



Bogotá D.C., 28 de enero de 2022  
**Concepto No. 2022- 01- NE – 015**

Doctor  
**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado Ponente  
Sección Quinta  
E. S. D.

**RADICACIÓN: 11001-03-28-000-2022-00003-00**  
**DEMANDANTE: GABRIEL ANTONIO PENILLA SÁNCHEZ**  
**DEMANDADO: ACTO DE ELECCIÓN DEL SEÑOR JULIO CÉSAR GÓMEZ SALAZAR COMO DIRECTOR DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE RISARALDA - CARDER-.**

Respetado Magistrado:

Dentro del término concedido mediante Auto del 17 de enero de 2022, intervengo como Agente del Ministerio Público en el trámite de solicitud de medida cautelar de suspensión provisional del acto de elección del señor **JULIO CÉSAR GÓMEZ SALAZAR**, como Director de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda - **CARDER-**, en los mismos términos del concepto 2022-01-NE-015, en el marco del proceso 11001-03-28-000-2022-00002-00, por tratarse de un caso con identidad fáctica, personal y de pretensiones.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. Hechos

1.1.1. Mediante Acuerdo No. 10 del 23 de octubre de 2019, el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda -**CARDER-** ordenó la apertura del proceso de selección y designación del Director General de la



Corporación para el periodo institucional 2020 - 2023, reguló la convocatoria, adoptó el procedimiento y estableció el respectivo cronograma.

1.1.2. El día 6 de febrero de 2020, **GABRIEL ANTONIO PENILLA SÁNCHEZ**, persona admitida como candidato a la Dirección de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda **-CARDER-** para el período 2020-2023, presentó recusación contra los siguientes miembros del Consejo Directivo de la Corporación:

RECUSADOS	CONDICIÓN
<b>Víctor Manuel Tamayo Vargas</b>	Gobernador del Departamento de Risaralda y Presidente del Consejo Directivo de CARDER
<b>Diego Alonso Mejía Vásquez</b> <b>Germán Calle Zuluaga</b>	Representante de los Gremios Suplente
<b>Sebastián Mejía Gaviria</b>	Representante de los gremios
<b>John Jairo Soto Hurtado</b>	Alcalde del municipio de la Celia
<b>Alberto Rivera Cifuentes</b>	Alcalde del municipio de Marsella y su delegado
<b>Adrián Bedoya Cano</b>	Alcalde del municipio de Santuario y su delegado
<b>Jorge Mario Medina Galeano</b>	Alcalde del municipio de Mistrató
<b>Eduardo Cuenut y su suplente</b>	Representantes de las comunidades negras

1.1.3. El 26 de febrero de 2020, **JUAN MANUEL ÁLVAREZ VILLEGAS**, en su condición de ciudadano, presentó recusación contra los siguientes miembros del Consejo Directivo de la Corporación:

RECUSADOS	CONDICIÓN
<b>Víctor Manuel Tamayo Vargas</b>	Gobernador del Departamento de Risaralda y Presidente del Consejo Directivo de CARDER
<b>Diego Alonso Mejía Vásquez</b> <b>Germán Calle Zuluaga</b>	Representante de los Gremios Suplente
<b>Sebastián Mejía Gaviria</b>	Representante de los gremios



<b>John Jairo Soto Hurtado</b>	Alcalde del municipio de La Celia
<b>Alberto Rivera Cifuentes</b>	Alcalde del municipio de Marsella y su delegado
<b>Adrián Bedoya Cano</b>	Alcalde del municipio de Santuario y su delegado
<b>Jorge Mario Medina Galeano</b>	Alcalde del municipio de Mistrató

1.1.4. El día 1° de junio de 2020, el Procurador General de la Nación **negó la recusación presentada por PENILLA SÁNCHEZ** y, mediante Auto de la misma fecha, **en el caso de la recusación presentada por ÁLVAREZ VILLEGAS**, resolvió estarse a lo resuelto en la radicación IUS E-2020-009018-IUC D-2020-144639.

1.1.5. El 24 de julio de 2020, nuevamente **GABRIEL ANTONIO PENILLA SÁNCHEZ**, persona admitida como candidato a la Dirección de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda **-CARDER-** para el periodo 2020-2023, presentó recusación contra los siguientes miembros del Consejo Directivo de la Corporación:

<b>RECUSADOS</b>	<b>CONDICIÓN</b>
- Víctor Manuel Tamayo Vargas y su delegado - Javier Darío Marulanda y sus delegados	- Gobernador del Departamento de Risaralda y Presidente del Consejo Directivo de CARDER. - Gobernador encargado del Departamento de Risaralda y Presidente del Consejo Directivo de CARDER.
Diego Alonso Mejía Vásquez – principal- Germán Calle Zuluaga –suplente-	Representantes de los Gremios
Sebastián Mejía Gaviria y su suplente	Representante de los gremios
Carlos Alberto Maya López o su delegado	Alcalde del municipio de Pereira



<b>William David Soto Ramírez o su delegado</b>	Alcalde del municipio de Guática
<b>Jorge Mario Medina Galeano o su delegado</b>	Alcalde del municipio de Mistrató
<b>Eduardo Cuenut y su suplente</b>	Representante de las comunidades negras

**1.1.6.** El 25 de julio de 2020, mediante Acuerdos Nos. 008, 009, 010, 011, 012, 013 y 014, el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda decidió negar la recusación contra los consejeros **Federico Cano Franco** – Delegado del Gobernador-; **Diego Alonso Mejía Vásquez** –Representante Gremios-; **Sebastián Mejía Gaviria** –Representante Gremios-; **Eduardo Cuenut** – Representante comunidades negras-; **Carlos Alberto Maya López** –Alcalde de Pereira-; **Jorge Mario Medina Galeano** –Alcalde de Mistrató- y **William David Soto Ramírez** –Alcalde de Guática-.

