rionegro** se opuso al decreto de la medida cautelar, pues consideró que el trámite de las recusaciones es un aspecto de fondo que debe ser tratado en la sentencia.

45. Aludió que no se aportaron pruebas contundentes que permitieran concluir que debía decretarse la suspensión solicitada, lo cual afectó la presunción de legalidad del acto demandado, pues no se acreditó la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

8.2. Expedientes 2023-00175 y 2023-00216

46. En estos procesos, el alcalde de Piedecuesta y el gobernador de Santander presentaron recursos de apelación contra los autos que decretaron la medida cautelar, en los mismos términos en que lo hicieron en el proceso 2023-00189.

47. El **Ministerio Público** recorrió traslado del recurso de apelación presentado por el alcalde de Piedecuesta¹⁶.

48. A su juicio, los escritos de recusación sí cumplieron con los requisitos para ser tramitados, en tanto contiene la identificación del solicitante, el funcionario presuntamente involucrado y la sustentación debida.

¹⁶ En el expediente 2023-00175



49. Por eso, indicó que la asamblea «incurrió en un error, al asimilar el requisito de forma a la eventual prosperidad de la causal, y rechazar, se repite, sin competencia, la recusación válidamente presentada». En ese sentido, adujo que la vocación de prosperidad de las recusaciones es un asunto que escapa al conocimiento de la asamblea e incluso, del juez de lo contencioso administrativo.

50. Así, a su juicio, el recurrente se equivoca al manifestar que no se cumplieron los requisitos para que los escritos fueran tramitados como recusaciones, pues lo hace sobre la base de la prosperidad del conflicto de intereses de los miembros de la CDMB, pero no sobre las exigencias de forma de dichas solicitudes y el trámite que debía adelantarse, conforme al artículo 12 de la Ley 1437 del 2011.

51. En este punto, la Sala precisa que contra la decisión del 30 de junio del 2023 dictada al interior del proceso 2023-00180, que decidió sobre la cautelar, no se presentaron recursos.

9. Trámite posterior en el tribunal

52. Para lo que resulta relevante en esta instancia, la Sala pone de presente que en el proceso 2023-00189, el alcalde del municipio de Vetas solicitó la adición del auto del 19 de mayo del 2023 que resolvió la medida cautelar y el tribunal la negó en providencia del 7 de junio del 2023.

53. Igualmente, en auto del 9 de junio del 2023, se decidió la acumulación de todos los procesos¹⁷, teniendo como expediente principal del 2023-00189.

54. Luego, por medio de auto del 27 de junio del 2023 desacumuló el proceso 2023-00216, porque no se había admitido la demanda en ese asunto. Por tanto, ese expediente tuvo trámite individual, hasta la expedición del auto del 28 de junio del 2023 en el que se decidió estarse a lo resuelto en la cautelar decretada en el expediente 2023-00189.

55. Con auto del 30 de junio del 2023, se resolvió de forma negativa una adición que se había presentado contra el auto del 1º de junio del 2023 que resolvió la cautelar en el proceso 2023-00175. Además, en esa misma providencia se dispuso **en el proceso 2023-00180** estarse a lo resuelto en el auto de medida cautelar dictada en el expediente principal, decisión sobre la cual no se presentaron recursos.

56. Además, se resalta que la representante de la CDMB, el 30 de junio del 2023, formuló incidente de desacato, porque a su juicio, no se había cumplido con la medida cautelar. Sin embargo, en memorial del 7 de julio del 2023 retiró esa solicitud.

¹⁷ Le correspondió a la magistrada Francy del Pilar Pinilla la ponencia de los procesos acumulados.



57. Finalmente, en providencia del 3 de agosto del 2023 se resolvió acumular nuevamente el proceso 2023-00216 y, además, se concedieron los recursos de apelación presentados contra las medidas cautelares decretadas.

10. Trámite en el Consejo de Estado

58. El 15 de agosto del 2023, se recibió el expediente digital por la Secretaría de la Sección Quinta, quien realizó su reparto virtual.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

59. De conformidad con los artículos 150, 152 numeral 7.a¹⁸, 243 numeral 5¹⁹ del CPACA, así como también el Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Corporación es competente para conocer en segunda instancia, dado que se trata de una apelación interpuesta contra las providencias del Tribunal Administrativo de Santander que accedieron a la medida de suspensión provisional del acto demandado y es la Sección Quinta, en este caso, quien debe conocer del asunto, porque se demandó la elección de miembros del consejo directivo de la CDMB, especialidad de la Sala Electoral (art. 13 del Reglamento).

2. Cuestión Previa

60. Revisado el plenario, esta Sala evidenció que, en los expedientes 2023-00189 y 2023-00180, se admitió la demanda y en el primero, en auto del 2 de mayo del 2023 se ordenó en la misma providencia correr traslado de la medida cautelar a las partes para su correspondiente contestación.

61. Por su parte, en el segundo el traslado se hizo en providencia aparte, en auto del 24 de mayo del 2023. Así, luego de las intervenciones correspondientes, mediante providencias del 23 de mayo del 2023 y 30 de junio del mismo año, respectivamente, se decretó la medida de suspensión provisional del acto demandado.

