CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero de Estado Ponente: John Jairo Morales Alzate

Bogotá D.C.; cinco (5) de febrero de dos mil veinticinco (2025).

Radicación número: 11001-03-06-000-2024-00620-00
Referencia: conflicto negativo de competencias administrativas.
Partes: Corporación Autónoma Regional del Quindío – Consejo Directivo y la Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios.
Asunto: autoridad administrativa competente para dar trámite y resolver las recusaciones instauradas en contra de los integrantes del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en los artículos 39 y 112, numeral 10 de la Ley 1437 de 2011[1], modificados por los artículos 2 y 19 de la Ley 2080 de 2021[2], procede a resolver el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES[3]

Con base en la información que obra en el expediente, se exponen a continuación los antecedentes que dieron origen al presente conflicto:

1. Mediante sentencia del 18 de julio de 2024, el Consejo de Estado – Sección Quinta[4], al decidir el proceso de nulidad electoral contra el acto de elección del señor Jaider Arles Lopera Soscue como director de la Corporación Autónoma Regional del Quindío [en adelante CRQ] resolvió:

> […] **PRIMERO:** Declarar la nulidad del Acuerdo 16 del 16 de diciembre de 2023, por medio del cual el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Quindío designó al señor Jaider Arles Lopera Soscue como

[1] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
[2] Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.
[3] La información que se relata en este acápite fue extraída de los documentos allegados al expediente del conflicto número 11001030600020240062000 que reposa en SAMAI.
[4] Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativa – Sección Quinta Núm.: 11001-03-28-000-2024-00060-00.

> director general de la entidad para el período 2024-2027, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. […].

2. En consecuencia, el Consejo Directivo de la CRQ procedió a la remoción del director general, así como a la designación de uno encargado mientras se elige el nuevo director para el período 2024-2027; además, abrió convocatoria, el día 2 de agosto de 2024[5], con el fin de proveer dicho cargo (Acta núm. 06).

3. En desarrollo de la convocatoria, se presentaron dos (2) escritos de recusación por parte de los señores Diego Felipe Urrea Vanegas, en contra de cuatro (4) miembros, y Carlos Andrés Rubio Devia, en contra de dos (2) miembros, afectando a un total de seis (6) miembros del Consejo Directivo de la CRQ[6] recusados en el marco de la actuación administrativa señalada, lo que ocasionó la suspensión del proceso mientras se resolvían las recusaciones presentadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 12° de la Ley 1437 de 2011.

4. Al respecto el Consejo Directivo, en sesión extraordinaria del 13 de agosto de 2024[7], (Acta núm. 08), resolvió dar traslado de las recusaciones presentadas a la Procuraduría General de la Nación para su conocimiento y trámite, por encontrarse afectado el cuórum deliberatorio y decisorio, al señalar que: «[…] en el marco de la actuación administrativa fueron presentados dos (02) escritos de recusación […] contra seis (06) miembros del consejo directivo, situación que generó la suspensión del trámite de remoción y encargo […]» [Subraya de la Sala].

5. Mediante Auto del 27 de agosto de 2024[8], la Procuraduría General de la Nación - Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios resolvió remitir por competencia las recusaciones presentadas al Consejo Directivo de la CRQ, al considerar que los incidentes formulados no alteraban el c*uórum* deliberatorio y decisorio.

6. Es así como, en sesión extraordinaria de septiembre 27 de 2024, el Consejo Directivo de la CRQ consideró que lo resuelto por el operador disciplinario desconoció la jurisprudencia del Consejo de Estado, toda vez que las recusaciones presentadas si afectaban el *cuórum* deliberatorio y decisorio.

---

[5] Expediente digital, SAMAI 00015, Documento 23.
[6] Los dos escritos de recusación presentados en contra de seis (6) miembros del Consejo Directivo de la CRQ, se efectuaron en el marco de la actuación administrativa de remoción del director general, así como a la designación de uno encargado mientras se elige el nuevo director para el período 2024-2027, de conformidad con los estatutos de la CRQ.
[7] Expediente digital, SAMAI 00002, Documento 3. F. 4.
[8] Expediente digital, SAMAI 00002, Documento 3. F.41.

Por lo anterior, el cuerpo colegiado consideró que no es competente para resolver el asunto y promovió el conflicto administrativo negativo de competencias el 3 de octubre de 2024[9], ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, se fijó el edicto núm. 597 del 15 de octubre de 2024[10] en la Secretaría de esta Sala por el término de 5 días, desde el 18 de octubre de 2024 hasta el 24 de octubre de 2024, para que las autoridades involucradas y las personas interesadas presentaran sus alegatos o consideraciones en el trámite del conflicto.

Consta que la Secretaría comunicó el presente asunto el 15 de octubre de 2024[11] a la CRQ, a la Procuraduría General de la Nación - Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, a la señora Luz Melina Siagama Namundia, al señor Jaime Marín Arce, al señor Juan Carlos Uribe López, a la señora Viviana Patricia Álvarez Rojas, al señor Diego Felipe Urrea Vanegas, a la señora Mónica Paola Bolívar Forero, al señor Ricardo Alfonso Celis, al municipio de la Tebaida (Quindío), al señor Carlos Andrés Rubio Devia, a la gobernación del Quindío, a la señora Ana Yulieth Díaz Ubaque, al señor John Elvis Vera Suárez, al señor Juan Camilo Pinzón Cuervo, al señor Carlos Efrén Granada Madrid, a la señora Liliana Rodríguez Salamanca, al señor John Jairo Pacheco Rozo y al señor José Vicente Young Cardona.

En informe secretarial del 25 de octubre de 2024[12], se indicó que, dentro del término de fijación del edicto, el señor Rafael Eduardo Bernal Vilaró, apoderado de la Procuraduría General de la Nación, presentó sus consideraciones; mientras que las demás autoridades involucradas y particulares interesados guardaron silencio.

Mediante Auto del 28 de noviembre de 2024[13], el magistrado ponente ordenó, por Secretaría, oficiar a la CRQ para que, dentro del término concedido, se allegarán documentos relevantes para la resolución del presente conflicto.

Al respecto, mediante informe secretarial del 5 de diciembre de 2024[14], se informó que, vencido el término concedido, la CRQ guardó silencio.

---

[9] Expediente digital, SAMAI 00002, Documento 1.
[10] Expediente digital, SAMAI 00004, Documento 12.
[11] Expediente digital, SAMAI 00003, Documento 9.
[12] Expediente digital, SAMAI 00006, Documento 14.
[13] Expediente digital, SAMAI 00007, Documento 16.
[14] Expediente digital, SAMAI 00012, Documento 18.

En consecuencia, mediante Auto del 09 de diciembre de 2024[15], el magistrado ponente reiteró la solicitud a la CRQ para que allegue la información y documentación impetrada.

Por informe secretarial del 14 de enero de 2025[16] se comunicó que la CRQ, a través de su Oficina Asesora Jurídica, presentó información en respuesta al auto en mención.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

1. Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ[17]

Mediante escrito del 03 de octubre de 2024, la CRQ presentó alegatos en los que considera que, en desarrollo del trámite administrativo para resolver las recusaciones contra los miembros del Consejo Directivo se afectó el cuórum deliberatorio y decisorio y, por ende, dicha autoridad carecía de competencia para la resolución del asunto.

Por lo anterior, precisó que es la Procuraduría General de la Nación la autoridad competente para conocer, tramitar y decidir las recusaciones presentadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011. Afirmó que la autoridad competente desconoce la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, en particular lo mencionado en la sentencia del 4 de marzo 2021, exp. núm. 11001-03-28-000-2020-00001-00, en la cual indicó:

> […] 186. De otro lado, la actuación del trámite de las recusaciones, realizada por el Consejo Directivo de CORPOCESAR […], no corresponde al procedimiento previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 y hace inane el sentido de las peticiones de separación de los consejeros, como también quebranta el principio de Imparcialidad. Lo anterior, por cuanto lo que establece el artículo mencionado, es que se suspenda la sesión, se corra traslado a él o los recusados, para poder entonces decidir si hay o no cuórum y de no haberlo enviarlo a la Procuraduría General de la Nación, en caso de que se descomplete el mismo.
>
> 187. En el caso particular, los miembros recusados debían abstenerse de participar en las decisiones de las recusaciones y solo podían proceder a ejercitar sus competencias cuando la decisión de su recusación fuera resuelta, no resultando legalmente admisible que el recusado participara de la decisión de recusación de su compañero, estando recusado y sin que previamente se le hubiese resuelto tal solicitud, […]. Por lo que, se reitera ningún recusado puede actuar sin que antes se resolviera su propia recusación.

[15] Expediente digital, SAMAI 00016, Documento 31.
[16] Expediente digital, SAMAI 00023, Documento 37.
[17] Expediente digital, SAMAI 00002, Documento 1.

Concluyó que, de acuerdo con lo fundamentado, la CRQ, no tiene la competencia para resolver el asunto, y por tal razón, el Consejo Directivo decidió promover el conflicto administrativo negativo de competencias ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, para que sea resuelto de acuerdo con lo establecido en el núm. 10° del artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021.

2. Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios [18]

Mediante escrito recibido a través de SAMAI, el 23 de octubre de 2024, esta autoridad presentó consideraciones en los siguientes términos:

Manifestó que la Procuraduría Auxiliar Disciplinaria tuvo conocimiento del asunto y emitió Auto del 27 de agosto de 2024, donde indicó que en relación con los incidentes promovidos por los ciudadanos Carlos Andrés Rubio Devia y Diego Felipe Urrea Vanegas, la Procuraduría General de la Nación no es competente para resolverlos, pues no se ve afectado el cuórum deliberatorio y decisorio del Consejo Directivo de la CRQ.

Enfatizó que el Consejo de Estado ha expuesto que frente a los incidentes presentados contra algunos integrantes de órganos colegiados que no tienen superior, no es necesario que se remitan las diligencias a la Procuraduría General de la Nación y que es la misma corporación la que debe pronunciarse sobre estas situaciones de impedimento que recaen sobre algunos de sus miembros, siempre y cuando no disminuya el cuórum para decidir. Frente al caso en concreto concluyó que:

> […] Al revisar los dos (2) incidentes, se vislumbra que ninguno, individualmente considerado, se formuló contra un número plural de consejeros tal que tenga la potencialidad de perturbar el cuórum, en tanto uno se impetró contra dos (2) consejeros y otro contra cuatro (4), por lo que el curso de acción jurídico procesal a seguir, de conformidad con la jurisprudencia mencionada, es enviar las diligencias a la Secretaría del Consejo Directivo de la CRQ, para que en el seno del órgano colegiado se tramiten y decidan, por ser el legalmente competente. [Subraya la Sala].

En línea con lo expuesto, esta autoridad considera que el conflicto negativo de competencias debe resolverse por la CRQ como autoridad competente para el trámite del incidente.

[18] Expediente digital, SAMAI 00005, Documento 12.

IV. CONSIDERACIONES

1. La competencia general del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en los conflictos de competencia administrativa

La parte primera de la Ley 1437 de 2011[19] regula el «procedimiento administrativo». En relación con los conflictos de competencia administrativa, el artículo 39, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, dispone:

> **Artículo 39.** Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.
>
> De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado. […].

En el mismo sentido, el numeral 10 del artículo 112 del código en cita, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la de resolver tales conflictos de competencia administrativa entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.

Con base en las disposiciones mencionadas, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencias administrativas, los cuales se hallan presentes en el presente caso, así:

i) *Que se trate de un asunto o actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta.*

El presente asunto recae sobre una actuación administrativa, particular y concreta, toda vez que se refiere a determinar quién debe resolver las recusaciones presentadas, en el marco de la actuación administrativa señalada, por parte de los

---

19 **«**Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.»

señores Diego Felipe Urrea Vanegas y Carlos Andrés Rubio Devia en contra de seis (6) miembros del Consejo Directivo de la CRQ.

ii) Que simultánea o sucesivamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular.

La CRQ y la Procuraduría General de la Nación - Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios niegan tener competencia para resolver la recusación presentada por los señores Diego Felipe Urrea Vanegas y Carlos Andrés Rubio Devia en contra de seis (6) miembros del Consejo Directivo de la autoridad ambiental.

iii) Que al menos una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, si se trata de autoridades del nivel territorial, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo.

El presente conflicto de competencias se ha configurado, efectivamente, entre dos autoridades del orden nacional: la Procuraduría General de la Nación y la CRQ.

Conforme con lo anterior, se impone concluir que la Sala es competente para conocer del presente conflicto **negativo** de competencias administrativas.

2. Suspensión de términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»[20].

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), modificado en su inciso 3.° por el artículo 2.° de la Ley 2080 de 2021, para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6° de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

[20] La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1° de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutiva se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

3. Aclaración previa

El artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto, por lo tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las eventuales alusiones que se hagan a los aspectos jurídicos o fácticos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, así como las pruebas que obren en el respectivo expediente administrativo, para adoptar la decisión de fondo que sea procedente.

Se precisa que la decisión de la Sala sobre la asignación de competencia se fundamenta en los supuestos fácticos puestos a su consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente del conflicto.

4. Problema jurídico y síntesis del conflicto

De conformidad con los antecedentes relacionados, le corresponde a la Sala definir cuál es la autoridad competente para conocer y resolver las recusaciones instauradas en contra de los miembros del Consejo Directivo de la CRQ, dentro del proceso de remoción del director general, así como a la designación de un director encargado.

El conflicto surge porque el Consejo Directivo de la CRQ considera que las recusaciones presentadas contra los consejeros afectan el cuórum deliberatorio y decisorio y por consiguiente carece de competencia para la resolución del asunto.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Auxiliar Disciplinaria considera que ninguna de las recusaciones, analizada individualmente, fue presentada contra un número significativo de consejeros que pudiera afectar el cuórum.

Para solucionar este asunto, la Sala considera pertinente referirse, en su orden, a los siguientes puntos:

i) Naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales. Reiteración.

ii) Estructura y funciones de los órganos que integran las CAR.

iii) Trámite de las recusaciones de los miembros de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales.

iv) El Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ.

v) Análisis del caso concreto.

V. CONSIDERACIONES

5. Análisis de la normativa aplicable al conflicto planteado

5.1. Naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales. Reiteración[21].

La Constitución Política de Colombia, en sus artículos 79 y 80, establece la obligación del Estado en la protección del medio ambiente, así como la garantía del derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano de todos los colombianos. Con base en esas funciones se concibió la creación de las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR- como las entidades encargadas de proteger, regular y vigilar el adecuado manejo y uso de los recursos naturales.

Para ello, el numeral 7. ° del artículo 150 de la Carta Política otorgó al Congreso de la República la facultad de reglamentar el funcionamiento de las CAR, de la siguiente forma:

> […] Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: […] 7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las

[21] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil Decisión del 28 de abril de 2020 con radicado núm. 11001 03 06 000 2019 00208 00. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil Decisión del 26 de noviembre de 2019 con radicado núm. 11001-03-06-00-2019-00162-00, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil Decisión del 11 de diciembre de 2024 con radicado núm. 11001-03-06-000-2024-00188-00. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado núm. 11001 03 06 000 2023 00409 00; Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado núm. 11001-03-06-000-2022-00081-00.

> Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta. [Subraya de la Sala].

Por lo tanto, con fundamento en la citada función, el Congreso de la República aprobó la Ley 99 de 1993[22], por medio de la cual se creó el Sistema Nacional Ambiental -SINA-, y se estableció la naturaleza jurídica de las Corporaciones de la siguiente forma:

> **Artículo 23. Naturaleza Jurídica.** Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidro geográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible […]

Por su parte, la Sala en Concepto núm. 11001-03-06-000-2013-00529-00(2188) del 10 de febrero de 2014[23], enfatizó que las CAR tienen de las siguientes características:

> […]
>
> i) Son personas jurídicas[14, 24].
>
> ii) Integran la estructura administrativa del Estado[15, 25].
>
> iii) No hacen parte de las ramas del poder público[16, 26].

---

[22] Ley 99 de 1993 (diciembre 22) «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.»

[23] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado No. 11001030600020130052900. En igual sentido: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conceptos: radicación núm. 814 del 29 de abril de 1996; radicación núm. 836 del 29 de julio de 1996; radicación núm. 963 del 3 de abril de 1997; y radicación núm. 2188 del 10 de febrero de 2014.

[24] Cita original 14: "En este sentido, a pesar de que cumplen funciones en una jurisdicción biogeográfica, su naturaleza jurídica la constituye como una persona jurídica pública autónoma del orden nacional". Corte Constitucional. Auto del 29 de noviembre de 2006, Auto 341/06.

[25] Cita original 15: "En resumen, a la luz del análisis precedente es posible concluir que las CAR hacen parte de la estructura administrativa del Estado, como personas jurídicas autónomas con identidad propia, sin que sea posible encuadrarlas como otro organismo superior de la administración central (ministerios, departamentos administrativos, etc.), o descentralizado de este mismo orden, ni como una entidad territorial;".

[26] Cita original 16: "[…] las CAR, […], forman parte de la administración pública, pero son independientes de la rama ejecutiva (y por disposición del artículo 113 constitucional, de las demás

iv) Son de naturaleza pública[17, 27].

v) Su creación tiene origen en la ley[18, 28].

vi) Pertenecen al orden nacional[19, 29].

vii) Gozan de autonomía administrativa, financiera y patrimonial[20, 30].

---

ramas del poder público) y se rigen por las leyes especiales que la Constitución tiene previstas para ellas". Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consulta del 28 de junio de 2006, Radicación número: 11001-03-06-000-2006-00063-00(1755).

[27] Cita original 17: "En la actualidad, estos entes corporativos son una categoría de entidades públicas, dotados de un régimen especial que les permite conjugar una serie de condiciones que garantizan su autonomía, la participación de las autoridades territoriales y la ejecución de una sola política ambiental y cuyas funciones se dirigen a preservar el medio ambiente y los recursos naturales". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 11 de noviembre de 2009, Radicación número: 25000-23-25-000-2003-01749-01(0398-08).

[28] Cita original 18: "En el caso concreto de la creación de entidades como las CAR, -con una naturaleza, fines y características propias-, resulta claro que ésta debe ser materia de ley y no de decisiones aisladas o coyunturales a nivel seccional o a nivel local, a través de normas de inferior jerarquía como son las ordenanzas o los acuerdos o, menos aún, emanadas de autoridades administrativas del orden departamental, distrital o municipal". Corte Constitucional. Sentencia C-423 de 1994.

[29] Cita original 19: «Las CAR son órganos constitucionales de orden nacional sui generis, pues reúnen varias de las características de los órganos descentralizados por servicios, específicamente en materia de administración de los recursos naturales y planificación y promoción del desarrollo regional con criterios de sustentabilidad ambiental, pero (a) no están sujetas a control de tutela ni a otros mecanismos estrictos de control administrativo que permitan a la autoridad central revocar o variar sus decisiones -lo que no se opone a los controles jurisdiccionales, y (b) no están adscritas a ningún ministerio ni hacen parte de ningún sector administrativo». Corte Constitucional. Sentencia C-127 de 2018. Véase igualmente: Corte Constitucional. Auto del 29 de noviembre de 2006, Auto 341/06, Corte Constitucional. Auto del 15 de octubre de 2008, Auto 266/08, Corte Constitucional. Auto del 24 de febrero de 2009, Auto 089A/09, Corte Constitucional. Auto del 28 de mayo de 2009, Auto 198/09.

[30] Cita original 20: "En primer lugar, debe tenerse presente que, según Sentencia C-593 de 1995, la autonomía de las CAR es financiera, patrimonial y administrativa…No obstante, la autonomía no es autogobierno, ni soberanía en el ejercicio de funciones. La autonomía de las CAR está limitada, en primer lugar, por la voluntad del legislador, pues el carácter unitario de la estructura estatal nacional las somete a sus decisiones. En segundo lugar, la incidencia nacional de los asuntos ambientales y la existencia de un sistema unificado de gestión someten a las CAR a la dirección de las autoridades centrales con competencia ambiental. Finalmente, su competencia se ve restringida por la naturaleza de los compromisos y competencias que deben asumir en materia de protección del medio ambiente. Así las cosas, las CAR están sometidas a la ley y a las decisiones de la Administración Central en materia ambiental, pues el tema ecológico es del resorte de la autoridad nacional". Corte Constitucional. Sentencia C-462 de 2008.

viii) Están conformadas por entidades territoriales que configuran geográficamente un mismo ecosistema o integran una unidad geopolítica, biogeográfica o hidro geográfica[21, 31].

ix) Tienen como objetivo la preservación del entorno ambiental[22, 32].

x) Se encuentran a su cargo la planeación y promoción de la política ambiental regional[23, 33].

xi) Su jurisdicción puede comprender varios municipios y departamentos[24, 34].

Además de lo ya mencionado sobre el objeto de las CAR, es importante indicar que el artículo 30 de la Ley 99 de 1993 le encarga dos cometidos, a saber: el primero, consiste en ejecutar «las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables»; y el segundo, dar cumplida y oportuna aplicación a las normas legales vigentes sobre disposición, administración, manejo y aprovechamiento del medio ambiente y los recursos naturales, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del ramo.

Así mismo, la Corte Constitucional ha señalado que las CAR son:

> (…) órganos constitucionales de orden nacional sui generis, pues reúnen varias de las características de los órganos descentralizados por servicios, específicamente en materia de administración de los recursos naturales y planificación y promoción del desarrollo regional con criterios de sustentabilidad ambiental, pero (a) no están sujetas a control de tutela ni a otros mecanismos estrictos de control administrativo que permitan a la autoridad central revocar o variar sus decisiones -lo que no se opone a los controles jurisdiccionales, y (b) no están adscritas a ningún ministerio ni hacen parte de ningún sector administrativo.

---

[31] Cita original 21: “También contempló la misma ley que las CAR son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidro geográfica…” Corte Constitucional. Sentencia C-554 de 2007.

[32] Cita original 22: “A juicio de la Corte, lo que debe tener en cuenta cada corporación autónoma es el logro de su objetivo básico -la preservación del medio ambiente-, en el cual juegan factores muy diversos, no relacionados con el dominio financiero de cualquiera de las entidades territoriales aportantes”. Corte Constitucional. Sentencia C-794 de 2000.

[33] Cita original 23: “Las CAR son entidades descentralizadas y están a cargo de la planeación y promoción de la política ambiental regional”. Corte Constitucional. Sentencia C-462 de 2008.

[34] Cita original 24: “Ahora bien, cuando se dice que su competencia es regional es porque se reconoce que los programas de protección ambiental deben acomodarse a los contornos naturales de los subsistemas ecológico y porque se considera también que la realidad ecológica supera los linderos territoriales, es decir, los límites políticos de las entidades territoriales. En otras palabras, la jurisdicción de una CAR puede comprender varios municipios y varios departamentos”. Ibidem.

> (iii) La autonomía de las corporaciones autónomas regionales no tiene el mismo alcance de la autonomía que la Constitución reconoce como garantía institucional a las entidades territoriales; la autonomía de las entidades territoriales es principalmente de entidad política y su núcleo fue delimitado directamente por el Constituyente en los artículos 287, 298, 311 y 317 superiores, entre otros; por otra parte, la autonomía de las corporaciones autónomas regionales es principalmente de carácter administrativo, orgánico y financiero, y desde el punto de vista político, solamente se concreta en la expedición de regulaciones y la fijación de políticas ambientales en su jurisdicción en aspectos complementarios a los delineados por la autoridad central o no fijados por ésta, con sujeción a los principios de rigor subsidiario y gradación normativa previstos en el artículo 63 de la ley 99.
>
> […]
>
> (iv) La prevención y control de los factores de deterioro ambiental es un compromiso y una responsabilidad de todas las autoridades del Estado y, por tanto, un interés que rebasa las fronteras locales y regionales, incluso las nacionales.
>
> La entidad de este interés hace indispensable el trabajo mancomunado y coordinado de todas las autoridades del Estado; esta razón llevó a la creación del SINA en 1993 y justifica la existencia de un ente articulador y regulador central –el Ministerio de Ambiente- encargado de emitir regulaciones, definir la política ambiental y de desarrollo sostenible a nivel nacional –con participación de otros órganos del sistema y de la comunidad, vigilar su implementación, evaluar sus resultados y generar conocimiento técnico que sirva para retroalimentar el diseño de la política[30].
>
> Dentro de este diseño institucional que ha avalado la jurisprudencia constitucional y en vista de la entidad del interés en juego, se justifica que el Ministerio tenga a su disposición herramientas como la evaluación y control preventivo, y la inspección y vigilancia de los órganos del SINA, incluidas las corporaciones autónomas regionales, con el fin de verificar la implementación de la política y evaluar sus resultados. Como a continuación se examinará, se trata de herramientas de control leve que en ningún caso autorizan al Ministerio a variar las decisiones de las corporaciones, sino que sirven para establecer un dialogo con éstas y las autoridades de control.»[35] [Resalta la Sala].

Es así como las CAR son entes del orden nacional con funciones específicas en materia de regulación y protección de los recursos naturales, pero no son entidades descentralizadas por servicios, así como tampoco son entidades territoriales, por lo que su regulación y funcionamiento está a cargo del Legislador y en razón a su autonomía no pertenecen a ningún sector administrativo de la rama ejecutiva. De otro lado, y de acuerdo con la naturaleza jurídica de las Corporaciones, para la jurisprudencia constitucional es clara en afirmar que:

---

[35] Corte Constitucional. Sentencia C-570 de 2012 y C-578 de 1999.

> […] los temas de orden interno, que tienen que ver con el funcionamiento institucional de las CAR, hacen parte del espectro autonómico de éstas, por lo que resulta ilegítimo que autoridades ajenas tengan injerencia en la definición de dichos asuntos.[36]. [Subraya la Sala].

Se evidencia así que las CAR no tienen superiores y su autonomía les permite organizarse de forma interna y sin injerencia o control de autoridades nacionales como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

5.2. Estructura y funciones de los órganos que integran las CAR

Igualmente, por disposición de la Ley 99 de 1993 los órganos principales de dirección y administración de las CAR son la asamblea corporativa, el consejo directivo y el director general[37]. Al respecto, la mencionada ley dispone:

i) **La Asamblea Corporativa.** Se define como el principal órgano de dirección, cuyas funciones son: elegir algunos miembros del Consejo Directivo; designar el Revisor Fiscal; conocer y aprobar el informe de gestión; conocer y aprobar las cuentas de resultados; adoptar los Estatutos de la Corporación y sus reformas; las demás que le asigne el reglamento (Art. 25 L. 99/93).

ii) **El Director General.** Es el Representante Legal de la corporación y su primera autoridad ejecutiva, designado para un período de 4 años por parte del Consejo Directivo (Art. 1, L. 1263/08)[38], al cual se asignan las siguientes funciones: Coordinar y controlar las actividades de la entidad; cumplir y hacer cumplir las decisiones y acuerdos del Consejo Directivo; presentar a estudio y aprobación del Consejo Directivo los planes y programas que se requieran para el desarrollo del objeto de la Corporación**;** presentar para aprobación del Consejo Directivo los proyectos de Reglamento Interno; ordenar los gastos y celebrar contratos; constituir mandatarios o apoderados; delegar en funcionarios el ejercicio de algunas funciones, previa autorización del Consejo Directivo; presentar al Consejo Directivo los informes que le sean solicitados sobre la ejecución de planes y programas de la Corporación, y las demás que le asignen los estatutos de la Corporación (Art. 29 L. 99/93).

iii) **El Consejo Directivo.** Se define como el órgano de administración de la Corporación[39] (Art. 26 L. 99/93, modificado por el artículo 3° de la Ley 1263 de 2008), cuyas funciones son:

---

[36] Corte Constitucional. Sentencia C-462 de 2008.
[37] Ley 99 de 1993, artículo 24. **De los Órganos de Dirección y Administración.** Las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán tres órganos principales de dirección y administración a saber: a. La Asamblea Corporativa; b. El Consejo Directivo; y c. El Director General.
[38] «por medio de la cual se modifica parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993.»
[39] Ley 99 de 1993, artículo 26. Del Consejo Directivo. […].

> **Artículo 27. De las Funciones del Consejo Directivo.** Son funciones del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales: […] j. Nombrar de acuerdo al artículo siguiente o remover de conformidad con los estatutos, al Director General de la Corporación. (Art. 27 L. 99/93). [Subraya de la Sala].

En desarrollo de las funciones establecidas y específicamente con la función de **remoción del director general**, el artículo 2.2.8.4.1.22. del Decreto 1076 de 2015[40], dispone lo siguiente:

> […] El Consejo Directivo de una corporación removerá al Director General, en los siguientes casos:
>
> 1. Por renuncia regularmente aceptada.
> 2. Por supresión del empleo de conformidad con la ley.
> 3. Por retiro con derecho a jubilación.
> 4. Por invalidez absoluta.
> 5. Por edad de retiro forzoso.
> 6. Por destitución.
> 7. Por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo.
> 8. Por vencimiento del período para el cual fue nombrado.
> 9. Por orden o decisión judicial. [Subraya la Sala].

5.3. Trámite de las recusaciones de los miembros de los Consejos Directivos de las CAR[41]

El trasfondo de las recusaciones y los impedimentos es el de asegurar la independencia e imparcialidad de quienes, de acuerdo con la ley, deben adoptar una decisión y deben separarse del proceso por la configuración de alguna de las causales taxativamente señaladas en la ley. Ello significa que se persigue el ejercicio probo de la función.

---

[40] «Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible a partir de la fecha de su expedición.»

[41] Al respecto, consultar entre otras: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Auto del 30 de agosto de 2023. Radicación 68001-23-33-000- 2023-00189-01.

Por ello, como lo ha manifestado el Consejo de Estado[42], los impedimentos y recusaciones se han instituido como una garantía de la imparcialidad de la autoridad, quien dentro de sus competencias tiene potestad de tomar decisiones de naturaleza administrativa, electoral o judicial, pues el ejercicio de tales competencias implica el respeto de los principios de transparencia, imparcialidad y moralidad, como improntas que caracterizan el desempeño de las atribuciones en garantía del interés general que evitan que circunstancias ajenas inclinen de forma ilegítima su decisión.

En el caso concreto, es claro que el legislador, en la Ley 99 de 1993, **no previó** un procedimiento especial para resolver los impedimentos o recusaciones que se presenten en las corporaciones autónomas regionales; tampoco se encuentra que dicho procedimiento haya sido regulado estatutariamente, circunstancias que permiten a la Sala concluir, sin lugar a duda, que el CPACA sí es aplicable a las corporaciones autónomas en lo que atañe a este aspecto.

La jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado ha fijado las reglas que rigen el trámite de las recusaciones ante los Consejos Directivos de las CAR, como consecuencia de la ausencia de una norma expresa en la Ley 99 de 1993 que haga una regulación de esta clase de trámites[43], y ante la falta de reglamentación del trámite de las recusaciones en los estatutos de las CAR[44].

A partir de la decantación de la jurisprudencia señalada, se tienen los siguientes parámetros[45]:

i. Frente a la ausencia de norma expresa que regule lo referente al trámite de las recusaciones en las CAR, se aplica lo dispuesto en la primera parte de la Ley 1437 de 2011, según lo establece el artículo 2 *ibidem*, que a su tenor señala:

> Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.

---

[42] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Auto de 2 de abril de 2020. Exp. 11001-03- 28-000-2020-00040-00.
[43] Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 26 de junio de 2016, radicado No. 11001- 03-28-000-2016-0008-00; Sentencia de 04 de agosto de 2016, Exp. 2015-0054-00, sentencia de 1º de febrero de 2018, Exp. 2016-00083-00 (acumulados).
[44] Consejo de Estado – Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2020-00031-00, Auto de 27 de febrero de 2020.
[45] Consejo de Estado – Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2019-00061-00, Sentencia de 12 de diciembre de 2019.

Sobre este punto, debe tenerse en cuenta la autonomía con que la Constitución Política ha dotado a estas entidades, lo cual deviene es una aplicación especial de la regla contenida en el mencionado artículo[46].

ii. Cuando uno de los miembros del Consejo Directivo de una CAR manifiesta su impedimento o es recusado, se debe dar aplicación a lo establecido en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011. Es claro que la actuación se suspende desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación hasta cuando la misma se decida. Dicho en otros términos, el Consejo Directivo no puede tomar decisiones hasta tanto se hayan definido de fondo las alegaciones relacionadas con las posibles causales de impedimento o recusación.

iii. En primera instancia, la competencia para conocer y decidir los impedimentos o recusaciones presentados radica en los integrantes del Consejo Directivo no recusados o no impedidos**.**

iv. Los integrantes recusados o impedidos deben separarse de la actuación administrativa suspendida, y su único derecho que le asiste es de pronunciarse sobre la recusación, **lo que implica que no puede participar en la decisión o trámite de los impedimentos y recusaciones de las personas que se encuentren en la misma situación**[47].

v. Al no existir norma especial que regule el trámite de impedimentos y recusaciones al interior de las CAR, corresponde dar aplicación a la norma general que, para el presente caso, es el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011. En virtud de la precitada norma, y al comprometer la totalidad o la mayoría de los integrantes del Consejo Directivo de la CRQ, que implique la afectación del cuórum, la competencia para decidir sobre los impedimentos y recusaciones corresponderá a la Procuraduría General de la Nación. [48]

En sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado[49], sobre el procedimiento previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 y su aplicación en las CAR, se precisó:

---

[46] Consejo de Estado – Sección Quinta. Exp. 2015-0054-00, Sentencia de 04 de agosto de 2016. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 26 de junio de 2016, Radicado No. 11001- 03-28-000-2016-0008-00 y Consejo de Estado – Sección Quinta. Exp. 201--00083, Sentencia de 1 de febrero de 2018.

[47] Consejo de Estado – Sección Quinta. Exp. 2020-0001-00, Sentencia de 04 de marzo de 2021.

[48] Consejo de Estado, Sección Quinta. Rad. No. 11001-03-28-000-2016-00008-00, sentencia de 26 de junio de 2016.

[49] Consejo de Estado, Sección Quinta. Rad. No. 2015-00054-00, sentencia de 4 de agosto de 2016.

> En primer lugar, sobre la aplicación del artículo 12 del CPACA al trámite de las recusaciones de los miembros de los consejos directivos de las corporaciones autónomas, esta Sección sostuvo[50]:
>
> […] Aunque de una lectura desprevenida del artículo 12 del CPACA parecería desprenderse que dicha norma no resulta aplicable para la resolución de impedimentos y recusaciones presentadas en el marco de las actuaciones administrativas adelantadas por los órganos de dirección y administración de las corporaciones autónomas, toda vez que, dichos cuerpos no tienen un "superior" en el sentido estricto de la palabra y al ser parte de una entidad autónoma tampoco tienen "cabeza del respectivo sector administrativo" que supla la ausencia de superior.
>
> **Lo cierto es que una hermenéutica sistemática de la norma permite concluir que aquélla sí tiene aplicación en las actuaciones administrativas, de carácter electoral, que adelantan las corporaciones autónomas regionales.** Esto es así si se tiene en cuenta la autonomía con que la Constitución Política ha dotado a estas entidades, lo cual deviene en una aplicación especial de la regla contenida en el mencionado artículo.
>
> En efecto, en estos casos al no existir "superior" o "cabeza del respectivo sector administrativo" que pueda resolver los impedimentos o recusaciones presentadas en relación con uno de los integrantes del Consejo Directivo, se colige que a quien corresponde resolver tal circunstancia es, justamente, al resto de los integrantes del señalado cuerpo colegiado. Con ello se garantiza que estas entidades resuelvan sus asuntos sin la interferencia de otra autoridad administrativa, preservando la autonomía constitucionalmente consagrada.[51] [Negrilla de la Sala].

De lo señalado por la Sección Quinta del Consejo de Estado, es claro que los órganos de dirección y administración de las corporaciones autónomas carecen de un superior jerárquico o de una cabeza del respectivo sector administrativo que supla dicha ausencia, y considerando que ni la Ley 99 de 1993 ni los estatutos, en el presente caso, regulan el trámite de recusaciones e impedimentos respecto de los integrantes del Consejo Directivo, resulta aplicable, **de manera especial**, la regla prevista en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011. [Subraya de la Sala].

En este contexto, y con el fin de garantizar la autonomía constitucional de las corporaciones, corresponde al resto de los miembros del Consejo Directivo, en principio, decidir sobre la recusación o impedimento de uno de sus integrantes. No obstante, si la recusación o el impedimento afecta a la mayoría o a la totalidad de los miembros del cuerpo colegiado, hasta el punto de comprometer el cuórum deliberatorio o decisorio, la competencia para resolver la situación recaerá en la Procuraduría General de la Nación, entidad que adelantará las actuaciones

[50] Consejo de Estado, Sección Quinta. Rad. No. 2016-00008-00, sentencia de 23 de junio de 2016.
[51] Consejo de Estado, Sección Quinta. Rad. No. 2015-00054-00, sentencia de 4 de agosto de 2016.

correspondientes, en atención al régimen de competencias interno contemplado en el Decreto 262 de 2000 modificado por el Decreto 1851 de 2021.[52]

En igual sentido, el procedimiento previsto para los impedimentos y recusaciones, consagrado en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, refleja un rito específico que, entre otras cosas, vela de manera clara por la salvaguarda de la imparcialidad e independencia de la que toda actuación administrativa debe dotarse y, en tal virtud, define que estas se:

> «suspenderá[n] desde […] la presentación de la recusación, hasta cuando se decida», una vez el recusado manifieste «si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación»; es decir, se garantiza que la actuación no pueda continuar, hasta tanto se hayan definido de fondo las alegaciones relacionadas con las posibles causales de impedimento o recusación. [Subraya de la Sala].

5.4. El Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ

La CRQ fue creada por la Ley 66 de 1964[53], como un establecimiento público descentralizado, dotado de patrimonio propio y personería jurídica (artículo 1°), cuya finalidad principal es la de "promover y encauzar el desarrollo económico de la región comprendida bajo su jurisdicción, atendiendo a la conservación, defensa, coordinación y administración de todos sus recursos naturales, a fin de asegurar su mejor utilización técnica, y un efectivo adelanto urbanístico, agropecuario, minero, sanitario e industrial, con miras al beneficio común para que en tal forma alcance para el pueblo en ella establecido los máximos niveles de vida." (Artículo 2°).

5.4.1. Miembros del Consejo Directivo de la CRQ y cuórum deliberatorio y decisorio

De conformidad con el artículo 22 del Acuerdo núm. 001 de diciembre 12 de 2022, el Consejo Directivo de la CRQ está integrado por:

> **ARTÍCULO 22.- INTEGRACIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO:** El Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Quindío estará integrado por: **A.** El Gobernador del Departamento del Quindío o su delegado, quien lo presidirá. **B.** Un (1) representante del Presidente de la República. **C.** Un (1) representante del Ministro de Ambiente, y Desarrollo Sostenible. **D.** Cuatro (4) alcaldes, de los municipios de la jurisdicción de la Corporación, elegidos por la Asamblea

[52] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Rad. No. 2023-00779-00 de 24 de abril de 2024.
[53] «Por la cual se crea la Corporación Autónoma Regional del Quindío»

> Corporativa para períodos de un (1) año, por el sistema de cociente electoral, de manera que queden representadas las diferentes subregiones de la jurisdicción de la Corporación. **E.** Dos (2) representantes del sector privado, elegidos conforme lo señalado en el parágrafo 3, del artículo 28 de la Ley 99 de 1993, en concordancia con el artículo 2.2.8.4.1.17 del Decreto 1076 de 2015, por la(s) norma(s) que lo modifiquen, sustituyan, o complemente, para períodos de cuatro (4) años. **F.** Dos (2) representantes de las entidades sin ánimo de lucro que tengan domicilio en el área de jurisdicción de la CRQ y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegidos por ellas mismas, para períodos de cuatro (4) años, elegidos conforme con el parágrafo del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, en concordancia con lo señalado en la Resolución 606 de 2006, emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o por aquella que la modifique, complemente o adicione. **G.** Un (1) representante de las comunidades indígenas, o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, elegido por ellas mismas, para períodos de cuatro (4) años, conforme con lo señalado en el literal f) del artículo 26, y la Resolución No. 128 de 2000 del Ministerio de Ambiente o desarrollo sostenible, o aquella que la adicione, modifique, o complemente. **H.** Un (1) representantes de las comunidades negras de territorios colectivos legalmente titulados, o en trámite de adjudicación de la respectiva jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, elegido para períodos de cuatro (4) años, conforme lo señalado en artículo 2.2.8.4.1.17 del Decreto 1076 de 2015, o la norma que lo modifique, complemente, o adicione. [Subraya la Sala].

Según la composición prevista en la disposición transcrita, el Consejo Directivo de la CRQ está conformada por trece (13) miembros. No obstante, frente a la conformación actual del Consejo Directivo de la CRQ, la entidad reportó la siguiente información:

No.	Miembro Consejo Directivo		Acto Delegación
1	Gobernador del Quindío	Juan Miguel Galvis Bedoya	Elección Popular, miembro de acuerdo con los estatutos CRQ
2	Representante de la Presidencia	Mónica Paola Bolívar Forero	Decreto núm. 1660 de octubre 13 de 2023, Presidencia de la República.
3	Representante del Ministerio de Ambiente	Emma Judith Salamanca Guauque	Res. núm. 1127 de 2024 – Min Ambiente
4	Alcalde de Buenavista	Jhon Esteban Aristizábal Rendón	Acuerdo núm. 001 del 21 de febrero de 2024 – Asamblea Corporativa designa 4 alcaldes
5	Alcalde de La Tebaida	Ricardo Alfonso Celis Rojas	
6	Alcalde de Quimbaya	Juan Manuel Rodríguez Brito	
7	Alcalde de Salento	Santiago Ángel Morales	
8	Representante cabildos indígenas	Luz Melina Siagama Namundia	Acta de Reunión del 15 de septiembre de 2023

9	Representante comunidades negras	Jaime Marín Arce – Consejo Comunitario La Primavera del Quindío – Vereda Guayaquil Alto, Córdoba, Quindío.	Acta de Reunión 001 del 14 de septiembre de 2023.
10	Representante Sector Privado	Viviana Patricia Álvarez Rojas	Acta de elección del 18 de octubre de 2023
11	Representante Sector Privado	John Sebastián García Martínez	
12	Representante ESAL	Elección suspendida Resolución No. 1802 del 30 de julio de 2024, según lo dispuesto en el inciso final del artículo 12 de la Ley 1437 de 2011	Sin miembros participantes por cuanto fue declarada la nulidad de la elección del 2 de octubre de 2023 de dos (2) miembros representantes de las entidades sin ánimo de lucro ESAL ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Quindío para el período 2024-2027 a través de la Sentencia del 11 de abril de 2024, proferida por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo del Quindío en el proceso bajo radicado 11001-03-28-000-2023-00096-00.
13	Representante ESAL		

En consecuencia, el Consejo Directivo de la CRQ cuenta a la fecha con once (11) miembros activos[54].

5.4.2. Trámite de recusaciones presentadas contra los miembros del Consejo Directivo de la CRQ

[54] Expediente digital, SAMAI 00015, Documento 30. Ver: Resolución núm. 1802 de julio 30 de 2024. «Por medio de la cual se suspende el proceso de convocatoria a las Entidades Sin Ánimo de Lucro para la elección de dos (2) representantes y su respectivo suplente ante el consejo directivo de la Corporación Autónoma Regional del Quindío en el período 2024-2027». Al respecto: «**Artículo 1°. DECRETAR LA SUSPENSIÓN** del proceso de convocatoria a las Entidades Sin Ánimo de Lucro para la elección de dos (2) representantes y su respectivo suplente ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Quindío en el periodo 2024-2027, realizado el día 26 de junio de 2024, adelantado según lo reglado en la Resolución No. 0862 del 31 de agosto de 2023 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a partir del día 30 de julio de 2024.». Actualmente el Consejo Directivo de la CRQ está integrado por once (11) miembros, en virtud de la declaratoria de nulidad electoral de la elección de dos (2) representantes de las entidades sin ánimo de lucro ante el Consejo Directivo de la Corporación para el período 2024 – 2027.

Teniendo en cuenta el carácter autónomo de las CAR, de manera reiterada la jurisprudencia de la Sección Quinta ha indicado que en el trámite de las recusaciones en los consejos directivos, por mandato del artículo 2° de la Ley 1437 de 2011 y ante la falta de norma expresa en sus estatutos, se aplica lo dispuesto en el artículo 12 de la misma norma, que establece el procedimiento para su resolución.

De la revisión de los estatutos de la CRQ, aprobados mediante Acuerdo núm. 001 de diciembre 12 de 2022[55], encuentra la Sala que no tienen regulado lo concerniente al procedimiento de impedimentos y recusaciones[56], con lo cual, debe acudirse a lo contemplado en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, que dispone:

> **Artículo 12. Trámite de los impedimentos y recusaciones**. En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales.
>
> La autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario *ad hoc.* En el mismo acto ordenará la entrega del expediente.
>
> Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.
>
> La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este artículo.

En atención al anterior procedimiento es necesario establecer si las recusaciones afectan el *cuórum*, a efectos de concluir a quien le compete la decisión sobre los incidentes presentados.

5.4.3. Cuórum para deliberar y decidir por parte del Consejo Directivo de la CRQ

---

[55] Expediente digital, SAMAI 00014, Documento 20.
[56] Consejo de Estado, Sección Quinta. Rad. No. 11001-03-28-000-2016-0008-00, sentencia de 26 de junio de 2016.

Ahora bien, para efectos de las decisiones que corresponde adoptar a este órgano, en el marco de sus funciones, el artículo 32 de los estatutos de la CRQ bajo análisis dispone:

> **ARTÍCULO 32.- CUÓRUM PARA DELIBERAR Y DECIDIR DEL CONSEJO DIRECTIVO:** Constituye cuórum para deliberar válidamente, la presencia de la mitad más uno de los miembros del Consejo Directivo.
>
> Para decidir se requiere del voto de la mitad más uno de los asistentes, siempre y cuando haya cuórum para deliberar, salvo lo contemplado para el nombramiento y remoción del director general. […].

A propósito del cuórum y mayorías, conviene tener presente las precisiones que sobre el particular expuso la Sección Quinta del Consejo de Estado en sentencia de 23 de junio de 2022, al puntualizar que:

> […] el cuórum es indispensable en un Estado Social y Democrático de Derecho, en el que el debate es necesario, por ello define el cuórum deliberatorio como el número mínimo de miembros que deben hallarse presentes en el recinto, para que se pueda entrar válidamente a discutir sobre los temas objeto de atención. Por su parte indica que el cuórum decisorio supone el número de miembros con el que se pueden adoptar decisiones, que ordinariamente es de la mitad más uno de los miembros de una corporación.[57]

En el pronunciamiento bajo cita se concluyó lo siguiente:

> […] **las mayorías para la toma de decisiones la determina el número mínimo de votos que se requieren para adoptar una resolución**, lo cual supone que es un **concepto diferente al cuórum, en tanto este último, se erige como la proporción o el número de asistentes que se requieren para que una sesión de un cuerpo colegiado pueda comenzar o adoptar una decisión formalmente válida.** Dicho en otras palabras, **el cuórum deliberatorio es el número mínimo de miembros de la respectiva comisión que deben hallarse presentes para que** el cuerpo colegiado **pueda entrar válidamente a discutir** sobre los temas objeto de atención. **El cuórum decisorio, corresponde al número mínimo de miembros de un cuerpo colegiado que deben estar presentes** durante todo el proceso de votación **para que aquélla pueda resolver válidamente cualquiera de los asuntos** sometidos a su estudio. [Negrillas de la Sala].

De acuerdo con estos enunciados, existe el cuórum deliberatorio que se define como el número mínimo de miembros que debe estar presente en la sesión para que la corporación pueda entrar a discutir, con validez, los temas sobre los cuales

---

[57] Expedientes acumulados: 11001-03-28-000-2021-00078-00, 11001-03-28-000-2021-00077-00, y 11001- 03-28-000-2021-00076-00.

debe adoptar una decisión[58]. Se trata de la cantidad mínima de integrantes colegiados con la que es legalmente posible iniciar las deliberaciones, discusiones, o debates sobre la materia objeto de decisión.

La decisión en comento se podrá adoptar válidamente con la cantidad mínima de miembros que la ley o el reglamento establezca para el efecto, esto es, cuando se conforma el cuórum decisorio. A su turno, la regla de mayorías se refiere a la cantidad mínima de votos que se requieren para adoptar una decisión.[59]

Al aplicar estos conceptos frente a la información reportada por la CRQ, **se tiene que de los once (11) miembros del consejo directivo, se requiere la asistencia de mínimo seis (6) de ellos para conformar el *cuórum* deliberatorio y así discutir válidamente cualquier asunto**.

---

[58] La Corte Constitucional ha establecido que el cuórum es indispensable en un Estado Social y Democrático de Derecho, en el que el debate es necesario, por ello define el cuórum deliberatorio como el número mínimo de miembros que deben hallarse presentes en el recinto, para que se pueda entrar válidamente a discutir sobre los temas objeto de atención; por su parte indica que el cuórum decisorio supone el número de miembros con el que se pueden adoptar decisiones, que ordinariamente es de la mitad más uno de los miembros de una corporación, de forma que se distinguen así: […] "La existencia del cuórum deliberatorio mínimo no permite per se que los parlamentarios asistentes adopten decisión alguna, por lo tanto, el mismo artículo en comento establece que las decisiones sólo podrán tomarse con la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un cuórum diferente; es decir, se establece como regla general un cuórum decisorio que corresponde a la mitad más uno de los integrantes habilitados de cada corporación o comisión, quienes deben estar presentes durante todo el proceso de votación para manifestar su voluntad y resolver válidamente sobre cualquier asunto sometido a su estudio. […]". Corte Constitucional. Sentencia C-087 de 2016. 24 de febrero de 2016.

[59] La jurisprudencia del Consejo de Estado respecto al carácter objetivo que ostenta el cuórum, señalo que: «[…] El cuórum ha sido definido como el número mínimo de miembros que debe estar presente en una corporación, agrupación o asociación para que pueda deliberar o decidir. Es por ello por lo que se habla de dos clases: cuórum deliberatorio y cuórum decisorio. **El primero, faculta para que el órgano correspondiente pueda ejercer sus funciones y el segundo se impone para que pueda asumir la toma de decisiones.** […] **Los conceptos de cuórum y mayorías no son coincidentes, el cuórum es un requisito de procedibilidad para que un ente colegiado pueda válidamente desarrollar sus funciones o competencias, para que no las asuma con un número exiguo de las partes que lo componen** y que, por ende, no presupone la regla de aprobación, porque aquel es un requisito mínimo indispensable para el funcionamiento y organización de cualquier cuerpo colegiado, mientras que ésta hace referencia a la votación mínima para que una determinada decisión o medida sea aprobada. La falta o ausencia de cuórum como requisito de procedibilidad impide que| la corporación, grupo o asociación pueda reunirse válidamente para cumplir sus tareas, mientras las mayorías inciden frente a una decisión específica o propiamente dicha. El cuórum es, entonces, un elemento objetivo que parte del total de miembros que por disposición constitucional, legal o reglamentaria conforman un cuerpo colegiado, cuya definición está en la Constitución, en la ley o en la norma de constitución del respectivo órgano y que define el marco de sus competencias. La naturaleza del cuórum impide que éste pueda ser objeto de interpretaciones, porque precisamente su carácter objetivo es el que determina cuándo puede sesionar y decidir en forma válida un órgano en el que la voluntad colectiva se construye a partir de la reunión de las voluntades individuales.» [Subraya la Sala].

Contando con esta presencia mínima, se conforma el cuórum decisorio válido para resolver. La decisión podrá adoptarse con el voto favorable de la mayoría simple, es decir, la mitad más uno de los asistentes (Art. 32 Estatutos CRQ).

Por lo tanto, ante el evento de que se llegare a conformar el cuórum deliberatorio con la asistencia mínima que demanda la disposición estatutaria, esto es, seis (6) consejeros, la providencia que corresponda solo se podrá adoptar cuando la mayoría simple de los presentes, es decir, al menos cuatro (4) de ellos, depositen o manifiesten su voto favorable a la proposición, para así entenderla aprobada.

Ahora bien, no se debe perder de vista que al tenor del parágrafo segundo del artículo 41 de los Estatutos de la CRQ la designación del director general de la Corporación se realizará por parte del Consejo Directivo para un período de cuatro (4) años, **por la mayoría absoluta de los votos del Consejo Directivo**; y podrá ser reelegido por una sola vez. [Negrillas de la Sala].

Como bien se observa, y a diferencia de la mayoría simple que se conforma con el voto favorable de la mitad más uno de los asistentes, la elección del director general de la CRQ se rige por una regla especial, esto es, requiere del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del panel directivo. [Subraya la Sala].

De este modo, el respaldo de la mayoría de los asistentes a la sesión correspondiente (mayoría simple), no aplica para la elección del director general de la CRQ, pues para el efecto se requiere del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que conforman el consejo directivo (mayoría especial).

Lo anterior significa que el director general de la CRQ solo podrá ser elegido con el voto favorable de mínimo seis (6) miembros del organismo director, con la conformación vigente de dicho cuerpo colegiado.

Finalmente, la Sala debe destacar que, con todo, esta regla de mayoría especial no solo aplica para la votación que se requiere para elegir al director, sino que rige en general para todas las decisiones que se adopten en el marco del proceso de elección, tal cual se advierte del texto del parágrafo segundo del artículo 32 de los estatutos, que al respecto señala: «[…] siempre y cuando haya cuórum para deliberar, **salvo lo contemplado para el nombramiento y remoción del director general**». [Subraya la Sala].

5.5. Análisis del caso concreto[60]

[60] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Rad. No. 2023-00779-00 de 24 de abril de 2024. La Sala procedió a abstenerse de resolver de fondo el presunto conflicto negativo de competencias administrativas promovido en contra de la Procuraduría General de la Nación –

Revisados los antecedentes normativos y los documentos que obran en el expediente, la Sala encuentra que la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Auxiliar de Asuntos Disciplinarios, es la autoridad competente, para conocer y resolver las recusaciones instauradas en contra de los miembros del Consejo Directivo de la CRQ, dentro del proceso de remoción del director general, así como a la designación de un director encargado.

Lo anterior encuentra fundamento en los siguientes argumentos:

1. Teniendo en cuenta que ni en la Ley 99 de 1993 ni en los estatutos de la CRQ, aprobados mediante Acuerdo núm. 001 de diciembre 12 de 2022, está regulado lo concerniente al procedimiento de impedimentos y recusaciones, se debe acudir al trámite contemplado en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011.

2. En virtud de la autonomía que la Constitución otorgó a las corporaciones autónomas, debe **darse aplicación especial a la regla** contenida en el mencionado artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 y dejar, en principio, en cabeza de los demás miembros del Consejo Directivo la competencia para resolver las recusaciones en contra de algunos de sus miembros. [Subraya de la Sala].

3. Sin embargo, de acuerdo con los estatutos, el Consejo Directivo de la CRQ está conformado por trece (13) miembros, pero cuenta con once (11) miembros activos y los escritos de recusación en contra de seis (6) de sus miembros.

4. En relación con el cuórum para deliberar y decidir por parte del Consejo Directivo de la CRQ, el artículo 32 de los estatutos dispone que «[c]onstituye cuórum para deliberar válidamente, la presencia de la mitad más uno de los miembros del Consejo Directivo» y para decidir se requiere de igual manera la mitad más uno de los asistentes. Lo anterior, sin desmedro de la mayoría especial que consagra el estatuto en el artículo 41, para todo lo relacionado con la designación y remoción del director general de la CRQ.

En consecuencia, las recusaciones presentadas, en el caso bajo estudio, **afectan el cuórum establecido por el estatuto de la CRQ** para que el Consejo Directivo pueda reunirse, deliberar y adoptar decisiones válidas, respecto de la remoción y designación del director general de la corporación,

---

Procuraduría para asuntos Ambientales y Agrarios y el Consejo de ministros por ausencia de objeto del conflicto.

como quiera que se recusaron a seis (6) miembros de once (11), debiendo con ello suspender el trámite, tal y como ya se ha señalado.

5. Por otra parte, frente a lo expuesto por la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, en cuanto a que los dos (2) incidentes de recusación, considerados individualmente, no alteraban el cuórum deliberatorio y decisorio, debe traerse a colación lo señalado por la Sección Quinta del Consejo de Estado en providencia judicial 11001-03-28-000-2020-00001-00 del 4 de marzo de 2021, en la cual se refirió lo siguiente:

> [E]n la decisión de la recusación de cada uno de los seis miembros, votaron sus compañeros que a su turno se encontraban recusados, **lo cual afecta el principio de imparcialidad**; […]
>
> […] En el caso particular, **los miembros recusados debían abstenerse de participar en las decisiones de las recusaciones y solo podían proceder a ejercitar sus competencias cuando la decisión de su recusación fuera resuelta, no resultando legalmente admisible que el recusado participara de la decisión de recusación de su compañero, estando recusado y sin que previamente se le hubiese resuelto tal solicitud.** (…). **Por lo que, se reitera ningún recusado puede actuar sin que antes se resolviera su propia recusación.**
>
> […] Como se señaló anteriormente, quien se encuentra en una causal de impedimento o recusación, es separado del proceso para imprimirle transparencia a la actuación y dotarla de imparcialidad. En razón de estos principios, **quien resulta recusado no puede más que separarse de cualquier asunto relativo a la sustanciación de las actuaciones administrativas**, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas.
>
> […] Teniendo en cuenta que la ley adjetiva, ordenó a quien se encuentre recusado o impedido el deber de separarse de la actuación administrativa y el único derecho que le asiste es pronunciarse sobre la recusación, lo cual implica que no puede participar en la decisión o trámite de los impedimentos y recusaciones de personas que se encuentren en su misma situación, toda vez que, resulta innegable, que dicha decisión se adopta al interior de la actuación que proscribe su participación, por virtud de la norma establecida.
>
> […] **Así las cosas, resulta categórica la prohibición que un recusado participe de la decisión de otra recusación, pues su actuar se encuentra suspendido hasta que se le resuelva su situación, dado que no puede realizar actuación alguna dentro del proceso, del cual se le ha pedido sea apartado**. [Subraya y negrilla de la Sala].

Del precitado apartado, se tiene que la participación de un funcionario recusado en la decisión sobre la recusación de otro compañero, cuando aún no se ha resuelto

su propia situación, vulnera el principio de imparcialidad y transparencia que rigen las actuaciones administrativas.

Teniendo en cuenta que el cuórum deliberatorio y decisorio se encontraba afectado, se erige como necesario colegir que los procedimientos de remoción y designación del director encargado debían suspenderse, luego resolver las solicitudes de recusación, establecer si se afectaba el cuórum decisorio y las mayorías, y en tal caso, proceder a la remisión del trámite a la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con lo señalado en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR COMPETENTE a la Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios para conocer y resolver las recusaciones presentadas en contra de los miembros del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: REMITIR, por Secretaría, el expediente de la referencia a la Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, para el ejercicio de la competencia correspondiente.

TERCERO: RECONOCER personería al abogado Rafael Eduardo Bernal Vilaró, identificado con cédula de ciudadanía núm. 80.086.070 de Bogotá y T.P. núm. 134.997 del C.S.J., como apoderado de la Procuraduría General de la Nación.

CUARTO: COMUNICAR, por Secretaría, esta decisión a la Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, a la Corporación Autónoma Regional del Quindío – Consejo Directivo, a la señora Luz Melina Siagama Namundia, al señor Jaime Marín Arce, al señor Juan Carlos Uribe López, a la señora Viviana Patricia Álvarez Rojas, al señor Diego Felipe Urrea Vanegas, a la señora Mónica Paola Bolívar Forero, al señor Ricardo Alfonso Celis, al municipio de la Tebaida (Quindío), al señor Carlos Andrés Rubio Devia, a la gobernación del Quindío, a la señora Ana Yulieth Díaz Ubaque, al señor John Elvis Vera Suárez, al señor Juan Camilo Pinzón Cuervo, al señor Carlos Efrén Granada Madrid, a la señora Liliana Rodríguez Salamanca, al señor John Jairo Pacheco Rozo y al señor José Vicente Young Cardona.

QUINTO: ADVERTIR que los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

SEXTO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, tal como lo dispone expresamente el inciso 3° del artículo 39 la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021.

La anterior decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Presidenta de la Sala

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado

JUAN MANUEL LAVERDE ÁLVAREZ
Consejero de Estado

JOHN JAIRO MORALES ÁLZATE
Consejero de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.