



## JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR

Valledupar, veintitrés (23) de enero de dos mil veinticuatro (2024).

REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA.  
ACCIONANTE: FUNDACIÓN ESPECIAL DEL MEDIO AMBIENTE FUNEMA.  
ACCIONADA: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR "CORPOCESAR".  
RADICADO: 20001-33-33-008-2024-00004-00.

### I. ASUNTO. -

De conformidad con los artículos 29 y subsiguientes del Decreto 2591 de 1991, *Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política*, procede el Despacho a decidir en primera instancia la presente Acción de Tutela presentada por la FUNDACIÓN ESPECIAL DEL MEDIO AMBIENTE FUNEMA, a través de su representante legal, contra la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR "CORPOCESAR", solicitando el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso y participación ciudadana.

### II.- ANTECEDENTES. -

#### 2.1. HECHOS. -

Sostiene la accionante que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución No. 0862 de 2023, mediante la cual se actualizó el procedimiento para la elección de representantes de entidades sin ánimo de lucro ante los consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Relata que la Corporación Autónoma Regional del Cesar "CORPOCESAR", mediante aviso de Convocatoria Pública publicado el día 30 de octubre de 2023, invitó a todas las Entidades Sin Ánimo de Lucro - ESAL legalmente constituidas, que tengan su domicilio en la jurisdicción de CORPOCESAR, y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos renovables, a participar en la elección de dos (2) representantes miembros principales ante el Consejo Directivo de esa Corporación, para el periodo comprendido del 01 de enero del 2024 al día 31 de diciembre del año 2027.

Señala que el 28 de noviembre del 2023 se publicó el Acta de Verificación de cumplimiento de requisitos de los documentos pertenecientes a las Entidades Sin Ánimo de Lucro, por parte del Comité para la Revisión y Evaluación de la Documentación, el cual había sido previamente designado mediante la Resolución No. 0570 del 21 de noviembre de 2023, expedida por el Director de la Corporación Autónoma Regional del Cesar "CORPOCESAR". Afirma que en esa acta de verificación se determinó que solo resultaron habilitadas para participar en la elección veinticinco (25) Entidades Sin Ánimo de Lucro, y que solo dos (2) candidatos estaban habilitados; y que en el Informe Final de Resultados de fecha 12 de diciembre de 2023, se concluyó que no se cumplía con el número mínimo de candidatos habilitados, esto es, cuatro (4) candidatos, debiéndose ampliar la convocatoria.

No obstante, arguye que en la ampliación de la convocatoria la Corporación Autónoma Regional del Cesar “CORPOCESAR”, indicó que solo podrían presentar candidatos las ESAL HABILITADAS, que presentaron documentos y no habían postulado candidatos, a fin de que postularan sus candidatos, lo cual – a su juicio – va en contra de lo dispuesto en el artículo 8 y 5 de la Resolución No. 0862 de 2023, pues agrega un procedimiento que la norma no establece, al pretender elegir con las ESAL que aparentemente cumplen con los requisitos y que en el primera convocatoria no postularon candidatos, cuando la norma es clara en cuanto al proceso de ampliación de convocatoria, indicando que debe actuarse de conformidad a lo establecido en el artículo 5 de la Resolución No. 0862 de 2023.

Finalmente, asevera que el procedimiento para la ampliación de la convocatoria vulnera los artículos 1 y 2 de la Constitución Política, y cercena su derecho de elegir y ser elegido y participar en la conformación y ejercicio del control del poder político, como principio de las democracias participativas.

## 2.2. PRETENSIONES. -

La FUNDACIÓN ESPECIAL DEL MEDIO AMBIENTE FUNEMA solicita que se le amparen sus derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, y el derecho a elegir y ser elegido.

Así mismo, solicita que se ordene la ampliación de la convocatoria conforme a lo indicado en el artículo 5 de Resolución No. 0862 del 2023, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, garantizando la oportunidad de participación de las Entidades Sin Ánimo de Lucro - ESAL, conforme a los requisitos exigidos por la norma.

## 2.3. ACTUACIONES DEL DESPACHO. -

Esta sede judicial mediante auto de fecha 17 de enero de 2024<sup>1</sup>, admitió la acción de tutela ordenando la correspondiente notificación a la Directora de la Corporación Autónoma Regional del Cesar “CORPOCESAR”, y así mismo, se concedió la medida provisional solicitada por la tutelante, ordenándose a la precitada Corporación, que de manera inmediata suspendiera los trámites correspondientes a la “Convocatoria para la escogencia de los dos representantes de las Entidades Sin Ánimo de Lucro ante el consejo directivo de CORPOCESAR para el periodo 2024-2027”, hasta tanto, no se resolviera de fondo la presente tutela.

## 2.4. CONTESTACIONES A LA TUTELA. –

### 2.4.1. LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR “CORPOCESAR”:

La Directora General de la Corporación Autónoma Regional del Cesar “CORPOCESAR”, contestó la presente solicitud de amparo, oponiéndose a las pretensiones de la misma, argumentando que, según lo consagrado en el artículo 7 de la Resolución No. 0862 del 31 de agosto de 2023 cada ESAL habilitada para participar, podrá postular solamente un candidato, hecho que se dio en la presente convocatoria, toda vez que el informe final dejó siete (7) ESAL habilitadas, y un (1) solo candidato postulado habilitado, por lo que al notarse que no cumplía con el mínimo de los cuatro (4) candidatos postulados, esa Corporación de acuerdo a lo señalado en el párrafo tercero del artículo 8 de la resolución en comento, el día 13 de diciembre de 2023, procedió a realizar la Ampliación de la Convocatoria y a elaborar el acta y publicar el respectivo Aviso en los términos planteados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dejando claro que la ampliación

1

<https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/2000133/20001333300820240000400/1A9488C92866F62B146B34D8913A2D4A163D0CBE5F149C3C194C24647EC564DA/2>

procede “*Cuando la ampliación de la convocatoria tenga lugar para completar el mínimo de cuatro (4) candidatos habilitados*”, realizándose este procedimiento sin ningún sesgo, simplemente realizando una lectura integral de la resolución y dando aplicación a lo allí establecido, sin vulnerar ningún derecho fundamental a sus participantes y demás interesados.

Por otra parte, asegura que CORPOCESAR no ha transgredido los derechos fundamentales de la señora LUZ ESPERANZA BADILLO VESGA como representante legal de la FUNDACIÓN ESPECIAL DEL MEDIO AMBIENTE FUNEMA, ya que ésta en ningún momento ha participado en la presente Convocatoria, razón por la cual, no es procedente el amparo en contra de esa Corporación Autónoma Regional, pues – a su dicho- la accionante al no haberse inscrito en la convocatoria, no se le está vulnerando ninguno de sus derechos fundamentales, pretendiendo ahora de forma errada con la presente acción abrir la posibilidad de realizar una inscripción cuando ya esas etapas fueron surtidas en debida forma, arguyendo que la Corporación no siguió el procedimiento establecido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la Resolución No. 0862 del 31 de agosto de 2023, solo con la intención de subsanar su no inscripción en forma oportuna.

Finalmente, solicita que se declare la improcedencia de la presente acción por un hecho superado por carencia actual de objeto, falta de legitimación en la causa por activa, improcedencia de la acción de tutela por inexistencia de vulneración de derechos fundamentales e improcedencia por cuanto no se superó el requisito de subsidiariedad y no se acreditó la ocurrencia de un perjuicio irremediable; y se suspendan los efectos de la medida provisional decretada mediante auto de fecha 17 de enero de 2024.

#### 2.4.2. TERCEROS INTERVINIENTES:

2.4.2.1. La FUNDACIÓN VIDA DIGNA Y DESARROLLO AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE “FUV DAMIS”, a través de su representante legal, solicitó la suspensión de los efectos de la medida provisional decretada mediante auto de fecha 17 de enero de 2024, argumentando que la FUNDACIÓN ESPECIAL DEL MEDIO AMBIENTE – FUNEMA, no se inscribió ni participó dentro de la convocatoria realizada en fecha 30 de octubre de 2023; y la Corporación y el Comité de Verificación del Cumplimiento de Requisitos realizó un trabajo integral y ajustado a la norma, y en ese sentido, sin vulnerar derecho fundamental alguno a los participantes; y que por el contrario, la suspensión de la elección que estaba programada para el día jueves 18 de enero de 2024, sí genera un daño desproporcionado a las ESAL habilitadas que sí cumplieron de manera juiciosa con los requisitos y más aún, a los candidatos habilitados para ser elegidos, a quienes claramente se les están vulnerando sus derechos fundamentales de confianza legítima, debido proceso, entre otros.

Finalmente, afirma que el trámite surtido por la Corporación fue ajustado a la ley, por cuanto, estando habilitadas siete (7) ESAL, y solo un candidato habilitado postulado, lo legal y justo era ampliar la convocatoria en el término previsto en el artículo 5 de la misma resolución, para que esas ESAL habilitadas postularan candidatos hasta completar el número mínimo de cuatro (4), como en efecto ocurrió.

2.4.2.2. El señor JESÚS DAVID VALERA MÁRQUEZ, en calidad de candidato postulado y miembro de la ASOCIACIÓN SARA LUCIA VC, se pronunció oponiéndose a las pretensiones de la tutela, afirmando que de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 de la Resolución No. 0862 del 2023, la fase de ampliación aplica exclusivamente para los candidatos habilitados, es decir, aquellos que fueron postulados por las ESAL que cumplieron todo el tamiz de la convocatoria inicial, por lo que – a su juicio- resultaría contradictorio interpretar que para la

ampliación de la convocatoria descrita en el inciso tercero del artículo 8 se le otorgue el mismo alcance del inciso primero de la misma norma; y en esa medida, solicita el levantamiento de la medida provisional.