62. Así pues, queda demostrado que, en algunos de los procesos acumulados, el tribunal decidió la admisión de la demanda electoral y la medida cautelar

¹⁸**Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia.** «Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 7.a. De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, de los diputados de las asambleas departamentales, de los concejales del Distrito Capital de Bogotá, de los alcaldes municipales y distritales, de los miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos, de los miembros de los consejos superiores de las universidades públicas de cualquier orden, y **de miembros de los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales.** Igualmente, de la nulidad de las demás elecciones que se realicen por voto popular, salvo la de jueces de paz y jueces de reconsideración.

¹⁹**Artículo 243.** Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

(...)

«El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar».



requerida en dos providencias diferentes desconociendo el contenido del artículo 277 que en su inciso final dispone:

En el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, la que debe solicitarse en la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la sala o sección. Contra este auto solo procede en los procesos de única instancia el recurso de reposición y, en los de primera, el de apelación.

63. Por lo anterior, a pesar de que esta situación no deviene en vicio alguno que puede afectar el trámite adelantado, la Sala exhortará al Tribunal Administrativo de Santander, para que en adelante cumpla con lo establecido por el legislador en el inciso final del artículo 277 del CPACA, en el sentido de resolver en una misma providencia la admisión de la demanda y la suspensión provisional, previo a correr traslado de la misma conforme lo ordena la norma.

3. Oportunidad de los recursos

64. El artículo 244²⁰ de la Ley 1437 de 2011, regula el trámite de los recursos contra autos, indicando que, si la decisión se dicta en audiencia, la alzada se deberá presentar y sustentar inmediatamente, pero en el caso que se notifique por estado, de forma general, serán 3 días para presentarse sustentado. En materia electoral, son 2 días a partir del día siguiente a la notificación.

65. En el presente caso, revisada la información cargada en el sistema Samai de cada uno de los procesos, se encuentra los siguiente:

3.1. Expediente 2023-00175

66. El auto del 1º de junio del 2023 que decretó la medida de suspensión del acto demandado, se notificó por estado, el 7 del mismo mes y año. Los recursos de apelación fueron presentados en las siguientes fechas, según las anotaciones del sistema Samai:

- **Gobernador de Santander:** 9 de junio del 2023
- **Alcalde de Piedecuesta:** 9 de junio del 2023

67. En ese sentido, como la notificación por estado se hizo el 7 de junio del 2023, los recurrentes tenían hasta el 9 del mismo mes y año para presentar el medio de impugnación, pues en el medio de control electoral se tienen 2 días una vez surtida la notificación, al tenor de lo dicho en el numeral 3º del artículo 244 del CPACA²¹. Por tanto, se concluye que fueron oportunos.

²⁰ Modificado por el artículo 64 Ley 2080 de 2021.

²¹ **ARTÍCULO 244. Trámite del recurso de apelación contra autos.**

(...)

3. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien lo proferió, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición. En el medio de control electoral, este término será de dos (2) días.



3.2. Expediente 2023-00216

68. El auto que decretó la medida de suspensión del acto demandado del 28 de junio del 2023, se notificó por estado, el 30 del mismo mes y año.

69. Los recursos de apelación fueron presentados en las siguientes fechas, según las anotaciones del sistema Samai:

- **Gobernador de Santander:** 5 de julio del 2023
- **Alcalde de Piedecuesta:** 5 de julio del 2023

70. En ese sentido, como la notificación por estado se hizo el 30 de junio del 2023, los recurrentes tenían hasta el 5 de julio del mismo año para presentar el medio de impugnación, pues en el medio de control electoral se tienen 2 días una vez surtida la notificación, al tenor de lo dicho en el numeral 3° del artículo 244 del CPACA²². Por tanto, se concluye que fueron oportunos.

3.3. Expediente 2023-00189

71. El auto que decretó la medida de suspensión del acto demandado del 19 de mayo del 2023, se notificó por estado, el 23 de mayo del 2023.

72. Los recursos de apelación fueron presentados en las siguientes fechas, según las anotaciones del sistema Samai:

- **Alcalde de Piedecuesta:** 24 de mayo del 2023
- **Gobernador de Santander:** 25 de mayo del 2023
- **Alcalde de Rionegro:** 26 de mayo del 2023

73. En ese sentido, como la notificación por estado se hizo el 23 de mayo del 2023, los recurrentes tenían hasta el 25 del mismo mes y año para presentar el medio de impugnación, pues en el medio de control electoral se tienen 2 días una vez surtida la notificación, al tenor de lo dicho en el numeral 3° del artículo 244 del CPACA²³. Por tanto, se concluye que las impugnaciones presentadas por el alcalde de Piedecuesta y el gobernador de Santander fueron oportunas.

74. Sin embargo, no ocurre lo mismo respecto de la apelación presentada por el alcalde de Rionegro, pues fue presentada un día después del término que otorga la norma. En consecuencia, será rechazado por extemporáneo.

