



NULIDAD ELECTORAL – Contra designación de la Directora de la Corporación Autónoma Regional del Tolima / CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL – Autonomía para establecer mediante convocatoria pública la forma de elegir al director general / CONVOCATORIA PÚBLICA – Carácter vinculante

La Constitución de 1991 dotó de autonomía a las Corporaciones Autónomas Regionales, (art. 150 Numeral 7º), dedicadas a la protección del medio ambiente y los recursos naturales y propender por su desarrollo sostenible, defiriendo al legislador su configuración, entre cuyas manifestaciones encontramos la autonomía administrativa (art. 23 ley 99 de 1993) que permite, entre otros aspectos, señalar la forma de elegir al Director General, en los términos que fije la ley, lo que implica que este organismo puede establecer el procedimiento, las etapas y los términos para la provisión de este cargo directivo, en condiciones de igualdad y transparencia, con miras a seleccionar a la persona con las mejores aptitudes humanas y profesionales para ocupar dicho empleo. En este orden, las condiciones para participar del proceso de ingreso a estos cargos, suele estar contenido en las denominadas “convocatorias públicas” que adopta el Consejo Directivo, en el marco de la facultad discrecional que le otorga la ley, para señalar las bases del proceso de elección. La Convocatoria es un acto administrativo general que gobierna el trámite de apertura, desarrollo y culminación de este proceso, en la cual se establece la divulgación, requisitos, fases, pruebas, plazos, mecanismos de notificación e impugnación, dirigidos a asegurar la participación de todas las personas que estén en condiciones para acceder al cargo de Director General. En este orden, el acto administrativo que contiene la convocatoria pública, la cual, fija las bases del proceso electoral, se constituye en la norma regulatoria del proceso de selección, en tanto es la ley que gobierna el nombramiento o la elección y, por tener ese carácter, sus disposiciones tienen especial relevancia, jerarquía y vinculatoriedad para el organismo que lo desarrolla como para los sujetos que participan del mismo.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL – Competencia del Consejo Directivo para designar a su director / CONVOCATORIA PÚBLICA – Etapas / DEBIDO PROCESO – No se vulneró

[L]a Ley 99 de 1993, (...) consagra en el literal j) del artículo 27, como una atribución del Consejo Directivo, nombrar al Director General de la entidad. (...). De esta manera, al órgano de administración de esta entidad le compete designar al Director General de la Corporación, con base en las reglas del procedimiento electoral que se diseñen para su selección, teniendo en cuenta las calidades fijadas para el ejercicio del cargo enunciadas en el artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2015, Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. (...). Ahora bien, con fundamento en estas disposiciones legales, el Consejo Directivo de CORTOLIMA expidió el Acuerdo 015 del 12 de agosto de 2019 "Por medio del cual se adopta el procedimiento para la elección del Director(a) General de la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA, para el periodo institucional 2020 — 2023 y se dictan otras disposiciones", cuyas fases fueron claramente establecidas de la siguiente manera: 1.- Aviso de convocatoria pública. (...). 2.- Inscripción de aspirantes. (...). 3.- Apertura de la urna triclave. (...). 4.- Verificación de cumplimiento de requisitos. (...). 5.- Aprobación y publicación de lista de candidatos. (...). 6.- Fase de observaciones. (...). 7.- Conformación de lista definitiva de Elegibles. (...). 8.- Elección del Director General. (...). Argumenta el demandante que se le violaron las garantías del debido proceso, dado que el Consejo Directivo, al negar su inclusión en lista definitiva de elegibles no le otorgó la posibilidad de interponer



ningún recurso. (...). [E]l Consejo Directivo estableció la convocatoria y en ella reglamentó el ejercicio del derecho de contradicción de los aspirantes a ocupar el cargo, disponiendo una fase de “observaciones” dirigida a permitir que los interesados pudieran presentar sus reclamaciones al “Informe de Verificación de Requisitos”, elaborado por la Comisión Especial y aprobado por el Consejo Directivo. (...). En este orden, no le asiste razón al demandante cuando señala que se le vulneró el derecho al debido proceso por cuanto no se le brindó la oportunidad de ejercer el derecho de defensa y contradicción en el procedimiento de elección, pues, es claro, que el actor hizo uso efectivo del mecanismo previsto para tal efecto, en el artículo séptimo del Acuerdo 015 de 2019 y obtuvo una respuesta del Consejo Directivo, en atención a las reglas de la convocatoria. Ahora bien, (...) en el presente caso, no resulta aplicable el artículo 74 del CPACA, que regula los recursos procedentes frente a los actos administrativos, habida cuenta que la convocatoria no previó la impugnación frente a la lista definitiva de elegibles, una vez decidida las observaciones por parte del Consejo Directivo.

CONVOCATORIA PÚBLICA – Sus reglas son de obligatorio cumplimiento / CONVOCATORIA PÚBLICA – Carácter preclusivo de sus etapas / TARJETA PROFESIONAL – No se allegó en la etapa de inscripción

Alega el demandante que el Acuerdo 019 de 2020, mediante el cual se eligió a la señora Olga Lucía Alfonso Lanini, como directora general de CORTOLIMA para el periodo 2020-2023, se encuentra viciado de nulidad por desconocer el artículo 228 de la Constitución Política, que consagra la prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental. En efecto, señala, que el Consejo Directivo al haberle negado aceptar la copia de la tarjeta profesional, una vez subsanada la omisión ocurrida en la etapa de inscripción, pese a que de los documentos que soportan su hoja de vida, podía determinarse su calidad de profesional, vulneró esta garantía constitucional, pues, en todo caso cumple con los requisitos de formación y experiencia para ocupar dicho cargo. Al respecto, considera la Sala, que el principio consagrado en el artículo 228 de la Carta, según el cual, la administración de justicia es función pública y en ella “prevalecerá el derecho sustancial”, es una norma que, en principio, regula la función jurisdiccional, más no la función administrativa. Sin embargo, también se aplica a las autoridades administrativas en desarrollo de otros principios, como los de la función administrativa del artículo 209 de la Carta, especialmente el principio de eficacia. (...). Sin embargo, en el caso sub judice, estamos ante una convocatoria pública que reguló clara y específicamente, los requisitos, condiciones, fases y cronograma, para la elección del Director de la Corporación, en orden a asegurar la participación de todas las personas interesadas en ocupar dicho cargo, en condiciones de igualdad y transparencia. En este orden, las reglas allí señaladas son de obligatorio cumplimiento, en tanto vinculan a la administración como a los participantes que se postularon al cargo de director general y que aceptaron voluntariamente someterse a sus referidas a las exigencias, fases, plazos y condiciones, las cuales no se pueden alterar, so pena de vulnerar el debido proceso y la confianza legítima de los aspirantes. Así, destaca la Sala, que el Acuerdo 015 de 2019, por medio del cual se adoptó la convocatoria pública para esta elección, es clara en señalar, en su artículo 3º, que con la inscripción de los postulantes se debía allegar la hoja de vida acompañada de todos los documentos soportes que acreditasen el cumplimiento de los requisitos enunciados en el artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2015, entre los cuales se menciona en el literal d) la “tarjeta profesional”. (...). Además, se previó en la misma disposición, que las hojas de vida junto con documentos anexos, se depositarían en una urna triclave, justamente para evitar la alteración del número de inscritos, como la