2.4.2.3. La FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE INGENIERÍA Y MEDIO AMBIENTE FUNDEPIM, a través de su representante legal, coadyuva la presente tutela, argumentando que al no permitirse la ampliación de la convocatoria de conformidad al artículo 5 de la Resolución No. 0862 del 2023, se le estaría vulnerando directamente el derecho fundamental de participación, debido proceso y de igualdad a la parte accionante, partiendo del hecho que si no se realiza el procedimiento de conformidad como lo establece la norma, dicha ESAL no pudo participar ni otras que pudiesen hacerlo, pese a no haberse presentado en la primera convocatoria.

2.4.2.4. La FUNDACIÓN AMBIENTAL DE COLOMBIA Y DE LOS RECURSOS NATURALES, se pronunció afirmando que existen irregularidades dentro del proceso, pues la Corporación le dio un alcance a la norma que no tiene, al ampliar la convocatoria sin darle oportunidad a las ESAL inhabilitadas para participar, tal como lo exigía la norma y solo dándole oportunidad aquellas ESAL que fueron habilitadas.

2.4.2.5. La FUNDACIÓN CENTRO PARA EL PROGRESO Y DESARROLLO, se pronunció manifestando que al proceso se le ha dado un manejo irregular, por cuanto la ampliación de la convocatoria la realizaron para beneficiar solo a las ESAL habilitadas, conducta contraria al espíritu de la norma, la cual pretendía abrir nuevamente el proceso a todas las ESAL que quisiesen participar.

2.4.2.6. La ASOCIACIÓN AMBIENTAL DEL CESAR, manifestó que existen irregularidades dentro del proceso, al ampliar la convocatoria sin darle oportunidad a las ESAL inhabilitadas para participar, tal como lo exigía la norma.

2.4.2.7. El señor WILMAR ENRIQUE LOPEZ BELEÑO, en calidad de postulado por las ESAL FUNDACIÓN SOCIAL PARA LA PROTECCIÓN SANITARIA Y AMBIENTAL y ASOCIACIÓN ASOTAGRO, participante en el procedimiento de elección de los dos representantes de las Entidades Sin Ánimo de Lucro ambientalistas del Cesar, coadyuva la acción de tutela, argumentando que la Corporación Autónoma Regional del Cesar "CORPOCESAR", tras el informe final, materializó un defecto procedimental absoluto, que afectó su derecho de defensa y contradicción, que desencadenó cooptación del derecho fundamental de elegir y ser elegido, cuando a través de la ampliación de la convocatoria sólo permitió postular a las ESAL por ellos habilitadas.

### III.- CONSIDERACIONES. -

#### 3.1. GENERALIDADES SOBRE LA ACCIÓN DE TUTELA.

La Carta Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública. Por su parte, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, prevé que este mecanismo sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable, el cual deberá probarse.

#### 3.2. PROBLEMA JURÍDICO. -

Corresponde al Despacho determinar si existe vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso y participación ciudadana invocados

por la actora, con ocasión de la publicación del *Aviso de Ampliación de la Convocatoria*<sup>2</sup> a participar en la elección de los representantes de las ESAL ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar “CORPOCESAR” para el periodo comprendido del 1 de enero del 2024 al día 31 de diciembre del año 2027.

### 3.3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS. -

#### 3.3.1. DE LA PROCEDENCIA EN GENERAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA. -

Una de las características esenciales de la acción de tutela es su carácter residual y subsidiario, por lo tanto, la misma se torna impróspera cuando existe en el ordenamiento jurídico un medio judicial destinado a obtener la misma protección reclamada por vía constitucional, según se colige del inciso 3º del artículo 86 Constitucional.

Esa naturaleza subsidiaria de la tutela, impone que la misma sólo proceda cuando se carece de otro mecanismo de defensa judicial que permita la protección de los derechos fundamentales que se estiman vulnerados o amenazados, salvo cuando se encuentre acreditada la inminencia de un perjuicio irremediable.

La Honorable Corte Constitucional<sup>3</sup> en su jurisprudencia ha enseñado los diferentes presupuestos procesales, para determinar la procedencia de este medio judicial:

*“1. Que la acción de tutela haya sido interpuesta para la defensa de un derecho fundamental y no de otra categoría de derechos.*

*2. La existencia de legitimación en la causa por activa, es decir, que la protección por la cual se interpone la acción sea de un derecho fundamental propio de quien la pide.*

*3. La existencia de legitimación en la causa por pasiva, es decir, que contra quien se interpone la acción sea la autoridad o el particular que vulneró o amenaza el derecho fundamental.*

*4. La inexistencia de otro medio de defensa judicial, atendiendo el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela.*

*5. La inmediatez, es decir que la acción de tutela haya sido intentada dentro de un plazo prudencial o razonable que permita la protección actual, efectiva e inmediata de derechos fundamentales”.*

En virtud de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 86 de la Constitución Política, complementado por los artículos 6 y 8 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo subsidiario de protección de derechos fundamentales, que resulta improcedente ante la existencia de otro medio de defensa judicial, salvo que se demuestre que éste último no es eficaz o idóneo para la protección requerida o que se pretenda evitar la ocurrencia de un *perjuicio irremediable*.

Al respecto, ha señalado la Corte Constitucional, que para determinar la irremediabilidad del perjuicio hay que tener en cuenta la presencia concurrente de varios elementos que configuran su estructura: *(i)* que sea inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; *(ii)* que sea grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; *(iii)* que las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y *(iv)* que la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.

De igual manera, para determinar la procedencia de la acción de tutela el juez

---

<sup>2</sup> Que puede ser consultado: [https://www.corpocesar.gov.co/convocatoria\\_entidades\\_sin\\_animado\\_lucro-2023.html](https://www.corpocesar.gov.co/convocatoria_entidades_sin_animado_lucro-2023.html)

<sup>3</sup> Sentencia T-095 de 2016.

constitucional debe establecer si la misma se presenta como mecanismo principal o transitorio. Procede como mecanismo principal de amparo de los derechos fundamentales, si no existe otro medio de defensa judicial o, en caso de existir, éste no resulta idóneo o eficaz. Empero, si el accionante cuenta con un instrumento que resulta idóneo o eficaz y persiste en la presentación de la acción constitucional como mecanismo transitorio, es necesario que se demuestre que la tutela de sus derechos es indispensable para evitar un perjuicio irremediable. En este sentido, la Corte ha manifestado que *“siempre que la acción de tutela sea utilizada como mecanismo transitorio, su procedencia está condicionada a la existencia de un perjuicio irremediable: ese fue precisamente el requisito impuesto por el Constituyente y no puede ni la Corte, ni ningún otro juez, pasarlo inadvertido”*<sup>4</sup>.

### 3.3.2. DE LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER ELECTORAL. -

Como primera medida, debe señalarse que ha sido reiterada la posición de la H. Corte Constitucional, en cuanto al carácter subsidiario de la acción de tutela, que sólo será procedente en el evento de no existir mecanismos jurisdiccionales ordinarios eficaces para proteger los derechos que aleguen vulnerados quienes acudan a la jurisdicción, o que existiendo hayan sido debidamente agotados, toda vez que, la tutela no puede entenderse como una prerrogativa sustituta que permita reemplazar o suplir la presentación oportuna de las acciones ordinarias que ofrece el ordenamiento jurídico para amparar los derechos a través de la resolución de los litigios. La razón de ser de esto, radica en la búsqueda de coherencia y adecuado funcionamiento del sistema normativo en el que, en condiciones normales, deben prevalecer los medios de control ordinarios, sobre los excepcionales. En este sentido se ha pronunciado esta Corte:

*“La acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza por virtud de una conducta positiva o negativa de una autoridad pública o de particulares en los casos señalados por la ley, a través de una valoración que siempre se hace en concreto, tomando en consideración las circunstancias del caso y la situación de la persona, eventualmente afectada con la acción u omisión. No puede existir concurrencia de medios judiciales, pues siempre prevalece la acción ordinaria; de ahí que se afirme que la tutela no es un medio adicional o complementario, pues su carácter y esencia es ser único medio de protección que, al afectado en sus derechos fundamentales, brinda el ordenamiento jurídico”*<sup>5</sup>

Así, la acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución, constituye un recurso subsidiario con respecto a los procedimientos ordinarios que ofrece el ordenamiento jurídico, y no constituye entonces, una acción principal. Al efecto, la norma precitada, en su inciso 3º señala que: *“solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*, es decir, que su procedencia siempre se encontrará condicionada al agotamiento de los medios ordinarios y extraordinarios por parte del accionante, o de lo contrario, a la demostración de su inexistencia; esta exigencia es fundamental para poder entrar al análisis de fondo de una acción de tutela por parte del juez constitucional, como quiera que esta será *“improcedente cuando con ella se pretendan surtir mecanismos ordinarios de defensa que, por negligencia, descuido o incuria de quien solicita el amparo constitucional, no fueron*

<sup>4</sup> Sentencia T-1316 de 2001 y Sentencia T-424 de 2011.

<sup>5</sup> Sentencia T-106 de 1993.

*utilizados a su debido tiempo*<sup>6</sup>. A pesar de ello, debe anotarse que de manera muy excepcional procede la interposición de la acción de tutela aún durante el trámite mismo de la instancia judicial ordinaria, de acuerdo a los lineamientos establecidos en la Sentencia T-181 de 1991, siempre y cuando se haya venido haciendo uso de los ya referidos mecanismos ordinarios de defensa judicial existentes.