²² **ARTÍCULO 244. Trámite del recurso de apelación contra autos.**

(...)

3. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien lo profirió, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición. En el medio de control electoral, este término será de dos (2) días.

²³ **Artículo 244. Trámite del recurso de apelación contra autos.**

(...)

3. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien lo profirió, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición. En el medio de control electoral, este término será de dos (2) días.



4. Problema jurídico

75. A partir de los fundamentos de la apelación expuestos se deberá determinar si se revoca, modifica o confirma los autos del Tribunal Administrativo de Santander, en cuanto decretó la medida de la suspensión provisional de la elección de los integrantes del Consejo Directivo de la CDMB en los procesos acumulados.

76. Para solucionar la anterior cuestión, la Sala revisará inicialmente i) la suspensión provisional en materia electoral y ii) el trámite de las recusaciones en corporaciones públicas. Luego se decidirá el caso concreto.

5. La suspensión provisional en materia electoral

77. La Constitución Política de 1991 en su artículo 238 dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos jurídicos de los actos administrativos, precepto desarrollado por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

78. El artículo 229 del CPACA señala que las medidas cautelares proceden en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, por solicitud debidamente fundamentada y agrega que «...podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo».

79. Por su parte, el artículo 231 de la misma codificación precisa que cuando «...se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud».

80. En este orden de ideas, la medida cautelar requiere de: i) solicitud fundamentada que, puede ser del mismo concepto de la violación de la demanda, mediante escrito separado -siempre que se encuentre dentro del término de caducidad de la acción- o, incluso, puede estar integrada en la misma demanda, para lo cual será cuestión que el actor señale con precisión el soporte argumentativo de su petición y ii) al resolver se debe indicar si la violación de las disposiciones invocadas surge de la confrontación entre el acto demandado y las normas superiores alegadas como vulneradas o del estudio de las pruebas allegadas.

81. Finalmente, debe manifestarse que el artículo 229 del CPACA, precisa que la decisión que se adopte para resolver la petición cautelar no implica prejuzgamiento.



6. El trámite de las recusaciones en las corporaciones públicas

82. En cuanto al trámite de las recusaciones en los organismos corporados, es importante señalar que, ante la falta de norma expresa para su instrucción²⁴, se debe aplicar lo dispuesto en el artículo 12 del CPACA, que prevé:

Artículo 12. Trámite de los impedimentos y recusaciones. En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales.

La autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario ad hoc. En el mismo acto ordenará la entrega del expediente.

Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.

La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este artículo.

83. En sentencia de esta Sección, sobre el procedimiento previsto en el artículo 12 citado y su aplicación en las corporaciones autónomas regionales, se precisó:

En primer lugar, sobre la aplicación del artículo 12 del CPACA al trámite de las recusaciones de los miembros de los consejos directivos de las corporaciones autónomas, esta Sección sostuvo²⁵:

“(…) Aunque de una lectura desprevenida del artículo 12 del CPACA parecería desprenderse que dicha norma no resulta aplicable para la resolución de impedimentos y recusaciones presentadas en el marco de las actuaciones administrativas adelantadas por los órganos de dirección y administración de las corporaciones autónomas, toda vez que, dichos cuerpos no tienen un “superior” en el sentido estricto de la palabra y al ser parte de una entidad autónoma tampoco tienen “cabeza del respectivo sector administrativo” que supla la ausencia de superior.

Lo cierto es que una hermenéutica sistemática de la norma permite concluir que aquélla sí tiene aplicación en las actuaciones administrativas, de carácter electoral, que adelantan las corporaciones autónomas regionales.

Esto es así si se tiene en cuenta la autonomía con que la Constitución Política ha dotado a estas entidades, lo cual deviene en una aplicación especial de la regla

²⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta. Rad. No. 11001-03-28-000-2016-00008-00, sentencia de 26 de junio de 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

²⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta. Rad. No. 2016-00008-00, sentencia de 23 de junio de 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro.



contenida en el mencionado artículo.

En efecto, en estos casos al no existir “superior” o “cabeza del respectivo sector administrativo” que pueda resolver los impedimentos o recusaciones presentadas en relación con uno de los integrantes del Consejo Directivo, se colige que a quien corresponde resolver tal circunstancia es, justamente, al resto de los integrantes del señalado cuerpo colegiado. Con ello se garantiza que estas entidades resuelvan sus asuntos sin la interferencia de otra autoridad administrativa, preservando la autonomía constitucionalmente consagrada.” (Negrillas fuera del texto original)

Así las cosas, esta es la norma aplicable por tratarse de una elección no popular adelantada por una corporación autónoma²⁶.

84. En la misma providencia citada, se indicó que, de acuerdo con lo anterior, el trámite para resolver una recusación es el siguiente:

1. Presentado el escrito de recusación, **la actuación administrativa se suspende hasta cuando la recusación sea resuelta**. Con la suspensión del procedimiento administrativo, **se busca que la recusación sea resuelta antes de que el funcionario recusado participe en la actuación correspondiente, en este caso, votar en la elección del director general**.