posibilidad de allegar nuevos documentos, por fuera de la etapa de inscripción. (...). La precisión referida a los documentos anexos a la hoja de vida fue previamente advertida en las reglas de la convocatoria al señalar que en el “Formato de Registro de Inscripción”, se dejaría constancia del número de folios anexos, como signo de transparencia y objetividad del proceso. (...). A su turno, la Comisión Especial de Verificación, solamente podía tener como requisitos acreditados aquellos allegados por los participantes en “Etapa de inscripción de aspirantes”. (...). Así mismo, de otras reglas de la convocatoria se deriva la norma, según la cual, no se podía allegar documentos faltantes en una etapa subsiguiente, ni que la fase de observaciones podía servir para completar los documentos que se dejaron de adjuntar a la hoja de vida. (...). De todo lo anterior se concluye que el señor Hugo Giraldo Barrera incumplió la carga de allegar la documentación completa relacionada con su hoja de vida, al habersele olvidado aportar la copia de su tarjeta profesional al momento de la inscripción, tal como lo reconoce en el libelo introductorio, omisión que intentó subsanar en la fase de observaciones al Informe de Verificación de Requisitos que, como quedó dicho, no fue diseñada para allegar nueva documentación, sino para referirse “exclusivamente a los documentos aportados por el candidato en el momento de su inscripción”. En consecuencia, no es procedente aplicar, en el presente caso, el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental, pues, se infringiría el derecho de igualdad de los demás participantes que si acreditaron los documentos soportes en la debida oportunidad y porque se quebrantaría otros principios de mayor relevancia jurídica, que dan sustento axiológico al proceso de selección del Director General, como son la transparencia, la publicidad, el carácter preclusivo de las etapas de la convocatoria.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el alcance de la autonomía de las CAR, ver: corte Constitucional, sentencias C-994 de 2000 y C-462 de 2008. Respecto de la naturaleza de la convocatoria y su carácter vinculante, ver: Corte Constitucional, sentencia T-180 de 16 de abril de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio. Sobre la convocatoria pública, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de agosto de 2015, M.P. Alberto Yepes Barreiro, radicación 11001-03-28-000-2014-00128-00. Sobre los elementos de designación del director general de la Corporación Autónoma Regional, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 3 de marzo de 2014, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad: 11001-03-28-000-2013-00026-00. En relación con la preclusividad de las etapas de la convocatoria, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de agosto de 2015, M.P. Alberto Yepes Barreiro, radicación 11001-03-28-000-2014-00128-00. En cuanto a la perentoriedad de los términos y el tracto sucesivo de las etapas de la convocatoria pública, consultar: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 5 de febrero de 2015, M.P. María Elizabeth García González, Rad 2014-00536-01. Sobre la tarjeta profesional, su carácter autónomo y específico y la posibilidad de exigirlo por separado en los procedimientos de elección, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección ‘B’, sentencia de 18 de octubre de 2012, M.P. Bertha Lucia Ramírez de Páez, Rad. 11001-03-25-000-2010-00253-00(2115-10).

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 29 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 150 NUMERAL 7 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 209 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 228 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 23 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 27 LITERAL J / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 28 / DECRETO 1076 DE 2015 – ARTÍCULO 2.2.8.4.1.21



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de agosto de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-28-000-2019-00091-00

Actor: HUGO GIRALDO BARRERA

Demandado: OLGA LUCIA ALFONSO LANINI - DIRECTORA DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA, PERÍODO 2020-2023

Referencia: NULIDAD ELECTORAL - Convocatoria como norma rectora del procedimiento de elección del director general de una CAR. Etapas preclusivas, plazos perentorios y mecanismos de contradicción específicos

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Cumplidos los requisitos previstos en el numeral 1° del artículo 13 del Decreto 806 de 2020¹, procede la Sala a dictar sentencia anticipada de única instancia dentro del medio de control de nulidad electoral, previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, promovido por el señor Hugo Giraldo Barrera contra el acto de elección de la señora Olga Lucía Alfonso Lannini como directora general de la Corporación Autónoma Regional del Tolima- CORTOLIMA.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El 10 de diciembre de 2019², el ciudadano Hugo Giraldo Barrera presentó demanda de nulidad electoral contra el Acuerdo No. 019 de 1° de noviembre de 2019, por medio del cual el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Tolima eligió como directora general a la señora Olga Lucía Alfonso Lannini.

1.1. Pretensiones

En la demanda se plantearon como pretensiones las siguientes:

¹ "Artículo 13. Sentencia anticipada en lo contencioso administrativo. El juzgador deberá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial, cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas. caso en el cual correrá traslado para alegar por escrito, en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia se proferirá por escrito. (...)"

² Fols. 1 a 6 del cuaderno No. 1.

1°. Que es nulo el acuerdo No. 019 de fecha 1 de noviembre de 2019 por medio del cual el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Tolima-CORTOLIMA, eligió como Directora a la señora OLGA LUCIA ALFONSO LANNINI para el periodo 2020-2023.

2°. Que como consecuencia de lo anterior, se ordene a la entidad demandada reiniciar el proceso de elección a partir de la convocatoria, a fin de darle oportunidad para que se inscriban todos los aspirantes que deseen hacerlo, siempre y cuando reúnan los requisitos de ley.

1.2. Hechos

Mediante Acuerdo 015 de 12 de agosto de 2019, el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Tolima adoptó el procedimiento para la elección de director general, período 2020-2023. En dicha normativa se dispuso que, una vez publicado el aviso de convocatoria, proseguiría la etapa de inscripción de candidatos ante la Subdirección Administrativa y Financiera de la Corporación, entregando la hoja de vida debidamente soportada.

Expone el actor que, llegada esa oportunidad, se inscribió para participar de la elección del Director General de dicha corporación aportando su *curriculum vitae*, junto con los documentos requeridos para acreditar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2015, excepto la copia de su tarjeta profesional, pues olvidó anexarla.

Vencido el plazo de inscripciones y abierta la urna triclave que contenía las hojas de vida recibidas de los participantes, la Comisión Especial de Verificación, conformada por algunos integrantes del Consejo Directivo y encargada de proferir el **informe de verificación de requisitos** y la consecuente **lista candidatos**, procedió a efectuar el análisis de las hojas de vida, cuyo informe debía ser presentado a los demás miembros para su aprobación y posterior publicación en la página web de CORTOLIMA.

En efecto, el 21 de octubre de 2019, se expidió el referido informe en el que se relacionaron las personas que acreditaron el cumplimiento de los requisitos para ser elegido y se integró la lista preliminar con los aspirantes admitidos y no admitidos, especificando, en relación con estos últimos, la falta de requisitos o documentos que se dejaron de allegar en esta fase, entre los que se incluyó al demandante por no haber adjuntado la copia de la tarjeta profesional.

Habida cuenta que el artículo 7 del Acuerdo 015 de 2019 previó la posibilidad para los inscritos de formular “*observaciones*” a este informe, el 22 de octubre de 2019, el actor formuló reparo al respecto, aportando por correo electrónico, copia de su tarjeta profesional, en orden a subsanar su omisión en la que incurrió en la fase de inscripción, solicitando, en consecuencia, ser incluido en la lista de aspirantes que acreditaron el cumplimiento de requisitos.

Esta petición fue estudiada por la Comisión Especial de Verificación, la cual se pronunció negativamente, exponiendo la situación ante el Consejo Directivo, quien en sesión extraordinaria del 30 de octubre de 2019, resolvió negar la solicitud de inclusión por encontrarse vencida la oportunidad para entregar los documentos soporte de la hoja de vida. En consecuencia, se procedió a elaborar y publicar tanto las respuestas a las observaciones como la **lista definitiva de elegibles**, en la que no fue incorporado el demandante.

Así las cosas, cumplida esta etapa, en sesión ordinaria efectuada el 1 de noviembre de 2019, el Consejo Directivo de CORTOLIMA eligió a la señora Olga Lucía Alfonso Lanini como Directora General.