**1.1.7.** El día 25 de julio de 2020, mediante Acuerdo No. 015, **JULIO CESAR GÓMEZ SALAZAR** fue elegido como Director General de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda **-CARDER-** para el periodo 2020-2023.

**1.1.8.** Los ciudadanos **MICHEL WADIH KAFRUNI MARÍN** y **JUAN MANUEL ÁLVAREZ VILLEGAS**, interpusieron ante el Consejo de Estado, acción de nulidad electoral en contra del Acuerdo número 015 del 25 de julio de 2020, proferido por el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda **-CARDER-**, por medio del cual se eligió como Director General de la entidad, al señor **JULIO CÉSAR GÓMEZ SALAZAR** para el periodo 2020-2023.

**1.1.9.** El día 16 de septiembre de 2021, la Sección Quinta del Consejo de Estado declaró la nulidad de la elección del señor **JULIO CÉSAR GÓMEZ SALAZAR**, como Director General de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda **-CARDER-** fijando como argumento central, el siguiente:



*“En conclusión, las consideraciones que anteceden demuestran que se debe declarar la nulidad el acto electoral del señor Julio César Gómez Salazar, como director general de la CARDER, ante el indebido trámite surtido al escrito de recusación presentado por el señor Gabriel Antonio Penilla Sánchez, que como se demostró afectó el quorum deliberatorio y decisorio del consejo directivo de la CARDER y en atención del artículo 12 del CPACA era lo procedente su remisión a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia, lo cual derivaba en la suspensión del proceso electoral.”*

**1.1.10.** El día 5 de noviembre de 2021, mediante Acuerdo No. 037, **JULIO CESAR GÓMEZ SALAZAR** fue elegido nuevamente como Director General de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda **-CARDER-** para el periodo restante del institucional 2020-2023.

## **1.2. Argumentos y normas que sustentan la solicitud de la medida cautelar**

Dentro de las consideraciones de la demanda, el ciudadano **GABRIEL ANTONIO PENILLA SÁNCHEZ** presentó solicitud de suspensión provisional del acto por medio del cual se eligió al señor **JULIO CESAR GÓMEZ SALAZAR** como Director General de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda **-CARDER-**, la cual fundamentó en los siguientes cargos: i) infracción de las normas en que debería fundarse por cuanto no se remitió el escrito de recusación a la Procuraduría General de la Nación, con lo que se violó lo dispuesto en el Artículo 12 de la Ley 1437 2011 y en el artículo 53 de los Estatutos **CARDER** (Acuerdo de Asamblea Corporativa No. 02 del 12 de enero de 2021), que consagran el trámite de los impedimentos y recusaciones; ii) falta de competencia del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda para elegir al Director General de la Entidad; y, iii) la expedición irregular del Acuerdo No. 037 del 4 de noviembre de 2021, en vista de que el Consejo Directivo de la **CARDER** no siguió el trámite legal para las recusaciones presentadas por el demandante.

El demandante sostuvo que con el Acuerdo 037 del 4 de noviembre de 2021, se violó lo consagrado en el artículo 12 de la ley 1437 de 2011, debido a que en la elección del Director General de la **CARDER**, no se siguió el trámite legal correspondiente para las recusaciones presentadas, lo que implicaba un vicio del procedimiento que daba lugar a la nulidad de tal elección.



De igual forma, indica que aunque la decisión adoptada por la Sección Quinta del Consejo de Estado en Sentencia del 16 de septiembre del 2021, fue la de anular el Acuerdo 015 del 25 de julio de 2020, la **CARDER** retoma el mismo proceso en el momento antes de presentarse la irregularidad; sin embargo, esta no fue saneada al no haberse resuelto el escrito de recusación correspondiente. En consecuencia, se profiere la nueva elección mediante Acuerdo número 037 del 4 de noviembre de 2021 sin competencia, teniendo en cuenta que la norma es clara al expresar que ante una recusación, el proceso se suspende; por lo tanto, no se contaba en ese momento con competencia para proferir el acto administrativo de elección.

En consecuencia, señala que la elección del Director General de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda **-CARDER-**, requiere no solamente el cumplimiento de las disposiciones contempladas en la Ley 99 de 1993, sino que también es necesario acatar las normas que regulan lo atinente al procedimiento de elección y las causales de impedimento y recusación o conflictos de intereses, contempladas en la Ley 1437 de 2011, artículos 11 y 12 y, demás normas concordantes.

