

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL - Admisión de la demanda contra la elección de director general de la Corporación Autónoma Regional del Cesar / SUSPENSION PROVISIONAL - Negada por cuanto el demandante omitió cumplir con la carga de sustentar la solicitud de medida cautelar**

Corresponde a la Sala analizar si están comprobados, en esta etapa procesal, los cargos que alega el demandante, y en caso afirmativo, si desde este momento se vislumbra que aquellos son de tal entidad que impongan al juez electoral la necesidad de suspender los efectos jurídicos del acto cuya legalidad se estudia. En ese orden, corresponde a la Sala verificar: (i) si se hayan probados los supuestos de hecho en los que el actor fundamenta la solicitud de la medida cautelar, y (ii) efectuar el análisis jurídico pertinente que permita verificar la materialización de los requisitos que conduzcan a la suspensión provisional. El artículo 231 del C.P.A.C.A. prevé dos eventos en los cuales es viable decretar la suspensión provisional de un acto, así: “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, [primer evento] cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o [segundo evento] del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.” Estos dos supuestos son disimiles, pues la ocurrencia de uno u otro dependerá de las circunstancias particulares del caso puesto a consideración del juez. En efecto, en el primer evento, se autoriza la suspensión provisional del acto cuando “la violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas”, es decir, cuando del examen del acto acusado y de las normas que se consideran infringidas se concluya que existe una vulneración al ordenamiento jurídico. Al respecto, cabe recordar que en la actualidad, ya no es necesario que la violación sea ostensible como exigía el derogado Decreto 01 de 1984, sino que la nueva codificación avala que el juez efectúe un verdadero análisis que permita no solo amparar en forma idónea y eficaz los derechos e intereses en juego sino hacer del mecanismo cautelar el recurso judicial efectivo que el legislador quiso implementar en nuestro ordenamiento. Por su parte, el segundo evento en el cual es posible decretar la suspensión provisional del acto acusado, ocurre cuando la violación surge “del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud”. Sin embargo, en el caso concreto, la Sala observa que no se sustentó debidamente la medida cautelar, puesto que en dicha solicitud, contenida en la demanda. En el sub judice el demandante omitió cumplir con la carga de sustentar la solicitud de la medida cautelar, toda vez que no precisó las normas violadas con base en las cuales la Sala debía adelantar el estudio de la suspensión provisional del acto demandado, ni hizo remisión al concepto de violación explicado en la demanda.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION QUINTA**

**Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO**

**Bogotá, D.C., tres (3) de marzo de dos mil dieciséis (2016)**

**Radicación número: 11001-03-28-000-2016-00027-00**

**Actor: ALVARO LUIS CASTILLA FRAGOZO**

**Demandado: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CESAR**

## **Referencia: ADMISION DE DEMANDA Y ESTUDIO DE SUSPENSION PROVISIONAL**

Procede la Sala a pronunciarse sobre: (i) la admisibilidad de la demanda de nulidad electoral (artículo 139 del C.P.A.C.A.) presentada contra el acto de designación del señor Kaleb Villalobos Brochel, como Director General de la Corporación Autónoma Regional del Cesar -en adelante CORPOCESAR-, contenido en el Acuerdo 014 de 4 de noviembre de 2015, expedido por el Consejo Directivo de este ente autónomo; y, (ii) la solicitud de suspensión provisional de dicho acto.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1.1. La demanda**

Mediante escrito presentado el 18 de diciembre de 2015 el demandante, en nombre propio, solicitó la nulidad del Acuerdo 014 de 4 de noviembre de 2015, expedido por el Consejo Directivo de CORPOCESAR, por el cual fue designado como Director General de dicha entidad el señor Kaleb Villalobos Brochel, para el período institucional comprendido entre el 1 de enero de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2019.

A juicio del actor, el acto de designación demandado debe ser anulado por los siguientes motivos:

(i) *“Desconocimiento de la normatividad legal vigente aplicable al procedimiento de convocatoria y elección de Director General de la Corporación Autónoma del Cesar <<CORPOCESAR>>”*. Bajo este cargo el actor sostuvo que en la designación del Director General de CORPOCESAR para el período institucional 2016-2019 no se aplicó el Decreto 2555 de 1997 que regula el procedimiento general para elegir los Directores Generales de las CAR.