En este punto debe tenerse en cuenta que si bien la norma no establece que la suspensión deba decretarse a través de una providencia o actuación determinada, lo cierto es que el funcionario recusado **no puede ejercer sus competencias**, bien sea adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas, hasta tanto la recusación sea resuelta.

2. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la formulación de la recusación, el servidor recusado debe manifestar si acepta o no la causal invocada.

3. Surtido el trámite anterior, la autoridad competente debe decidir de plano la recusación dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo, esto es, sin acudir a trámites o procedimientos adicionales.

Finalmente, esta norma establece que la autoridad competente para decidir es el superior jerárquico del recusado, si no lo tuviere, lo será la cabeza del respectivo sector administrativo y, a falta de los anteriores, el Procurador General o Regional, según el caso.

85. La Sala advierte que, los estatutos²⁷ de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga-CDMB, se encuentran contenidos en el Acuerdo 007 de 27 de febrero de 2006-modificado por el Acuerdo 009 de 26 de febrero de 2009-, y en ellos no hay regulación expresa sobre el trámite de los impedimentos y las recusaciones, por lo que resulta aplicable el artículo 12 de la Ley 1437 del 2011.

86. Ahora bien, la Sección Quinta del Consejo de Estado²⁸ se ha pronunciado indicando que los escritos de recusación deben cumplir mínimamente con los siguientes requisitos:

²⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta. Rad. No. 2015-00054-00, sentencia de 4 de agosto de 2016. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

²⁷ Aportados por el actor al presentar la demanda en el proceso Núm. 2023-0216-00.

²⁸ Sección Quinta del Consejo de Estado. Auto del 12 de marzo de 2020. Expediente número 11001-0328-000-2020-00009-00. M.P. Rocío Araújo. Sección Quinta del Consejo de Estado. Sentencia del 3 de



(i) **Identificación del solicitante**, a menos de que exista una justificación seria y creíble del peticionario para mantener la reserva de su identidad, de conformidad con lo establecido en la sentencia C-951 de 2014 de la Corte Constitucional. (...).

(ii) **El señalamiento del servidor público o particular** que ejerce función pública, sobre el que recae el reproche y,

(ii) **Las razones por las que se estima que respecto de aquél existe un conflicto entre el interés particular y el general, las cuales deben estar encaminadas a ilustrar jurídica y probatoriamente si es del caso, la configuración de las causales de impedimento legalmente establecidas.**

En caso de que se verifique la falta de alguno de estos requisitos, no se debe tramitar ni se le atribuye los efectos propios de la recusación, esto es, no se suspende la actuación y por el simple hecho de su presentación no se ve afectado el quórum. Lo anterior, puesto que lo que hacen los miembros del Consejo Directivo es constatar que el escrito reúna los requisitos mínimos formales, y en caso de no encontrarlos acreditados, **de manera motivada** podrán rechazarlo y no darle trámite.

Si el escrito cumple con los requisitos de forma, es procedente tramitarlo y producirá los efectos correspondientes. Ante la falta de reglamentación del trámite de las recusaciones en los estatutos de las corporaciones autónomas regionales, **debe aplicarse lo establecido en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011**, y seguirse el siguiente procedimiento:

1. Presentado el escrito de recusación, la actuación administrativa **se suspende** hasta cuando sea resuelta. Con la suspensión del procedimiento administrativo, se busca que la recusación se decida antes de que el funcionario recusado participe en la actuación correspondiente, en este caso, votar en la elección del director general.
2. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la formulación de la recusación, el servidor recusado debe manifestar **si acepta o no** la causal invocada.
3. Surtido el trámite anterior, la autoridad competente debe **decidir de plano** la recusación dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo, esto es, sin acudir a trámites o procedimientos adicionales.

Finalmente, esta norma establece que la autoridad competente para decidir es el **superior jerárquico del recusado**, si no lo tuviere, lo será la **cabeza del respectivo sector administrativo** y, a falta de los anteriores, el **Procurador General o Regional**, según el caso (Énfasis de la Sala)²⁹.

87. Así las cosas, los escritos de recusación al ser manifestaciones que buscan separar del conocimiento de un determinado asunto a la autoridad que por ley le corresponde tramitarlo y decidirlo, debe, de conformidad con el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, guardar una carga mínima de seriedad que se materializa en el escrito motivado que exige la ley, en determinar el sujeto que lo propone y sobre el que recae, las razones de hecho en que se fundamenta y la causal taxativa en la que se subsume.

septiembre de 2020. Expediente número 11001-03-28-000-2020-00031-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Consejo de Estado Sección Quinta, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, 18 de marzo de 2021, rad. 11001-03-28-000-2019-00084-00 (acum).

²⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 17 de junio de 2021, Rad. No. 11001-03-28-000-2019-00061-00 (Acum.), M.P. Luis Alberto Álvarez Parra



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

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

90. En este punto, se tiene que, sobre el quorum para decidir en la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, el Acuerdo 007 del 27 de febrero de 2006, señala que debe ser más de la mitad de los representantes territoriales de la jurisdicción:

“Artículo 19. **Quorum y votación:** Constituye quorum deliberatorio y decisorio la presencia en el recinto de la sesión de más de la mitad de los representantes legales de las entidades territoriales de la jurisdicción de la corporación.

