CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

CONSEJERA PONENTE: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., diez (10) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)

Expediente:	**11001-03-28-000-2016-00043-00**
Demandante:	**JUAN GUILLERMO BELTRÁN AMORTEGUI**
Demandados:	**DAVID YOANNY VIVAS BARRAGÁN, WILLIAM HERNANDO POVEDA WALTEROS, GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ y HENER EDUARDO SALINAS MARTÍNEZ, miembros del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima)**

Asunto:	**Fallo electoral de única instancia**

Una vez agotados los trámites del proceso y no advirtiéndose la presencia de nulidad que impida abordar el fondo del asunto, corresponde a la Sala proferir fallo de única instancia dentro del proceso de nulidad electoral iniciado por JUAN GUILLERMO BELTRÁN AMORTEGUI contra la elección de DAVID YOANNY

VIVAS BARRAGÁN, WILLIAM HERNANDO POVEDA WALTEROS, GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ y HENER EDUARDO SALINAS MARTÍNEZ, como miembros del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima).

I. ANTECEDENTES

A. LA DEMANDA

Mediante demanda formulada el 13 de abril de 2016, el ciudadano Juan Guillermo Beltrán Amortegui presentó el medio de control de nulidad electoral establecido en el artículo 139 del CPACA en el que fijó la siguiente

1. Pretensión

Se anule el acto de elección de DAVID YOANNY VIVAS BARRAGÁN, WILLIAM HERNANDO POVEDA WALTEROS, GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ y HENER EDUARDO SALINAS MARTÍNEZ, como miembros del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Tolima, consignado en el Acuerdo de Asamblea Corporativa 001 de 2016.

2. Soporte fáctico

Los hechos que soportan este proceso son los siguientes:

La Corporación Autónoma Regional del Tolima es un establecimiento público creado mediante la Ley 10 de 1980 y ratificado mediante la Ley 99 de 1993. Sus Estatutos están contenidos en los Acuerdos de Asamblea Corporativa número 004 del 28 de febrero de 2013 y 006 del 2 de septiembre de 2013.

Cortolima publicó en el periódico "El Nuevo Día" una convocatoria a las entidades territoriales de su jurisdicción para que el 26 de febrero de 2016 se hicieran presentes en el auditorio de la Corporación, para elegir a los cuatro alcaldes que harían parte de su Consejo Directivo para el periodo 2016-2017.

En la Asamblea Corporativa de Cortolima, según consta en el acta y en el Acuerdo 001 de 2016, se postularon 5 planchas. Las planchas 1, 2 y 5 obtuvieron un cupo cada una, mientras que se

presentó un empate entre las de número 3 y 4, el cual se resolvió con una nueva votación que fue favorable a la primera.

La elección y el desempate se efectuó a través del voto nominal y no secreto, lo que llevó a elegir como integrantes del Consejo Directivo a los siguientes alcaldes: DAVID YOANNY VIVAS BARRAGÁN (alcalde de Rovira), WILLIAM HERNANDO POVEDA WALTEROS (alcalde de Cajamarca), GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ (alcalde de Ibagué) y HENER EDUARDO SALINAS MARTÍNEZ (alcalde de Palocabildo).

3. Normas violadas y concepto de violación

El concepto de violación que propone el demandante corresponde a un cargo de nulidad: la infracción de las normas en que debería fundarse el acto de elección.

El cargo fue sustentado en el desconocimiento de los Estatutos de la Corporación Autónoma (artículos 13, 14, 15, 20, 23, 24, 25, 26, 27 y 71), la Ley 99 de 1993 (artículos 24, 25 y 26), así como el artículo 183 del Código Nacional Electoral, la Circular número 007 del 30 de abril de 2012 proferida por la Procuraduría General de la Nación y la Constitución Política (artículos 1, 2, 3, 6, 40, 121, 123 inciso 2º, 258, 263 y 263A) debido a que "*los principios fundamentales de la Igualdad ante la Ley, el del Debido Proceso y el de moralidad, eficacia, Celeridad, imparcialidad y publicidad de la función administrativa como servicio de interés general, no fue observado y cumplido por dicha ASAMBLEA CORPORATIVA; Artículos esos de la Carta Magna, los cuales fueron plenamente transgredidos*". Los motivos que se desprendieron del cargo fueron los siguientes:

1. *Primer motivo.* La elección de los alcaldes que hacen parte del Consejo Directivo de Cortolima desconoció el sistema de cuociente electoral "*que lleva implícita la condición de que el voto debe ser secreto*". De acuerdo al demandante la mayoría de la asamblea determinó que la votación fuera nominal contrariando los estatutos de Cortolima (arts. 15 y 27), la Ley 99 de 1993 (art. 25) y la Circular 007 de 2012 proferida por la Procuraduría General de la Nación.

2. *Segundo motivo.* El desempate entre las planchas 3 y 4 no debió haberse efectuado con una nueva votación sino a través de

balota, cara y sello o el azar. Este motivo de nulidad fue sustentado con las intervenciones de varios alcaldes durante la Asamblea, en las que se puede evidenciar que al respecto se presentó una discusión (que inclusive llevó a que algunos alcaldes se retiraran), y como normas desconocidas se relacionaron los artículos 15, 26 y 27 de los Estatutos de Cortolima, los artículos 25 y 26 lit d) de la Ley 99 de 1993 y el artículo 183 del Código Electoral.