## II. CONSIDERACIONES DE LA PROCURADURÍA SÉPTIMA DELEGADA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO

### 2.1. Problema jurídico

Corresponde a la Sección Quinta del Consejo de Estado, determinar si es procedente la suspensión provisional del acto de elección del señor **JULIO CESAR GÓMEZ SALAZAR** como Director General de la Corporación Autónoma Regional de RISARALDA **-CARDER-** por: i) la infracción a las normas en que debería fundarse por cuanto no se remitió el escrito de recusación a la Procuraduría General de la Nación; ii) la falta de competencia del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda para elegir al Director General de la Entidad; y, iii) la expedición irregular del Acuerdo No. 037 del 4 de noviembre de 2021, en razón a que no se siguió el trámite adecuado para resolver las recusaciones presentadas.



Para ello, el Ministerio Público efectuará algunas consideraciones sobre i) la suspensión provisional; ii) las subreglas sobre las recusaciones contra los integrantes de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales y; iii) luego se analizará los fundamentos de la medida cautelar en el presente caso.

## **2.2. Suspensión provisional**

La Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableció como medida cautelar, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos que se demandan en ejercicio de los distintos medios de control.

El Consejo de Estado, específicamente la Sección Quinta, ha analizado a profundidad el asunto para señalar las condiciones y requisitos que se deben agotar para su procedencia.

En ese orden, por ejemplo, se indicó que, si bien tratándose de la medida cautelar del acto electoral no se reguló la medida provisional de urgencia, nada se opone para que la misma se decrete cuando se cumplan los requisitos para ello, en los términos del artículo 234 del CPACA.

Igualmente, el legislador no previó un traslado previo de la solicitud de medida cautelar. Sin embargo, la Sección Quinta, en aras de revestir de mayores garantías al demandante y partes intervinientes, encontró que nada se oponía a dar traslado de la solicitud de medida, antes de ordenar la admisión de la demanda, para escuchar a unos y otros sobre la procedencia de esta, la cual se debe decidir en el auto admisorio. Por tanto, se ha acudido al artículo 233 del CPACA para ordenar el traslado allí previsto.

En consecuencia, la mayoría de la Sala Electoral corre el traslado de esta solicitud y luego decide sobre la misma, en el auto admisorio. Diferencia con los otros medios de control regulados en el CPACA, en tanto, en el resto de los procesos declarativos la solicitud de medida cautelar se puede hacer en cualquier momento.



En cuanto a los requisitos que se deben observar para que se suspenda un acto electoral, se ha indicado que: “i) La medida cautelar se debe solicitar (no es oficiosa), ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el actor sustente en escrito separado presentado con esta u otro posterior, siempre y cuando se pida antes de admitir la misma. Lo anterior exige que la petición contenga una sustentación específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión a que el apoyo de la medida se soporta en el mismo concepto de violación. 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, desde esta instancia procesal; es decir, cuando el proceso apenas comienza. iii) Para ello pueden emplearse los medios de prueba aportados por el interesado”.<sup>1</sup>

Igualmente, se ha advertido que, para resolver la solicitud de medida cautelar, el juez de lo contencioso “...debe efectuar un estudio, un análisis de los argumentos expuestos y confrontarlos junto con los elementos de prueba arrimados al proceso para llegar al convencimiento sobre la procedencia o no de la medida, a diferencia de lo ocurría en vigencia del artículo 152 del C.C.A., en donde la infracción debía ser manifiesta”<sup>2</sup>

En consecuencia, con las pruebas presentadas en la demanda y los argumentos expuestos para solicitar la medida cautelar, al juez le corresponde efectuar un juicio previo de legalidad, el cual es provisional y, por tanto, puede variar al resolver el asunto de fondo, según la dinámica del proceso, razón por la que el artículo 229 del CPACA señala que la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Bajo ese análisis, la medida cautelar se puede decretar en el auto que admita la demanda si i) del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas se advierte violación de estas; o, ii) si del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, se demuestra que el acto es contrario al ordenamiento jurídico.

---

<sup>1</sup>Consejo de Estado. Sección Quinta. Auto de 09 de abril de 2015. Radicación: 19001-23-33-000-2015-00044-01. Demandante: Luis Guillermo Céspedes Solano. Demandada: Paola Andrea Umaña Aedo. Rectora de la Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca. M.P.: Alberto Yepes Barreiro.

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Auto 18 de febrero de 2015. Radicación número: 11001 03 28 000 2015 00003 00. Actor: Nación-Ministerio de Educación Nacional. Demandado: Jaime Alberto Leal Afanador. M.P.: Alberto Yepes Barreiro.



En este orden de ideas, corresponde analizar los cargos en que se sustenta la solicitud de la medida cautelar y las pruebas allegadas, para determinar su procedencia.

### **2.3. Trámite de las recusaciones de los miembros de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales**

La jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, ha fijado las reglas que rigen el trámite de las recusaciones ante los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, frente a la ausencia de una norma expresa en la Ley 99 de 1993 que haga una regulación de esta clase de trámites,<sup>3</sup> y, ante la falta de reglamentación del trámite de las recusaciones en los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales<sup>4</sup>. Reglas que se pueden resumir y que fueron recientemente reiteradas<sup>5</sup>, así:

- Ante la falta de norma expresa para el trámite de las recusaciones en las Corporaciones Autónomas Regionales, se aplica lo dispuesto en la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo por mandato del artículo 2. 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 contenida en el mencionado artículo<sup>6</sup>.
- Si uno de los miembros de un Consejo Directivo manifiesta su impedimento o es recusado, se debe dar aplicación a la regla establecida en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 26 de junio de 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Radicado No. 11001-03-28-000-2016-0008-00; Sentencia de 04 de agosto de 2016, Exp. 2015-0054-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio; sentencia de 1º de febrero de 2018, Exp. 2016-00083-00 (acumulados), M.P. Rocío Araújo Oñate.