Por su parte, el artículo 6 del Decreto Ley 2591 de 1991 que reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, señala expresamente como una de las causales explícitas para la improcedencia de la acción enunciada: *“Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.”* (subrayas fuera del texto).

Así queda evidenciado el carácter excepcional de la tutela, lo que implica siempre agotar plenamente el mecanismo ordinario que exista, pues este tornará la acción en improcedente, toda vez que la acción de amparo no fue concebida para suplantar, usurpar ni sustituir los instrumentos usuales que ofrece el ordenamiento jurídico, puesto que a diferencia de estos, la tutela no debe tener una procedencia usual y frecuente para el amparo de los derechos, sino que se trata de una acción típicamente excepcional.

Igualmente, el numeral 1° de dicho artículo, establece un deber para el juez constitucional de realizar caso por caso un examen que permita determinar la eficacia del medio ordinario de defensa judicial, cuando éste exista, ponderando la finalidad de la acción judicial que se considera principal para el caso bajo conocimiento, que en últimas podría desplazar a la acción de tutela. Así mismo, deberá determinar el resultado previsible del ejercicio de dicho mecanismo, para identificar si el juez competente en los diferentes procesos puede o no proteger los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, ya que de lo contrario podría tener procedencia la acción de tutela por cumplir un objetivo completamente diferente al mecanismo ordinario, e incluso tener consecuencias enteramente opuestas. Este examen deberá llevarse a cabo en cada uno de los casos considerando las situaciones particulares de los hechos que motivan la presentación de la acción, así como de los sujetos que las interponen.

No obstante, a pesar del carácter subsidiario de la acción de tutela, esta exigencia resulta en determinadas circunstancias matizada en razón de circunstancias muy particulares que pueden abarcar desde los hechos que llevan a interponer la acción como un criterio objetivo de ponderación, hasta las condiciones personales de los accionantes, que constituirán una valoración subjetiva que respalda una excepción a la precitada regla general.

Es así, que la H. Corte Constitucional ha delimitado una serie de excepciones donde, a pesar de existir un medio ordinario de defensa judicial, procederá la acción de tutela, específicamente cuando *“(i) (...) no son suficientemente idóneos y eficaces para proteger los derechos presuntamente conculcados; (ii) aún cuando tales medios de defensa judicial sean idóneos, de no concederse la tutela como mecanismo transitorio de protección, se produciría un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales; y (iii) el accionante es un sujeto de especial protección constitucional (personas de la tercera edad, personas discapacitadas (...), y por lo tanto su situación requiere de particular consideración por parte del juez de tutela”*<sup>7</sup>.

Ahora bien, tratándose de la existencia del mecanismo jurisdiccional ordinario,

---

<sup>6</sup> Sentencia T-567 de 1998.

<sup>7</sup> Sentencia T 185 de 2007.

puntualmente de la acción de nulidad electoral, tenemos que si bien la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para controvertir la legalidad de los actos administrativos, pues esta competencia ya se encuentra atribuida a la jurisdicción contencioso administrativa por la Ley 1437 de 2011, la cual “es el escenario natural para la reivindicación de los derechos fundamentales conculcados en este contexto.”<sup>8</sup>, lo cierto es que se han reconocido escenarios en los cuales puede pretenderse el amparo de los derechos fundamentales vulnerados por un acto administrativo a través de la acción de tutela. Es así que la H. Corte Constitucional ha sostenido que cuando se trate de actos de trámite, que vulneren o amenacen los derechos fundamentales de una persona, sería procedente la acción de tutela, así:

*“La acción de nulidad electoral prevé la oportunidad de dejar sin efectos los actos de trámite, pero atacando directamente el acto definitivo y, siendo ello así, la acción de tutela conserva su carácter residual y subsidiario, pues por regla general, sería improcedente para dejar sin efectos actos de elección. Cuando se trata de actos de trámite debe verificarse si el mismo es abiertamente lesivo de los derechos fundamentales del actor, en tanto puede que se esté ante la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Cuando ello no es así, y la inconformidad se presenta con posterioridad a la elección, lo procedente no es la tutela, teniendo en cuenta que mediante la acción de nulidad electoral se puede atacar el acto definitivo de elección, siendo este el medio idóneo para tal fin, y a través del cual también se busca dejar sin efecto los actos de trámite...”<sup>9</sup> (Subrayas fuera del texto).*

En este orden, la Corte ha consagrado que “*algunos actos de trámite o preparatorios, pueden conculcar o amenazar los derechos fundamentales de una persona, en cuyo caso, sería procedente la acción de tutela como mecanismo definitivo*”<sup>10</sup>. Lo anterior, teniendo en cuenta que una vulneración de derechos fundamentales ocasionada con un acto de impulso o trámite no podría ser corregida sino hasta concluir la actuación de la cual hace parte, lo cual podría ocasionar, según el caso, afectaciones graves e injustificadas a los derechos fundamentales. Así, la H. Corte Constitucional ha concluido que “[e]n razón de la inexistencia de instrumentos que permitan su control judicial, esta corporación ha declarado que, siempre que se cumplan los requisitos pertinentes, es posible emplear la acción de tutela como mecanismo principal y definitivo de protección de los derechos fundamentales”<sup>11</sup>. No obstante, no se trata de endilgar una procedencia indiscriminada de la acción de tutela contra actos administrativos de trámite, dado que esta situación afectaría gravemente el cumplimiento y la culminación oportuna de las actuaciones administrativas. Por el contrario, el juez debe analizar en el caso concreto si se cumplen los presupuestos para considerar procedente la acción de tutela.

Visto lo anterior, se hace necesario establecer la diferencia entre actos administrativos definitivos y actos administrativos de trámite. Los primeros, se caracterizan por contener la manifestación de la voluntad de la Administración y definir la situación del interesado<sup>12</sup> y contra ellos proceden los medios de control establecidos en la Ley 1437 de 2011, principalmente las acciones de nulidad, nulidad electoral, y de nulidad y restablecimiento del derecho, al igual que los recursos de reposición, apelación y queja, regulados por el artículo 74 del CPACA. Y los segundos, se denominan de trámite porque “(...) no expresan en conjunto la voluntad de la administración, pues simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias, que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo y, en la mayoría de los casos, no crean, definen, modifican o extinguen

---

<sup>8</sup> Sentencia SU-067 de 2022.

<sup>9</sup> Sentencia-T 232 de 2014.

<sup>10</sup> Sentencia T-049 de 2019.

<sup>11</sup> Sentencia SU-067 de 2022.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 5 de agosto de 2021.



situaciones jurídicas”<sup>13</sup> y, por estas razones, no proceden contra ellos los medios de control de la jurisdicción ordinaria, por el contrario, solo pueden ser controvertidos atacando el acto final y definitivo que se desprende al culminar la actuación.

Así las cosas, la Corte Constitucional ha establecido ciertos requisitos que deben cumplirse para considerar que la acción de tutela procede, en el caso en concreto: (i) que la actuación administrativa de la cual hace parte el acto no haya concluido; (ii) que el acto acusado defina una situación especial y sustancial que se proyecte en la decisión final; y (iii) que ocasione la vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental.<sup>14</sup>

### 3.3.3. DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL.-

El derecho a la participación, ha sido ampliamente plasmado en múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948<sup>15</sup>, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>16</sup>, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de la OEA<sup>17</sup>, la Carta Democrática de la Organización de Estados Americanos<sup>18</sup> y la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>19</sup>.

En nuestra Carta Política, el derecho a la participación, está consagrado en el artículo 40, el cual, por un lado, es una manifestación del principio democrático del Estado Social de Derecho y, por el otro, una concreción del fin superior consistente en facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, por lo que – tal como lo expreso la H. Corte Constitucional en sentencia C-089 de 1994-, “la democracia y con ella la participación, es el sustrato esencial del sistema político y con él del sistema jurídico colombiano” (subrayas nuestras).

Así pues, la participación no solo se ejerce de forma *indirecta*, esto es, a través de representantes que canalizan los intereses del pueblo, con ocasión de una elección en la que han sido designados como voceros de una colectividad (*como ocurre con los cargos públicos que se encuentran sujetos a votación popular*<sup>20</sup>), método que tradicionalmente ha sido admitido en la democracia, sino que también involucra la

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-617 de 2013.

<sup>14</sup> Sentencia SU-077 de 2018.

<sup>15</sup> El artículo 21 señala que: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”

<sup>16</sup> “Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”

<sup>17</sup> “Artículo XIII. Toda persona tiene el derecho de participar en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes y disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales y especialmente de los descubrimientos científicos. Tiene asimismo derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de los inventos, obras literarias, científicas y artísticas de que sea autor”.

<sup>18</sup> El artículo 6 del citado instrumento reconoce la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo, en los siguientes términos: “La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”.

<sup>19</sup> El artículo 23 establece los derechos políticos, en los términos que a continuación se transcriben: “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

<sup>20</sup> El artículo 260 de la Constitución dispone que: “Los ciudadanos eligen en forma directa al Presidente y Vicepresidente de la República, senadores, representantes, gobernadores, diputados, alcaldes, concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la asamblea constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale”

posibilidad de que los ciudadanos, *directamente* o por sí mismos, hagan parte del proceso de toma de ciertas decisiones, ya sea por convocatoria o por su iniciativa propia<sup>21</sup>.

Es por ello, que nuestra Constitución Política amplió los escenarios de participación ciudadana mediante el modelo de democracia participativa, con el fin de otorgar a la población, más allá del derecho que les asiste a elegir a sus representantes – participación indirecta–, la posibilidad de tomar parte activa en los distintos espacios de deliberación y toma de decisiones, en relación con los asuntos que los afecten – participación directa–. Uno de estos escenarios es, precisamente, la participación ciudadana en materia ambiental. Al efecto, el artículo 79 de la Constitución, al consagrar el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, establece que: “[l]a ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”.

