



Radicado: 11001-03-28-000-2019-00061-00

11001-03-28-000-2019-00062-00

11001-03-28-000-2019-00089-00

Demandante: Andrés Ricardo Sánchez Quiroga y otros

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

**Magistrado Ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

Bogotá D.C., seis (6) de marzo de dos mil veinte (2020)

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 11001-03-28-000-2019-00061-00  
11001-03-28-000-2019-00062-00  
11001-03-28-000-2019-00089-00  
**Demandante:** ANDRÉS RICARDO SÁNCHEZ QUIROGA Y OTROS  
**Demandado:** DORIS BERNAL CÁRDENAS como directora general de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía para el período 2020-2023

**Tema:** acumulación.

**AUTO**

---

Se pronuncia el Despacho sobre la acumulación de los procesos de nulidad electoral contra el acto de elección de la directora general de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía para el período 2020-2023.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. LAS DEMANDAS**

**1.1.1. EXPEDIENTE 2019-00061-00**

**(i) Planteamientos**

El señor ANDRÉS RICARDO SÁNCHEZ QUIROGA, en nombre propio, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral (art. 139 CPACA) con las siguientes pretensiones:

“DECLARAR la NULIDAD del Acuerdo 200-3-2-19-005- del 30 de octubre del año 2019, por medio del cual el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia –Corporinoquia-, designó a la Ingeniera de Sistemas DORIS BERNAL CÁRDENAS como Directora General para el periodo comprendido entre el primero de enero del año 2020 y el treinta y uno de diciembre del año 2023.

ORDENAR al Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia – Corporinoquia-, realizar un nuevo procedimiento tendiente a elegir al Director General para el periodo constitucional 2020-2023”.



Radicado: 11001-03-28-000-2019-00061-00

11001-03-28-000-2019-00062-00

11001-03-28-000-2019-00089-00

Demandante: Andrés Ricardo Sánchez Quiroga y otros

El concepto de violación lo fundó, en síntesis, en que el proceso de elección culminó sin que se le diera el trámite adecuado a las recusaciones presentadas contra 11 de los 16 miembros de del Consejo Directivo de la CAR.

## **(ii) Trámite**

La demanda fue presentada el 15 de noviembre de 2019 y se acompañó con la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

Por medio de auto de 20 de noviembre de 2019 se ordenó correr traslado de la medida cautelar a la demandada, quien se pronunció en la oportunidad legal al respecto.

Mediante auto de 12 de diciembre de 2019 se admitió la solicitud de nulidad electoral y se decretó la pretendida medida cautelar. Esta decisión se notificó personalmente a la demandada mediante correo electrónico del 16 de enero de 2020 (fl. 569).

Con auto de 6 de febrero de 2019 la Sala resolvió no reponer la suspensión provisional.

En providencia de 20 de febrero de 2020 el Despacho ponente resolvió remitir el expediente a la Secretaría de la Sección Quinta para que permaneciera allí, con el fin de proceder luego al estudio de una eventual acumulación.

### **1.1.2. EXPEDIENTE 2019-00062-00**

#### **(i) Planteamientos**

También en este radicado el señor ANDRÉS RICARDO SÁNCHEZ QUIROGA, en nombre propio, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral (art. 139 CPACA) con las siguientes pretensiones:

“DECLARAR la NULIDAD del Acuerdo 200-3-2-19-005- del 30 de octubre del año 2019, por medio del cual el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia –Corporinoquia-, designó a la Ingeniera de Sistemas DORIS BERNAL CÁRDENAS como Directora General para el periodo comprendido entre el primero de enero del año 2020 y el treinta y uno de diciembre del año 2023.

ORDENAR al Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia – Corporinoquia-, realizar un nuevo procedimiento tendiente a elegir al Director General para el periodo constitucional 2020-2023”.

El concepto de violación lo fundó, en síntesis, en que la demandada no cumplió con el requisito de experiencia relacionada, pues las “certificaciones aportadas no corresponden al desarrollo de actividades ambientales”, una de ellas fue emitida por una empresa de su esposo, y por ende de ella también, y fueron avaladas con base en citas jurisprudenciales descontextualizadas.