3. *Tercer motivo.* El Acuerdo 001 del 26 de febrero de 2016 no se sometió a la aprobación de la Asamblea Corporativa, como sí se llevó a cabo con el Acuerdo 002 de 2016 en el que se designó al Revisor Fiscal. Este motivo de nulidad es sustentado por el desconocimiento de los artículos 23-2 y 24, párrafo 2, de los Estatutos de Cortolima.

4. *Cuarto motivo.* La elección terminó por excluir la representación de algunas regiones que hacen parte de la jurisdicción de Cortolima. Sobre este cargo el demandante refiere que la competencia de la Corporación está organizada sobre 5 regiones pero que, con los resultados de la Asamblea, solamente quedaron representadas las regiones centro (con tres alcaldes) y norte (con un alcalde). Considera que esta situación desconoce los Estatutos de Cortolima (art. 26) así como la Ley 99 de 1993 (art. 26 Lit "d)"), en la medida en que debieron quedar representadas al menos 4 de las 5 zonas que componen la jurisdicción de la Corporación.

5. *Quinto motivo*. El desempate entre las planchas 3 y 4 debió haberse efectuado únicamente por los alcaldes que habían votado por ellas en la primera votación. Sin embargo, el nuevo voto llevó a que 29 alcaldes votaran doblemente, "*pues votaron primero por las planchas 1 y2* (sic) *y luego para desempatar lo hicieron por la No 3 y la No.4* (sic) *cuando en cada decisión solo tienen derecho a UN VOTO*". El demandante aseveró que los alcaldes "*no podían volver a votar, púes* (sic) *ya habían votado varios de ellos por las planchas 1 y 2*".

B. CONTESTACIONES

Efectuadas las notificaciones ordenadas en el auto que admitió la demanda del 27 de mayo de 2016, se recibieron las siguientes contestaciones:

1. GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ. A través de su apoderada, se opuso a las pretensiones de la demanda ya que la elección de los cuatro representantes legales de las entidades territoriales que conforman el Consejo Directivo de Cortolima se efectuó en cumplimiento de las leyes y los estatutos aplicables.

Presentó la siguiente excepción: (i) la "*falta de vicio en el acto que se acusa*", de acuerdo a la cual insiste en que el acto demandado se ajustó a las normas aplicables, bajo las competencias de la Asamblea Corporativa, en cumplimiento de los "requisitos formales", con la debida motivación y sin desconocer los derechos de defensa y audiencia. Bajo estas condiciones concluye que no se configura ninguna de las causales para anular el acto.

2. WILLIAM HERNANDO POVEDA WALTEROS, DAVID YOANNY VIVAS BARRAGÁN Y HENER EDUARDO SALINAS MARTÍNEZ. A través de apoderado estos demandados se opusieron a la prosperidad de las pretensiones. Se refirieron a los hechos relacionados en la demanda y advirtieron que varios de los cargos no están sustentados en las normas que se invocan, a saber, la existencia de una votación secreta para la elección y el desempate a través del azar o la balota.

Adicionalmente presentaron las siguientes excepciones: (i) "*presunción de legalidad del acto de elección*", en la cual indican que las normas aplicables ordenan una elección por el sistema de cuociente electoral, no obligan a que el voto sea secreto y no exigen que los desempates sean decididos por el azar. (ii) "*Ausencia de ilicitud en la elección*" a partir de la cual se afirma que los vicios relacionados en la demanda no tienen el poder de afectar la elección.

C. TRÁMITE DEL PROCESO

La demanda fue inadmitida mediante auto del 21 de abril de 2016 debido a los defectos formales que se evidenciaron sobre las pretensiones, la definición de los actos acusados y sobre el momento en que fue notificado o publicado el Acuerdo 001 de 2016. Una vez corregidos esos yerros la demanda fue admitida mediante providencia del 27 de mayo de 2016 en la que se ordenó notificar personalmente a los alcaldes elegidos, así como a Cortolima y su Consejo Directivo, por intermedio de su Director General.

D. AUDIENCIA INICIAL

Con auto del 23 de agosto de 2016 se fijó como fecha para la audiencia inicial el 2 de septiembre siguiente. Debido a la excusa presentada por el apoderado de los demandados POVEDA WALTEROS, SALINAS MARTÍNEZ y VIVAS BARRAGÁN, la diligencia fue reprogramada para el 9 de septiembre.

Durante esa diligencia se respetaron las etapas previstas por el CPACA: se declaró saneado el trámite adelantado, no hubo excepciones previas que resolver, se fijó el litigio y se decretaron las pruebas pertinentes (fls. 188 y 189).

Dentro del saneamiento del proceso se hizo referencia al argumento presentado por la apoderada del señor JARAMILLO MARTÍNEZ, quien solicitó la "*integración del litisconsorcio necesario*" para que fuera vinculada la Asamblea Corporativa.

En respuesta, la Magistrada comprobó que la demanda fue notificada al representante legal de la entidad, de conformidad con el artículo 277-2 del CPACA, y agregó que los demás sujetos que tuvieran interés pudieron haber intervenido hasta el día inmediatamente anterior a la celebración de esa audiencia en los términos del artículo 228 del mismo estatuto.