Y precisamente, con base en este precepto constitucional, se expidió la Ley 99 de 1993<sup>22</sup>, en la cual se señaló que el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y en cuyo principio 10, se señaló que la mejor manera de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda, intervención que debe comprender el acceso adecuado a la información, la oportunidad de “participar en los procesos de adopción de decisiones” y la consagración de procedimientos administrativos y judiciales, para garantizar la mediación ciudadana o el resarcimiento de daños. Por ello, en el artículo 69 de la precitada Ley 99 de 1993, se permite que cualquier persona, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, pueda intervenir en las actuaciones administrativas relativas a permisos o licencias ambientales.

En armonía con lo anotado, la H. Corte Constitucional ha indicado que lo que se busca por medio de la intervención de la comunidad, es que los proyectos que impacten al medio ambiente se equilibren con medidas de protección y se armonicen con sus intereses, antes de que se ocasione un daño irreversible<sup>23</sup>.

En este sentido, la precitada Corporación ha establecido que son tres los elementos esenciales que permiten garantizar el derecho a la participación ambiental, a saber: (i) el acceso a la información; (ii) la participación pública y deliberativa de la comunidad; y (iii) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos<sup>24</sup>.

Así entonces, el Estado debe (i) garantizar el acceso a la información, suministrando datos claros, completos, oportunos, ciertos y actualizados sobre la actividad que es objeto de escrutinio ciudadano, y asumir una actitud proactiva, de manera que, a través de una convocatoria pública y abierta, se haga un llamado a todos los interesados o afectados con una decisión administrativa y se difunda amplia y oportunamente la información sobre su propósito y funcionamiento<sup>25</sup>; (ii) garantizar la participación pública y deliberativa de la comunidad, la cual debe ser previa, amplia, pública, consciente, responsable y eficaz, con la regla de que ella adquirirá mayor relevancia en aquellos eventos en que la actividad pueda ocasionar un daño considerable o irreversible al ambiente. Sobre este asunto, la Corte ha sostenido que la “... *participación efectiva exige que las autoridades públicas*

<sup>21</sup> Corte Constitucional sentencia C-351 de 2013.

<sup>22</sup> Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia C-535 de 1996.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia T-361 de 2017.

<sup>25</sup> Corte Constitucional, sentencia T-413 de 2021.

consideren a fondo las recomendaciones de las personas que participan en los espacios deliberativos, expresen las razones por las cuales se decide acoger o no dichas recomendaciones, y se aseguren [que ellas] son comprendidas por las comunidades y personas afectadas. La participación, en este sentido, debe ser un proceso de doble vía<sup>26</sup>; y (iii) por último, se debe garantizar la existencia de mecanismos para exigir que se realice el derecho a la participación, es decir, que los titulares puedan acudir ante la administración, y ante las autoridades judiciales para solicitar la protección del derecho a la información pública y a la participación ambiental, incluso mediante la acción de tutela.

### 3.3.4. DEL DERECHO A LA IGUALDAD Y EL ANÁLISIS QUE SURGE DE SU INVOCACIÓN.-

El derecho fundamental a la igualdad está consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, cuya norma integra varios mandatos que, no solo apelan a la igualdad formal, sino que instan a la adopción de medidas para alcanzar la igualdad material. Así, en primer lugar, en el inciso 1°, se dispone que todas las personas *“recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades”*; en segundo lugar, en el inciso 2°, se prohíbe la discriminación *“por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”*, al tiempo que se establece el deber de promover las condiciones para que *“la igualdad sea real y efectiva”*. Y, por último, en el inciso 3°, se prevé que el Estado protegerá especialmente a *“aquellas personas que[,] por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”*.

Así mismo, la H. Corte Constitucional ha establecido que la igualdad tiene un triple rol en el ordenamiento constitucional: el de valor, el de principio y el de derecho<sup>27</sup>. Como valor, la igualdad es una norma que establece fines o propósitos, cuya realización es exigible a todas las autoridades públicas y en especial al Legislador, en el desarrollo de su labor de concreción de los textos constitucionales. En su rol de principio, se ha considerado que dicha garantía opera como un mandato de optimización que dispone un deber ser específico, que admite su incorporación en reglas concretas derivadas del ejercicio de la función legislativa o que habilita su uso como herramienta general en la resolución de controversias sometidas a la decisión de los jueces. Finalmente, en tanto derecho, se manifiesta en una facultad subjetiva que impone deberes de abstención -como la prohibición de discriminación, al mismo tiempo que exige obligaciones puntuales de acción, como ocurre con la consagración de tratos favorables para grupos puestos en situación de debilidad manifiesta.

Por otro lado, debe anotarse que – tal como lo ha considerado la H. Corte Constitucional-, la igualdad carece de un contenido material específico, es decir, que *“a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana, sino que puede ser alegado*

---

<sup>26</sup> *Ibidem*. En materia de participación ambiental cabe destacar que, recientemente, a través de la Ley 2273 de 2022, se aprobó el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en Escazú (Costa Rica), el día 4 de marzo de 2018 (texto actualmente en proceso de revisión de constitucionalidad, LAT-484). De manera particular, este instrumento refiere a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales en el artículo 7°. Entre los aspectos a resaltar, se encuentran los siguientes: (i) la participación pública se extiende a *“(…) los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud”*; (ii) se promoverá de igual manera la participación en asuntos relativos *“al ordenamiento del territorio y [a la] elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente”*; (iii) la participación debe asegurarse desde las etapas iniciales de los procesos, ser consideradas y contribuir en la toma de determinaciones; (iv) la participación debe contemplarse en plazos razonables y conforme con medios apropiados, y cuando corresponda, mediante consulta o audiencias públicas; (v) la participación debe adecuarse a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género; y (vi) la participación debe ser acorde con los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales.

<sup>27</sup> Corte Constitucional, sentencias T-406 de 1992, T-881 de 2002, C-818 de 2010, C-250 de 2012 y SU-150 de 2021.

ante cualquier trato diferenciado injustificado<sup>28</sup> (subrayas nuestras). De ahí surge uno de los principales atributos que la identifica como lo es su *carácter relacional*.

Y precisamente, por ese carácter relacional, el análisis que surge de la invocación del derecho a la igualdad se compone de dos etapas, previa fijación del criterio de comparación, o lo que es lo mismo, el punto de referencia en el que se determinan los sujetos o supuestos de hecho que van a compararse.

Así, en primer lugar, este juicio implica la necesidad de definir si en el plano fáctico y/o en el plano jurídico se confrontan sujetos o situaciones susceptibles de equipararse, ya sea por ser similares o por responder a una misma naturaleza; y una vez establecida la diferencia de trato entre situaciones o personas que resulten comparables, se procede, como *segunda parte* del juicio de igualdad, a determinar si dicha diferencia está constitucionalmente justificada, esto es, si los sujetos o supuestos objeto de análisis ameritan un trato diferente a partir de los mandatos consagrados en la Constitución. Este examen consiste en valorar los motivos y razones que fueron expresados para sustentar la medida estudiada y para obtener el fin pretendido.<sup>29</sup>

### 3.3.5. DEL PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN DE LOS REPRESENTANTES DE LAS ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO ANTE LOS CONSEJOS DIRECTIVOS DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES – AMPLIACIÓN DE LA CONVOCATORIA Y SUS CAUSALES.-

El artículo 26 de 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*”, sobre la conformación del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales, dispone:

*“ARTÍCULO 26. DEL CONSEJO DIRECTIVO. Es el órgano de administración de la Corporación y estará conformado por:*

*a. El gobernador o los gobernadores de los departamentos sobre cuyo territorio ejerza jurisdicción la Corporación Autónoma Regional, o su delegado o delegados. Corresponderá al gobernador o a su delegado presidir el Consejo Directivo. Si fuesen varios los gobernadores, los estatutos definirán lo relativo a la presidencia del Consejo Directivo;*

*b. Un representante del Presidente de la República;*

*c. Un representante del Ministro del Medio Ambiente.*

*d. Hasta cuatro (4) alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la corporación, elegidos por la Asamblea Corporativa, para periodos de un (1) año por el sistema de cuociente electoral, de manera que queden representados todos los departamentos o regiones que integran la corporación. Si el territorio de la Corporación comprendiese un número plural de departamentos, la participación será definida en forma equitativa de acuerdo con el reglamento que al efecto expida el Gobierno Nacional;*

*e. Dos (2) representantes del sector privado;*

*f. Un (1) representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la Corporación, elegido por ellas mismas;*

*g. Dos (2) representantes de las entidades sin ánimo de lucro, que tengan su domicilio en el área de jurisdicción de la Corporación y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por*

<sup>28</sup> Sentencia SU-150 de 2021.

<sup>29</sup> Sentencia C-345 de 2019.

ellas mismas.

PARÁGRAFO 1. Los representantes de los literales f, y g, se elegirán de acuerdo a la reglamentación que sobre el particular expida el Ministerio del Medio Ambiente;

PARÁGRAFO 2. En la conformación de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, se tendrán en cuenta las disposiciones de la Ley 70 de 1993.

PARÁGRAFO 3. Toda decisión de gasto que recaiga sobre recursos provenientes directa o indirectamente de la Nación, deberá contar con el voto favorable del representante del Presidente de la República, hasta tanto concluyan las obras de reconstrucción y protección programadas y se haya atendido plenamente a los damnificados de la ola invernal” (Subrayas fuera del texto).

En cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 de la norma transcrita, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, expidió la Resolución No. 0606 del 05 de abril de 2006 “por medio de la cual se reglamenta el procedimiento de elección de los representantes y suplentes de las entidades sin ánimo de lucro ante los consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y se adoptan otras disposiciones”. No obstante, la anterior regulación, fue derogada mediante la Resolución No. 0862 del 31 de agosto de 2023 “Por la cual se modifica el procedimiento de elección de representantes de las Entidades sin Ánimo de lucro ante los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales y se adoptan otras disposiciones”; estableciendo en su artículo 4 las etapas del procedimiento de elección, así:

“Artículo 4. Etapas del procedimiento de elección de los representantes de las ESAL ante los consejos directivos de las Corporaciones. El procedimiento objeto de la presente Resolución está integrado por las siguientes etapas:

1. Convocatoria.
2. Inscripción para participar de la reunión de elección y para postular candidato.
3. Verificación de requisitos para participar en la reunión de elección y de candidatos habilitados.
4. Presentación de reclamaciones al informe de resultados de verificación de requisitos.
5. Respuesta a las reclamaciones.
6. Publicación de la versión final del informe de resultados de verificación de requisitos.
7. Realización de la reunión de elección.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 5 de la presente Resolución, la Corporación que adelante el procedimiento de elección deberá mantener publicado en su página web y en sus redes sociales, de manera permanente durante el desarrollo de dicho procedimiento, y en la medida que se surtan sus etapas, como mínimo la siguiente información: listado de las ESAL de la jurisdicción de la respectiva Corporación que se hayan inscrito para participar en la reunión de elección; listado de candidatos postulados; informe de verificación de los requisitos para ser postulado como candidato y para participar de la reunión de elección; reclamaciones realizadas y respuesta a las reclamaciones; versión final del informe de resultados de verificación de los requisitos para ser postulado candidato y para participar de la reunión de elección y acta de la reunión de elección.

La información relacionada en el inciso anterior también deberá ser comunicada por la Corporación a las ESAL inscritas para participar en la reunión de elección y postular candidatos, para lo cual, una vez se cumpla el plazo de recepción de la documentación de inscripción, la Corporación enviará dicha información a los correos electrónicos suministrados por dichas ESAL durante la inscripción, en la medida que se surtan las etapas del procedimiento de elección”.

Respecto a la etapa inicial, esto es, la convocatoria, en el artículo 5 de la precitada resolución, se dispuso:

*“Artículo 5. Convocatoria. Para la elección de los representantes de las ESAL a que se refiere el literal g) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, el Director General de la respectiva Corporación deberá realizar una convocatoria pública a las ESAL de su jurisdicción para que participen en el procedimiento de elección de sus representantes y postulen candidatos.*

*En esta convocatoria se deberá incluir el cronograma de cada una de las etapas del procedimiento, indicando el lugar, la fecha y la hora límite en la que se recibirá la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos para participar en la reunión de elección y para postular candidatos, para presentar reclamaciones al informe de resultados de verificación de requisitos, y para la realización de la reunión de elección.*

*La convocatoria se deberá publicar por una sola vez, en un diario de amplia circulación regional o nacional y en una emisora radial con amplia cobertura en la jurisdicción de la respectiva Corporación, con una antelación mínima de treinta (30) días hábiles a la fecha de la reunión de elección.*

*Esta convocatoria y sus ampliaciones, en caso que las hubiere, también deberán permanecer publicadas en la página web y redes sociales de la Corporación, así como, en las carteleras de su sede principal y subsedes durante todo el tiempo que dure el desarrollo del procedimiento de elección.*

*De la convocatoria o sus ampliaciones se enviará copia a la Procuraduría General de la Nación, para que ésta última, si a bien lo tiene y en el marco de sus competencias, intervenga durante el procedimiento de elección.*

*Parágrafo: Las Corporaciones podrán solicitar apoyo a los municipios de su respectiva jurisdicción para que la convocatoria de que trata el presente artículo sea publicada en las páginas web y/o carteleras de las Alcaldías” (subrayas fuera del texto).*

Luego de la convocatoria, se procede al desarrollo de las siguientes etapas, esto es, la inscripción para participar de la reunión de elección y para postular candidato, la verificación de requisitos para participar en la reunión de elección y de candidatos habilitados, la presentación de reclamaciones al informe de resultados de verificación de requisitos, las respuesta a las reclamaciones, la publicación de la versión final del informe de resultados de verificación de requisitos, y la realización de la reunión de elección.

No obstante, el artículo 8 de la plurimencionada resolución, establece que vencido el plazo previsto para inscribirse y cumplir los requisitos para participar en la reunión de elección, así como para postular sus candidatos, sin que ninguna ESAL de la jurisdicción de la Corporación haya presentado dicha documentación o no se hayan postulado por lo menos cuatros (4) candidatos habilitados, el Director de la Corporación dejará constancia de este hecho en un acta y ampliará la convocatoria mediante aviso en los términos previstos en el artículo 5 de dicha Resolución, el cual deberá publicarse dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al aviso de ampliación de la convocatoria. Al efecto, el artículo 8, reza:

*“Artículo 8. Ampliación de la convocatoria. Vencido el plazo previsto para el cumplimiento de los requisitos a que hacen referencia los artículos 6 y 7 de la presente Resolución, sin que ninguna ESAL de la jurisdicción de la Corporación haya presentado dicha documentación o no se hayan postulado por lo menos cuatros (4) candidatos habilitados, el Director de la Corporación dejará constancia de este hecho en un acta y ampliará la convocatoria mediante aviso en los términos previstos en el artículo 5 de la presente Resolución, que publicará dentro de los quince (15) días calendario siguientes al vencimiento de la fecha límite*

prevista para la recepción de la documentación en referencia y la postulación de candidatos.

*Cuando quiera que de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo haya sido necesario ampliar la convocatoria, los términos previstos para la realización de la reunión de elección se correrán teniendo en cuenta en todos los casos, que la reunión de elección deberá realizarse dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al aviso de ampliación de la convocatoria.*

*Cuando la ampliación de la convocatoria tenga lugar para completar el mínimo de cuatro (4) candidatos habilitados, quienes hayan presentado la documentación para acreditar los requisitos con base en la convocatoria inicial no necesitan presentar nuevamente dicha documentación.*

*De lo anterior se informará a la Procuraduría General de la Nación” (Subrayas fuera del texto).*

### 3.3.6. DE LOS MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN NORMATIVA.-

Sobre el particular, la H. Corte Constitucional se refirió en sentencia C-054 de 2016, señalando que “[l]os métodos tradicionales de interpretación jurídica son codificados en la primera mitad del siglo XIX por Friedrich Karl von Savigny<sup>30</sup>, y han dominado la tradición jurídica latinoamericana como las herramientas más usuales de comprensión de los textos del derecho positivo. Su influencia y utilidad también está presente en la jurisprudencia constitucional, la cual admite su validez como mecanismo para definir el significado de las disposiciones normativas contenidas no solo en el derecho legislado, sino incluso aquellas de naturaleza constitucional”.

En esa misma providencia, la Corte advirtió que los métodos tradicionales de interpretación son, al menos en su versión original del siglo XIX, funcionales a efectos de comprender la actividad legislativa; y que los métodos de interpretación gramatical, histórica, teleológica y sistemática, han servido para comprender las normas de rango legal e inclusive constitucional, siendo en todo caso los tres primeros mayormente restrictivos. De tal suerte que “el método sistemático apela a encontrar el sentido de las disposiciones a partir de la comparación con otras normas que pertenecen al orden jurídico legal y que guardan relación con aquella. Lo mismo sucede con el método histórico, pues este intenta buscar el significado de la legislación a través de sus antecedentes y trabajos preparatorios. De igual manera, el método teológico o finalista se basa en la identificación de los objetivos de la legislación, de manera que resulta justificada una interpretación del precepto legal, cuando ese entendimiento concuerda con tales propósitos. Por último, el método gramatical es el que está más profundamente vinculado con la hipótesis de infalibilidad de ese legislador soberano, pues supone que en ciertas ocasiones las normas tienen un sentido único, que no requiere ser interpretado. Sin embargo, al tratarse de la norma objeto de control de constitucionalidad, un estudio más detallado sobre esta fórmula de interpretación será propuesta por la Sala al momento de analizar el caso concreto”.

No obstante, dicha Corporación fue enfática al señalar que “... la utilización de los métodos tradicionales de interpretación en casos concretos será admisible a condición de que los resultados hermenéuticos sean compatibles con las restricciones formales y materiales de validez que impone la Constitución. En consecuencia, el intérprete deberá desechar aquellas opciones interpretativas que contradigan la Carta, incluso cuando las mismas sean un ejercicio razonable de las fórmulas de interpretación mencionadas. En contrario, cuando el uso de dichos mecanismos tradicionales no implique dicha incompatibilidad, sus resultados serán compatibles con el orden constitucional” (subrayas fuera del texto). De allí que al aplicar los métodos de interpretación no pueda perderse de vista el principio de la interpretación conforme a la Constitución de todo

---

<sup>30</sup> Savigny, Friedrich Karl von (1994) Metodología Jurídica. Ediciones Depalma, Buenos Aires.

el ordenamiento jurídico atendiendo los contenidos del artículo 4 de la Carta Política<sup>31</sup>.