<sup>4</sup> Consejo de Estado – Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2020-00031-00, Auto de 27 de febrero de 2020. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>5</sup> Consejo de Estado – Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2019-00061-00, Sentencia de 12 de diciembre de 2019. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Actor: Andrés Ricardo Sánchez Quiroga. Demandado: Doris Bernal Cárdenas - Directora General Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia –CORPORINOQUIA - Período 2020-2023.

<sup>6</sup> “Lo cierto es que una hermenéutica sistemática de la norma permite concluir que aquella sí tiene aplicación en las actuaciones administrativas, de carácter electoral, que adelantan las corporaciones autónomas regionales”. Consejo de Estado – Sección Quinta. Exp. 2015-0054-00, Sentencia de 04 de agosto de 2016. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 26 de junio de 2016, C.P. Alberto Yepes Barreiro, Radicado No. 11001-03-28-000-2016-0008-00 y Consejo de Estado – Sección Quinta. Exp. 201--00083, Sentencia de 1 de febrero de 2018. M.P. Rocío Araújo Oñate.



- **La actuación se suspende desde la manifestación de impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando la misma se decida.** Es decir, el Consejo Directivo no puede tomar decisiones **hasta tanto se hayan definido de fondo** las alegaciones relacionadas con las posibles causales de impedimento o recusación.
- **La competencia para conocer y decidir los impedimentos o recusaciones** presentadas, **recae en los integrantes del Consejo Directivo no recusados o impedidos**<sup>7</sup>.
- Si la recusación o el impedimento **compromete a la totalidad o a la mayoría de los integrantes del Consejo Directivo, que implique una afectación del quórum**, en virtud de los artículos 8º y 48 de la Ley 153 de 1887, la única regla aplicable sería el artículo 12 de la Ley 1437 del 2011; es decir, que corresponderá a la Procuraduría General de la Nación decidir los impedimentos y recusaciones que se hubieran presentado.

En ese sentido, si bien están relacionadas las subreglas cuando se trata de resolver las recusaciones presentadas contra los integrantes del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales; también es claro que no se ha determinado con exactitud cuáles son los requisitos *ex ante*; esto es, las condiciones para entrar a valorar los escritos; es decir: contenido, pruebas, remitente (anónimo), competente, etc.

Bajo los anteriores presupuestos, se analizará el caso del acto demandado y los argumentos expuestos en la medida cautelar.

## 2.4. Caso concreto

---

<sup>7</sup>“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”.



Corresponde al Ministerio Público verificar si en la elección del Director General de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda **-CARDER-**, para el periodo restante de aquel institucional 2020-2023, se vulneró el debido proceso con incidencia en el resultado, por cuanto presuntamente se desconoció el trámite previsto para resolver las recusaciones interpuestas contra los Consejeros encargados de la elección.

Por lo tanto, por consideración práctica y eficacia argumental, se conceptuará en conjunto sobre los argumentos relacionados con no dársele el trámite adecuado a las recusaciones; y, la falta de competencia del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda para proferir el acto de elección.

#### **2.4.1. De la facultad del Consejo de Directivo de las Corporaciones Regionales Autónomas para elegir Director General de la Entidad.**

La Ley 99 de 1993<sup>8</sup>, define a las Corporaciones Autónomas Regionales como entes corporativos de carácter público, creados por la Ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

Las Corporaciones Autónomas tienen tres órganos principales de Dirección y Administración (artículo 24): la Asamblea Corporativa; el Consejo Directivo y el Director General (artículo 2.2.8.4.1.14 del Decreto 1076 de 2015).

**La Asamblea Corporativa** se define como el principal Órgano de Dirección, cuyas funciones son: elegir algunos miembros del Consejo Directivo; designar el Revisor

---

<sup>8</sup> "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones". De la aplicación de la Ley 99 de 1993 se exceptúa la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución Política, cuyo régimen especial lo establecerá la ley.



Fiscal; conocer y aprobar el informe de gestión; conocer y aprobar las cuentas de resultados; adoptar los Estatutos de la Corporación y sus reformas; las demás que le asigne el reglamento (artículo 25).

**El Consejo Directivo** se define como **el Órgano de Administración de la Corporación** (artículo 26), cuyas funciones son: proponer a la Asamblea Corporativa la adopción de los estatutos y sus reformas; determinar la planta de personal; disponer la participación de la Corporación en la constitución de sociedades o asociaciones; dictar normas adicionales a las legalmente establecidas sobre el estatuto de contratación; disponer la contratación de créditos; determinar la estructura interna de la Corporación; aprobar la incorporación o sustracción de áreas; autorizar la delegación de funciones: aprobar el plan de actividades y el presupuesto; **nombrar o remover al Director General de la Corporación** (artículo 27).

El Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas, se debe integrar por: un gobernador o los gobernadores de los Departamentos sobre cuyo territorio ejerza jurisdicción la Corporación Autónoma Regional, o su delegado o delegados. El Gobernador lo debe presidir; un representante del Presidente de la República; un representante del Ministro del Medio Ambiente; hasta cuatro alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la Corporación, elegidos por la Asamblea Corporativa, para períodos de un año por el sistema de cociente electoral, de manera que queden representados todos los departamentos o regiones que integran la Corporación (artículo 2.2.8.4.1.18 del Decreto 1076 de 2015) ; 2 representantes del sector privado por cuatro años (artículo 1, Ley 1263 de 2008); un representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la Corporación, elegido por ellas mismas por cuatro años (artículo 1, Ley 1263 de 2008); 2 representantes de las entidades sin ánimo de lucro, que tengan su domicilio en el área de jurisdicción de la Corporación y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas por el término de 4 años (artículo 1, Ley 1263 de 2008).

**El Director General, es el Representante Legal de la Corporación y su primera autoridad ejecutiva, designado por 4 años por parte del Consejo Directivo**



(artículo 1, Ley 1263 de 2008), al cual se asignan las siguientes funciones: Coordinar y controlar las actividades de la entidad; cumplir y hacer cumplir las decisiones y acuerdos del Consejo Directivo; presentar a estudio y aprobación del Consejo Directivo los planes y programas que se requieran para el desarrollo del objeto de la Corporación; presentar a aprobación del Consejo Directivo los proyectos de Reglamento Interno; ordenar los gastos y celebrar contratos; constituir mandatarios o apoderados; delegar en funcionarios el ejercicio de algunas funciones, previa autorización del Consejo Directivo; presentar al Consejo Directivo los informes que le sean solicitados sobre la ejecución de planes y programas de la Corporación, y las demás que le asignen los estatutos de la Corporación (artículo 29).

El proceso de elección de los Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales se **debe realizar por el Consejo Directivo** en el trimestre inmediatamente anterior al inicio del período institucional respectivo<sup>9</sup> (artículo 28, párrafo).

Sobre el particular, la Corte Constitucional en la sentencia C-1345 de 4 de octubre de 2000, al resolver una demanda de inconstitucionalidad contra la posibilidad de reelección del Director General de las Corporaciones Autónomas, señaló sobre la naturaleza del cargo y la competencia de su elección:

*“Ahora bien, existen cargos que en principio caben dentro de la categoría de los de libre nombramiento y remoción, pero que sin embargo el legislador ha querido que sean de período fijo, lo que implica que el retiro antes de que éste haya terminado, está supeditado a las causales que para el efecto fije la ley y no a la mera voluntad discrecional del nominador; ese es el caso de los directores generales de las Corporaciones Autónomas Regionales, **cargo que por decisión del legislador le corresponde proveer al Consejo Directivo de dichas entidades, para un período de tres años<sup>10</sup>, y respecto del cual se autoriza la reelección**”.*

<sup>9</sup> La elección del Director de la Corporaciones Autónomas se reguló mediante el Decreto 2555 de 1997, modificado por el Decreto 3345 de 2003 en cual fue derogado por el Decreto 2011 de 2006 y anulado por el Consejo de Estado dentro del proceso **11001-03-24-000-2003-00534-01**, sentencia del 2 de diciembre de 2010. El Decreto 2011 de 2006 fue anulado por el Consejo de Estado dentro del proceso **11001-0325-000-2011-00312-00(1177-2011) mediante providencia del 19 de julio de 2017**.

<sup>10</sup> La decisión se adoptó antes de la reforma al artículo 28 de la Ley 99 de 1993, con el cual se dispuso un término diferente para el período del Director General “**Artículo 28.** Del Director General de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible. El Director General será el representante legal de la Corporación y su primera autoridad ejecutiva. Será designado por el Consejo Directivo para un período de cuatro (4) años, contados a partir del 1° de enero de 2012, y podrá ser reelegido por una sola vez”.



Esta postura fue acogida por el Consejo de Estado<sup>11</sup>, en el entendido que la Ley 99 de 1993 contiene las normas que reglamentan la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, entre las cuales se encuentra **la conferida al Consejo Directivo para el nombramiento del respectivo Director**, sin que se le haya impuesto a aquél un procedimiento o método específico para la correspondiente designación.

Por consiguiente, luego de relacionar el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política sobre la competencia del Congreso de "...reglamentar la **creación y funcionamiento** de las corporaciones autónomas regionales **dentro de un régimen de autonomía**" y, también, mencionar el literal h) del artículo 116 de la Ley 99 de 1993, sobre la orden al Gobierno de dictar "las medidas necesarias para el establecimiento, organización o reforma y puesta en funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las Corporaciones de Régimen Especial, creadas o transformadas por la presente Ley y **de conformidad con lo en ella dispuesto...**", concluyó:

*"De lo anterior se desprende que, si la Ley no impuso procedimientos especiales para la designación de los Directores Generales de las CAR, **mal podría el reglamento determinar fórmulas para esos efectos sin exceder con ello el límite de la potestad reglamentaria y vulnerar la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales**". (Negrilla fuera de texto)*

Si bien dichas disposiciones normativas y jurisprudenciales señalan que el Legislador es el único llamado a establecer condiciones especiales para la designación del Director de las Corporaciones Autónomas Regionales, el Decreto 1076 de 2015 "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible"<sup>12</sup>, contiene algunas normas que regulan la materia.