El litigio se fijó de la siguiente manera:

> "*Determinar si el acto de elección de los alcaldes David Yoanny Vivas Barragán (alcalde de Rovira), William Hernando Poveda Walteros (alcalde de Cajamarca), Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez (alcalde de Ibagué) y Hener Eduardo Salinas Martínez (alcalde de Palocabildo), como miembros del Consejo Directivo de Cortolima para el periodo 2016-2017, es nulo por infringir las normas en que debería fundarse debido a que la Asamblea Corporativa: (i) desconoció que el voto era secreto; (ii) no tuvo en cuenta que el desempate entre planchas debió haberse efectuado por el sistema de balota, cara y sello o el azar; (iii) no aprobó el Acuerdo 001 de 2016; (iv) excluyó la representación de algunas regiones que hacen parte de la jurisdicción de Cortolima y (v) permitió que en el desempate de planchas algunos alcaldes votaran en más de una oportunidad. Lo anterior, de conformidad con los hechos y el concepto de violación previamente reseñados*".

E. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1. Procuraduría General de la Nación

El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado efectuó una síntesis de los antecedentes y respecto del primer motivo de nulidad, luego de citar las normas pertinentes, indicó que ninguna dispone que la votación deba ser secreta y agregó que el sistema de cuociente tampoco impone esa figura. Concluyó que no se configura la nulidad para lo cual citó la jurisprudencia de esta Sección y el artículo 133 de la Carta Política, que establece como regla general que los miembros de los cuerpos colegiados toman decisiones a través del voto nominal y público.

En segundo lugar refirió que ante el empate entre las planchas 3 y 4 no era aplicable el método consignado en el artículo 183 del Código Electoral, en la medida en que esta norma opera para la elección de autoridades populares y no para este caso. Indicó que ante la ausencia de disposición que defina cómo solucionar la igualdad de las planchas, la estrategia que fue adoptada por la Asamblea Corporativa no merece reproche ya que fue tomada teniendo en cuenta el quórum de la misma y atendiendo la naturaleza de la Corporación Autónoma Regional.

Sobre el tercer motivo de nulidad el Ministerio Público señaló que no existe fundamento legal alguno que obligue a que el Acuerdo 001 de 2016 deba ser aprobado por la Asamblea Corporativa, ya que la decisión fue tomada por ella misma y no requiere que nuevamente deba ser sometida a consideración. Agregó que el Acuerdo que expide el Presidente es solo un acto de constatación en el que se plasma la decisión del órgano colegiado. Por estas razones este cargo tampoco está llamado a prosperar.

Sobre el cuarto motivo la Procuraduría consideró que sí se configura la nulidad alegada en la medida en que la elección no conllevó la representación de las regiones de jurisdicción de la Corporación en los términos de la Ley 99 de 1993. Precisó que tres de los alcaldes pertenecen a la región central (Ibagué, Cajamarca y Rovira) y el otro (Palocabildo) a la Sede Territorial Norte. Lo anterior lo consideró contrario a las reglas que proscriben las hegemonías regionales, afectando la democracia participativa.

Finalmente la Procuraduría no presentó ningún estudio sobre el quinto motivo de nulidad por considerarlo innecesario.

2. El demandante

Juan Guillermo Beltrán Amortegui presentó su alegato haciendo alusión a la jerarquía normativa, la seguridad jurídica, la justicia y la equidad, para luego afirmar que del material probatorio se infieren las irregularidades en la elección de los cuatro alcaldes en el Consejo Directivo de Cortolima. Luego consideró que la fijación del litigio resumió excesivamente los cargos y procedió a reiterar los argumentos consignados en la demanda respecto de cada motivo de nulidad.

3. El apoderado de los demandados, WILLIAM HERNANDO POVEDA WALTEROS, HENER EDUARDO SALINAS MARTÍNEZ y DAVID YOANNY VIVAS BARRAGÁN.

Este sujeto procesal repitió las excepciones que fueron presentadas en la contestación de la demanda, denominadas "*presunción de legalidad del acto de elección*" y "*de la ausencia de ilicitud de la elección*".

4. La apoderada del demandado GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ, así como el apoderado de la Corporación Autónoma del Tolima no presentaron alegato alguno.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sección es competente para conocer de la acción electoral, de conformidad con lo previsto por el numeral 3º del artículo 149 del C.P.A.C.A y el artículo 13 del Acuerdo 58 de 15 de septiembre de 1999 de la Sala Plena del Consejo de Estado, modificado por el Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003 de la esta Corporación.

2. Problema jurídico a resolver

Como quedó plasmado en la fijación del litigio, el problema jurídico se contrae a determinar si el acto de elección (Acuerdo 001 de 2016 proferido por la Asamblea Corporativa de Cortolima) de cuatro alcaldes como miembros del Consejo Directivo de Cortolima, periodo 2016-2017, es nulo por violación a las normas constitucionales y legales en las que debió fundarse, de acuerdo a los cinco motivos esgrimidos en la demanda y reiterados en los alegatos de conclusión.

Cada motivo de nulidad será estudiado en un capítulo independiente, a excepción de los motivos 2º y 5º que serán estudiados en una misma sección debido a que comparten varios elementos conceptuales y normativos.