Así entonces, tenemos que si bien es cierto que los métodos de interpretación de las normas infra constitucionales pueden ser utilizados por el intérprete para desentrañar su contenido, comprensión y significado, siempre deberá preferirse el método que permita concluir o dar mayor valor a los parámetros normativos superiores contenidos en la Constitución, sin que pueda darse validez en momento alguno a las interpretaciones que aun proviniendo de alguno de dichos métodos, desconozcan los parámetros de la norma superior y por tanto su supremacía.<sup>32</sup>

### 3.3.7. DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS JURÍDICAS.-

En este punto, tenemos que la jurisprudencia constitucional ha sostenido que *“Hay derechos de las personas jurídicas, que ellas pueden reclamar dentro del Estado Social de Derecho y que las autoridades se obligan a respetar y a hacer que les sean respetados. Y, claro está, entre la inmensa gama de derechos que les corresponden, los hay también fundamentales, en cuanto estrechamente ligados a su existencia misma, a su actividad, al núcleo de las garantías que el orden jurídico les ofrece y, por supuesto, al ejercicio de derechos de las personas naturales afectadas de manera transitiva cuando son vulnerados o desconocidos los de aquellos entes en que tienen interés directo o indirecto. ... la Corte Constitucional ha destacado derechos fundamentales como el debido proceso, la igualdad, la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, la libertad de asociación, la inviolabilidad de los documentos y papeles privados, el acceso a la administración de justicia, el derecho a la información, el habeas data y el derecho al buen nombre, entre otros..... De allí que son titulares no solamente de los derechos fundamentales en sí mismos sino de la acción de tutela para obtener su efectividad cuando les sean conculcados o estén amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular”*<sup>33</sup> (subrayas fuera del texto).

Así las cosas, tenemos que todas las personas jurídicas poseen derechos y se encuentran protegidas por los amparos constitucionales que garantizan su ejercicio; y respecto de los derechos fundamentales de las personas jurídicas y su agenciamiento por vía de tutela, por lo que la H. Corte Constitucional ha enfatizado que los derechos de tales personas jurídicas, por su propia naturaleza, solo pueden ser reivindicados por los representantes legales o los apoderados judiciales de estas personas de derecho público o de derecho privado.<sup>34</sup>

### 3.4. CASO CONCRETO. -

#### 3.4.1. De requisito de subsidiariedad.

Para llevar a cabo un análisis integral del requisito de subsidiariedad, este Despacho verificará si en el caso concreto, se cumplen o no, los requisitos establecidos por la H. Corte Constitucional para considerar que la acción de tutela procede tratándose de actos administrativos de trámite, tales como: (i) que la actuación administrativa de la cual hace parte el acto no haya concluido; (ii) que el acto acusado defina una situación especial y sustancial que se proyecte en la decisión final; y (iii) que ocasione la vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> *“las doctrinas de la interpretación constitucional conforme a la Constitución (entre las cuales se puede contar la de E. W. Böckenförde) según las cuales, análogamente a cuanto se ha sostenido en la cultura jurídica americana por los partidarios de la lectura moral de la Constitución federal, las disposiciones constitucionales deben ser interpretadas a la luz de un sistema de preceptos que representa el fundamento axiológico del entero orden positivo y es deducible de la constitución misma: de sus «decisiones fundamentales», de sus «principios constitutivos», de la «tradicón constitucional» en la que ha madurado, de la «ordenación y ponderación» de poderes, funciones, etc., llevadas a cabo por esa tradición.” Pierluigi Chiassoni. Técnicas de interpretación jurídica. Breviario para juristas. Madrid, Marcial Pons, 2011, p. 177.*

<sup>32</sup> Sentencia C-250 de 2019.

<sup>33</sup> Sentencia SU- 182 de 1998.

<sup>34</sup> Sentencia T-889 de 2013.

<sup>35</sup> Sentencia SU-077 de 2018.



En primer lugar, tenemos que la publicación del *Aviso de Ampliación de la Convocatoria*<sup>36</sup> a participar en la elección de los representantes de las ESAL ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar “CORPOCESAR” para el periodo comprendido del 1 de enero del 2024 al día 31 de diciembre del año 2027 – actuación que presuntamente vulneró los derechos fundamentales de la peticionaria-, corresponde a un acto administrativo de trámite NO susceptible de ser controvertido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues se trata de una actuación intermedia, que precede a la decisión administrativa que se plasmaría en el acto definitivo, el cual corresponderá a la elección de los representantes de las ESAL ante el Consejo Directivo de la mencionada Corporación, y dado que no se ha llevado a cabo la reunión de elección de los representantes de la ESAL, es claro que la actuación administrativa de la cual hace parte dicho acto NO ha concluido, cumpliéndose el primer requisito.

En segundo lugar, se tiene que la ampliación de la convocatoria – en los términos en que se hizo- define una situación especial y sustancial que se proyecta en la decisión final, pues de ella dependen las demás etapas del proceso de elección, tales como la inscripción de las ESAL y la postulación de candidatos, verificación de requisitos, reclamaciones, informe de evaluación de resultados y, finalmente, la reunión de elección; por lo que al estar dicha ampliación dirigida únicamente a las siete (7) Entidades sin Ánimo de Lucro que ya se encontraban habilitadas, la misma influirá decisivamente en la elección de los representantes de las ESAL ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar “CORPOCESAR”, entendiéndose cumplido el segundo requisito de procedencia.

Y en tercer lugar, este Despacho considera que el *Aviso de Ampliación de la Convocatoria* – en los términos en que se realizó- resulta lesivo, por un lado, del derecho fundamental a la participación de la entidad accionante, derecho este que ha sido reconocido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948<sup>37</sup>, dado que cercena su derecho de participar en el proceso de elección de los representantes de las ESAL ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar “CORPOCESAR”; y por otro lado, transgrede su derecho a la igualdad frente a las siete (7) Entidades sin Ánimo de Lucro a las que fue dirigida la ampliación de la convocatoria, tal como se explicará más adelante.

Así las cosas, para esta judicatura es claro que estamos frente a uno de los casos en que, excepcionalmente, la H. Corte Constitucional<sup>38</sup> ha considerado procedente la acción de tutela, dado que se trata de actos de trámite que resultan lesivos de los derechos fundamentales de la parte accionante, ante los cuales esta NO cuenta con otro mecanismo, distinto de la acción de tutela, para defenderlos eficazmente, en la medida en que contra el *Aviso de Ampliación de la Convocatoria* y demás actos subsiguientes – en la actualidad- no proceden los medios de control de la jurisdicción contenciosa administrativa, que para el presente caso sería el medio de control de nulidad electoral. Aunado a ello, se tiene que – como ya se dijo-, de no producirse la orden de amparo, podrían resultar irremediablemente afectados los derechos fundamentales de participación e igualdad de quien interpuso la presente acción constitucional, tal y como pasa a ilustrarse.

#### 3.4.2. De la vulneración del derecho a la participación.

En el presente caso, se tiene acreditado que el 30 de octubre de 2023 la Corporación Autónoma Regional del Cesar “CORPOCESAR”, publicó un AVISO DE

<sup>36</sup> Que puede ser consultado: [https://www.corpocesar.gov.co/convocatoria\\_entidades\\_sin\\_animo\\_de\\_lucro-2023.html](https://www.corpocesar.gov.co/convocatoria_entidades_sin_animo_de_lucro-2023.html)

<sup>37</sup> En cuyo artículo 21, se expresa que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes directamente elegidos.

<sup>38</sup> sentencia T-315 de 1998, reiterada en los fallos T-1198 de 2001, T-599 de 2002, T-602 de 2011 y T-682 de 2016, entre otras.

CONVOCATORIA PÚBLICA, invitando “... a todas las Entidades Sin Ánimo de Lucro legalmente constituidas que tengan su domicilio en la jurisdicción de CORPOCESAR, que lo es todo el territorio del departamento del César, y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos renovables, a participar en la elección de dos (2) representantes miembros principales ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar “CORPOCESAR” para el periodo comprendido del 1 de enero del 2024 al día 31 de diciembre del año 2027”<sup>39</sup>, con plazo de inscripción desde el 31 de octubre hasta el 16 de noviembre de 2023.

Luego de la suscripción del acta de cierre de inscripciones, de la conformación del comité para revisión de documentos y verificación de requisitos<sup>40</sup>, de la suscripción del acta de verificación de cumplimiento de requisitos de los documentos pertenecientes a las Entidades sin Ánimo de Lucro - ESAL, y de la presentación del respectivo Informe Final de Resultados<sup>41</sup> sobre la verificación de cumplimiento de requisitos; el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Cesar “CORPOCESAR” suscribió el “ACTA FRENTE EL (sic) INFORME DE RESULTADOS SUSCRITO POR LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE LOS DOCUMENTOS PERTENECIENTES A LAS ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO (ESAL) INSCRITAS EN LA CONVOCATORIA PARA LA ESCOGENCIA DE DOS REPRESENTANTES ANTE EL CONSEJO DIRECTIVO PARA EL PERIODO 2024 – 2027”<sup>42</sup>, donde consignó que “... al revisar las ESAL HABILITADAS, se concluye que, de los candidatos postulados, el que está cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 7 de la Resolución No 0862 del 31 de agosto de 2023 es: RUBEN ESTRADA GAMEZ”, por lo que en virtud de lo dispuesto en el artículo 8 de la Resolución No. 0862 del 31 de agosto de 2023 “Por la cual se modifica el procedimiento de elección de representantes de las Entidades sin Ánimo de lucro ante los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales y se adoptan otras disposiciones”, decidió ampliar la convocatoria, dado que no cumplió con el número mínimo exigido de candidatos habilitados.