Los miembros de la Asamblea Corporativa tendrán en sus deliberaciones y decisiones el derecho a un voto por la entidad territorial que representan. Cada miembro de la Asamblea Corporativa solo podrá representar, a efectos de votación, a la entidad territorial de la cual es representante legal, pero podrá delegar su participación en un Secretario de Despacho, mediante acto administrativo de delegación.”.

7. Caso concreto

91. La Sala anticipa que confirmará las decisiones de primer grado que decretaron la suspensión provisional del acto demandado.

92. Se destaca que los reproches presentados en los recursos de apelación, se centran en aducir que las recusaciones presentadas contra algunos de los miembros de la CDMB no cumplen con los requisitos para ser consideradas como tal. Por tanto, fue correcto que se rechazaran.

93. Fundamentalmente, aducen los recurrentes que las recusaciones no contienen las razones concretas por las cuales se presentó conflicto de intereses por parte de los recusados. Además, que los hechos aducidos y las pruebas aportadas no acreditan estas circunstancias.

94. En ese orden, corresponde a esta Sala analizar las recusaciones presentadas, con el fin de determinar si cumplen con los requisitos que ha fijado la jurisprudencia para ser consideradas como tales, esto es, i) la identificación del solicitante; ii) el señalamiento del servidor público y iii) las razones por las que se estima que existe un conflicto de interés particular y el general.



95. De conformidad con lo anterior, se verificará cuál fue el trámite que impartió la corporación a las recusaciones presentadas, para verificar si incumplió el artículo 12 del CPACA, como lo afirmaron los demandantes.

7.1. Recusación presentada por el señor Juan Carlos Reyes Novoa (director de la CDMB)

96. Como se puede observar en el Acta del 19 de mayo del 2023, el señor Juan Carlos Reyes Nova, en su condición de director de la CDMB, recusó a los siguientes miembros de la corporación:

1. Gobernador de Santander
2. Alcalde de Floridablanca,
3. Alcalde de Girón,
4. Alcalde de Piedecuesta,
5. Alcalde de Vetas,
6. Alcalde de Charta,
7. Alcalde de Bucaramanga,
8. Alcalde de Rionegro,
9. Alcalde de Suratá,
10. Alcalde de California,
11. Alcalde de Matanza,
12. Alcalde de Tona y
13. Alcalde de El Playón

97. En su sentir, a dichos entes territoriales se les ha adelantado procesos sancionatorios ambientales iniciados por la CDMB, y sus representantes fueron debidamente vinculados a dichos trámites. En ese orden, consideró que las recusaciones son procedentes y citó la causal contenida en el artículo 11 de la Ley 1437 del 2011, tener «interés particular y directo en la regulación, gestión, control o decisión del asunto». Particularmente, indicó lo siguiente:

“La CDMB les ha iniciado sendos procesos administrativos sancionatorios ambientales a las mencionadas entidades territoriales, en los que los representantes legales de las mismas han sido debidamente vinculados a través de los correspondientes autos de apertura de los referidos procesos, por el reiterado incumplimiento de sus obligaciones ambientales, en los que sus representantes legales (Gobernador y Alcaldes) podrían verse afectados como servidores públicos por incurrir en eventuales acciones u omisiones que atenten contra el medio ambiente y los recursos naturales renovables, que les puede acarrear acciones judiciales de repetición o procesos de responsabilidad fiscal, por los daños y perjuicios que deban resarcir integralmente, a cargo inicialmente de la entidad territorial que representan, y en favor de esta Autoridad Ambiental, razón suficiente para recusar su participación en esta Asamblea Corporativa, toda vez que sus intereses, por la vinculación directa o indirecta a dichos procesos Administrativos Ambientales, podría afectar las decisiones que en esta Asamblea se tomen, incluso pretendiendo favorecer el resultado de dichos procesos.

*Con lo anterior los servidores públicos recusados y/o sus delegados podrían estar incursos en la causal descrita en el artículo 11 de la ley 1437 de 2011 como “Tener **interés particular y directo** en la regulación, **gestión, control o decisión del asunto**”. (Negrilla fuera del texto)*



98. Con base en lo anterior, solicitó que los miembros recusados se abstuvieran de participar en la elección de los cuatro (4) alcaldes que integran el Consejo Directivo de la CDMB y que se remitiera a la Procuraduría General de la Nación el expediente administrativo con las recusaciones para que las resolviera.

99. Como prueba para soportar los trámites sancionatorios ambientales, presentó una certificación expedida por el coordinador de la oficina de dichos procesos de la CDMB.

100. Así, como se puede apreciar, la recusación presentada cumple con los requisitos formales para ser tramitada como tal porque se identifica al solicitante y a los servidores públicos que estarían incurso en el conflicto de intereses y la sustentó.

101. Por otro, explica las razones por las cuales se configura la causal de recusación que reclama, la cual, a su juicio, está dada por el hecho de que los recusados, como representantes de las entidades territoriales, han sido vinculados a procesos sancionatorios ambientales adelantados por la propia CDMB, lo que podría llevar a «favorecer el resultado de dichos procesos».

102. Bajo ese entendido y sin efectuar ningún análisis de fondo al respecto, se observa que la recusación cumple con **los requisitos de forma** para que se imparta el trámite respectivo³⁰.

103. Lo anterior cobra mayor relevancia si se tiene que trece (13) de los catorce (14) miembros fueron recusados lo que sin duda afectaba el *quórum* deliberatorio y decisorio³¹. En ese orden, se ha debido cumplir con el trámite legal previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 del 2011, contrario a que los recusados se pronunciaran respecto de si los argumentos que fundaban la recusación resultaban procedentes, pues con ello se apartaron de la revisión formal del escrito para adentrarse al fondo del mismo, para lo cual carecerían de competencia.

104. En efecto, los argumentos de los recurrentes según los cuales los recusados no pueden confundirse con las entidades que representan, realmente configuran un aspecto de fondo que no podía ser objeto de análisis en esa instancia del proceso electoral, sino que, por virtud del legislador, le correspondía a la procuraduría, de conformidad con el trámite consagrado en la norma citada en el párrafo anterior.

³⁰ Se recalca que esta Sección ha concluido que en ciertos casos la recusación no cumple con los requisitos formales, porque no tienen una sustentación adecuada que la identifique como tal. Se puede observar el caso en el que se analizó la nulidad del acto de elección del Director General de CORMACARENA. Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 17 de junio del 2021. Rad. 11001-03-28-000-2020-00009-00 Acum. MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

³¹ Consejo de Estado – Sección Quinta. Sentencia de 04 de agosto de 2016. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Radicación 2015-00054-00- «Así, siempre que no se afecte el quorum para decidir, la recusación debe ser resuelta por los demás miembros del cuerpo colegiado, todo con el fin de evitar, de un lado, que se comprometa la objetividad que se pide en una actuación administrativa electoral y, de otro, que se sacrifique la autonomía de la Corporación Autónoma Regional».



105. En ese orden, es claro que ninguno de los recusados tenía la competencia para decidir sobre la situación de los demás miembros de la asamblea, porque cada uno de ellos se encontraba en la misma situación (recusados). Por tanto, se insiste, se ha debido adelantar el trámite previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 del 2011.

106. En este punto valga la pena resaltar que la asamblea, al decir que las recusaciones no cumplieron con los requisitos formales, se basó en la sentencia de la Sección Quinta del 18 de marzo de 2021, con magistrada ponente Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez radicados 11001-03-28-000-2019-00084-00 y 11001-03-28-000-2020-00024-00, caso en el que, en efecto, se estudió una solicitud que no contaba con la explicación suficiente para ser tratada como recusación.

107. Sin embargo, se advierte que esa situación es distinta a la del presente asunto, pues la recusación presentada por el director general de la CDMB contra 13 de sus miembros sí estuvo fundamentada, al margen de que sus argumentos de fondo tengan o no prosperidad.

108. Así lo dijo esta Sección en la misma providencia citada por la asamblea:

Ahora, se aclara que esta exigencia es predicable en un plano formal, pues no es necesario que la recusación tenga vocación de prosperidad o que se anticipe su resolución para que pueda producir los efectos señalados por el legislador en el artículo 12 del CPACA; y son precisamente esos ingredientes propios de la estructura del petitorio los que la Sala extraña del escrito presentado por el señor Yesid Navas Peñaranda el 29 de octubre de 2019, y que impiden que pueda ser tenido formalmente como una recusación y, por ende, que su sola presentación apareje la suspensión del trámite eleccionario o el apartamiento temporal de la persona contra la cual se dirige la censura mientras se decide su viabilidad. (Resalta la Sala).

7.2. Recusación presentada por Ana Francisca Coronado Gómez.

109. En su condición de alcaldesa de Suratá, recusó al gobernador de Santander y al señor Javier Alonso Villamizar Suárez como alcalde encargado del municipio de Suratá. A su juicio, los mencionados miembros de la asamblea incurrieron en las siguientes causales de impedimento, tal como obra en el acta demandada:

Los recusados se encuentran incurso en varias causales contenidas en el artículo 11 de la ley 1437 de 2011, esto es, ***"Tener interés particular y directo en la regulación, gestión, control o decisión del asunto"***, ***"Ser alguno de los interesados en la actuación administrativa: representante, apoderado, dependiente, mandatario o administrador de los negocios del servidor público"*** y ***"Haber sido recomendado por el interesado en la actuación para llegar al cargo que ocupa el servidor público"***.

110. Manifestó que el gobernador tenía interés en apartarla del cargo, lo cual hizo por medio de la Resolución 3173 del 2023, en la cual dio cumplimiento a la decisión de la contraloría de Santander de suspenderla del cargo y nombró al secretario de salud departamental, es decir, uno de sus subalternos.