3. Caso concreto

3.1. *Primer motivo de nulidad.*

El primer reparo referido por el actor se circunscribe a que con la elección de los miembros del Consejo Directivo de Cortolima se desconoció el sistema de cuociente electoral en la medida en que el voto no fue secreto. Como sustento de la censura invoca la transgresión de los artículos 15[1] y 27[2] de los Estatutos de la Corporación, el artículo 25[3] de la Ley 99 de 1993 y la Circular 007 de 2012 proferida por la Procuraduría General de la Nación.

En primer lugar la Sala evidencia que aunque las normas referidas sí imponen el sistema de cuociente electoral como fórmula para organizar la elección, en ninguna de ellas se

---

[1] "ARTICULO 15. Funciones de la Asamblea Corporativa. Corresponde a la Asamblea Corporativa como órgano supremo de la Administración de la Corporación Autónoma Regional del Tolima, "CORTOLIMA", las siguientes: 1. Elegir como integrantes del Consejo Directivo de la Corporación a cuatro (4) alcaldes de los municipios de su jurisdicción para períodos de un (1) año por el sistema de cuociente electoral. 2 Designar el revisor fiscal de la Corporación. 3. Conocer y aprobar el informe de gestión de la administración. 4. Adoptar los estatutos de la Corporación y las reformas que se le introduzcan. 5. Conocer y aprobar las cuentas de resultados de cada período anual. 6. Las demás que le fijen los reglamentos".

[2] "ARTICULO 27. Elección de los alcaldes. La elección de los alcaldes al Consejo Directivo, se realizará en la primera reunión ordinaria anual de la Asamblea Corporativa, mediante el sistema de cuociente electoral. En caso de que la Asamblea Corporativa, por cualquier circunstancia no pueda elegir a los Alcaldes, estos seguirán ejerciendo sus funciones hasta tanto dicha elección se produzca y su período será por el término restante".

[3] "**Artículo 25º.-** De la Asamblea Corporativa. Es el principal órgano de dirección de la Corporación y estará integrada por todos los representantes legales de las entidades territoriales de su jurisdicción.
Los miembros de la Asamblea Corporativa de una Corporación Autónoma Regional tendrán en sus deliberaciones y decisiones un derecho a voto (…).
Son funciones de la Asamblea Corporativa: a. Elegir el Consejo Directivo de que tratan los literales d), y e), del artículo 26 de la presente Ley; b. Designar el revisor fiscal o auditor interno de la Corporación; c. Conocer y aprobar el informe de gestión de la administración; d. Conocer y aprobar las cuentas de resultados de cada período anual; e. Adoptar los estatutos de la Corporación y las reformas que se le introduzcan (…); f. Las demás que le fijen los reglamentos."

establece que el voto de cada uno de sus integrantes deba ser secreto. De esta manera se acredita que el motivo de nulidad formulado por el demandante parte de un presupuesto errado ya que el esquema para la asignación de los cargos de elección no implica obligatoriamente una modalidad determinada de participación o una fórmula específica de decisión.

El cuociente electoral fue adoptado y definido en la Constitución Política en el artículo 263 original antes de ser modificado mediante los actos legislativos de 2015, 2009 y 2003. El texto originario de la Carta Política era el siguiente: "*Para asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema de cuociente electoral. El cuociente será el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos por proveer. La adjudicación de puestos a cada lista se hará en el número de veces que el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer, se adjudicarán a los mayores residuos, en orden descendente.*"

A su vez el voto está definido como uno de los principales mecanismos de participación en el artículo 103 de la Carta Política. Dos de sus diferentes modalidades se encuentran reguladas en el mismo estatuto superior en los artículos 133 (voto nominal y público) y 258 (voto secreto).

El primero ha sido entendido como la regla general para las decisiones que toman las corporaciones públicas con el objetivo de garantizar la publicidad y la transparencia de la decisión[4]. Por su parte, el segundo corresponde a la modalidad de participación popular y tiene como objetivo facilitar que el elector tome una decisión libre o, en otras palabras, "*tiene por propósito evitar que quien sufraga sea objeto de interferencias en su decisión e incluso de presiones, al entrever sus preferencias, conocimiento que además pueden* (sic) *obstaculizar la libertad que caracteriza al voto*"[5]

No se acredita que entre las figuras citadas por el demandante exista una conexión inescindible. Por tanto, ante la indefinición legal y estatutaria sobre el tipo de voto que rige la elección de los miembros del Consejo Directivo era legítimo que la Asamblea

---

[4] Corte Constitucional, sentencia C-1017 de 2012.

[5] Consejo de Estado, Sección Quinta, Exp. 11001-03-28-000-2013-00047-00, Consejera: Susana Buitrago Valencia. Sentencia del 12 de marzo de 2015.

Corporativa adoptara la regla establecida en la Constitución en el artículo 133 para las decisiones que toman los "*miembros de cuerpos colegiados de elección directa*", teniendo en cuenta que esta garantizaba la transparencia y la publicidad de la elección.

De hecho, la Sala evidencia que la regla del voto nominal está establecida dentro de los Estatutos de la Corporación (art. 71) para la elección del Revisor Fiscal por parte de la misma Asamblea Corporativa, lo que podía ser aplicado por analogía a la elección de los miembros del Consejo Directivo.

Ahora bien, es cierto que en la Circular 007 de 2012, proferida por el despacho del Procurador General de la Nación, se indica que dicha elección debía efectuarse mediante el mecanismo del voto secreto. Sin embargo, esta Sección evidencia que esa tesis está soportada por una sentencia dictada por esta Corporación en el año 2000[6], es decir, que fue proferida antes de la expedición del Acto Legislativo 1 de 2009, en el que se modificó el artículo 133 de la Carta. De esta manera el contexto constitucional bajo el que se profiere la Circular ha cambiado, lo que obliga, en virtud del artículo 4º Superior, a privilegiar la aplicación de la regla superior.

En conclusión, atendiendo que la votación nominal con la que la Asamblea Corporativa de Cortolima eligió a los miembros del Consejo Directivo no es contraria a la Constitución, la ley o los Estatutos de la Corporación, se desestima el primer motivo de nulidad.

3.2. *Segundo y Quinto motivos de nulidad*

Para el demandante el desempate de 9 votos entre las planchas 3 y 4 no debió haberse efectuado con una nueva votación sino a través de balota, cara y sello o el azar. Esta situación sería contraria a los artículos 15 (citado), 26[7] y 27 (citado) de los

---

[6] Número 2392, Magistrado Ponente: Roberto Medina López.

[7] "ARTICULO 26. Conformación del Consejo Directivo. Es el órgano de administración de la Corporación y está conformado teniendo en cuenta las disposiciones de la Ley 99 de 1993 y las demás que la modifiquen o reformen, por: 1. El Gobernador del Tolima, o su delegado quien será el encargado de presidir el Consejo Directivo. 2. Un representante del Presidente de la República. 3. Un representante del Ministerio de Ambiente, y Desarrollo Sostenible. 4. **Cuatro (4) alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de su jurisdicción, todos elegidos por la Asamblea Corporativa, para períodos de un (1) año por el sistema de cuociente electoral, de manera que queden representadas distintas regiones que integren la Corporación. Los alcaldes elegidos no sólo actuarán en representación de su municipio o región sino consultando el interés de todo el territorio de la jurisdicción.** 5. Dos (2) representantes del sector privado, elegidos por los integrantes del mismo sector, por un periodo de cuatro (4) años o el periodo que establezca la ley. 6. Un representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de la jurisdicción de la

Estatutos de Cortolima, los artículos 25 (citado) y 26 lit d)[8] de la Ley 99 de 1993 y el artículo 183[9] del Código Electoral.

Adicionalmente, el demandante considera que ese debió haberse efectuado únicamente por los alcaldes que habían votado por ellas en la primera votación. Sin embargo, el nuevo voto llevó a que 29 alcaldes votaran doblemente.

De manera similar al cargo anterior, esta Sección advierte que de las normas mencionadas no se logra deducir la infracción alegada. Es evidente que ni en los Estatutos de la Corporación y tampoco en la Ley 99 de 1993 se indica o sugiere una fórmula para resolver el desempate que se presentó entre las planchas mencionadas.

Solamente el artículo 183 del Código Electoral incluye una regla que podría adecuarse a la situación fáctica planteada. Sin embargo, para la Sala esa normativa no era de obligatorio acatamiento por parte de la Asamblea Corporativa de la Corporación Autónoma en la medida en que allí se regula el empate que se presenta dentro de una elección popular y no la igualdad que acaece dentro de la elección que efectúa un órgano colegiado.

Dada la autonomía de Cortolima, ante la situación presentada con la votación de las planchas 3 y 4 la Asamblea podía aplicar la regla del azar alegada por el demandante o, mejor aún, podía legítimamente privilegiar la participación de todos los alcaldes para tomar una decisión a través del mecanismo del voto (art. 103 Constitución).

Corporación, elegido por ellas mismas para períodos de cuatro (4) años o el periodo que establezca la ley. 7. Dos (2) representantes de las entidades sin ánimo de lucro, que tengan su domicilio en el área de jurisdicción de la Corporación, cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegidos por ellas mismas, para períodos de cuatro (4) años o el periodo que establezca la ley." (Negrilla fuera de texto original)

[8] "**Artículo 26º.-** *Del Consejo Directivo.* (Modificado por la Ley 1263 de 2008) Es el órgano de administración de la Corporación y estará conformado por: (…) d) Hasta cuatro (4) alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la Corporación, elegidos por la Asamblea Corporativa, para períodos de un (1) año por el sistema de cuociente electoral, de manera que queden representados todos los departamentos o regiones que integran la Corporación. Si el territorio de la Corporación comprendiese un número plural de departamentos, la participación será definida en forma equitativa de acuerdo con el reglamento que al efecto expida el Gobierno Nacional;".

[9] "**ARTÍCULO 183**. Si el número de votos a favor de dos (2) o más candidatos o listas fuere igual, la elección se decidirá a la suerte, para lo cual, colocadas en una urna las papeletas con los nombres de los candidatos o de quienes encabezan las listas que hubiesen obtenido Igual número de votos, un ciudadano designado por la corporación escrutadora extraerá de la urna una de las papeletas. El nombre que ésta contuviere será el del candidato o lista a cuyo favor se declara la elección."