No obstante, al momento de ampliar dicha convocatoria, la Corporación Autónoma Regional del Cesar “CORPOCESAR” únicamente invitó a participar en la misma, a las siete (7) Entidades sin Ánimo de Lucro - ESAL previamente habilitadas, a fin de que postulasen a sus candidatos. Al efecto, en el AVISO AMPLIACIÓN DE LA CONVOCATORIA<sup>43</sup>, se consignó “Que, es óbice para la elección, subsanar esta convocatoria con la ampliación de la misma, invitando a las siete (7) Entidades Sin Ánimo de Lucro legalmente habilitadas a postular candidato para participar en la elección de dos (2) representantes miembros principales ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar “CORPOCESAR” para el periodo comprendido del 1 de enero del 2024 al día 31 de diciembre del año 2027” (subrayas nuestras).

Al respecto, tenemos que el artículo 8 de la Resolución No. 0862 del 31 de agosto de 2023, reza:

“Artículo 8. Ampliación de la convocatoria. Vencido el plazo previsto para el cumplimiento de los requisitos a que hacen referencia los artículos 6 y 7 de la presente Resolución, sin que ninguna ESAL de la jurisdicción de la Corporación haya presentado dicha documentación o no se hayan postulado por lo menos cuatros (4) candidatos habilitados, el Director de la Corporación dejará constancia de este hecho en un acta y ampliará la convocatoria mediante aviso en los

<sup>39</sup> Puede consultarse en el siguiente enlace: [https://www.corpocesar.gov.co/convocatoria\\_entidades\\_sin\\_animio\\_de\\_lucro-2023.html](https://www.corpocesar.gov.co/convocatoria_entidades_sin_animio_de_lucro-2023.html)

<sup>40</sup> Mediante la Resolución No. 0570 del 21 de noviembre de 2023, expedida por el director general de la Corporación Autónoma Regional del Cesar “CORPOCESAR”.

<sup>41</sup> <https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/2000133/20001333300820240000400/35EB7572892CEBE45ADA9686621445ED8F6D5466A7D2A1E3EA324213236BA91E/2>

<sup>42</sup> <https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/2000133/20001333300820240000400/B408593DABCDF2050BCB913AA65758A8289AF1CD2076F40DA07772D7C63847BB/2>

<sup>43</sup> Ver folios 26-28 del archivo:

<https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/2000133/20001333300820240000400/81C1B5D16089EB822DAF3AC8AED222F722FAB50215F3BE4CE7EE8484F94EAC32/2>

*términos previstos en el artículo 5 de la presente Resolución, que publicará dentro de los quince (15) días calendario siguientes al vencimiento de la fecha límite prevista para la recepción de la documentación en referencia y la postulación de candidatos.*

*Cuando quiera que de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo haya sido necesario ampliar la convocatoria, los términos previstos para la realización de la reunión de elección se correrán teniendo en cuenta en todos los casos, que la reunión de elección deberá realizarse dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al aviso de ampliación de la convocatoria.*

*Cuando la ampliación de la convocatoria tenga lugar para completar el mínimo de cuatro (4) candidatos habilitados, quienes hayan presentado la documentación para acreditar los requisitos con base en la convocatoria inicial no necesitan presentar nuevamente dicha documentación.*

*De lo anterior se informará a la Procuraduría General de la Nación” (Subrayas fuera del texto).*

De la norma transcrita se desprende, claramente, que la ampliación de la convocatoria debe hacerse “... en los términos previstos en el artículo 5 de la presente Resolución”, norma que, a su vez, dispone:

*“Artículo 5. Convocatoria. Para la elección de los representantes de las ESAL a que se refiere el literal g) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, el Director General de la respectiva Corporación deberá realizar una convocatoria pública a las ESAL de su jurisdicción para que participen en el procedimiento de elección de sus representantes y postulen candidatos.*

*En esta convocatoria se deberá incluir el cronograma de cada una de las etapas del procedimiento, indicando el lugar, la fecha y la hora límite en la que se recibirá la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos para participar en la reunión de elección y para postular candidatos, para presentar reclamaciones al informe de resultados de verificación de requisitos, y para la realización de la reunión de elección.*

*La convocatoria se deberá publicar por una sola vez, en un diario de amplia circulación regional o nacional y en una emisora radial con amplia cobertura en la jurisdicción de la respectiva Corporación, con una antelación mínima de treinta (30) días hábiles a la fecha de la reunión de elección.*

*Esta convocatoria y sus ampliaciones, en caso que las hubiere, también deberán permanecer publicadas en la página web y redes sociales de la Corporación, así como, en las carteleras de su sede principal y subsedes durante todo el tiempo que dure el desarrollo del procedimiento de elección.*

*De la convocatoria o sus ampliaciones se enviará copia a la Procuraduría General de la Nación, para que ésta última, si a bien lo tiene y en el marco de sus competencias, intervenga durante el procedimiento de elección.*

*Parágrafo: Las Corporaciones podrán solicitar apoyo a los municipios de su respectiva jurisdicción para que la convocatoria de que trata el presente artículo sea publicada en las páginas web y/o carteleras de las Alcaldías” (subrayas nuestras).*

Analizadas las normas traídas a colación, considera este Despacho que la ampliación de la convocatoria, efectuada por la Directora de la Corporación Autónoma Regional del Cesar “CORPOCESAR”, contiene una restricción que tales normas NO establecen, dado que los artículos 5 y 8 de la Resolución No. 0862 del 31 de agosto de 2023, en ninguno de sus apartes establecen que la ampliación de la convocatoria, solo pueda dirigirse a las Entidades sin Ánimo de Lucro - ESAL que previamente hubiesen sido habilitadas, o que tal ampliación tenga por única finalidad que esas ESAL previamente habilitadas, postulen sus candidatos; sino que por el contrario, el artículo 8 de la Resolución No. 0862 del 31 de agosto de 2023,

anticipa o prevé una solución, por un lado, a la posible ausencia de Entidades sin Ánimo de Lucro - ESAL que hayan presentado la documentación, a fin de cumplir los requisitos a que hacen referencia los artículos 6 y 7 de la precitada Resolución, y por el otro, a la posible postulación de menos de cuatro (4) candidatos habilitados, a través de la ampliación de la convocatoria inicial, sólo estableciendo para este último caso en se postulen menos de cuatro (4) candidatos, que “... quienes hayan presentado la documentación para acreditar los requisitos con base en la convocatoria inicial no necesitan presentar nuevamente dicha documentación”.

Así entonces, si bien es cierto que el artículo 8 de la Resolución No. 0862 del 31 de agosto de 2023, al consagrar la ampliación de la convocatoria, no prevé de manera textual la posibilidad de recibir a nuevas Entidades sin Ánimo de Lucro (ESAL) distintas a las que ya se habían inscrito con la convocatoria inicial, no lo es menos que, tampoco plantea restricción, limitante o prohibición alguna sobre ese particular, y justamente, por carecer de dicha previsión restrictiva o prohibitiva, es que debe necesariamente aplicarse o preferirse una interpretación consonante con los valores y principios que inspiran nuestro ordenamiento jurídico superior, debiéndose entender, que la *Ampliación de la convocatoria*, comprende la posibilidad de que todas las Entidades sin Ánimo de Lucro (ESAL) de la jurisdicción de la Corporación accionada, sin perjuicio de que no hubieran resultado habilitadas según acta del 12 de diciembre de 2023, suscrita por el Director General de la accionada, e incluso sin perjuicio de que se hubieran inscrito o no en la convocatoria inicial, cuenten con una nueva oportunidad para hacerlo en virtud de la ampliación de la convocatoria, pues *donde la Ley no distingue, no le corresponde distinguir al intérprete*<sup>44</sup>.

Debe anotarse que – tal como lo ha señalado la H. Corte Constitucional<sup>45</sup>- en la interpretación normativa el intérprete para desentrañar el contenido, comprensión y significado de una norma, deberá siempre preferir el método que permita concluir o dar mayor valor a los parámetros normativos superiores contenidos en la Constitución, sin que pueda darse validez en momento alguno a las interpretaciones que aun proviniendo de alguno de dichos métodos, desconozcan los parámetros de la norma superior y por tanto su supremacía.

En este orden, para el caso concreto el intérprete debe analizar la norma sin perder de vista el derecho a la participación, consagrado en el artículo 40 de nuestra Carta Política, como manifestación del principio democrático del Estado Social de Derecho, el cual constituye una concreción del fin superior, consistente en facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación<sup>46</sup>.

Lo anterior, cobra mayor contundencia, si se tiene en cuenta que, de acuerdo a lo consignado en la parte considerativa de la Resolución No. 0862 del 31 de agosto de 2023 “*Por la cual se modifica el procedimiento de elección de representantes de las Entidades sin Ánimo de lucro ante los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales y se adoptan otras disposiciones*”, se tiene que la misma fue expedida “... en aras de fortalecer el procedimiento de elección de los representantes de las Entidades Sin Ánimo de Lucro - ESAL ante los consejos directivos de las Corporaciones mediante la aplicación de los principios de máxima publicidad, transparencia y acceso a la información pública previstos en los artículos 2° y 3° de la Ley 1712 de 2014; así como mediante la democratización del procedimiento, la cualificación de la participación de los actores llamados a elegir a sus representantes ante dicha instancia de administración y la promoción del control social” (subrayas nuestras).

Así las cosas, es claro para este Despacho que la forma en que se hizo la

<sup>44</sup> Sobre este principio hermenéutico ver, entre otras, Sentencias C-317/2012 y C-087/2000.

<sup>45</sup> Sentencia C-054 de 2016.

<sup>46</sup> Corte Constitucional sentencia C-351 de 2013.

*Ampliación de la Convocatoria*<sup>47</sup> a participar en la elección de los representantes de las ESAL ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar “CORPOCESAR” para el periodo comprendido del 1 de enero del 2024 al día 31 de diciembre del año 2027, vulneró el derecho a la participación de la accionante, prerrogativa reconocida desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948<sup>48</sup> y consagrada en nuestra Carta Política, ello al tener en cuenta que, dada la forma en que se efectuó la ampliación de la convocatoria, la entidad accionante quedó impedida para participar en referida elección, restricción esta que - a todas luces- resulta injustificada al tenor de la normatividad aplicable.