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia de 2 de diciembre de 2010. Radicación número: 11001 03 24 000 2003 00534 01. Actor: Carlos Guillermo Ordoñez Garrido. Demandado: Gobierno Nacional. M.P. María Elizabeth García González.

<sup>12</sup> Dicho Decreto compiló al Decreto 1768 de 1994 "por el cual se desarrolla parcialmente el literal h) del artículo 116 en lo relacionado con el establecimiento, organización o reforma de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las Corporaciones de régimen especial, creadas o transformadas por la ley 99 de 1993".



El artículo 2.2.8.4.1.21. del Decreto 1076 de 2015, estableció las calidades que debe acreditar el Director General de una Corporación Autónoma, esto es: título profesional universitario; título de formación avanzada o de posgrado, o, tres años de experiencia profesional; experiencia profesional de 4 años adicionales a los requisitos establecidos en el literal anterior de los cuales por lo menos uno debe ser en actividades relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables o haber desempeñado el cargo de Director General de Corporación y, tarjeta profesional en los casos reglamentados por la ley.

Igualmente, el artículo 2.2.8.4.1.22, **ibídem**, reafirmó que el **Director General de las Corporaciones debe tener como período en el cargo 4 años, tiene calidad de servidor público sujeto al régimen de la Ley 99 de 1993 y podrá ser removido por el Consejo Directivo, en los siguientes casos:** por renuncia regularmente aceptada; por supresión del empleo de conformidad con la ley; por retiro con derecho a jubilación; por invalidez absoluta; por edad de retiro forzoso; por destitución; por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo; por vencimiento del período para el cual fue nombrado; por orden o decisión judicial y por incumplimiento de su “plan de acción” cuando así lo establezca el Consejo Directivo por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros.

También dejó expreso que al Director General se le aplicará el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto en la ley.

Finalmente, el artículo 2.2.2.1.1 del Decreto 1083 de 2015<sup>13</sup> señala que, el título 2 sobre “Funciones y requisitos generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de los organismos y entidades del orden nacional”, de dicho compilado normativo, rige para las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

---

<sup>13</sup>**Artículo 2.2.2.1.1.** Ámbito de aplicación. El presente Título rige para los empleos públicos pertenecientes a los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Unidades Administrativas Especiales, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Entes Universitarios Autónomos, Empresas Sociales del Estado, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta sometidas al régimen de dichas empresas, del orden nacional.



Se destaca de dicha regulación, que el artículo 2.2.2.2.1<sup>14</sup>., ibídem, dispone que el nivel directivo de las entidades reguladas, entre otras funciones, tiene la facultad de “Nombrar, remover y administrar el personal, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes”. Lo que se interpreta como una remisión para hacer efectiva la aplicación de todas las disposiciones normativas que tengan relación con la administración de personal y situaciones administrativas de los empleados públicos de las entidades.

Es decir, que el nivel directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales puede hacer uso de las todas las disposiciones normativas vigentes, en tratándose de la administración de personal y situaciones administrativas de sus servidores públicos.

Sobre el particular, téngase en cuenta lo dispuesto en la Ley 909 de 2004 y el capítulo 5 y siguientes del Decreto 1083 de 2015 sobre la administración de personal y las situaciones administrativas de los empleados públicos.

Del anterior recuento normativo, se desprenden las siguientes conclusiones para esta agente del Ministerio Público.

- i). El legislador es el único legitimado para imponer procedimientos especiales para la designación de los Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales.
- ii). El Consejo Directivo, órgano de dirección y administración de las Corporaciones Autónomas Regionales, **es el único legitimado por el Legislador para elegir al Director General de dichas entidades.**
- iii). El Consejo Directivo, en todo caso, en tratándose de nombrar, remover y administrar el personal, podrá utilizar todas las disposiciones legales vigentes.

---

<sup>14</sup> **Artículo 2.2.2.2.1. Nivel Directivo.** Comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas institucionales y de adopción de planes, programas y proyectos.

De acuerdo con su naturaleza, los empleos de este nivel tendrán, entre otras, las siguientes funciones:

4. Nombrar, remover y administrar el personal, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.



#### 2.4.2. No dar el trámite adecuado a las recusaciones presentadas contra integrantes del Consejo Directivo.

El recurrente considera que no se le dio el correspondiente trámite legal al escrito de recusación presentado el día 24 de julio de 2020 contra integrantes del Consejo Directivo de la **CARDER**, y que aunque seguían sin resolverse las respectivas recusaciones, se decidió elegir nuevamente al señor **JULIO CÉSAR GÓMEZ SALAZAR** como Director General de esta Corporación para el periodo restante del institucional 2020-2023.