Es lógico que el Código Electoral prevea el desempate a través del azar, teniendo en cuenta que la organización de unas nuevas elecciones de carácter territorial en caso de empate requeriría la puesta en marcha de una estrategia compleja, costosa y lenta. En este caso la situación era bien diferente. La Asamblea Corporativa, dada su composición limitada, podía implementar cualquiera de los mecanismos de toma decisiones de manera que se privilegiaran los componentes atados al principio democrático (art. 1º Constitución).

Contrario a lo manifestado en la demanda, el voto constituye una estrategia constitucionalmente viable para tomar decisiones en ámbitos variados, incluyendo la posibilidad de dirimir empates en la elección de los miembros del Consejo Directivo de la Corporación. Esta interpretación, adicionalmente, es compatible con el artículo 25 de la Ley 99 de 1993 que al enlistar los componentes de la Asamblea Corporativa dispone lo siguiente: "*Los miembros de la Asamblea Corporativa de una Corporación Autónoma Regional tendrán en sus deliberaciones y decisiones un derecho a voto*".

Por último, para esta Sala no es cierto que los alcaldes que participaron en el procedimiento de desempate hayan incurrido en una doble votación. Lo anterior debido a que las decisiones se presentaron en dos circunstancias diferentes, ambas de competencia del pleno de la Asamblea Corporativa. La primera acaeció en la votación ordinaria cumpliendo los parámetros del cuociente electoral. El segundo procedimiento decisorio, diferente aunque atado al primero, se limitó a definir la plancha que debía resultar ganadora para terminar de componer los miembros del Consejo Directivo.

No sobra agregar que el criterio del demandante en este aspecto lleva a un absurdo en la medida en que mantener la forma de decisión llevaría a que el empate se mantuviera hasta el infinito sin que se pudiera dirimir.

Bajo esas condiciones queda desvirtuado el cargo presentado por la demandante.

3.3. *Tercer motivo de nulidad*

Para el demandante el Acuerdo 001 del 26 de febrero de 2016 no se sometió a la aprobación de la Asamblea Corporativa, como sí

se llevó a cabo con el Acuerdo 002 de 2016 en el que se designó al Revisor Fiscal, lo cual es contrario a los artículos 23-2[10] y 24[11], párrafo 2, de los Estatutos de Cortolima.

Respecto de este motivo de nulidad la Sala considera, al igual que el concepto de la Procuraduría General de la Nación, que no tiene ningún fundamento legal o fáctico por lo que será desestimado.

En efecto, de la primera norma citada se deduce que hay proyectos de Acuerdo que tienen que ser leídos por el Secretario ante la Asamblea Corporativa y, por consiguiente, otros que no requieren de esa formalidad. Del artículo 24 se puede derivar que todas las decisiones de la Asamblea Corporativa deben (i) constar por escrito en un acta y (ii) ser consolidadas en un Acuerdo. Ambos instrumentos deben contener un número consecutivo, con indicación de la fecha y ser suscritos por el Presidente y el Secretario de la Asamblea Corporativa.

Como se puede notar, en ninguna de las normas invocadas por el demandante se incluye una nueva aprobación o refrendación por parte de dicho órgano. Adicionalmente, aunque la simple comparación entre los actos no configure nulidad, se evidencia que la adopción del Acuerdo 002 (fl. 39) siguió un procedimiento similar que el Acuerdo 001 (fls. 36 y 37), tal y como se dejó constancia en los respectivos actos y en el Acta de Asamblea Corporativa No. 01 de 2016 (fls. 125 a 142). En los acuerdos referidos se incluyó la siguiente consideración:

Acuerdo 001 de 2016	**Acuerdo 002 de 2016**
"Que en sesión ordinaria de Asamblea Corporativa de fecha 26 de febrero de 2016, fueron elegidos los cuatro (4) alcaldes que conformarán el Consejo Directivo durante el periodo 2016-2017".	"Que en sesión ordinaria de la Asamblea Corporativa de fecha 26 de febrero de 2016, fue elegido con 29 votos, el Dr ISRAEL MIRANDA TORO, como Revisor (a) Fiscal para el periodo 2016-2019, con honorarios mensuales equivalentes al 80% del Salario Básico del Director General, sin IVA incluido".

[10] "ARTICULO 23. Funciones del Secretario de la Asamblea. Son funciones del Secretario: (…) 2. Dar lectura a las proposiciones, proyectos de Acuerdo y toda clase de documentos que deban ser leídos en la respectiva sesión."

[11] "ARTICULO 24. Denominación de los actos de la Asamblea Corporativa. Todas las deliberaciones y decisiones de la Asamblea Corporativa deberán constar por escrito en un acta que para tales efectos será levantada con indicación de la fecha, hora y lugar de su celebración, y deberá ser suscrita por el presidente y el secretario de la Asamblea Corporativa.
Las decisiones que adopte la Asamblea Corporativa estarán contenidas en actos que se denominarán "Acuerdos de Asamblea Corporativa". Estos actos deberán llevar una numeración sucesiva e incorporar la fecha de su aprobación, y serán suscritos por el Presidente de la Asamblea y su respectivo Secretario".

Finalmente, no sobra indicar que tanto los acuerdos como el acta fueron suscritos por la presidenta y el secretario de la Asamblea Corporativa.

3.4. *Cuarto motivo de nulidad.*

El demandante refiere que la competencia de la Corporación está organizada sobre 5 regiones pero que con los resultados de la Asamblea, solamente quedaron representadas las regiones centro (con tres alcaldes) y norte (con un alcalde). Considera que esta situación desconoce los Estatutos de Cortolima (art. 26) así como la Ley 99 de 1993 (art. 26, lit d)).

Como se había indicado, las dos normas invocadas regulan la composición del Consejo Directivo y, puntualmente, respecto de la elección de los cuatro alcaldes ordenaron lo siguiente:

Ley 99 de 1993	**Estatutos Cortolima**
d) Hasta cuatro (4) alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la Corporación, elegidos por la Asamblea Corporativa, para períodos de un (1) año por el sistema de cuociente electoral, **de manera que queden representados todos los departamentos o regiones que integran la Corporación**. Si el territorio de la Corporación comprendiese un número plural de departamentos, la participación será definida en forma equitativa de acuerdo con el reglamento que al efecto expida el Gobierno Nacional; (negrilla fuera de texto original)	4. Cuatro (4) alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de su jurisdicción, todos elegidos por la Asamblea Corporativa, para períodos de un (1) año por el sistema de cuociente electoral, **de manera que queden representadas distintas regiones que integren la Corporación**. Los alcaldes elegidos no sólo actuarán en representación de su municipio o región sino consultando el interés de todo el territorio de la jurisdicción. (Negrilla fuera de texto original).

En lo pertinente las dos normas claramente ordenan que las diferentes regiones y departamentos que hacen parte de la Corporación Autónoma deben tener representación dentro del Consejo Directivo. En este caso tanto el demandante como la Procuraduría consideraron que las disposiciones fueron desconocidas ya que la elección de los alcaldes solamente llevó a

la representación de dos de las cinco zonas que componen la jurisdicción de Cortolima.

Ahora bien, sin perjuicio de la evidente relevancia constitucional de esas disposiciones, se debe destacar que su alcance está limitado expresamente a cierto de tipo de formas de organización territorial: los departamentos y las regiones. Esto implica que no toda forma de agrupación entre las municipalidades que componen la Corporación tiene el poder de afectar la forma de elección de los representantes ante el Consejo Directivo.

La norma en cuestión constituye un límite legítimo al poder de elección de la Asamblea Corporativa que conlleva a que no haya regiones o departamentos predominantes dentro del órgano de administración de la Corporación. De esta manera se maximizan los elementos de la norma y se evita que haya una concentración del poder en perjuicio de los intereses medio ambientales de esas formas de organización territorial.

En otras palabras, para determinar si se registra la infracción de las normas invocadas se debe determinar si los conjuntos de municipios invocados por el demandante pueden ser considerados un departamento o una región. Si la respuesta fuere afirmativa, se establecerá cuál era la estrategia para garantizar la mayor representatividad posible dentro del órgano de administración de la Corporación.

Esta Sala evidencia que las fórmulas territoriales mencionadas se encuentran concretamente definidas en la Constitución y la Ley[12] lo que implica que la obligación de la Asamblea Corporativa se limitaba a garantizar la representatividad en esos casos específicos.

La Constitución Política, artículo 286, establece que los **departamentos** hacen parte de la configuración básica de la organización territorial junto con los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Adicionalmente, en los artículos 297 y siguientes se establecen los principios que rigen el régimen departamental estableciendo, en lo pertinente para este caso, que solo el Congreso de la República puede decretar la formación de nuevos departamentos.

---

[12] Constitución Política, artículo 285 y siguientes, especialmente el artículo 306. Ley 1454 de 2011: "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones".

Por su parte, en la Constitución Política las **regiones** fueron definidas en el artículo 306 como una de las formas de organización territorial en la que acaece en la unión de dos o más departamentos para propender por su desarrollo económico y social.

Adicionalmente, con base en el artículo 285 Superior[13], en la Ley 1454 de 2011 se establecieron los parámetros orgánicos para la creación de otras formas de regiones y otras fórmulas de organización territorial. Puntualmente, en los artículos 3º-5 y 10 de ese estatuto se estableció la conformación de los siguientes tipos de regiones: de planeación y gestión, administrativas y de planificación y las Territoriales.

En el artículo 19 se definen las regiones de planeación y gestión como una fórmula de asociación libre de las diferentes entidades territoriales para el cumplimiento conjunto de las funciones asignadas a ellas. Dicha ley también dispone que la conformación de "asociaciones de municipios" se haga a través de la formulación de convenios o contratos-plan[14] suscritos por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos correspondientes (art. 18, Ley 1454 de 2011).

En lo que se refiere a las regiones administrativas y de planeación, la Ley 1454 siguió el parámetro constitucional establecido en el artículo 306, ya que esta fórmula asociativa solamente se puede crear a partir de la unión de dos o más departamentos (art. 30). Como requisitos básicos para crear este modelo de asociación la Ley dispone la autorización de las

---

[13] "Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado".

[14] El artículo 198 de la Ley 1753 de 2015 contiene la siguiente definición de "contrato-plan": "***ARTÍCULO 198. CONTRATOS PLAN.*** *Modifíquese el artículo 8o de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así*:

"***Artículo 8o. Contratos Plan.*** *El Contrato Plan es un acuerdo marco de voluntades de carácter estratégico entre la Nación y las entidades territoriales plasmado en un documento que contiene los arreglos programáticos y de desempeño definido entre estas para la ejecución asociada de proyectos de desarrollo territorial que contemplen la concurrencia de esfuerzos de inversión nacional y territorial. En desarrollo de este acuerdo marco se suscribirán contratos específicos en los cuales se señalará el objeto, las metas, los plazos, el responsable de la ejecución y se comprometerán los recursos de fuente nacional y territorial que se destinen para su ejecución, así como las vigencias futuras que se requieran. Adicionalmente, se acordarán los mecanismos de seguimiento y control de los recursos y todos los demás aspectos necesarios para garantizar la rápida y eficiente ejecución de los proyectos, atendiendo las prioridades y particularidades de cada sector y cada región".*

Los contratos Plan constituyen un instrumento para el planeamiento y la promoción del desarrollo regional. En tal sentido son un punto de articulación del Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Departamentales y Municipales.

El Gobierno nacional buscará que, en los casos que corresponda, sus acciones en materia de inversión pública operen bajo este esquema. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) promoverá la aplicación de esta herramienta, así como establecerá los mecanismos de seguimiento y evaluación de los Contratos Plan acordados por el Gobierno nacional".

respectivas asambleas, el concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado y la suscripción de un convenio por los gobernadores.

Por último, la "región territorial" quedó definida en el artículo 36 de la Ley mencionada de la siguiente manera: "*De conformidad con el artículo 307*[15] *de la Constitución Política la Región Administrativa y de Planificación podrá transformarse en Región Entidad Territorial, de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República*".

Análisis del motivo de nulidad en el caso concreto. El demandante probó que la Corporación Regional del Tolima se encuentra dividida en la sede centro y en cuatro direcciones territoriales que comprenden los 47 municipios del Departamento del Tolima[16], a través de certificado expedido por la Subdirectora Administrativa y Financiera (fl. 69). Este documento, además, especifica cuáles son los municipios que comprende cada dirección territorial.

A su vez, en el Acta de Asamblea Corporativa (fl. 137) y en los hechos aceptados por las partes, se precisó que los alcaldes que fueron elegidos para hacer parte del Consejo Directivo son los siguientes:

Cajamarca: WILLIAM HERNANDO POVEDA WALTEROS.
Ibagué: GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ.
Palocabildo: HENNER EDUARDO SALINAS MARTÍNEZ.
Rovira: DAVID YOANNY VIVAS BARRAGÁN.

A partir del certificado mencionado se puede comprobar que el municipio de Palocabildo hace parte de la dirección territorial norte, mientras que Cajamarca, Ibagué y Rovira pertenecen a la sede central. Todos los municipios referidos hacen parte del mismo Departamento y respecto de ninguno de ellos se probó que se haga parte de una región específica, creada en los términos de la Ley 1454 de 2011.

---

[15] Dice la Constitución "*La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados*".

[16] Art. 3 de la Ley 10 de 1981 (Por la cual se crea la Corporación Autónoma Regional del Tolima y se dictan otras disposiciones): "*La Corporación tendrá jurisdicción en el territorio del Departamento del Tolima y su sede será la ciudad de Ibagué*".

Ese contexto demuestra que la elección de los cuatro alcaldes miembros del Consejo Directivo de Cortolima es compatible con la exigencia del artículo 26, literal "d)" de la Ley 99 de 1993, lo que llevará a que este cargo también sea desestimado. Es evidente que la organización de los municipios a través de diferentes "direcciones territoriales" es una forma de distribución meramente administrativa establecida en virtud del artículo 6º de los Estatutos de la Corporación Autónoma[17] que no puede equipararse a la conformación de regiones ni departamentos en las condiciones establecidas por la Constitución y la ley.

En efecto, esta Sala evidencia que Cortolima está compuesta únicamente por municipios del Departamento del Tolima (art. 3 de la Ley 10 de 1981 citado) y que, por tanto, no comprende más departamentos o regiones que obliguen a garantizar su representatividad en los términos de las disposiciones invocadas por el demandante. Adicionalmente, es indudable que las "direcciones territoriales" referidas no constituyen una de las entidades comprendidas en las normas, por lo que no existe la obligación para que la Asamblea Corporativa garantice la representación de cada una de ellas en la elección de los 4 alcaldes que hacen parte del Consejo Directivo.

Con fundamento en lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda presentada por **JUAN GUILLERMO BELTRÁN AMORTEGUI**.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes de conformidad con el artículo 289 del CPACA.

TERCERO: **ARCHIVAR** el expediente una vez quede en firme el fallo.

CUARTO: **ADVERTIR** que contra la presente providencia no procede recurso alguno.

---

[17] "Domicilio. La Corporación tiene como domicilio principal la ciudad de Ibagué, sede de sus órganos administrativos principales. No obstante, el Consejo Directivo podrá establecer subsedes en donde por las necesidades del servicio así lo requiera y para los fines que se determinen en sus respectivos Acuerdos".

Este proyecto fue discutido y aprobado en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Presidenta

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

ALBERTO YEPES BARREIRO