111. En ese orden, puso de presente que lo pretendido por el gobernador es separarla del cargo e impedirle actuar en la asamblea, pues no pertenece a su



grupo político. Así, consideró que, al haber nombrado a una persona bajo su cargo en el puesto de alcalde de Suratá, podría tener mayor votación al momento de elegir al consejo directivo. Puntualmente dijo lo siguiente:

Advierto con total franqueza, que las actuaciones surtidas por el ente de control, obedecen estrictamente a una persecución política, ya que, no pertenezco al grupo político o misma línea del hoy removido de su cargo de contralor departamental, Fredy Anaya Martínez, como tampoco del gobernador de Santander, siendo evidente su afán desenfrenado por atentar contra mis derechos, para éste tener llano el camino e imponer sus propios intereses respecto a la convocatoria de asamblea corporativa de la CDMB.

(...)

Pues bien, el gobernador al designar alcalde encargado a uno de sus subalternos (Secretario de Salud Departamental), tendrá en la votación para elegir los 4 alcaldes que integrarán el consejo directivo de la CDMB para la vigencia 2023, además de su voto el de dos municipios más, si se tiene en cuenta que el actual alcalde del municipio de Girón, fue designado por el mismo gobernador, habiéndose desempeñado recientemente como Secretario de Planeación Departamental.

112. Así, pidió que se suspendiera la elección de los miembros del consejo directivo y que, en caso de que se afectara el *quórum* decisorio, se remitiera la recusación a la procuraduría, como lo dispone el artículo 12 de la Ley 1437 del 2011.

113. Como pruebas que soportan la recusación aportó: i) el documento que acredita que es alcaldesa de Suratá; ii) la resolución por medio de la cual la contraloría departamental la suspendió de su cargo y iii) el acto por medio del cual el gobernador designó al señor Villamizar Suárez como alcalde encargado.

114. En ese orden, se concluye que la recusación cumplió con los requisitos formales, pues tiene la identificación del solicitante, el funcionario y las razones por las cuales se presentó un conflicto de interés. Ahora, como se explicará, la asamblea de la corporación la tramitó y la rechazó.

115. Ello es así, pues al escuchar la recusación en el recinto, el gobernador de Santander nombró a la alcaldesa de California como presidenta ad hoc. Acto seguido, se le dio la palabra al alcalde encargado de Suratá para que se pronunciara sobre el escrito presentado y manifestó que había sido designado como burgomaestre por virtud de un acto que goza de presunción de legalidad y, por tanto, está en la obligación de cumplir con sus deberes del cargo.

116. Además, también se le dio la palabra al gobernador de Santander, quien manifestó que la recusación en su contra debía ser rechazada.

117. Así, la presidenta ad hoc hizo un llamado a los miembros de la asamblea para que votaran si decidían rechazar las recusaciones, ante lo cual, la mayoría de los miembros, sin presencia de los recusados, decidieron en ese sentido.



118. En ese orden, aunque en principio la Sala advierte que estas recusaciones tuvieron un trámite al interior de la corporación, no se puede olvidar que existió una previamente, presentada por el director general de la CDMB, en la cual se habían recusado a 13 de los 14 miembros, como ya se explicó.

119. Así, aunque esta Sección ha dicho que las recusaciones formuladas en las corporaciones autónomas pueden resolverse por los demás miembros siempre que no afecte el quórum³², lo cierto es que la asamblea ha debido advertir que en la que presentó el director general de la entidad sí afectó las mayorías para deliberar y decidir, de conformidad con los estatutos, lo cual impedía proseguir con la elección demandada, pues por virtud del artículo 12 del CPACA, ha debido remitirse a la procuraduría.

120. En ese orden, se reitera que, aunque la recusación presentada por Ana Francisca Coronado Gómez tuvo un trámite, de todas formas, se imponía cumplir con el artículo 12 del CPACA, pues no se podía seguir con la elección demandada hasta que la procuraduría no decidiera la recusación que afectó el quórum decisorio y deliberatorio de la corporación.

7.3. Recusación presentada por Yulia Moraima Rodríguez Esteban

121. En su condición de alcaldesa de Girón, recusó al gobernador de Santander y al alcalde encargado de Girón, pues a su juicio, incurrieron en las siguientes causales:

Los recusados se encuentran incurso en varias causales contenidas en el artículo 11 de la ley 1437 de 2011, esto es, ***“Tener interés particular y directo en la regulación, gestión, control o decisión del asunto”, “Ser alguno de los interesados en la actuación administrativa: representante, apoderado, dependiente, mandatario o administrador de los negocios del servidor público” y “Haber sido recomendado por el interesado en la actuación para llegar al cargo que ocupa el servidor público”.***

122. El fundamento de la recusación consistió en señalar que el gobernador tenía interés directo en mantener al señor Javier Orlando Acevedo Beltrán, alcalde encargado de Girón, pese a que el 14 de febrero de 2023, la gobernación fue notificada del fallo de tutela que profirió la Sección Cuarta del Consejo de Estado³³ por medio de la cual suspendió transitoriamente los efectos del acto administrativo que encargó al señor Acevedo Beltrán y, en consecuencia, como restablecimiento de los derechos vulnerados ordenó que se nombrara a la elegida por voto popular como burgomaestre de Girón para lo que restaba del periodo 2023.

123. Por tanto, indicó que, de esa manera, el gobernador tendrá más votos a su favor para la elección de los 4 miembros del Consejo Directivo de la CDMB, en los siguientes términos.

³² Consejo de Estado – Sección Quinta. Sentencia de 04 de agosto de 2016. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Radicación 2015-00054-00- «Así, siempre que no se afecte el quorum para decidir, la recusación debe ser resuelta por los demás miembros del cuerpo colegiado, todo con el fin de evitar, de un lado, que se comprometa la objetividad que se pide en una actuación administrativa electoral y, de otro, que se sacrifique la autonomía de la Corporación Autónoma Regional».

³³ Radicado número 11001-03-15-000-2022-05676-00.



Debemos tener en cuenta que el gobernador de Santander al permitir que el alcalde encargado de Girón (S.), quien es de público conocimiento se desempeñó como secretario de planeación en el gobierno departamental que preside el señor Mauricio Aguilar, tendrá en la votación para elegir los 4 alcaldes que integrarán el consejo directivo de la CDMB para la vigencia 2023, además de su voto el de dos (2) municipios más, si se tiene en cuenta que el actual alcalde encargado del municipio de Surata (S.) también fue designado por el mismo gobernador, y a la fecha se desempeña como Secretario de Salud Departamental.

124. Bajo esa óptica, es claro que esta recusación también cumple con los requisitos formales, pues tiene la identificación del solicitante, el funcionario y las razones por las cuales se presentó un conflicto de interés.

125. Ahora, tal como se hizo con la anterior recusación, la asamblea le dio trámite. Así, la presidenta ad hoc designada dio la palabra al alcalde de Girón recusado, quien manifestó que rechazaba la recusación.

126. Entonces, se procedió a votar si se rechazaba la recusación presentada contra el mencionado alcalde y el gobernador, ante lo cual, la mayoría de los miembros de la corporación, sin presencia de los recusados, decidió en ese sentido.

127. Así, al igual que lo dicho en la recusación anterior, la Sala advierte que aunque se dio trámite a la presentada por la señora Yulia Moraima Rodríguez Esteban, lo cierto es que la asamblea olvidó que previo a ello se había presentado otra recusación que afectó el quórum decisorio y deliberatorio que cumplió con los requisitos formales para ser tramitada como tal, por lo que, de conformidad con el artículo 12 del CPACA, debió ser remitida a la procuraduría y esto impedía continuar con la elección demandada.

128. Finalmente, en cuanto al argumento del alcalde de Piedecuesta, cuando afirmó que no se podía determinar la incidencia en el trámite de las recusaciones porque no se cuenta con los estatutos de la CDMB en el expediente, la Sala precisa que el demandante del proceso 2023-0216-00 allegó dichos estatutos, por lo que sí se cuenta con este documento en el plenario.

129. En todo caso, se destaca que, de conformidad con el acto acusado, a la sesión en la cual se declaró la elección que se cuestiona acudieron catorce (14) miembros de los cuales trece (13) fueron recusados, lo que impone concluir con facilidad que el *quorum* sí fue afectado.

8. Conclusión

130. Por lo explicado en esta providencia, la Sala confirmará las decisiones del 19 de mayo del 2023³⁴, 1° de junio del 2023³⁵ y 28 de junio del 2023³⁶, por medio

³⁴ Expediente 2023-00189.

³⁵ Expediente 2023-00175.

³⁶ Expediente 2023-00216.



del cual el Tribunal Administrativo de Santander decretó la medida de suspensión provisional de la elección demandada.

131. Lo anterior por cuanto se evidencia que la asamblea del CDMB, debió impartir el trámite del artículo 12 de la Ley 1437 del 2011 a las recusaciones formuladas contra varios de sus miembros, ya que cumplieron con los requisitos formales que ha establecido la jurisprudencia de esta Sección.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

III. RESUELVE:

PRIMERO: Confirmar las decisiones del 19 de mayo del 2023, 1° de junio del 2023, y del 28 de junio del 2023 en cuanto el Tribunal Administrativo de Santander decretó la medida de suspensión provisional del Acta del 19 de mayo del 2023 en lo relacionado con la elección de los miembros del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, periodo 2023, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: Rechazar por extemporáneo el recurso de apelación presentado por el alcalde de Rionegro en el expediente 2023-00189, según lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO: Exhortar al Tribunal Administrativo de Santander para que, en adelante, cumpla con lo establecido por el legislador en el inciso final del artículo 277 del CPACA, en el sentido de resolver en una misma providencia la admisión de la demanda y la suspensión provisional, previo a correr traslado de la misma conforme lo ordena la norma.

CUARTO: Ejecutoriada esta decisión, **devolver** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

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