1.3. Normas violadas y concepto de violación

El actor expresó que el acto impugnado se encuentra viciado de nulidad por la configuración de dos causales generales, las cuales se desprenden del concepto de la violación que desarrolló en su libelo introductorio, a saber:

(i) Desconocimiento del debido proceso y el derecho de defensa, al no otorgársele la posibilidad de interponer el recurso de reposición contra la decisión contenida en el acta de la sesión extraordinaria del Consejo Directivo del 30 de octubre de 2020, por medio de la cual se negó su inclusión, en tanto fue excluido de la lista de elegibles para el cargo de director general. Lo anterior, por considerar que el artículo 29 superior prevé la garantía de contradicción como parte esencial del derecho fundamental al debido proceso, aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, para efectos de impedir el abuso de poder de las autoridades y garantizar los derechos subjetivos de los administrados.

(ii) Infracción de la norma superior, por desconocimiento del artículo 228 de la Constitución Política, que consagra el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, al encontrarse acreditado que el actor cumplía con los requisitos exigidos en la convocatoria, relativo a la formación académica y la experiencia profesional consagrada en el artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2015, pese a que olvidó anexar su tarjeta profesional, que allegó con posterioridad en el plazo para formular observaciones. Explica que impedirle participar en el proceso de elección por la ausencia de un documento dirigido a acreditar la calidad de profesional, constituye un exceso ritual manifiesto, como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia T-268 de 2010, al indicar que “...*las formas no deben convertirse en un obstáculo para efectividad del derecho sustancial sino que deben propender por su realización*”

2. Actuaciones Procesales

Por auto del 18 de diciembre de 2019³, se admitió la demanda, luego de observar el cumplimiento de los requisitos indicados en los artículos 161 al 166 de la Ley 1437 de 2011, dado que fueron debidamente designadas las partes, las pretensiones se formularon de manera clara y precisa, se narraron los hechos en

³ Fols 21 y 22 del cuaderno No. 1.

que se fundamenta, se identificaron las normas que se consideraron violadas y se desarrolló el concepto de la violación. Igualmente se constató que la demanda fue formulada en el plazo de caducidad, en tanto el acto acusado fue expedido el 1º de noviembre de 2019⁴ y la demanda se radicó en esta Corporación el 10 de diciembre de 2019, a las 2:08 p.m.⁵; por tanto, se concluye que esta se presentó en tiempo, pues, entre una y otra fecha transcurrieron menos de 30 días⁶

3. Traslado de la demanda

3.1. La Corporación Autónoma Regional del Tolima

En escrito de 7 de febrero de 2020⁷, el apoderado de la Corporación Autónoma Regional del Tolima, presentó contestación de la demanda en la que propuso la excepción, que tituló: “Ausencia de Violación del derecho al debido proceso administrativo”, argumentando que i) no se configuró desconocimiento alguno de la garantía del debido proceso, toda vez que el actor allegó la tarjeta profesional, después de la etapa prevista para aportar documentos, excediendo el plazo concedido en la convocatoria y ii) De otro lado, señaló que el recurso de reposición no se encuentra previsto legal ni reglamentariamente, por lo que no resulta exigible por vía judicial.

En relación con este aspecto, indicó que el artículo 28 de la Ley 99 de 1993 le otorgó a los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales la atribución de regular de la convocatoria de elección de sus Directores, y, en el presente caso, correspondió al Acuerdo 015 del 12 de agosto de 2019 que estableció las reglas del proceso de selección en respeto de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, imparcialidad y transparencia para el acceso al cargo de Director General de la entidad.

Expuso que en dicho acto se fijó el procedimiento de elección, los plazos y condiciones de las fases de inscripción de candidatos, verificación de requisitos, aprobación y publicación de la lista preliminar de aspirantes, observaciones, lista de elegibles y reunión para elección, indicando que solo en la primera etapa era posible aportar los documentos para acreditar el cumplimiento de los requisitos del artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2015, lo cual no fue observado por el demandante, quien omitió allegar la tarjeta profesional, por error o descuido que no puede trasladar a la señora Olga Lucía Alfonso, Directora General, ni a CORTOLIMA.

En relación con el segundo aspecto referido reproche de no habersele permitido interponer el recurso de reposición contra la decisión contenida en el acta de sesión extraordinaria del Consejo Directivo, en la que se negó la solicitud de incluir

⁴ Fols. 15 y 16

⁵ Según consta a folio 6.

⁶ El auto admisorio de la demanda fue notificado mediante estado de 13 de enero de 2020 al demandado y mediante correo electrónico de 17 de enero de esa misma anualidad a Olga Lucía Alfonso Lannini, al Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Tolima, a la Agencia Nacional de defensa jurídica del Estado y al Procurador Séptimo Delegado.

⁷ Fols 31 al 44 del cuaderno No. 1.

al demandante como admitido, explicó que la convocatoria no previó su impugnación en cuanto se trata de un acto de trámite, conforme lo dispone el artículo 75 del CPACA. Como sustento, citó la Sentencia SU-077 de 2018 de la Corte Constitucional, que señala las diferencias entre los actos de trámite y actos definitivos, y la precisión de que los medios de impugnación solo son procedentes frente a estos últimos

3.2 . La demandada Olga Lucía Alfonso Lannini

En memorial radicado ante el Consejo de Estado el 7 de febrero de 2020⁸, el apoderado de la señora Olga Lucía Alfonso Lannini, propuso la excepción que denominó “*Inexistencia de fundamentos jurídicos y probatorios de irregularidad en el proceso de elección*”, por cuanto estima que fueron observadas, en debida forma, cada una de las disposiciones fijadas en el Acuerdo No. 015 de 12 de agosto de 2019 para la designación del director general de CORTOLIMA.

En este sentido, señaló que la convocatoria contemplaba en el artículo 3°, que el momento para aportar la hoja de vida con todos los anexos era en la fase de la inscripción conforme los requisitos exigidos en el artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2015, entre los que figuraba la copia de la tarjeta profesional. Así mismo, indicó que el artículo 5° señaló que la Comisión Especial de Verificación era la encargada de revisar los documentos aportados en la fase de inscripción de candidatos, sin que estuviera facultada para valorar aquellos allegados en etapas posteriores, por ser extemporáneos.

Concluyó que, en el marco de las atribuciones del Consejo Directivo para fijar el procedimiento de elección, se crearon unas reglas diáfanas, sin dar lugar a equívocos, que fueron publicadas conforme a la ley, por lo que eran conocidas por todos los aspirantes, quienes voluntariamente se sometieron a ellas al momento de su postulación al referido cargo, en condiciones de transparencia e igualdad entre candidatos.

4. Alegatos de conclusión

Encontrándose el proceso actual, dentro de la oportunidad para fijar fecha y hora para celebrar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por auto de 1° de julio de 2020 se resolvió dar cumplimiento al artículo 13, numeral 1° del Decreto Legislativo 806 de 2020, en relación con la sentencia anticipada en los procesos contencioso-administrativos⁹, luego de considerar que la presente *litis* versaba sobre un asunto en el que no resulta necesario recaudar pruebas adicionales a las que se allegaron con la demanda y su contestación, aunado a que las partes no solicitaron el decreto y práctica de alguna otra, razón por la

⁸ Fols 62 a 70 del cuaderno No. 1

⁹ Artículo 13. Sentencia anticipada en lo contencioso administrativo. El juzgador deberá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial, cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, caso en el cual correrá traslado para alegar por escrito, en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia se proferirá por escrito.

cual, se ordenó correr traslado a las partes para que presentaran sus alegatos por escrito y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

4.1. Alegatos del demandante

Mediante memorial de 15 de julio de 2020, el señor Hugo Giraldo Barrera reiteró los argumentos expuestos en el libelo genitor, enfatizando que en el procedimiento eleccionario no se le permitió presentar ni sustentar el recurso de reposición contra la decisión que denegó aceptar la copia faltante de su tarjeta profesional, por lo que se le impidió integrar la lista de elegibles con violación de su derecho de contradicción y debido proceso. Finalmente, reiteró que, en su caso, reunía los requisitos para ser elegido en el referido cargo y así lo acreditó por cuanto tiene la formación y experiencia exigida en la ley, tal como se desprende de los anexos que acompañaron su hoja de vida en la etapa de inscripción, pese a que omitió allegar la tarjeta profesional, por lo que se vulneró también el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal al no valorar integral y sistemáticamente los documentos allegados y además negarse a recibir y valorar la copia de su tarjeta profesional, luego de haberla entregado con su observación al Informe de Verificación de requisitos.