En concreto, el demandante señaló que el Acuerdo 011 de 14 de septiembre de 2015, en el cual se encontraba contenida la convocatoria para la designación del Director General de este ente autónomo para el período institucional 2016-2019, violó el artículo 2 del Decreto 2555 de 1997 porque *“(...) no [se] aplicó el procedimiento regulado por [este] Decreto (...) vigente, que estableció un término de diez (10) y no de cinco (5) días para la inscripción y presentación de los documentos de los aspirantes.”*

Así mismo, censuró que la publicación del aviso de la convocatoria se haya realizado en un diario que no tuviera circulación regional o nacional, como se explica con mayor precisión en el siguiente cargo, actuación que en sentir del actor desconoció los principios de transparencia, publicidad e igualdad.

De igual manera reprochó, sin invocar fundamento normativo alguno, que en la convocatoria no se hubiera establecido *“un examen, entrevista, plan de gestión, o un mismo informe de gestión del actual Director y candidato electo”*.

Consecuentemente, según el actor, estas supuestas irregularidades derivadas de la falta de aplicación del Decreto 2555 de 1997 a la actuación que concluyó con la expedición del acto *sub judice* otorgaron mayores ventajas al demandado, quien para ese momento ejercía el cargo de Director General de CORPOCESAR, sobre las demás personas que participaron en el procedimiento de designación.

Por último, señaló que la convocatoria y procedimiento de designación de este cargo fue adelantado con fundamento en el Decreto 2011 de 2006, cuyos efectos fueron suspendidos provisionalmente por el Consejo de Estado mediante auto de 27 de mayo de 2011, motivo por el cual recobró vigencia el Decreto 2555 de 1997.

(ii) *“Vulneración del principio de publicidad del procedimiento”*: En este cargo el actor consideró que en la designación del Director General de CORPOCESAR para el período institucional 2016-2019 se violaron los artículos 2 y 4 del Acuerdo 011 de 14 de septiembre de 2015, en lo relacionado con las reglas de publicidad del aviso de convocatoria.

En ese sentido sostuvo que de acuerdo con los mencionados artículos el aviso de convocatoria debía ser publicado en un diario de amplia circulación nacional y/o regional, en un lugar visible en la sede principal de CORPOCESAR y en su página web.

Sin embargo, dicho aviso fue publicado en el diario “El Pílon”, el cual circula únicamente en el departamento del Cesar. Por lo tanto, según el demandante, no se podía considerar que este medio tuviera una circulación regional dado que el concepto de región tiene un espectro más amplio que el departamental.

Adicionalmente, reprochó que el aviso de convocatoria no se hubiera publicado en la sede de CORPOCESAR.

Por último, censuró que en la publicación del aviso de convocatoria realizada en el diario “El Pílon” no se hubiera incluido el cronograma de actividades para el

desarrollo del procedimiento de designación del Director General de CORPOCESAR para el período institucional 2016-2019.

(iii) *“Irregularidad en la designación del Director General de CORPOCESAR Ad-Hoc”*: El demandante fundamentó este cargo en la falta de competencia del Consejo Directivo de CORPOCESAR para designar un Director Ad-Hoc, a través del Acuerdo 011 de 14 de septiembre de 2015, con el fin de ordenar los gastos de publicación requeridos para llevar a cabo el procedimiento de designación del Director General de CORPOCESAR para el período institucional 2016-2019.

Así mismo, cuestionó el impedimento supuestamente presentado por el demandado, en su calidad de Director General, que dio origen a la designación de un Director General Ad-Hoc, dado que de haberlo presentado se entendería que el señor Villalobos estaba actuando como candidato dentro del procedimiento para la designación del Director General de CORPOCESAR para el período institucional 2016-2019, antes de que éste hubiera iniciado formalmente.

En ese sentido, indicó que al carecer el Director General de CORPOCESAR de superior jerárquico, este impedimento no podía ser resuelto por el Consejo Directivo de este ente autónomo sino que debía ser conocido por la Procuraduría Regional de Cesar según lo dispuesto en el C.P.A.C.A. y el numeral 15 del artículo 75 del Decreto 262 de 22 febrero de 2000.

(iv) *“Irregularidad en la conformación del quórum deliberatorio y decisorio - Audiencia privada”*: En esta censura el actor alegó que durante el procedimiento para la designación del Director General de CORPOCESAR para el período institucional 2016-2019 se integró irregularmente el Comité del Consejo Directivo encargado de estudiar y evaluar las hojas de vidas de los candidatos, el cual fue creado en el Capítulo III del Acuerdo 011 de 14 de septiembre de 2015, dado que en la convocatoria no fueron previstas reglas sobre el quórum deliberatorio y decisorio de este Comité, razón por la cual las decisiones tomadas por éste debían ser adoptadas por todos sus miembros.

Además, el demandante sostuvo que la verificación de las hojas de vida se realizó por fuera del término de los dos (2) días hábiles siguientes a la fecha de cierre de inscripciones y recepción de hojas de vida y soportes, previsto en el Acuerdo 011 de 14 de septiembre de 2015.

Por último, cuestionó que la deliberación del Consejo Directivo de CORPOCESAR para la designación del Director General de este ente autónomo para el período

2016-2019 se realizó en sesión privada, a pesar de que esta parte señaló que el Acuerdo 011 de 14 de septiembre de 2015 preveía que se debía llevar a cabo en audiencia pública.

(v) “*Procedimiento adelantado por fuera del cronograma previamente establecido*”: En este último cargo el actor señaló que el acto demandado debe ser anulado porque el procedimiento para la designación del Director General de CORPOCESAR para el período institucional 2016-2019 fue realizado por fuera de los términos establecidos en el cronograma de la convocatoria, circunstancia que fue reprochada por la Procuraduría General del Cesar mediante la formulación de un control de advertencia.

(vi) En el concepto de la violación, el actor invocó la infracción del parágrafo 2 del artículo 28 de la Ley 99 de 1993, modificado por la Ley 1263 de 2008, sobre la competencia *ratione temporis* del Consejo Directivo para designar el Director General de la CAR, según el cual el procedimiento de elección de este cargo debe realizarse en el trimestre inmediatamente anterior al inicio del período institucional respectivo.

En ese orden de ideas sostuvo que la falta de competencia del Consejo Directivo se materializó debido a que el Acuerdo 011 de 2015, por medio del cual este órgano reglamentó la designación del Director General para el período institucional 2016-2019, fue expedido el 14 de septiembre, es decir por fuera del marco temporal señalado en la norma en comento.

## **1.2. Remisión por competencia**

Debido a que la demanda de nulidad electoral fue interpuesta por el señor Castilla ante el Tribunal Administrativo del César, este último, mediante auto de 25 de enero de 2016, ordenó su remisión a la Sección Quinta del Consejo de Estado.<sup>1</sup>

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

La Sala es competente para resolver sobre la admisión de la demanda y la solicitud de suspensión provisional del acto de elección, por lo dispuesto en el inciso final del artículo 277 del C.P.A.C.A. y el numeral 4 del artículo 149 del mismo estatuto.

### **2.2. Sobre la admisión de la demanda**

---

<sup>1</sup> Folios 67 a 68.

De cara al escrito de la demanda, compete a la Sala pronunciarse sobre su admisión.

Para efectos de admitir la demanda electoral, es preciso verificar el cumplimiento de los requisitos formales indicados en el artículo 162 del C.P.A.C.A., los anexos relacionados en el artículo 166, la constatación de no haber incurrido en una indebida acumulación de causales de nulidad objetivas y subjetivas, según lo señalado en el artículo 281 *Ibidem*, si es del caso, y su presentación en el plazo previsto en el literal a) del numeral 2 del artículo 164 del mismo Código.

La demanda que ocupa la atención de la Sala se ajusta formalmente a las exigencias de los referidos artículos 162 y 166 *Ibidem*, pues están debidamente designadas las partes, las pretensiones fueron formuladas de manera clara y precisa, se narran los hechos que la fundamentan, se identificaron las normas que se consideran violadas, se desarrolló el concepto de la violación y se explicó por qué, según el criterio del demandante, la elección del Director General de CORPOCESAR está viciada de nulidad.

En efecto, el actor considera que en el procedimiento para la designación del Director General de CORPOCESAR para el período institucional 2016-2019 se incurrieron en distintas irregularidades por las cuales el acto *sub judice* debe ser anulado, las cuales fueron referidas en el capítulo 1.1 de esta providencia.

Asimismo, es de anotar que: i) con el libelo se anexaron y solicitaron pruebas, ii) se suministraron las direcciones para las notificaciones personales de las partes, y iii) la demanda puesta a consideración de la Sala se fundamenta, únicamente, en reproches de tipo objetivo.

Igualmente, con ocasión de la solicitud previa realizada por el demandante,<sup>2</sup> la cual fue respondida por CORPOCESAR mediante oficio ABL-2016-21 de 21 de enero de 2016,<sup>3</sup> obra en el expediente copia auténtica del acto acusado<sup>4</sup>, es decir, del Acuerdo 014 de 4 de noviembre de 2015, mediante el cual el Consejo Directivo de CORPOCESAR designó al demandado como Director General de este ente autónomo, para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2019.

Finalmente, es de anotar que la demanda atendió el plazo que concede el literal a) del numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A., que indica:

---

<sup>2</sup> Folio 10.

<sup>3</sup> Folio 61.

<sup>4</sup> Folios 62 a 64.

*“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral, el término será de treinta (30) días. Si la elección se declara en audiencia pública el término se contará a partir del día siguiente; en los demás casos de elección y en los de nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1 del artículo 65 de este Código.*

*En las elecciones o nombramientos que requieren confirmación, el término para demandar se contará a partir del día siguiente a la confirmación.”*

Así las cosas, como el acto demandado es del 4 de noviembre de 2015 y la demanda fue radicada el 18 de diciembre siguiente<sup>5</sup>, se concluye que esta se presentó en tiempo, pues entre una y otra fecha transcurrieron 29 días.

Aunque en el expediente no reposa constancia acerca de la publicación del acto acusado y la norma en cita exige que la caducidad de la acción se cuente después de la publicación del mismo, es claro que si contando el término de caducidad desde la expedición del acto acusado la demanda está en término, por obvias razones, también lo está si se cuenta desde su publicación que se entiende posterior a su expedición.

Adicionalmente, se observa que al final del acto demandado se manifiesta lo siguiente *“NOTA: A la fecha de suscribir el presente acuerdo, se deja constancia que el Presidente del Consejo Directivo Sr. Gobernador Luis Alberto Monsalvo Gnecco, pese a los constantes requerimientos para firmar el documento no fue suscrito por el mismo. Por tanto se procede conforme a lo acordado en la sesión de Consejo Directivo del día 22 de diciembre de 2015, de que el presente acuerdo sería firmado por una comisión conformada por tres consejeros que fueron designados en la misma sesión“*, según lo cual el acto fue suscrito con posterioridad a la fecha de su supuesta expedición, por lo que, con mayor razón, se concluye que la demanda fue presentada dentro del término previsto en el literal a) del numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A.

Por lo expuesto, la demanda **se admitirá**.

### **2.3. Sobre la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto acusado**

La suspensión provisional se gobierna actualmente por lo dispuesto en el artículo 231 del C.P.A.C.A. en estos términos:

---

<sup>5</sup> Folio 10.

**“ARTICULO 231.** *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. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.”*

Según lo allí dispuesto, existe la posibilidad de que en forma cautelar se suspendan los efectos jurídicos de los actos administrativos de naturaleza electoral, cuando se cumplan las siguientes exigencias: (i) que así lo pida la parte actora en la demanda o con escrito anexo a la misma; (ii) que la infracción al ordenamiento jurídico surja de la valoración que se haga al confrontar el acto con las normas invocadas por el actor; y, (iii) que para ello pueden emplearse los medios de prueba aportados por el interesado.

Además, la apreciación jurídica que se hace al decidir sobre la medida cautelar, que por supuesto es provisional, **no constituye prejuzgamiento** ni impide que al fallar el caso, el operador judicial asuma una posición distinta, dado que con el transcurrir de la actuación procesal es factible que el arribo de nuevas pruebas o la presentación de nuevos argumentos, persuadan al juez de resolver en sentido contrario al que *ab initio* se adoptó.

### **2.3.1. Trámite de la solicitud en el caso bajo estudio**

En el texto de la demanda, el actor solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto demandado en los siguientes términos:

*“7.1. Como quiera que existe suficiente evidencia probatoria documental de la flagrante vulneración del orden jurídico legal, constitucional y reglamentario originada dentro del proceso de convocatoria y selección que dio origen a la elección del Doctor Kaleb Villalobos Broche, como director general de CORPOCESAR, período 016 (sic) - 2019, solicito a usted de conformidad con lo autorizado por los artículos 231 y 277 del CPACA, la siguiente medida cautelar:*

*7.2. La suspensión provisional del acto administrativo acusado contenido en el Acuerdo 014 del 4 de Noviembre de 2015, mediante la (sic) cual el Consejo Directivo dispuso la elección del Doctor KALEB VILLALOBOS BROCHEL, como Director General de la Corporación Autónoma del Cesar <<CORPOCESAR>>”.*

Por auto de 09 de febrero de 2016, el Consejero Ponente ordenó comunicar la solicitud de medida cautelar al demandado; al Consejo Directivo de



CORPOCESAR, a través de su Presidente; a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público. El traslado de la solicitud de la medida cautelar se surtió por el término de tres días, en atención a lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 110 del C.G.P.<sup>6</sup>

Durante el término de traslado fueron recibidos los memoriales presentados por el Agente del Ministerio Público<sup>7</sup>, el apoderado judicial del demandado<sup>8</sup> y el Secretario General de CORPOCESAR.<sup>9</sup>

Mediante escrito presentado el 16 de febrero de 2016, el **demandado** Villalobos Brochel, a través de apoderado judicial, solicitó negar la medida cautelar de suspensión provisional del acto por el cual fue designado como Director General de CORPOCESAR para el período institucional 2016-2019.

En relación con el primer cargo, relacionado con el desconocimiento del Decreto 2555 de 1997 en el procedimiento previsto en el Acuerdo 011 de 14 de septiembre de 2015, por el cual el Consejo Directivo reguló la convocatoria para la designación del cargo, la parte demandada afirmó que dicho decreto fue derogado por el Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015, mediante el cual se realizó la compilación de las normas expedidas por el Gobierno Nacional en materia del sector ambiente y desarrollo sostenible. Así mismo, citó jurisprudencia de esta Sección en la que se reconoce el régimen de autonomía de las CAR en el procedimiento para la designación de sus Directores Generales.

Respecto al segundo cargo, fundado en la violación de las reglas de publicidad del aviso de convocatoria previstas en el Acuerdo 011 de 14 de septiembre de 2015, el apoderado del señor Villalobos indicó que el diario “El Pilón”, en el cual se realizó la publicación del aviso, tiene una circulación regional y nacional, para lo cual allegó una certificación en dicho sentido; y que el aviso fue publicado en un lugar visible de la sede principal de CORPOCESAR, según la certificación del Secretario del Consejo Directivo de este ente autónomo allegada al proceso.

En lo concerniente al tercer cargo, sobre la supuesta falta de competencia del Consejo Directivo para designar en el Acuerdo 011 de 14 de septiembre de 2015 un Director General Ad-Hoc con el fin de ordenar los gastos de publicación

---

<sup>6</sup> **“ARTÍCULO 110. TRASLADOS.** *Cualquier traslado que deba surtirse en audiencia se cumplirá permitiéndole a la parte respectiva que haga uso de la palabra.*

*Salvo norma en contrario, todo traslado que deba surtirse por fuera de audiencia, se surtirá en secretaría por el término de tres (3) días y no requerirá auto ni constancia en el expediente. Estos traslados se incluirán en una lista que se mantendrá a disposición de las partes en la secretaría del juzgado por un (1) día y correrán desde el siguiente.”*

<sup>7</sup> Folios 86 a 96.

<sup>8</sup> Folios 100 a 159.

<sup>9</sup> Folios 97 y 98.

requeridos para realizar el procedimiento de designación, el apoderado del señor Villalobos manifestó que esta designación “(...) correspondió a una determinación funcional del Consejo Directivo de Corpocezar (...) y con el fin de realizar un proceso transparente, se dispuso hacerlo conforme a los demás principios de moralidad, igualdad, eficacia y economía expuestos en el artículo 1 del referido acuerdo.” Agregó que para garantizar los mencionados principios el Secretario del Consejo Directivo invitó a la Procuradora Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública a participar en dicho procedimiento. Por último, concluyó que no se encuentra evidencia respecto de que el señor Villalobos haya actuado como candidato antes de que iniciara el procedimiento para la designación del Director General de CORPOCESAR para el período 2016-2019, en el cual se inscribieron 31 candidatos con igualdad de oportunidades, transparencia e imparcialidad.

Sobre el cuarto cargo, relativo a la indebida integración del Comité encargado de la revisión y evaluación de las hojas de vida, la parte demandada expuso que no hubo tal irregularidad, como lo demuestra el acta de verificación de hojas de vida realizada por el Comité el 14 de octubre de 2015 y la correspondiente planilla de asistencia. Sin embargo, no expuso ninguna justificación respecto de la ausencia de la firma de uno de los miembros de dicho Comité en dichos documentos. Así mismo agregó que el demandante no aportó las pruebas que soportan la afirmación según la cual la deliberación para la designación del Director General fue realizada de manera secreta. En todo caso, aclaró que la publicidad del procedimiento fue garantizada mediante las actuaciones previas a la designación.

En lo referente al quinto cargo, censura en la que se cuestionó que el procedimiento de designación fue realizado por fuera del término previsto en el cronograma inicial, la parte demandada afirmó que la única actuación que se excedió dicho término fue la designación del Director General. Sin embargo, explicó que el cronograma inicial fue modificado mediante el Acuerdo 013 de 14 de octubre de 2015, en el cual se señaló que la designación se realizaría el 4 de noviembre de 2015, en atención a la circular N. 8000-2-33907 de 6 de octubre de 2015, en la cual el Ministerio del Medio Ambiente invitó a los Consejos Directivos de las CAR a llevar a cabo los procedimientos de elección de sus Directores Generales después del 25 de octubre de 2015, fecha de la elección popular de las autoridades locales.

Por último, el apoderado del señor Villalobos explicó que durante el procedimiento de designación no se violó la competencia *ratione temporis* prevista en el párrafo 2 del artículo 28 de la Ley 99 de 1993, modificado por la Ley 1263 de

2008, según la cual éste debe realizarse en el trimestre inmediatamente anterior al inicio del período institucional respectivo, porque si bien el Acuerdo 011 de 2015 fue expedido el 14 de septiembre de 2015, el procedimiento de selección realmente inició con la publicación del aviso de convocatoria, la cual se efectuó el 1 de octubre del mismo año.

A través de escrito presentado el 16 de febrero de 2016 el **Secretario del Consejo Directivo de CORPOCESAR** presentó escrito en el que manifestó que *“[l]a respuesta [de la solicitud de medida cautelar] se encuentra proyectada, pero no ha sido posible su revisión y suscripción por parte del señor Gobernador, puesto que se encuentra en comisión por fuera de la ciudad cumpliendo compromisos programados con antelación. Por ende, y ante lo perentorio de los términos, se dificulta dar respuesta dentro del plazo otorgado.”* Luego, por correo electrónico y en físico, por fuera de la oportunidad procesal pertinente, el Presidente del Consejo Directivo de este ente autónomo presentó escrito en el cual solicitó negar la solicitud de suspensión provisional, el cual no será tenido en cuenta dada su extemporaneidad.

El **Agente del Ministerio Público**, mediante escrito presentado el 15 de febrero de 2016, solicitó negar la medida cautelar. Respecto a cada uno de los cargos de la demanda la Vista Fiscal manifestó que su estudio no puede ser adelantado en esta etapa procesal.

### **2.3.2. Caso concreto**

Corresponde a la Sala analizar si están comprobados, en esta etapa procesal, los cargos que alega el demandante, y en caso afirmativo, si desde este momento se vislumbra que aquellos son de tal entidad que impongan al juez electoral la necesidad de suspender los efectos jurídicos del acto cuya legalidad se estudia.

En ese orden, corresponde a la Sala verificar: (i) si se hayan probados los supuestos de hecho en los que el actor fundamenta la solicitud de la medida cautelar, y (ii) efectuar el análisis jurídico pertinente que permita verificar la materialización de los requisitos que conduzcan a la suspensión provisional.

El artículo 231 del C.P.A.C.A. prevé dos eventos en los cuales es viable decretar la suspensión provisional de un acto, así: *“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, [primer evento] cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas*

como violadas o **[segundo evento]** del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.” Estos dos supuestos son disimiles, pues la ocurrencia de uno u otro dependerá de las circunstancias particulares del caso puesto a consideración del juez.

En efecto, en el **primer evento**, se autoriza la suspensión provisional del acto cuando “la violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas”, es decir, cuando del examen del acto acusado y de las normas que se consideran infringidas se concluya que existe una vulneración al ordenamiento jurídico.

Al respecto, cabe recordar que en la actualidad, ya no es necesario que la violación sea ostensible como exigía el derogado Decreto 01 de 1984, sino que la nueva codificación avala que el juez efectúe un verdadero análisis que permita no solo amparar en forma idónea y eficaz los derechos e intereses en juego sino hacer del mecanismo cautelar el recurso judicial efectivo que el legislador quiso implementar en nuestro ordenamiento.

Por su parte, el **segundo evento** en el cual es posible decretar la suspensión provisional del acto acusado, ocurre cuando la violación surge “del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud”.

Sin embargo, en el caso concreto, la Sala observa que no se sustentó debidamente la medida cautelar, puesto que en dicha solicitud, contenida en la demanda, el actor se limitó a afirmar lo siguiente:

*“7.1. Como quiera que existe suficiente evidencia probatoria documental de la flagrante vulneración del orden jurídico legal, constitucional y reglamentario originada dentro del proceso de convocatoria y selección que dio origen a la elección del Doctor Kaleb Villalobos Broche, como director general de CORPOCESAR, período 016 (sic) - 2019, solicito a usted de conformidad con lo autorizado por los artículos 231 y 277 del CPACA, la siguiente medida cautelar:*

*7.2. La suspensión provisional del acto administrativo acusado contenido en el Acuerdo 014 del 4 de Noviembre de 2015, mediante la (sic) cual el Consejo Directivo dispuso la elección del Doctor KALEB VILLALOBOS BROCHEL, como Director General de la Corporación Autónoma del Cesar <<CORPOCESAR>>”.*

En relación con la necesidad de motivar la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto demandado, la Sala tuvo recientemente la oportunidad de pronunciarse en el siguiente sentido:

*“Conviene precisar, que el actor propuso en el escrito de demanda la solicitud de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto acusado únicamente en los siguientes términos:*

*“Honorable Magistrado, solicitamos que decrete la suspensión provisional de los actos administrativos contenidos en el Acuerdo N. 118 de fecha diciembre 18 de 2015, expedido por el Consejo Superior de la Universidad de Córdoba por el cual se designa al señor Jairo Torres Oviedo como rector de la Universidad de Córdoba, Código 0045, Grado 20, para un periodo de tres años, a partir del 19 de diciembre de 2015` y el Acta de Posesión de fecha diciembre 18 de 2015 `Por el cual el señor Jairo Torres Oviedo, toma posesión del cargo de rector de la Universidad de Córdoba, Código 0045, Grado 20, designado por el Acuerdo No. 118 de fecha diciembre 18 de 2015”.*

*Resulta evidente que la parte demandante omitió cumplir con la carga de sustentar su petición de suspensión provisional y tampoco anunció que para estos efectos la Sala se remitiera a los fundamentos de la demanda, situación que impone que su solicitud sea desestimada pues, el incumplimiento de este requisito deviene en el desconocimiento de las razones normativas y fácticas por las cuales se pretende que los efectos jurídicos del acto de designación acusado deben ser suspendidos.*

*En este mismo sentido, la Sala en providencia de 9 de abril de 2015, precisó:*

*“Pues bien, esta Sección en diferentes oportunidades ha dejado claro que sustentar de manera precisa la solicitud de suspensión provisional obedece a expresa exigencia legal. Ello toma mayor relevancia cuando se controvierte un acto que declara una elección, es decir, que otorgó el derecho a una persona de acceder al ejercicio de un cargo. Para que sean suspendidos sus efectos la oposición a la norma debe surgir bien de la confrontación o por el examen de las pruebas que se acompañen con tal fin. A tal estudio no puede accederse cuando la petición carece de soporte.*

*Tal estado de cosas impone que el numeral segundo del auto del 30 de enero de 2015 proferido por el Tribunal Administrativo del Cauca que decretó la suspensión provisional del acto acusado sea revocado para, en su lugar, negar la medida cautelar solicitada”.*

*De acuerdo con lo expuesto la Sala admitirá la demanda y negará la solicitud de suspensión provisional requerida.”<sup>10</sup>*

Al igual que en el caso citado, en el *sub judice* el demandante omitió cumplir con la carga de sustentar la solicitud de la medida cautelar, toda vez que no precisó las normas violadas con base en las cuales la Sala debía adelantar el estudio de la suspensión provisional del acto demandado, ni hizo remisión al concepto de violación explicado en la demanda.

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2016-00014-00. Auto de 18 de febrero de 2016.

Por lo anteriormente expuesto, se

### III. RESUELVE

**PRIMERO: ADMITIR** la demanda de nulidad electoral presentada contra el acto de designación del señor Kaleb Villalobos Brochel, como Director General de CORPOCESAR, contenido en el Acuerdo 014 de 4 de noviembre de 2015, expedido por el Consejo Directivo de este ente autónomo. En consecuencia se dispone:

1. **NOTIFICAR** a Kaleb Villalobos Brochel y a su apoderado judicial, de conformidad con el literal a) del numeral 1 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, a la dirección electrónica obrante a folios 74 y 112, respectivamente, del expediente.<sup>11</sup>
2. **NOTIFICAR** personalmente al del Consejo Directivo de CORPOCESAR, a través de su Presidente, y a su apoderado, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, a las direcciones electrónicas obrantes a folio 177 del expediente.<sup>12</sup>
3. **NOTIFICAR** personalmente al señor Agente del Ministerio Público ante esta Sección como lo dispone el numeral 3 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.
4. **NOTIFICAR** por estado a la parte actora.
5. **INFORMAR** a la comunidad la existencia del proceso como lo ordena el numeral 5 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.
6. **COMUNICAR** esta providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por medio del buzón electrónico, la cual si así lo decide podrá intervenir en la oportunidad prevista en los artículos 277 y 279 de la Ley 1437 de 2011.

**SEGUNDO: NO DECRETAR** la suspensión provisional solicitada por el demandante, con fundamento en los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

---

<sup>11</sup> De conformidad con el inciso final del numeral 3º del artículo 291 del C.G.P. cuando se conozca la dirección electrónica de quien deba ser notificado, la notificación podrá remitirse por el Secretario por medio de correo electrónico, el anterior trámite constituye notificación personal para todos los efectos legales.

<sup>12</sup> De conformidad con el inciso final del numeral 3º del artículo 291 del C.G.P. cuando se conozca la dirección electrónica de quien deba ser notificado, la notificación podrá remitirse por el Secretario por medio de correo electrónico, el anterior trámite constituye notificación personal para todos los efectos legales.

**TERCERO: RECONOCER** al señor Juan Manuel Claros Useche, identificado con C.C. N. 1.136.880.975 de Bogotá y T.P. N. 236.707 del C.S. de la J., como apoderado judicial del señor Kaleb Villalobos Brochel, conforme a los términos y condiciones del poder conferido obrante a folio 99.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

**LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ**  
Presidente

**ROCIO ARAUJO OÑATE**  
Consejero

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero  
Con aclaración de voto

**ACLARACION DE VOTO**  
Consejero: **ALBERTO YEPES BARREIRO**

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta Sección, me permito exponer las razones por las cuales aclaro el voto respecto de la decisión adoptada en el auto de la referencia de no decretar la medida cautelar por su indebida sustentación.

En el auto aprobado por decisión mayoritaria de la Sala, se afirma que “(...)en el sub judice el demandante omitió cumplir con la carga de sustentar la solicitud de la medida cautelar, toda vez que no precisó las normas violadas con base en las cuales la Sala debía adelantar el estudio de la suspensión provisional del acto demandado, ni hizo remisión al concepto de violación explicado en la demanda.”

En el presente caso, el actor solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto demandado en los siguientes términos:

*“7.1. Como quiera que existe suficiente evidencia probatoria documental de la flagrante vulneración del orden jurídico legal, constitucional y reglamentario originada dentro del proceso de convocatoria y selección que dio origen a la elección del Doctor Kaleb Villalobos Broche, como director general de CORPOCESAR, período 016 (sic) - 2019, solicito a usted de conformidad con lo autorizado por los artículos 231 y 277 del CPACA, la siguiente medida cautelar:*

*7.2. La suspensión provisional del acto administrativo acusado contenido en el Acuerdo 014 del 4 de Noviembre de 2015, mediante la (sic) cual el Consejo Directivo dispuso la elección del Doctor KALEB VILLALOBOS BROCHEL, como Director General de la Corporación Autónoma del Cesar <<CORPOCESAR>>”.*

A pesar de que el demandante no realizó una remisión expresa al concepto de la violación, los demás integrantes de la Sala no debieron perder de vista que al descorrer el traslado de dicha solicitud el demandado, el Consejo Directivo de CORPOCESAR y el Agente del Ministerio Público consideraron que la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto *sub judice* había sido solicitada con base en los mismos fundamentos expuestos en el texto de la demanda, razón por la cual se pronunciaron respecto de cada uno de los cargos allí propuestos.

Por lo tanto, considero que no se hubiera violado el debido proceso y el derecho a la contradicción de las partes y sujetos procesales vinculados al presente proceso, si en la providencia se hubiese realizado el estudio de la solicitud de la medida cautelar con fundamento en los cargos contenidos en el concepto de la violación de la demanda.

En todo caso, considero que en esta etapa procesal el actor no demostró con suficiencia los vicios censurados contra el acto por el cual se designó al señor Kaleb Villalobos Brochel como Director General de CORPOCESAR, razón por la cual comparto la decisión de no decretar la suspensión provisional de sus efectos.

En los términos anteriores dejo plasmadas las razones por las cuales aclaro la decisión aprobada por la mayoría de la Sala.

Fecha ut supra,

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
**Consejero de Estado**