### 3.4.3. De la vulneración del derecho a la igualdad.

Como primera medida, debe anotarse que – tal como lo ha considerado la H. Corte Constitucional-, la igualdad carece de un contenido material específico, es decir, que *“a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana, sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado”*<sup>49</sup> (subrayas nuestras). De ahí surge uno de los principales atributos que la identifica como lo es su *carácter relacional*.

Y precisamente, por ese carácter relacional, el análisis que surge de la invocación del derecho a la igualdad se compone de dos etapas, en primer lugar, este juicio implica la necesidad de definir si en el plano fáctico y/o en el plano jurídico se confrontan sujetos o situaciones susceptibles de equipararse, ya sea por ser similares o por responder a una misma naturaleza; y una vez establecida la diferencia de trato entre situaciones o personas que resulten comparables, se procede, como *segunda parte* del juicio de igualdad, a determinar si dicha diferencia está constitucionalmente justificada, esto es, si los sujetos o supuestos objeto de análisis ameritan un trato diferente a partir de los mandatos consagrados en la Constitución. Este examen consiste en valorar los motivos y razones que fueron expresados para sustentar la medida estudiada y para obtener el fin pretendido.<sup>50</sup>

En el presente asunto, el Despacho considera que con la *Ampliación de la Convocatoria*<sup>51</sup> a participar en la elección de los representantes de las ESAL ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar “CORPOCESAR” para el periodo comprendido del 1 de enero del 2024 al día 31 de diciembre del año 2027, se vulneró el derecho a la igualdad de la accionante - FUNDACIÓN ESPECIAL DEL MEDIO AMBIENTE FUNEMA<sup>52</sup>- frente a las siete (7) Entidades sin Ánimo de Lucro - ESAL a las que fue dirigida dicha ampliación, toda vez que compartiendo la misma naturaleza de Entidad sin Ánimo de Lucro con domicilio en el Departamento del Cesar, por las condiciones en que se efectuó la ampliación de la referida convocatoria, NO tuvo la misma oportunidad de participar en el proceso de elección de los representantes de las ESAL, generándose de esta manera, un trato diferencial injustificado, desde el punto de vista constitucional y legal.

Así las cosas, tenemos que en el plano fáctico y/o jurídico la entidad accionante se equipara a las siete (7) Entidades sin Ánimo de Lucro - ESAL a las que fue dirigida la ampliación de la convocatoria, y sin que el trato desigual por ella recibido, se encuentre constitucionalmente justificado, lo cual exige la intervención del juez

<sup>47</sup> Que puede ser consultado: [https://www.corpocesar.gov.co/convocatoria\\_entidades\\_sin\\_animo\\_de\\_lucro-2023.html](https://www.corpocesar.gov.co/convocatoria_entidades_sin_animo_de_lucro-2023.html)

<sup>48</sup> En cuyo artículo 21, se expresa que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes directamente elegidos.

<sup>49</sup> Sentencia SU-150 de 2021.

<sup>50</sup> Sentencia C-345 de 2019.

<sup>51</sup> Que puede ser consultado: [https://www.corpocesar.gov.co/convocatoria\\_entidades\\_sin\\_animo\\_de\\_lucro-2023.html](https://www.corpocesar.gov.co/convocatoria_entidades_sin_animo_de_lucro-2023.html)

<sup>52</sup> Quien compareció a través de su respectiva representante legal. Ver certificado de existencia y representación legal, folios 29-35 del archivo: <https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/2000133/20001333300820240000400/81C1B5D16089EB822DAF3AC8AED222F722FAB50215F3BE4CE7EE8484F94EAC32/2>

constitucional.

Por otra parte, se observa que la entidad accionada en su escrito de contestación de la tutela, arguye que no resulta procedente acceder al amparo solicitado, en razón a que la señora LUZ ESPERANZA BADILLO VESGA como representante legal de la FUNDACIÓN ESPECIAL DEL MEDIO AMBIENTE FUNEMA no se inscribió en la convocatoria inicial, por lo que – a su dicho- esta pretende abrir la posibilidad de realizar una inscripción cuando ya esas etapas fueron surtidas en debida forma. Al respecto, este Despacho considera que tal argumento NO es de recibo, toda vez que – como ya dejó sentado- los artículos 5 y 8 de la Resolución No. 0862 del 31 de agosto de 2023, de ninguna manera restringen la participación de nuevas Entidades sin Ánimo de Lucro – ESAL, en caso de que se deba ampliar la convocatoria, sino que por el contrario, se encamina a promover la participación de estas, a fin de sortear, ya sea la ausencia de Entidades sin Ánimo de Lucro - ESAL que hayan presentado la documentación y que cumplan los requisitos a que hacen referencia los artículos 6 y 7 de la precitada Resolución, o que se trate de la falta de postulación del mínimo exigido de candidatos habilitados – que fue lo que ocurrió en el presente caso-, sin mas salvedades para este último caso, que “... quienes hayan presentado la documentación para acreditar los requisitos con base en la convocatoria inicial no necesitan presentar nuevamente dicha documentación”.

Finalmente, el Despacho tampoco encuentra acreditada la falta de legitimación en la causa por activa, alegada por la parte accionada, como quiera que – como ya se anotó en líneas anteriores- la H. Corte Constitucional ha enfatizado que los derechos de las personas jurídicas, por su propia naturaleza, pueden ser reivindicados por los representantes legales o sus apoderados judiciales, con lo cual se cumplió en el presente asunto, toda vez que con la demanda fue aportada la copia del certificado de existencia y representación legal de la FUNDACIÓN ESPECIAL DEL MEDIO AMBIENTE FUNEMA<sup>53</sup>, donde consta que la señora LUZ ESPERANZA BADILLO VESGA ejerce su representación legal.

Corolario de todo lo expuesto, y en aras de resarcir el derecho a la participación y el derecho a la igualdad vulnerados a la Entidad sin Ánimo de Lucro accionante, se ordenará a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR “CORPOCESAR”, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a ampliar la convocatoria para la elección de los representantes de las Entidades Sin Ánimo de Lucro – ESAL ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar “CORPOCESAR” para el periodo comprendido del 1 de enero del 2024 al día 31 de diciembre del año 2027, en los términos previstos en los artículos 5 y 8 de la Resolución No. 0862 del 31 de agosto de 2023, invitando a participar a todas las Entidades Sin Ánimo de Lucro legalmente constituidas que tengan su domicilio en la jurisdicción de CORPOCESAR, que corresponde a todo el territorio del Departamento del César.

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## RESUELVE

PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales a la participación y a la igualdad de la entidad accionante, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de

---

53 Ver folio 32 del archivo: <https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/2000133300820240000400/81C1B5D16089EB822DAF3AC8AED222F722FAB50215F3BE4CE7EE8484F94EAC32/2>

esta providencia.

SEGUNDO: En consecuencia, se ORDENA a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR “CORPOCESAR”, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a ampliar la convocatoria para la elección de los representantes de las Entidades Sin Ánimo de Lucro – ESAL ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar “CORPOCESAR” para el periodo comprendido del 1 de enero del 2024 al día 31 de diciembre del año 2027, en los términos previstos en los artículos 5 y 8 de la Resolución No. 0862 del 31 de agosto de 2023 “*Por la cual se modifica el procedimiento de elección de representantes de las Entidades sin Ánimo de lucro ante los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales y se adoptan otras disposiciones*”, invitando a participar a todas las Entidades Sin Ánimo de Lucro legalmente constituidas que tengan su domicilio en la jurisdicción de CORPOCESAR, que corresponde a todo el territorio del Departamento del César.

TERCERO: Notifíquese a las partes a través de correo electrónico. Se advierte a las partes, que cuentan con el término de tres (3) días siguientes a la notificación de esta providencia para efectos de la impugnación, en los términos dispuestos por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, la cual deberá ser enviada al correo electrónico [j08admvalledupar@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j08admvalledupar@cendoj.ramajudicial.gov.co).

CUARTO: ORDENAR al CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR “CORPOCESAR” que dentro del término de un (1) día proceda a notificar esta sentencia a todas las Entidades Sin Ánimo de Lucro – ESAL participantes de la convocatoria para la elección de los representantes de las Entidades Sin Ánimo de Lucro – ESAL ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar “CORPOCESAR” para el periodo comprendido del 1 de enero del 2024 al día 31 de diciembre del año 2027, informándoles que cuentan con el término de tres (3) días siguientes a la notificación de esta providencia para efectos de su impugnación, en los términos dispuestos por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, debiendo allegar la constancia de su gestión en el término de un (1) día al correo electrónico [j08admvalledupar@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j08admvalledupar@cendoj.ramajudicial.gov.co).

QUINTO: ORDENAR a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR “CORPOCESAR” que dentro del término de un (1) día proceda a publicar esta sentencia en su página web de la CNSC y en el link de la Convocatoria para la elección de los representantes de las Entidades Sin Ánimo de Lucro – ESAL ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar “CORPOCESAR” para el periodo comprendido del 1 de enero del 2024 al día 31 de diciembre del año 2027, debiendo allegar la constancia de su gestión en el término de un (1) día.

Link para acceso al Expediente Electrónico del Proceso:  
[https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list\\_procesos.aspx?quid=200013333008202400004002000133](https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?quid=200013333008202400004002000133)

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

[CON FIRMA ELECTRÓNICA]  
JUAN PABLO CARDONA ACEVEDO  
Juez

J8/JCA/jma