4.2. Alegatos de CORTOLIMA

Por otra parte, el apoderado de la Corporación Autónoma Regional del Tolima presentó escrito el 16 de julio de 2020, en el que insistió en que el procedimiento eleccionario en cuestión, no previó una etapa para subsanar la omisión de allegar toda la documentación requerida, como ocurrió en el presente caso, en el que uno de los aspirantes olvidó acompañar la copia de su tarjeta profesional. En este sentido, expresó que aquel confundió la etapa de observaciones con una nueva oportunidad para allegar los soportes de la hoja de vida, cuando en realidad se trata de una fase para controvertir la valoración de estos documentos que efectuó el Comité de Verificación de Requisitos. Por último, destacó el artículo 75 del CPACA, en cuanto establece la improcedencia de los recursos contra los actos de trámite, preparatorios o de ejecución.

4.3. Alegatos de la demandada.

En memorial del 16 de julio de 2020, señora Olga Lucía Alfonso Lannini, expuso que la convocatoria fue clara en establecer cuáles documentos debían ser allegados al momento de la inscripción de los aspirantes. En este caso, el participante tenía un deber que no cumplió, razón por la cual, no resulta aceptable invocar su propia incuria para reclamar un derecho, desconociendo el derecho de igualdad de los demás candidatos que sí lo hicieron. Concluyó que en el procedimiento de elección se fijaron unas etapas que se encontraban supeditadas a unos términos perentorios, los cuales, en virtud del derecho a la igualdad, debían ser procurados por todos los aspirantes a ocupar el cargo de director general de CORTOLIMA.

5. Concepto del Ministerio Público

La Procuradora 7° Delegada ante el Consejo de Estado solicitó negar las pretensiones de la demanda argumentando que las reglas de la convocatoria estaban fijadas de manera clara y expresa en el Acuerdo No.015 del 12 de agosto de 2019, específicamente en el artículo 3°, norma que dispuso que al momento de la inscripción del candidato, debía allegar la hoja de vida acompañada de los documentos que acreditaran el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2015.

Explicó que en la convocatoria no se estableció la fase de observaciones ni cualquier otra, como una oportunidad para subsanar la omisión en allegar oportunamente tales documentos y, en ese sentido, agregó que *“si se hubiese aceptado el proceder de los cinco (5) aspirantes que no adjuntaron la tarjeta profesional, se hubiese actuado en contra de una de las reglas de la convocatoria, afectando, por ende, el debido proceso, propio de estos procesos (sic) de quienes sí lo observaron”*

En relación con la posibilidad de interponer el recurso de reposición contra el acta de la sesión extraordinaria del Consejo Directivo en la que se resolvieron las observaciones presentadas considera que las normas del CPACA no son aplicables, pues, es la convocatoria la que fija las reglas de la actuación tanto para CORTOLIMA como para los participantes. Al respecto, manifestó que como en el Acuerdo No.015 del 2 de agosto de 2019 no se estableció la oportunidad de recurrir la decisión que decidió las observaciones, este era el mecanismo de contradicción previsto en la convocatoria a favor de quienes quedaron excluidos de la lista de candidatos que acreditaron el cumplimiento de los requisitos; por lo tanto, no se violó el derecho de defensa del participante.

Finalmente, en cuanto a la aplicación del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental, arguyó que puede parecer a simple vista que es una mera formalidad lo que aconteció con la copia de la tarjeta profesional, sin embargo, fue voluntad expresa de la corporación disponer en la convocatoria que los participantes debían acreditar los requisitos previstos en el artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2015 en la etapa de inscripción y no en otra, subsiguiente. Conforme a lo expuesto no se trata de un error de forma en la presentación de la tarjeta profesional, sino de la omisión del deber de adjuntarla a la hoja de vida al momento de la inscripción, que de admitirse violaría el derecho a la igualdad de los demás candidatos.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el numeral 4° del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011¹⁰ y en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019, proferido por la Sala

¹⁰ Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en Única Instancia: “El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o

Plena del Consejo de Estado, la Sección Quinta es competente para conocer, en única instancia, del presente proceso.

2. Acto demandado

Se controvierte la legalidad del Acuerdo No. 019 de 1 de noviembre de 2019 cuyo artículo primero dispone: “*Designar como Directora General de la Corporación Autónoma Regional del Tolima — CORTOLIMA para el periodo del 1° de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2023, a la Doctora OLGA LUCÍA ALFONSO LANNINI, Identificada con cédula de ciudadanía número 51.771.859 de Bogotá*”

3. Problema jurídico

Procede la Sala a establecer ¿Si el Acuerdo No. 019 de 1 de noviembre de 2019 por medio del cual el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Tolima, designó como directora general a la señora Olga Lucía Alfonso Lannini, está incurso en causal de nulidad por desconocimiento del debido proceso y el derecho de defensa, consagrado en el artículo 29 e infracción de la norma superior respecto del artículo 228 de la Constitución Política de Colombia, dado que i) se excluyó al señor Hugo Giraldo Barrera de la lista preliminar de candidatos, al no haber aportado copia de su tarjeta profesional al momento de la inscripción, sino en una etapa posterior y pese a que en los anexos de su hoja de vida existían documentos que daban cuenta de su condición profesional; y (ii) no haberle dado la opción de interponer el recurso de reposición, en los términos del artículo 74 del CPACA, contra la decisión del Consejo Directivo de negar su inclusión en la lista de admitidos, y, en consecuencia, excluirlo de la lista final de elegibles?

Previo a resolver los cargos que se plantean, la Sala abordará dos aspectos teóricos preliminares a saber: 1) La convocatoria pública, como norma reguladora del proceso de elección, 2) Las etapas del proceso de selección contenidas en el Acuerdo 015 de 2019, para luego proceder a efectuar el análisis del caso concreto.

4. La naturaleza del acto de convocatoria

La Constitución de 1991 dotó de autonomía a las Corporaciones Autónomas Regionales, (art. 150 Numeral 7º), dedicadas a la protección del medio ambiente y los recursos naturales y propender por su desarrollo sostenible, defiriendo al legislador su configuración, entre cuyas manifestaciones encontramos la autonomía administrativa (art. 23 ley 99 de 1993) que permite, entre otros aspectos, señalar la forma de elegir al Director General, en los términos que fije

Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos (...) 4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus Cámaras y sus Comisiones, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Junta Directiva o Consejo Directivo de los entes autónomos del orden nacional y las Comisiones de Regulación.

la ley, lo que implica que este organismo puede establecer el procedimiento, las etapas y los términos para la provisión de este cargo directivo, en condiciones de igualdad y transparencia, con miras a seleccionar a la persona con las mejores aptitudes humanas y profesionales para ocupar dicho empleo¹¹

En este orden, las condiciones para participar del proceso de ingreso a estos cargos, suele estar contenido en las denominadas “convocatorias públicas” que adopta el Consejo Directivo, en el marco de la facultad discrecional que le otorga la ley, para señalar las bases del proceso de elección. La Convocatoria es un acto administrativo general que gobierna el trámite de apertura, desarrollo y culminación de este proceso, en la cual se establece la divulgación, requisitos, fases, pruebas, plazos, mecanismos de notificación e impugnación, dirigidos a asegurar la participación de todas las personas que estén en condiciones para acceder al cargo de Director General.

Respecto de la naturaleza de la convocatoria y su carácter vinculante, la Corte Constitucional ha señalado al respecto:

“la convocatoria se convierte en una expresión del principio de legalidad tanto para oferentes como para inscritos, de tal forma que el incumplimiento de las directrices allí estipuladas contraviene no solo los derechos de los aspirantes, sino aquel valor superior al cual está sujeto toda actuación pública”¹²;

Así, tanto la administración, como los asociados y, entre ellos, todos los participantes de tales procedimientos electorarios quedan sometidos al acto administrativo que lo convoca, como su norma rectora, tal como lo ha reconocido esta Sección al especificar, en materia electoral que:

“La convocatoria pública es un acto a través del cual se inicia un proceso selectivo abierto a la población en general, en el cual desde el principio y de manera expresa se especifican ciertas reglas y condiciones de participación.

En efecto, los términos en los que se convoca a la ciudadanía a participar en el proceso de selección, generan deberes y derechos recíprocos tanto para los interesados, como para la entidad pública que está llevando a cabo el respectivo procedimiento, razón por la cual dichas condiciones no solo permean y son transversales a toda la actuación administrativa, sino que además vinculan a la administración.

Así las cosas, es evidente que los términos y condiciones en los que se expida una convocatoria pública se erigen como un marco jurídico de obligatorio acatamiento para las partes que en ella intervienen, razón por la cual los lapsos, requisitos, formas de calificación, entre otros aspectos, que en ella se consagren son de estricta observancia, y en consecuencia, su modificación o variación solo se permite

¹¹ La Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en varias ocasiones sobre el alcance de la autonomía administrativa de las CAR. Por ejemplo en Sentencia C-994 de 2000, declaró inexecutable un apartado del artículo 41 de la ley 443 de 1998, por considerar una intromisión en el ámbito de autonomía de las corporaciones, la exigencia que planteaba la disposición de que las modificaciones de sus plantas de personal tuvieran que estar autorizadas por el Departamento de la Función Pública. Así mismo, en la Sentencia C-462 de 2008 declaró inexecutable la expresión “aprobar los estatutos de las Corporaciones Autónomas Regionales y las reformas que lo modifiquen o adicionen”, contenida en el numeral 36 del artículo 5º de la ley 99 de 1993, deferida al Ministerio del Medio Ambiente.

¹² Corte Constitucional, Sentencia T-180 de 16 de abril de 2015, MP Jorge Iván Palacio.

en casos excepcionalísimos, pues de lo contrario los principios de buena fe y confianza legítima se verían resquebrajados.

*Y es que no podía de ser de otra forma, pues solo si se acepta que las convocatorias son vinculantes se puede garantizar el debido proceso administrativo, la igualdad, el acceso equitativo a los cargos públicos y la seguridad de las actuaciones de la administración.*¹³ (Se destaca)

En este orden, el acto administrativo que contiene la *convocatoria pública*, la cual, fija las bases del proceso electoral, se constituye en la norma regulatoria del proceso de selección, en tanto es la ley que gobierna el nombramiento o la elección y, por tener ese carácter, sus disposiciones tienen especial relevancia, jerarquía y vinculatoriedad para el organismo que lo desarrolla como para los sujetos que participan del mismo.

5. Etapas del proceso de selección del director general de CORTOLIMA, contenida en el Acuerdo 015 de 2019

Sea lo primero señalar que la Ley 99 de 1993, “*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*”, consagra en el literal j) del artículo 27, como una atribución del Consejo Directivo, nombrar al Director General de la entidad, y el artículo 28, modificado por el artículo 1 de la Ley 1263 de 2008, al señalar el carácter de este cargo, lo reitera de la siguiente forma:

ARTÍCULO 28. DEL DIRECTOR GENERAL DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES O DE DESARROLLO SOSTENIBLE. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1263 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> 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 1o de enero de 2012, y podrá ser reelegido por una sola vez.

(...)

PARÁGRAFO 2o. El proceso de elección de los Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, deberá realizarlo el Consejo Directivo en el trimestre inmediatamente anterior al inicio del período institucional respectivo.

De esta manera, al órgano de administración de esta entidad le compete designar al Director General de la Corporación, con base en las reglas del procedimiento electoral que se diseñen para su selección, teniendo en cuenta las calidades fijadas para el ejercicio del cargo enunciadas en el artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2015, Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuyos elementos de designación ha destacado esta Sección así:

¹³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de agosto de 2015.M.P. Alberto Yepes Barreiro, radicación 11001-03-28-000-2014-00128-00

“Lo dicho hasta el momento evidencia que el cargo de director general de Corporación Autónoma Regional no es un cargo de carrera administrativa sino de período fijo, para cuya designación **el Consejo Directivo de la entidad goza de discrecionalidad**. Esta distinción tiene importantes implicaciones a la hora de determinar la forma como se accede al mismo, puesto que si bien es el legislador la autoridad competente para definir la forma de acceder a esas dignidades, en la actualidad no se cuenta con ninguna disposición jurídica, de rango legal, que establezca el deber de hacer un concurso de méritos.

Ese vacío no impide que tales Corporaciones, **bajo el régimen de autonomía que las gobierna**, acudan al criterio del mérito para implementar mecanismos enderezados a procurar la elección del director general, el cual debe armonizar en todo caso con las previsiones legales sobre el particular, es decir, debe respetar, entre otras cosas, lo contemplado en los artículos 27 y 28 de la Ley 99 de 1993, en cuanto asignan al consejo directivo la atribución de elegir al director general, con discrecionalidad.¹⁴ (Se destaca).

Ahora bien, con fundamento en estas disposiciones legales, el Consejo Directivo de CORTOLIMA expidió el Acuerdo 015 del 12 de agosto de 2019 *"Por medio del cual se adopta el procedimiento para la elección del Director(a) General de la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA, para el periodo institucional 2020 — 2023 y se dictan otras disposiciones"*, cuyas fases fueron claramente establecidas de la siguiente manera:

1. Aviso de convocatoria pública

A través del cual se inicia el proceso de selección consistente en dar a conocer a los interesados las bases y condiciones del mismo. Este aviso se publicaría por una sola vez en un diario de amplia circulación nacional y regional y en un medio radial, así como también en la cartelera principal y en página web de la Corporación.

2. Inscripción de aspirantes

La inscripción y entrega de las hojas de vida de los aspirantes se realizaría de forma personal o a través de apoderado, en la Subdirección Administrativa y Financiera de la Corporación, la cual debía estar acompañada de los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos señalados en la ley y los estatutos corporativos y depositarse en una urna triclave dispuesta para el efecto¹⁵.

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 3 de marzo de 2014. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Rad: 11001-03-28-000-2013-00026-00. Actor: Norbey Castro Gil. Demandado: Corporación Autónoma Regional de Caldas.

¹⁵ ARTÍCULO TERCERO- INICIO DEL PROCESO, REQUISITOS E INSCRIPCIÓN DE ASPIRANTES. La inscripción y entrega de la Hoja de Vida por los aspirantes interesados en desempeñar el cargo, debe ser realizada personalmente o a través de apoderado para tales efectos, en la Subdirección Administrativa y Financiera de la Corporación ubicada en la Carrera 5a, Avenida del Ferrocarril, calle 44; piso 3, de Ibagué – Tolima. La hoja de vida del aspirante debe estar acompañada de los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2015 y los Estatutos Corporativos vigentes, así como de la manifestación escrita, bajo la gravedad de juramento, de no hallarse incurso en ninguna causal de inhabilidad, incompatibilidad, prohibición y/o conflicto de intereses para desempeñar el cargo de Director General de CORTOLIMA.

3. Apertura de la urna triclave

Concluido el término para la inscripción, se procedería a la apertura de la urna triclave en presencia de la Comisión Especial del Consejo Directivo, candidatos, veedurías y órganos de control. En dicha diligencia se levantaría un acta donde debían constar i) nombres de los inscritos ii) relación de las hojas de vida depositadas y iii) el número de folios de cada una de ellas.

4. Verificación de cumplimiento de requisitos

La verificación de requisitos se haría por una Comisión Especial conformada por algunos miembros del Consejo Directivo, quien realizaría esta labor con base en las hojas de vida y los documentos anexos aportados por los aspirantes en el momento de la inscripción. Dicha Comisión elaboraría un informe y diseñaría la lista de aspirantes que acreditaran el cumplimiento de requisitos¹⁶.

5. Aprobación y publicación de lista de candidatos

La lista de candidatos que acreditaron el cumplimiento de requisitos, sería presentada por la Comisión Especial ante la plenaria del Consejo Directivo, en sesión extraordinaria, para su correspondiente aprobación y posterior publicación en la página web de CORTOLIMA.

6. Fase de observaciones

Cumplido lo anterior, se abriría la fase de reclamaciones, consistente en la posibilidad de que los aspirantes pudieran formular observaciones respecto del Informe de Verificación, en ejercicio del derecho de defensa y contradicción¹⁷, cuya definición correspondería a la Comisión de Verificación y, finalmente, su aprobación por parte del Consejo Directivo¹⁸

7. Conformación de lista definitiva de Elegibles

¹⁶ El artículo 5 dispone que la "...Comisión Especial elaborará un informe sobre la verificación de requisitos realizada y diseñará una lista de aspirantes que acreditaron cumplimiento de requisitos.

¹⁷ **ARTÍCULO SEPTIMO - OBSERVACIONES.** - Los aspirantes que tengan alguna observación respecto al informe de verificación de requisitos efectuada por la Comisión Especial, podrán allegarla en forma motivada, de manera personal o a los correos electrónicos saf@cortolima.gov.coy mauricio.pascuas@cortolima.gov.co.

PARÁGRAFO PRIMERO: Las observaciones deberán realizarse en el formato establecido para tal fin y referirse exclusivamente a los documentos aportados por el candidato en el momento de su inscripción. (Se resalta)

¹⁸ **ARTÍCULO OCTAVO: CONFORMACIÓN DE LA LISTA DEFINITIVA DE ELEGIBLES.** - Concluido el plazo para la manifestación de objeciones por los aspirantes, estas serán inmediatamente remitidas a la Comisión Especial del Consejo Directivo para su análisis y preparación de las respuestas respectivas, las cuales serán expuestas por la Comisión Especial al Consejo Directivo en sesión extraordinaria. Una vez revisadas y resueltas por el Consejo, se consolidará la lista definitiva de elegibles para el cargo de Director General de CORTOLIMA.



Culminada la fase de observaciones y resuelta las reclamaciones respectivas se elaboraría la lista definitiva de Elegibles para el cargo de Director General, con la cual se procedería a su elección.

8. Elección del Director General

En sesión ordinaria convocada para el efecto, el Consejo Directivo de la Corporación procedería a la elección del Director General para el período institucional que corresponde al 1 de enero de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2023, con base en el listado definitivo de aspirantes que acreditaron cumplimiento de requisitos.

6. CASO CONCRETO

A efectos de decidir la presente controversia, se impone analizar los hechos narrados por el demandante, en concordancia con los parámetros fijados por el Consejo Directivo de CORTOLIMA, en el Acuerdo 015 de 12 de agosto de 2019¹⁹ para adelantar el procedimiento de elección acusado, los cuales fueron sintetizados en el numeral anterior, en contraste con las pruebas allegadas al plenario.

El demandante señala que el 11 de octubre de 2019 depositó su hoja de vida ante la Subdirección Administrativa y Financiera de CORTOLIMA, para aspirar al cargo de Director General de dicha Corporación, circunstancia que se certifica con el acta de cierre y apertura de la urna triclave por parte de la Comisión Especial de Verificación que, en su registro No. 11, hace constar que el señor Hugo Giraldo Barrera presentó 49 folios el día 11 de octubre de 2019 a las 10:50 am.²⁰

Igualmente, expresa el demandante que olvidó allegar copia de su tarjeta profesional, junto con los documentos de su hoja de vida, al momento de inscribirse, circunstancia que condujo a que la Comisión Especial de Verificación en el informe respectivo, elaborado el 21 de octubre de 2019, reportara que el señor Hugo Giraldo Barrera *"No cumple con los requisitos previstos en el artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2015, toda vez que no adjunta la tarjeta profesional"*²¹. En este orden, el Consejo Directivo al aprobar la lista de candidatos, dejó por fuera al demandante, lista que fue publicada ese mismo día en la página web de la entidad, bajo el link denominado *"ELECCIÓN DIRECTOR(A) GENERAL 2020 - 2023"*.

Dentro de la oportunidad prevista en el artículo séptimo, del referido acuerdo, el actor formuló observaciones a través de un mensaje de correo electrónico enviado el 22 de octubre de 2019, obrante a folio 12, en el que expone que olvidó allegar este documento junto, con la hoja de vida. En consecuencia, adjuntó copia escaneada de la tarjeta profesional para que fuera tenida en cuenta como prueba

¹⁹ Fol 63 del cuaderno No. 1

²⁰ Fols 90 y 91 del cuaderno No. 1.

²¹ Fol 8 vto del cuaderno No. 1



del cumplimiento del requisito exigido por el literal d) del artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2015, para ocupar el cargo de director general.

En este orden, la Comisión Especial de Verificación, mediante Acta del 25 de octubre de 2019, luego de efectuar el estudio de la observación presentada por el interesado dispuso que: *“No se acepta la reclamación. Acorde con el artículo 3 del Acuerdo 15 de 12 de agosto de 2019. No se evidenció aporte de la tarjeta profesional al momento de la inscripción (...)”*, la cual fue acogida por Consejo Directivo, que lo excluyó de la lista definitiva de elegibles, según consta a folios 13 y 14 del expediente, procediendo a designar, en sesión ordinaria del 1 de noviembre siguiente, por medio del Acuerdo 019 de 2019, a la señora Olga Lucía Alfonso Lannini, como Directora General de la Corporación.

Con base en los anteriores hechos probados, el demandante formuló dos acusaciones contra el acto de elección, como sustento de la pretensión anulatoria de dicho acto de elección.

6.1 Violación del debido proceso, derecho de defensa y contradicción.

Argumenta el demandante que se le violaron las garantías del debido proceso, dado que el Consejo Directivo, al negar su inclusión en lista definitiva de elegibles no le otorgó la posibilidad de interponer ningún recurso. Agrega el actor que, a su juicio, se debió dar aplicación al artículo 74 del CPACA para garantizar el debido agotamiento de la vía gubernativa. Por su parte, el apoderado de la Corporación, como la Directora General y el Agente del Ministerio Público, solicitaron desestimar este cargo, por considerar que la convocatoria no previó una etapa de impugnación y el proceso debe ceñirse a los términos allí dispuestos. Además, como se trata de un acto de trámite, contra esta decisión no cabía recurso alguno, lo cual se aviene al artículo 75 del CPACA.

A este respecto, valga reiterar, como quedó ampliamente explicado, que el Acuerdo 015 de 1019 *«Por medio del cual se adopta el procedimiento para la elección del Director(a) General de la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA, para el periodo institucional 2020 — 2023 y se dictan otras disposiciones»* es la norma rectora de la designación *sub judice*, en cuanto en ella, el Consejo Directivo de CORTOLIMA, fijó las reglas para el proceso de selección del Director General de la Corporación, en ejercicio de sus competencias legales y como expresión de la discrecionalidad y autonomía de que está revestido para el efecto, en virtud de los artículos 27 y 28 de la Ley 99 de 1993, modificados por la Ley 1263 de 2008.

Así mismo, esta designación está regida por los Estatutos de la entidad, adoptados por el Acuerdo No. 04 de 2013 de la Asamblea Corporativa, modificado por el Acuerdo No 06 del mismo año, en los que se establecen los lineamientos generales para la elección del director general, que reconocen la especificidad y autonomía en el diseño de los mecanismos para controvertir las decisiones que se adopten al interior del procedimiento correspondiente, en los siguientes términos:



ARTÍCULO 56. (...) El proceso y acto de nombramiento del Director General, no está sujeto a notificaciones, recursos y a las normas del Código Contencioso Administrativo por corresponder a una facultad de libre designación y nombramiento por parte del Consejo Directivo. (Subrayado fuera de texto)

Con base en lo anterior, el Consejo Directivo estableció la convocatoria y en ella reglamentó el ejercicio del derecho de contradicción de los aspirantes a ocupar el cargo, disponiendo una fase de “observaciones” dirigida a permitir que los interesados pudieran presentar sus reclamaciones al “Informe de Verificación de Requisitos”, elaborado por la Comisión Especial y aprobado por el Consejo Directivo, en los términos del artículo séptimo, que señala:

ARTÍCULO SÉPTIMO - OBSERVACIONES. - Los aspirantes que tengan alguna observación respecto al informe de verificación de requisitos efectuada por la Comisión Especial, podrán allegarla en forma motivada, de manera personal o a los correos electrónicos saf@cortolima.gov.co mauricio.pascuas@cortolima.gov.co.

Ahora bien, la Sala observa que el demandante intervino oportunamente en esta etapa de contradicción, que fue prevista entre el 22 y 24 de octubre de 2019, a través del mecanismo de las “observaciones”, por vía de correo electrónico, aportando la copia de la tarjeta profesional que omitió allegar en la fase de inscripciones. La respuesta correspondiente fue preparada por la Comisión de Verificación de Requisitos ante el Consejo Directivo de CORTOLIMA, quien en sesión extraordinaria del 30 de octubre siguiente, decidió que “No se acepta la reclamación. Acorde con el artículo 3 del Acuerdo 15 de 12 de agosto de 2019. No se evidenció aporte de la tarjeta profesional al momento de la inscripción».

En este orden, no le asiste razón al demandante cuando señala que se le vulneró el derecho al debido proceso por cuanto no se le brindó la oportunidad de ejercer el derecho de defensa y contradicción en el procedimiento de elección, pues, es claro, que el actor hizo uso efectivo del mecanismo previsto para tal efecto, en el artículo séptimo del Acuerdo 015 de 2019 y obtuvo una respuesta del Consejo Directivo, en atención a las reglas de la convocatoria.

Ahora bien, como lo afirma el agente del Ministerio Público y la Corporación misma, en el presente caso, no resulta aplicable el artículo 74 del CPACA, que regula los recursos procedentes frente a los actos administrativos, habida cuenta que la convocatoria no previó la impugnación frente a la lista definitiva de elegibles, una vez decidida las observaciones por parte del Consejo Directivo. Lo anterior, dado que la convocatoria es la norma regulatoria del proceso de selección y su configuración deviene de la autonomía administrativa reconocida por el artículo 150 numeral 7º de la Constitución Política, que defirió a la ley la atribución de reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales “dentro de un régimen de autonomía”. En este orden, el marco regulatorio lo fijó el Consejo Directivo, en ejercicio de la atribución del artículo 27 y 28 de la Ley 99 de 1993, en concordancia con la Ley 1263 de 2008 y el Decreto 1076 de 2015, por lo que el cargo propuesto no está llamado a prosperar.

6.2. Del principio de la primacía del derecho sustancial sobre el formal

Alega el demandante que el Acuerdo 019 de 2020, mediante el cual se eligió a la señora Olga Lucía Alfonso Lanini, como directora general de CORTOLIMA para el periodo 2020-2023, se encuentra viciado de nulidad por desconocer el artículo 228 de la Constitución Política, que consagra la prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental. En efecto, señala, que el Consejo Directivo al haberle negado aceptar la copia de la tarjeta profesional, una vez subsanada la omisión ocurrida en la etapa de inscripción, pese a que de los documentos que soportan su hoja de vida, podía determinarse su calidad de profesional, vulneró esta garantía constitucional, pues, en todo caso cumple con los requisitos de formación y experiencia para ocupar dicho cargo.

Al respecto, considera la Sala, que el principio consagrado en el artículo 228 de la Carta, según el cual, la administración de justicia es función pública y en ella *“prevalecerá el derecho sustancial”*, es una norma que, en principio, regula la función jurisdiccional, más no la función administrativa. Sin embargo, también se aplica a las autoridades administrativas en desarrollo de otros principios, como los de la función administrativa del artículo 209 de la Carta, especialmente el *principio de eficacia*, que tiene desarrollo legal en la Ley 1437 de 2011, según el cual, *“las autoridades administrativas buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código, las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa”*. De igual manera, este principio, en el ámbito de la actuación administrativa, deviene del derecho fundamental al debido proceso, previsto en el artículo 29 superior, en tanto, *“las formas no deben convertirse en un obstáculo para la efectividad del derecho sustancial, sino que deben propender por su realización”*.²²

Sin embargo, en el caso *sub judice*, estamos ante una convocatoria pública que reguló clara y específicamente, los requisitos, condiciones, fases y cronograma, para la elección del Director de la Corporación, en orden a asegurar la participación de todas las personas interesadas en ocupar dicho cargo, en condiciones de igualdad y transparencia. En este orden, las reglas allí señaladas son de obligatorio cumplimiento, en tanto vinculan a la administración como a los participantes que se postularon al cargo de director general y que aceptaron voluntariamente someterse a sus referidas a las exigencias, fases, plazos y condiciones, las cuales no se pueden alterar, so pena de vulnerar el debido proceso y la confianza legítima de los aspirantes²³.

²² Corte Constitucional. Sentencia T-268/10 de 19 de abril de 2010. Referencia: expediente T-2483488 M. P.: Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

²³ “La convocatoria es norma reguladora de todo concurso público de méritos y obliga tanto a la administración como a los participantes, es decir, es ley para las partes. Así, la convocación garantiza a los aspirantes, en el evento de que cumplan las exigencias estatuidas, igualdad de oportunidades para acceder a ocupar cargos públicos, y el derecho a concursar en igualdad de condiciones” Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda

Así, destaca la Sala, que el Acuerdo 015 de 2019, por medio del cual se adoptó la convocatoria pública para esta elección, es clara en señalar, en su artículo 3°, que con la inscripción de los postulantes se debía allegar la hoja de vida acompañada de todos los documentos soportes que acreditasen el cumplimiento de los requisitos enunciados en el artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2015, entre los cuales se menciona en el literal d) la “tarjeta profesional”. En efecto, señala la disposición:

“(…) La hoja de vida del aspirante **debe estar acompañada de los documentos** que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto 1076 de 2015 y los Estatutos Corporativos vigentes” (subrayado fuera de texto)

Además, se previó en la misma disposición, que las hojas de vida junto con documentos anexos, se depositarían en una urna triclave, justamente para evitar la alteración del número de inscritos, como la posibilidad de allegar nuevos documentos, por fuera de la etapa de inscripción:

“(…) Una vez realizada la inscripción del candidato, **su hoja de vida con los documentos que anexe para acreditar los requisitos** señalados para el cargo, deberán ser depositadas en una urna triclave dispuesta en la Secretaría del Consejo Directivo (Subdirección Administrativa y Financiera de CORTOLIMA), la cual será previamente sellada por la misma Secretaría y al menos cuatro (4) de los miembros de la Comisión Especial del Consejo Directivo nombrados para tal fin” (subrayado fuera de texto)

La precisión referida a los documentos anexos a la hoja de vida fue previamente advertida en las reglas de la convocatoria al señalar que en el “Formato de Registro de Inscripción”, se dejaría constancia del número de folios anexos, como signo de transparencia y objetividad del proceso:

PARÁGRAFO PRIMERO: La Secretaría del Consejo Directivo, ante quien se efectúa la inscripción, dispondrá de un Formato de Registro de Inscripción con numeración consecutiva, en el que se consigne el nombre del candidato, el número de su documento de identidad, el teléfono de contacto, su correo electrónico, **el número de folios de la hoja de vida presentada incluyendo los documentos anexos**, la fecha y hora de la inscripción, el número de radicación asignada y la firma del aspirante o su apoderado. (Subrayado fuera de texto).

A su turno, la Comisión Especial de Verificación, solamente podía tener como requisitos acreditados aquellos allegados por los participantes en “*Etapa de inscripción de aspirantes*”. Así lo señaló el artículo quinto de la convocatoria:

“La verificación de dichos requisitos será realizada por la Comisión Especial **con base en la hoja de vida y su documentación anexa aportada por los aspirantes en el momento de su inscripción**. Para la elección de Director General solo serán aceptados los aspirantes que cumplan con **la totalidad de los requisitos exigidos**. (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, de otras reglas de la convocatoria se deriva la norma, según la cual, no se podía allegar documentos faltantes en una etapa subsiguiente, ni que la fase de observaciones podía servir para completar los documentos que se dejaron de adjuntar a la hoja de vida. Así lo dispone el parágrafo primero del artículo séptimo:

“PARÁGRAFO PRIMERO: Las observaciones deberán realizarse en el formato establecido para tal fin y **referirse exclusivamente a los documentos aportados por el candidato en el momento de su inscripción**”. (Subrayado fuera de texto).

De todo lo anterior se concluye que el señor Hugo Giraldo Barrera incumplió la carga de allegar la documentación completa relacionada con su hoja de vida, al habersele olvidado aportar la copia de su tarjeta profesional al momento de la inscripción, tal como lo reconoce en el libelo introductorio, omisión que intentó subsanar en la fase de observaciones al Informe de Verificación de Requisitos que, como quedó dicho, no fue diseñada para allegar nueva documentación, sino para referirse “*exclusivamente a los documentos aportados por el candidato en el momento de su inscripción*”.

En consecuencia, no es procedente aplicar, en el presente caso, el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental, pues, se infringiría el derecho de igualdad de los demás participantes que si acreditaron los documentos soportes en la debida oportunidad y porque se quebrantaría otros principios de mayor relevancia jurídica, que dan sustento axiológico al proceso de selección del Director General, como son la transparencia, la publicidad, el carácter preclusivo de las etapas de la convocatoria. El Consejo de Estado, ha señalado en relación con la preclusividad de las etapas de la convocatoria lo siguiente:

“De lo anterior se desprende que **cuando en una convocatoria se establece un plazo determinado, se entiende que aquel es preclusivo o perentorio, pues de lo contrario se minaría el debido proceso administrativo que debe permear la actuación administrativa**”²⁴.

En relación con este último aspecto, esta Sección²⁵ también ha manifestado que en virtud de la naturaleza propia de las convocatorias, se aplica la perentoriedad de sus términos y el tracto sucesivo de sus etapas, situación que busca garantizar la protección a los derechos a la igualdad, debido proceso y acceso a los cargos públicos, los cuales inclusive pueden llegar a ser protegidos mediante el uso de mecanismos constitucionales como la acción de tutela. Conforme a lo expuesto le corresponde a la Administración y a los participantes velar para que las condiciones previstas en el acto de convocatoria sean plenamente observadas tanto por la entidad convocante como por los aspirantes.

De otro lado, de admitirse la tesis del actor, no solo supondría dar un trato preferente a este, sino aceptar como vicio de validez de la elección, aquel fundado en su propia incuria, conocido con el aforismo latino *Nemo auditur propriam*

²⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de agosto de 2015.M.P. Alberto Yepes Barreiro, radicación 11001-03-28-000-2014-00128-00

²⁵ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 5 de febrero de 2015, M.P. María Elizabeth García González. Rad 2014-00536-01.

turpitudinem allegans, esto es, nadie puede alegar su propia culpa en su favor, lo cual ha sido explicado por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

7.3. A partir de dicho criterio es que esta Corporación ha considerado que la regla general del derecho de que *no se escucha a quien alega su propia culpa* guarda compatibilidad con los postulados previstos en la Constitución de 1991, en particular, con el “**deber de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios**” consagrado en el artículo 95 de la Carta Política. Por una parte, porque la norma superior define con claridad que **la actuación de un individuo no puede servir para dañar, de forma injusta e ilegítima, los derechos que el Estado ha otorgado a favor de todos los habitantes del territorio nacional**. Es decir, en sí mismo los derechos tienen un límite sustancial, según el cual, para la primacía de un orden justo se requiere el ejercicio simultáneo de los derechos propios y ajenos. Y, por otra parte, en razón a que la Carta Política establece la obligación de ejercer los derechos constitucionales y legales en consonancia con el espíritu, fin y sentido que le son propios. Así, las personas tienen el deber de actuar de forma justa, lo que significa que no pueden desvirtuar el objetivo que persigue la norma, llevándola a resultados incompatibles con el ordenamiento jurídico vigente.²⁶ (Se destaca).

Finalmente, afirma el demandante que la omisión de allegar la copia de la tarjeta profesional se pudo suplir con los documentos que adjuntó a su hoja de vida, para tener por demostrada su condición profesional, sin necesidad de documento adicional alguno. A este respecto, vale precisar, que dicho documento tiene carácter autónomo y específico frente al título y certificados de experiencia profesionales, por lo que es válido exigirlo por separado en los procedimientos de elección de director general de las corporaciones autónomas, en los términos del artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente.

Así lo ha ratificado esta corporación, por ejemplo, frente a concursos de méritos adelantados por la Comisión Nacional del servicio Civil en los que se incluye este mismo requisito²⁷, en la medida en que es posible que una persona haya obtenido su título profesional e inclusive tenga la experiencia requerida y, no obstante, no cuente con su tarjeta profesional, bien porque no la solicitó, se encuentra en trámite, le fue negada, o el profesional esté suspendido en el ejercicio de la profesión, lo cual solo podría certificarlo la autoridad que disciplina o tiene a su cargo el control ético de la profesión, lo que implicaría que no está habilitado para ejercer la profesión válidamente. Así, este documento no es un mero formalismo desprovisto de fines sustantivos, tal como lo pretende el demandante.

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:

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-122/17 de 27 de febrero de 2017. Referencia: Expediente: T-5.485.856 M. P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez

²⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección ‘B’. Sentencia de 18 de octubre de 2012. M.P. Bertha Lucia Ramírez de Páez. Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00253-00(2115-10).



PRIMERO: NEGAR LAS PRETENSIONES de la demanda de nulidad interpuesta en contra del Acuerdo No. 019 de 1 de noviembre de 2019, por medio del cual el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Tolima eligió como Directora a Olga Lucía Alfonso Lannini.

SEGUNDO: ADVERTIR a los sujetos procesales que contra esta decisión no procede ningún recurso.

TERCERO: Reconócese personería al abogado Fredy Bladimir Vanegas Ladino como abogado de la Corporación Autónoma Regional del Tolima, conforme al poder que se encuentra en SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