En los términos de la solicitud de medida cautelar, el Consejo Directivo de la **CARDER** desconoció el procedimiento para resolver las recusaciones que fueron presentadas contra algunos de los miembros de la referida Corporación. Sobre el particular, el Ministerio Público considera lo siguiente:

Se encuentra probado, de acuerdo con la Sentencia del 16 de septiembre de 2021 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que el señor **GABRIEL ANTONIO PENILLA SÁNCHEZ**, presentó escrito de recusación contra siete (7) miembros del Consejo Directivo de **CARDER**, tal como se relaciona en la siguiente tabla:

	Nombre del Consejero	Recusación	
		Sí	No
1	Federico Cano Franco, delegado del gobernador de Risaralda (presidente del Consejo Directivo)	X	
2	Carlos Alberto Maya López, alcalde de Pereira	X	
3	Luis Hernando Murillo Blandón, alcalde de Apía		X

<b>4</b>	Juan Alejandro Sánchez Morales, delegado alcalde de Mistrató	<b>X</b>	
<b>5</b>	Manuel Mateo Marín Zuluaga, delegado alcalde de Guática	<b>X</b>	
<b>6</b>	Eduardo Castrillón Trujillo, representante del presidente de la República		<b>X</b>
<b>7</b>	Diego Alonso Mejía Vásquez, representante del sector privado	<b>X</b>	
<b>8</b>	Sebastián Mejía, representante del sector privado	<b>X</b>	
<b>9</b>	Luis Carlos Ordoñez Pinzón, representante de las ONG ambientales		<b>X</b>
<b>10</b>	Laura Andrea Ramos Ríos, representante de las ONG ambientales		<b>X</b>
<b>11</b>	Eduardo Cuenut, representante de las comunidades negras	<b>X</b>	
<b>12</b>	Omar Ariel Guevara Mancera, delegado del		<b>X</b>

	ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible (asistencia virtual)		
<b>13</b>	Hermenegildo Jaramillo Estua, representante de las comunidades indígenas		<b>X</b>
	TOTAL	<b>7</b>	<b>6</b>

Así las cosas, tenemos que, de acuerdo con los escritos de recusación, de los 13 miembros que asistieron a la sesión del 25 de julio de 2020, fueron afectados por recusaciones en total 7 Consejeros.

Por tal motivo, la Sala Electoral del Consejo de Estado, en Sentencia del 16 de septiembre de 2021, determinó que el trámite dado a las recusaciones presentadas por el señor **GABRIEL ANTONIO PENILLA SÁNCHEZ**, por parte del Consejo Directivo de la **CARDER**, no correspondía al procedimiento previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011. Lo anterior, por cuanto lo que establece el artículo mencionado, es que se suspenda la sesión, se corra traslado a el o los recusados, para poder entonces decidir si hay o no quórum, y de no haberlo, enviarlo a la Procuraduría General de la Nación.

Por consiguiente, decidió declarar la nulidad del acto de elección del señor **JULIO CÉSAR GÓMEZ SALAZAR**, como Director General de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda **-CARDER-**, contenida en el Acuerdo No. 15 de 2020 del Consejo Directivo de la misma Entidad.

De ahí entonces que el demandante sostenga que no se le ha dado el trámite adecuado a las recusaciones presentadas el día 24 de julio de 2020, que no es otro que remitir las mismas a la Procuraduría General de la Nación para que tome la



respectiva decisión frente a cada una de ellas, y hasta tanto no se actúe en ese sentido, no se puede elegir a ningún otro ciudadano como Director de la **CARDER**, por lo que es dable concluir, – según su argumento-, que el acto de elección del señor **JULIO CÉSAR GÓMEZ SALAZAR**, es nulo.

Al respecto, esta Agencia se permite señalar, como bien se dejó relacionado en acápites anteriores, que el Consejo de Estado ha fijado las reglas que rigen el trámite de las recusaciones ante dichas Corporaciones, ante la ausencia de una norma expresa en la Ley 99 de 1993<sup>15</sup>.

La primera regla es la **residualidad**; esto es, que ante la falta de norma expresa para el trámite de las recusaciones en las Corporaciones Autónomas Regionales, se aplica lo dispuesto en la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo, por mandato del artículo 2. Dicha aplicación es especial y excepcional por “hermenéutica sistemática”.

La segunda regla es de eficacia y transparencia; esto es, **que la actuación se suspende desde la manifestación de impedimento o desde la presentación de la recusación hasta cuando la misma se decida**. El Consejo Directivo, entonces, no puede tomar decisiones hasta tanto se hayan definido de fondo las alegaciones relacionadas con las posibles causales de impedimento o recusación.

La tercera regla es general, en el entendido que la competencia para conocer y decidir los impedimentos o recusaciones presentadas es de los integrantes del Consejo Directivo **no recusados o impedidos**, siempre y cuando el **quórum** no se hubiese afectado con los impedimentos y/o las recusaciones.

La cuarta regla es excepcional; esto es que, si la recusación o el impedimento **compromete a la totalidad o a la mayoría de los integrantes del Consejo Directivo**, que implique una afectación del quórum, **la única regla aplicable es la**

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 26 de junio de 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Radicado No. 11001-03- 28-000-2016-0008-00; Sentencia de 04 de agosto de 2016, Exp. 2015-0054-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio; sentencia de 1º de febrero de 2018, Exp. 2016-00083-00 (acumulados), M.P. Rocío Araújo Oñate. Consejo de Estado – Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2019-00061-00, Sentencia de 12 de diciembre de 2019. M.P. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ. Actor: Andrés Ricardo Sánchez Quiroga. Demandado: Doris Bernal Cárdenas - Directora General Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia –CORPORINOQUIA - Período 2020-2023.



del artículo 12 de la Ley 1437 del 2011; es decir, que corresponderá a la Procuraduría General de Nación decidir los impedimentos y recusaciones que se hubieren presentado.