Radicado: 11001-03-28-000-2019-00061-00

11001-03-28-000-2019-00062-00

11001-03-28-000-2019-00089-00

Demandante: Andrés Ricardo Sánchez Quiroga y otros

Lo anterior, sumado a lo que considera una indebida injerencia del gobernador del Casanare, como presidente del Consejo Directivo, con miras a favorecer la elección de la accionada, quien fuera su subalterna poco antes de concretar su aspiración a la CAR.

## **(ii) Trámite**

La demanda fue presentada el 15 de noviembre de 2019 y se acompañó con la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

Por medio de auto de 22 de noviembre de 2019 se ordenó correr traslado de la medida cautelar a la demandada, quien se pronunció en la oportunidad legal al respecto.

Mediante auto de 12 de diciembre de 2019 se admitió la solicitud de nulidad electoral y se denegó la pretendida medida cautelar. Esta decisión se notificó personalmente a la demandada mediante correo electrónico del 16 de enero de 2020 (fl. 516).

En providencia de 14 de febrero de 2020 el Despacho ponente resolvió remitir el expediente a la Secretaría de la Sección Quinta para que permaneciera allí, con el fin de proceder luego al estudio de una eventual acumulación.

### **1.1.3. EXPEDIENTE 2019-00089-00**

#### **(i) Planteamientos**

E señor GONZALO RAMOS ROJAS, en nombre propio, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral (art. 139 CPACA) con la siguiente pretensión:

“Que se declare la nulidad de la elección del Director General de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía –CORPORINOQUÍA- DORIS BERNAL CÁRDENAS para el período 2020-2023 contenida en el acuerdo No. 200-3-2-19-005 del 30 de octubre de 2019”.

El concepto de violación lo fundó, en síntesis, en que la demandada, en contravía de los estatutos y del reglamento de la CAR, no cumplió con el requisito de experiencia relacionada, pues las “certificaciones aportadas no corresponden al desarrollo de actividades ambientales”, aunado a que una de ellas fue emitida por una empresa de su esposo.

Adicionalmente, puso de manifiesto que no se resolvieron debidamente las cuestiones atinentes a los conflictos de intereses y recusaciones planteadas durante el proceso electoral.

#### **(ii) Trámite**

La demanda fue presentada el 10 de diciembre de 2019. Fue admitida por medio de auto de 16 de diciembre de 2019, notificado a la demandada mediante correo electrónico del 17 de enero de 2020.



En providencia de 18 de febrero de 2020 el Despacho ponente resolvió remitir el expediente a la Secretaría de la Sección Quinta para que permaneciera allí, con el fin de proceder luego al estudio de una eventual acumulación.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. COMPETENCIA

El Despacho es competente para resolver sobre la acumulación de procesos por lo dispuesto en los artículos 125 y 282 del CPACA y el numeral 3º del artículo 149 del mismo estatuto. Además, con ocasión de lo dispuesto en el artículo 13 del Acuerdo No. 80 del 12 de marzo de 2019 –Reglamento del Consejo de Estado–, según el cual el conocimiento de los asuntos electorales radica en la Sección Quinta.

### 2.2. ACUMULACIÓN

El artículo 282 del CPACA dispone los requisitos que hacen procedente la acumulación de procesos de nulidad electoral, figura procesal que en forma específica es regulada dentro del procedimiento especial y propio de dicho medio de control, por lo que valga aclarar que para los restantes procesos contencioso administrativos hay que remitirse a la normas del Código General del Proceso en sus artículos 148 y siguientes, en virtud de lo ordenando por el artículo 306 del CPACA.

La norma en cita, esto es, el artículo 282 del CPACA impone al operador de la nulidad electoral que debe fallar en una sola sentencia los procesos que se incoen contra el acto de designación, cuando la demanda se fundamente en hechos constitutivos de causales subjetivas, es decir, aquellos atinentes a vicios o falta de requisitos y de calidades del elegido o nombrado o por incurrir en inhabilidades **siempre y cuando** se refieran a un **mismo demandado** (inc. 2, art. 282). Lo mismo se predica de aquellas fundadas en las denominadas causales objetivas, relacionadas con irregularidades en el trámite electoral. Dicha normativa es del siguiente tenor:

“Artículo 281. Improcedencia de acumulación de causales de nulidad objetivas y subjetivas. En una misma demanda no pueden acumularse causales de nulidad relativas a vicios en las calidades, requisitos e inhabilidades del elegido o nombrado, con las que se funden en irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio.

La indebida acumulación dará lugar a la inadmisión de la demanda para que se presenten de manera separada, sin que se afecte la caducidad del medio de control.

Artículo 282. Acumulación de procesos. Deberán fallarse en una sola sentencia los procesos en que se impugne un mismo nombramiento, o una misma elección cuando la nulidad se impetre por irregularidades en la votación o en los escrutinios.

Por otra parte, también se acumularán los procesos fundados en falta de requisitos o en inhabilidades cuando se refieran a un mismo demandado.



En el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos, vencido el término para contestar la demanda en el proceso que llegue primero a esta etapa, el Secretario informará al Magistrado Ponente el estado en que se encuentren los demás, para que se proceda a ordenar su acumulación.

En los juzgados administrativos y para efectos de la acumulación, proferido el auto admisorio de la demanda el despacho ordenará remitir oficios a los demás juzgados del circuito judicial comunicando el auto respectivo.

La decisión sobre la acumulación se adoptará por auto. Si se decreta, se ordenará fijar aviso que permanecerá fijado en la Secretaría por un (1) día convocando a las partes para la diligencia de sorteo del Magistrado Ponente o del juez de los procesos acumulados. Contra esta decisión no procede recurso. El señalamiento para la diligencia se hará para el día siguiente a la desfijación del aviso.

Esta diligencia se practicará en presencia de los jueces, o de los Magistrados del Tribunal Administrativo o de los Magistrados de la Sección Quinta del Consejo de Estado a quienes fueron repartidos los procesos y del Secretario y a ella podrán asistir las partes, el Ministerio Público y los demás interesados.

La falta de asistencia de alguna o algunas de las personas que tienen derecho a hacerlo no la invalidará, con tal que se verifique la asistencia de la mayoría de los jueces o Magistrados, o en su lugar del Secretario y dos testigos”.

Conviene acotar que el artículo 281 *ejusdem* establece la Improcedencia de la acumulación de causales de nulidad objetivas y subjetivas. Sin embargo, también se debe advertir que tal restricción opera respecto de las elecciones por voto popular, de suerte que no tiene cabida en procesos como el de la referencia, en los que la designación la define un cuerpo colegiado. Sobre el particular, atiende el criterio desarrollado por esta Sección, así:

“... esta Sección ha entendido que *“la imposibilidad de acumular en una misma demanda causales de nulidad por vicios en las calidades, requisitos e inhabilidades del elegido o nombrado (causales subjetivas), con causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y escrutinio (causales objetivas), **no opera en las demandas en que se impugne la legalidad de actos de nombramiento y de elección por cuerpos colegiados.**”* (Subrayas y negritas fuera de texto)

En efecto, a partir de la interpretación sistemática de los artículos 281 y 282 del CPACA la Sección Quinta<sup>2</sup> ha señalado que en los procesos de nulidad electoral dirigidos contra nombramientos y elecciones **distintas** a las originadas en el voto popular es posible la acumulación de procesos en los que se invoquen tanto causales subjetivas como objetivas de nulidad, así como las generales de anulación de los actos administrativos.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 19 de septiembre de 2013, radicado N° 110010328000201200051-00, 11001-03-28-000-2012-00052-00 110010328000201200057-00 Acumulado. CP. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>2</sup> Ver, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2016-00033-00. Auto de 17 de marzo de 2016; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2015-00031-00. Auto del 3 de marzo de 2016; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2016-0007. Auto del 26 de enero de 2016; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2015-00041-00. Auto del 3 de diciembre de 2015.



Lo anterior, comoquiera que la finalidad de la norma es evitar lo que en el pasado ocurría con los procesos electorales en que se juzgaba la validez de las elecciones populares admitiendo simultáneamente cargos de nulidad por causales subjetivas y objetivas, lo que generó que la suerte de los cargos de nulidad electoral subjetivos, que tradicionalmente se fallan de una manera mucho más expedita, estuviera atada a la de los objetivos, en los que por su complejidad, los tiempos son mucho mayores.

Por la misma razón, en casos como este, **no es procedente la aplicación de la norma sub examine**, pues se llegaría al absurdo de tener que expedir dos sentencias, una en la que se resuelvan los cargos subjetivos y otra, en la que se desaten los objetivos o de casuales generales de anulación, cuando pueden y deben resolverse en una misma. Lo anterior, en contravía de los principios de eficacia y celeridad que deben gobernar las actuaciones judiciales y de la seguridad jurídica que también podría resultar comprometida si se abre el espacio a decisiones encontradas<sup>3</sup>.

Dentro de ese contexto, observa el Despacho que en los procesos radicados con los números 11001-03-28-000-2019-00061-00, 11001-03-28-000-2019-00062-00 y 11001-03-28-000-2019-00089-00 se pretende la NULIDAD del Acuerdo 200-3-2-19-005- del 30 de octubre del año 2019, por medio del cual el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia –Corporinoquia-, designó a **DORIS BERNAL CÁRDENAS** como directora general de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía para el período 2020-2023.

Las demandas se contraen a aspectos que gravitan en torno al cumplimiento del requisito de experiencia por parte de la demandada, el trámite de recusaciones y conflictos de intereses planteados en el curso del proceso de elección, así como la presunta injerencia del entonces gobernador del Casanare para favorecerla. Se trata de causales objetivas y subjetivas, que, como se evidenció, pueden ser tramitadas bajo la misma cuerda procesal, razón por la cual se decretará su acumulación.

Por otro lado, *“para determinar a cuál de los procesos deben acumularse los otros para que sigan la misma cuerda procesal, valga recordar que tal parámetro se regenta por la fecha de la notificación personal al demandado del auto admisorio de la demanda, por cuanto ello permite determinar cuál de dichos procesos llegó primero a la etapa de contestación de la demanda y que conforme con el artículo 282 en su inciso tercero dispone que sea el vencimiento del término para contestar demanda el punto máximo posible para dar viabilidad a la acumulación de procesos”*<sup>4</sup>.

Siguiendo esa línea, se tiene que en el proceso 2019-00061-00 el auto admisorio se notificó a la demandada el 16 de enero de 2020 (fl. 569); en el 2019-00062-00, también el 16 de enero de 2020 (fl. 516); y en el 2019-00089-00, el 17 de enero de 2020 (fl. 26).

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, M. P. Alberto Yepes Barreiro, 5 de marzo de 2019, radicación número: 11001-03-28-000-2018-00608-00 (acu.).

<sup>4</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, 22 de noviembre de 2018, radicación número: 11001-03-28-000-2018-00080-00 (acu.).



Radicado: 11001-03-28-000-2019-00061-00

11001-03-28-000-2019-00062-00

11001-03-28-000-2019-00089-00

Demandante: Andrés Ricardo Sánchez Quiroga y otros

Bajo ese entendido, se tendrá como expediente principal el 2019-00061-00, por ser en el que primero venció el término para contestar la demanda y, además, el primero que se radicó. Esto último, tomando en consideración que la admisión de la demanda del proceso 2019-00062-00 se notificó en la misma fecha.

De acuerdo con lo anterior, dado que se encuentran reunidos los presupuestos legales para tal efecto, el Despacho encuentra que es viable la acumulación de los procesos 11001-03-28-000-2019-00062-00 y 11001-03-28-000-2019-00089-00 al proceso con radicación 11001-03-28-000-2019-00061-00.

En consecuencia se adoptarán las medidas consagradas en el artículo 282 del CPACA, en cuanto a la fijación del respectivo aviso y la práctica de diligencia de sorteo de ponente para el día siguiente a la desfijación del mismo.

En mérito de lo expuesto, se

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- DECRETAR** la acumulación de los procesos de nulidad electoral 11001-03-28-000-2019-00062-00 y 11001-03-28-000-2019-00089-00 al proceso 11001-03-28-000-2019-00061-00, todos en contra de la ciudadana **DORIS BERNAL CÁRDENAS** como directora general de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía para el período 2020-2023.

**SEGUNDO.- ORDENAR** a la Secretaría que fije aviso en los términos del artículo 282 del CPACA, convocando a la diligencia de sorteo del Magistrado Ponente, la cual se practicará al día siguiente de su desfijación, a las diez de la mañana (10:00 a.m.).

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.**

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Magistrada