Bajo dichas consideraciones, se puede concluir lo siguiente frente al caso de la referencia:

Tal como se puede evidenciar dentro del expediente contenido en **SAMAI**, en el Auto del 29 de diciembre de 2020 de la Procuraduría General de la Nación, se resuelve lo siguiente:

*“PRIMERO: Con relación a las recusaciones presentadas por el Gabriel Penilla Sánchez, se rechazarán, de acuerdo con lo esbozado en la ratio decidendi.*

*SEGUNDO: En lo que atañe a las recusaciones emanadas de los señores Benavides Mecón y Kafruny Marín, estarse a lo resuelto respecto de la decisión contenida en la providencia del 23 de enero de 2020 distinguida con la radicación IUS E-2020-009818, IUC D-2020-1446839, pronunciamiento reiterado en los actos administrativos del 1° de junio y 16 de diciembre de 2020, y en consecuencia rechazar las recusaciones instauradas.*

*TERCERO: Reiterar a la Secretaría General de la CARDER que mientras no se acredite interés y legitimación para hacerlo, deberá abstenerse de tramitar y de remitir a este ente de control las recusaciones que se promuevan, con temáticas similares a las que han sido objeto de análisis.*

*CUARTO: Comunicar el contenido de este proveído a los jurídicamente interesados, informándoles que contra él no procede medio impugnatorio alguno.*

*QUINTO: Por la Secretaria de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, realizar los trámites que tengan su génesis en esta actuación.”*

En ese entendido, contrario a lo manifestado por el demandante, esta Delegada considera que sí se le dio el trámite adecuado a las recusaciones, y las mismas no son sobrevinientes a la elección del señor **JULIO CÉSAR GÓMEZ SALAZAR** como Director General de la **CARDER**, en la medida en que estas fueron debidamente resueltas por la Procuraduría General de la Nación, tal como lo consagra el artículo 12 de la ley 1437 de 2011.



Bajo dichas circunstancias, para el Ministerio Público, en efecto, el Consejo Directivo no podía arrogarse la competencia para examinar los escritos de recusación y determinar su validez, por cuanto esa decisión solo era competencia de la Procuraduría General de la Nación, como de hecho se hizo, concluyendo que se negaban las mencionadas recusaciones.

Así pues, la subregla que ha creado la Sala Electoral del Consejo de Estado y que no tiene discusión, es que el Consejo Directivo no puede pronunciarse -pierde competencia- si el quórum se afecta a partir de las recusaciones presentadas.

En ese orden, se impone proseguir con la subregla por seguridad jurídica, confianza legítima, buena fe y coherencia interna del ordenamiento jurídico; esto es, que, **si la recusación afecta el quórum, es necesario que sea la Procuraduría, en este caso, el Procurador General de la Nación, el que determine la validez y resuelva la recusación y, por ende, si existe mérito para que prospere o no.**

Luego entonces, es claro que en el proceso de elección del señor **JULIO CÉSAR GÓMEZ SALAZAR**, como Director de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda -**CARDER**-, no se desconoció el debido proceso, por cuanto el Consejo Directivo tramitó las recusaciones que se radicaron en la forma en que lo ordena el inciso final del artículo 12 del CPACA.

En consecuencia, esta Delegada del Ministerio Público considera que no están dados los elementos de juicio para que se decrete la medida cautelar solicitada, teniendo en cuenta que los argumentos expuestos por el demandante no tienen la entidad ni la suficiencia, que adviertan la vulneración del ordenamiento jurídico, con ocasión del acto electoral demandado, según el análisis precedente.

## **2.5. Síntesis del concepto.**

La solicitud de medida cautelar de suspensión provisional del acto de elección de **JULIO CÉSAR GÓMEZ SALAZAR**, como Director de la Corporación Autónoma



Regional de Risaralda **-CARDER-**, debe ser negada, toda vez que, contrario a lo considerado por el demandante, en el plenario se encontró el Auto de fecha 29 de diciembre de 2020, con el que la Procuraduría General de la Nación, rechazó el escrito de recusación presentado por el señor **GABRIEL ANTONIO PENILLA SÁNCHEZ** contra miembros del Consejo Directivo de la mencionada Corporación. De acuerdo con lo anterior, se concluye que las recusaciones radicadas fueron tramitadas en la forma en que lo ordena el inciso final del artículo 12 de la ley 1437 de 2011.

### III. CONCLUSIÓN

Con fundamento en lo expuesto, esta Delegada solicita **NEGAR** la medida cautelar de suspensión del acto de elección de **JULIO CÉSAR GÓMEZ SALAZAR**, como Director de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda **-CARDER-**, por cuanto no se advierte, en esta etapa procesal, vulneración del ordenamiento jurídico en virtud de su expedición.

Respetuosamente,

**IDAYRIS YOLIMA CARRILLO PÉREZ**  
Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado