



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**MAGISTRADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**

**Bogotá D.C., doce (12) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)**

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 11001-03-28-000-2024-00109-00  
**Demandante:** PEDRO ANTONIO CARBALLIDO FUENTES  
**Demandado:** RAÚL DURÁN PARRA – DIRECTOR GENERAL DE LA  
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER  
PARA EL PERÍODO 2024-2027

**Temas:** Representatividad de las comunidades negras ante los  
consejos directivos de estas entidades.

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

Corresponde a la Sala decidir la demanda presentada por el señor Pedro Antonio Carballido Fuentes en ejercicio del medio de control de nulidad electoral consagrado en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra el acto de designación del señor Raúl Durán Parra como director general de la Corporación Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Las pretensiones<sup>1</sup>**

1. Las pretensiones de la demanda fueron del siguiente tenor:

**PRIMERO. SE DECLARE la NULIDAD** del acto administrativo ACUERDO No. 086 de fecha 15 de febrero de 2024 expedido y publicado ese mismo día por el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Santander CAS, así como la reunión sesión extraordinaria adelantada por el Consejo Directivo de la misma fecha que declaró la elección del Dr. RAUL DURÁN PARRA identificado con CC. 91.104.065 como **DIRECTOR GENERAL DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA**

<sup>1</sup> Demanda subsanada visible en el índice 8 del expediente que obra en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai.



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

**REGIONAL DE SANTANDER CAS**, cargo de nivel directivo con código 15 y grado 21 para desempeñarse y ejercer el cargo durante el periodo 2024 al 31 de diciembre de 2027, cuyas copias auténticas acompañan la presente demanda.

**SEGUNDO.** Que como consecuencia de lo anterior, **SE ORDENE** nuevamente el trámite y apertura del proceso de selección para la elección de Director General de la Corporación, convocando debidamente a todos los representantes del Consejo Directivo, previo al proceso de elección, contando con el representante de las comunidades negras conforme lo dispone el artículo 26 de la ley 99 de 1993 parágrafo segundo, el artículo 56 de la ley 70 de 1993 y el parágrafo segundo del artículo 28 de la ley 99 de 1993, con el fin de que estas tengan participación en la decisión, votación y elección del director general dentro del Consejo Directivo por medio de su representante.

## 1.2. Hechos

2. El demandante señaló que se desempeña como representante legal del “Consejo Comunitario Afrodescendiente del Municipio de Puerto Wilches – AFROWILCHES”, el cual está debidamente reconocido por el Ministerio del Interior mediante Resolución No. 276 del 21 de septiembre de 2022.

3. Afirmó que tal reconocimiento lo habilitó para integrarse al Registro Público Único Nacional de Consejos Comunitarios, Formas y Expresiones Organizativas, y Organizaciones de Base de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de la entidad.

4. Refirió que mediante Resolución GA/08 del 26 de enero de 2023 expedida por el municipio de Puerto Wilches, Santander, se certificó que en la oficina de la Secretaría de Gobierno y Asuntos Administrativos se encuentra el libro del Consejo Comunitario AFROWILCHES y se reconoce su existencia en los términos del literal b) del artículo 15 del Decreto 3770 de 2008, el parágrafo 1 del artículo 2.5.1.2.9 del Decreto 1066 de 2015 y el Decreto 1640 de 2020.

5. Agregó que, por lo anterior, estaba demostrado que dicho consejo comunitario estaba asentado territorialmente dentro de Santander, esto es, bajo la jurisdicción de la corporación autónoma regional de ese departamento.

6. Adujo que la Ley 70 de 1993 reconoció a las comunidades negras que han ocupado tierras baldías y se les permitió su organización a través de consejos comunitarios, así como su participación en espacios que se afecten sus atributos territoriales, culturales y gobierno propio.

7. Mencionó que el 15 de febrero de 2024 se designó al señor Raúl Durán Parra como director general de la Corporación Autónoma Regional de Santander, pero advirtió que tal designación está viciada de nulidad ya que se omitió y vulneró el derecho al voto del representante de las comunidades negras ante el consejo directivo de la entidad.



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

8. Lo anterior, en la medida en que no se adelantó el procedimiento de elección del representante y suplente de esta comunidad de forma previa a la designación del director general de la corporación, lo cual redujo la mayoría absoluta requerida para efectuar la votación.

### 1.3. Normas violadas y concepto de la violación

9. El demandante alegó como desconocidos los artículos 26, parágrafo 2 de la Ley 99 de 1993; 56 de la Ley 70 de 1993; 2.2.8.5.1.1 del Decreto 1076 de 2015 y 46 del Acuerdo de Asamblea Corporativa 001 del 17 de febrero de 2020.

10. Al respecto, expresó que el artículo 26 de la Ley 99 de 1993 establece que el consejo directivo de las corporaciones autónomas regionales es el órgano de administración de la entidad y está conformado de la siguiente manera:

- 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 períodos de un (1) año por el sistema de cociente 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 ellas mismas.  
(...)

**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.

11. Precisó que el parágrafo 2 de dicha norma consagra que para la conformación de los consejos directivos se deben tener en cuenta las



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

disposiciones de la Ley 70 de 1993.

12. Por tal razón, manifestó que el artículo 56 de la Ley 70 de 1993 prescribe que las corporaciones autónomas regionales que tengan jurisdicción sobre las áreas donde se adjudiquen las propiedades colectivas a las comunidades negras de que trata el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, deberán tener un representante de esas comunidades en sus consejos directivos.

13. Consideró que la designación del señor Raúl Durán Parra como director general de la Corporación Autónoma Regional de Santander desconoció la anterior normativa, ya que se debió adelantar previamente el procedimiento de elección del representante y suplente de las comunidades negras, cuya convocatoria tenía que realizarse a través de acto administrativo que abriera la posibilidad para que éstas participaran y se les garantizara su derecho a elegir y ser elegido.

14. Lo anterior, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 2.2.8.5.1.1 del Decreto 1076 de 2015, que dispone que para la elección del representante y suplente de las comunidades negras, el director general de la respectiva corporación autónoma regional debe formular una invitación pública a los respectivos consejos comunitarios, en la que tienen que indicarse los requisitos para participar en la elección, así como el lugar, fecha y hora para la celebración de la reunión en la cual se llevará a cabo.

15. Agregó que, según la norma en mención, la convocatoria se debe publicar en una única oportunidad en un diario de amplia circulación regional o nacional con treinta días de anterioridad a la fecha de realización de la elección, así como difundirse por una sola vez por medio radial o televisivo.

16. Recalcó que se desconocieron los términos y períodos legales allí definidos, ya que nunca se publicó en la página de la entidad el aviso de convocatoria ni se adelantó el trámite de elección del representante de las comunidades negras, a pesar de que AFROWILCHES contaba con todas las calidades y requisitos para su postulación y participación.

17. Sostuvo que la designación del director general de la Corporación Autónoma Regional de Santander no contó con la participación ni el voto del referido representante, por lo que hay lugar a declarar la nulidad del acto administrativo demandado.

18. Añadió que el artículo 46 del Acuerdo 001 del 17 de febrero de 2020, por el cual se reformaron los estatutos de la entidad, establece el plazo para la designación del director general en los siguientes términos:

La designación del Director General se realizará a más tardar en el mes de diciembre del año correspondiente, de manera que inicie su período el primero (1)



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

de Enero del año siguiente a su elección, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 28 de la ley 99 de 1993 y demás normas que la reglamenten.

El Director General se designará por la mayoría absoluta de votos de los miembros del Consejo Directivo.

19. Aseveró que el acto administrativo demandado desconoció directamente la norma en cita, ya que la designación del director general se hizo el 15 de febrero de 2024 y no a más tardar en el mes de diciembre de 2023.

#### **1.4. Contestaciones de la demanda**

##### **1.4.1. Raúl Durán Parra<sup>2</sup>**

20. El demandado se opuso a las pretensiones de la demanda al considerar que no existió la transgresión normativa invocada.

21. Expuso que AFROWILCHES no cuenta con todas las calidades y requisitos para ser parte del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Santander y, por ello, no había lugar a realizarse una convocatoria o invitación pública para participar en el proceso de elección del director de la entidad.

22. Al respecto, consideró que según el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, el parágrafo segundo del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, el artículo 56 de la Ley 70 de 1993 y el artículo 2.2.8.5.1.1 del Decreto 1076 de 2015, debía habersele adjudicado al consejo comunitario la titularidad de la propiedad colectiva del terreno en el que se asentaron para el desarrollo de sus actividades con base en su origen, creencias ancestrales, raizales y cultura, para que pudiera hacer parte del órgano colegiado de la corporación, situación que no se daba en el presente asunto.

23. Señaló que, por tal razón, no se realizó la convocatoria ya que en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Santander no existía alguna comunidad que cumpliera con dicho requisito, esto es, la adjudicación de la propiedad colectiva.

24. Refirió que, en tal sentido, la entidad actuó dentro del marco de legalidad y de acuerdo con la conformación del consejo directivo establecida en el artículo 22 del Acuerdo de Asamblea Corporativa 001 del 17 de febrero de 2020 (estatutos), pues estaba compuesto por 12 miembros, así:

- Gobernador de Santander: Juvenal Díaz Mateus

<sup>2</sup> Visible en el índice 34 del expediente electrónico que obra en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai.



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

- Representante de la Presidencia de la República: Fidel Arturo Torres Castillo
- Representante del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: Jesús Antonio Castro González
- Alcalde de Suaita: Luis Alfonso Pulido Rangel
- Alcalde de Guavatá: José Joaquín Cubides Ariza
- Alcalde de Coromoro: Rodolfo Sánchez Álvarez
- Alcalde de Macaravita: Sergio Andrés Páez Vásquez
- Representantes del Sector Privado: Arelis Neira Neira y Heliodo Campos Castillo
- Representantes de las entidades sin ánimo de lucro: Adela Guerrero Contreras y Christian Fabrizzio Gómez Zárate
- Representante de las comunidades indígenas: Sor Ángela Arias Cortina

25. Alegó que la participación del representante de las comunidades afrodescendientes no afectaría el sentido de la votación que se llevó a cabo el día de su designación, ya que en esa sesión se hicieron presentes los 12 integrantes del consejo directivo y 11 votaron a su favor, mientras que el delegado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible votó en blanco, así que contó con la mayoría absoluta para ser designado director general de la entidad, tal y como lo dispone el artículo 46 de los estatutos de esa corporación.

26. Destacó que su postura también está soportada en la sentencia del 8 de mayo de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander en el trámite de la acción de cumplimiento con radicado 68001-23-33-000-2024-00315-00, en la que el señor Pedro Antonio Carballido Fuentes solicitó que se ordenara a la Corporación Autónoma Regional de Santander que adelantara el procedimiento para la elección del representante de las comunidades negras ante su consejo directivo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.2.8.5.1.1. del Decreto 1076 de 2015.

27. Sobre el particular, informó que en esa providencia se negaron las pretensiones de la acción al considerar que no se cumplía con el supuesto de la norma invocada, relativo a que la comunidad debía contar con el título de adjudicación de la propiedad colectiva, requisito que no había acreditado AFROWILCHES ya que solamente había radicado la solicitud respectiva.

28. En todo caso, aclaró que la Corporación Autónoma Regional de Santander, de forma previa a realizar la designación de su director general, convocó a las comunidades indígenas y etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de su jurisdicción, sin que ninguna comunidad afrodescendiente se pronunciara al respecto.

29. Indicó que aunque no se hizo una convocatoria exclusiva para estas últimas, precisamente porque no se cumplían los requisitos para ello, lo cierto es



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

que AFROWILCHES no se manifestó frente a la publicación de la convocatoria para las comunidades étnicas.

30. Planteó las siguientes excepciones:

**a) «El acto administrativo de mi elección como director de la CAS y la cesión (sic) en la que se llevó a cabo no están viciados de nulidad por carecer del voto del representante legal del consejo comunitario AFROWILCHES / El quórum designatorio no se ve afectado»**

31. En este punto, aseguró que no se vulneró el derecho al voto del representante de las comunidades negras, ya que AFROWILCHES no cuenta con todas las calidades y requisitos exigidos para ser parte del consejo directivo de la entidad, al no poseer la titularidad de una propiedad colectiva.

32. Insistió que el artículo 56 de la Ley 70 de 1993 es claro en establecer que esa propiedad debe ser «adjudicada» y, hasta el momento, no hay alguna prueba que permita concluir que en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Santander existen áreas donde se hayan adjudicado este tipo de terrenos a una comunidad afrodescendiente.

33. Por tal razón, aseveró que no se podía convocar a la elección del representante de estas comunidades ante el consejo directivo de la entidad, ya que no se cumplían las condiciones para el efecto.

34. Además, reiteró que el voto de esta persona tampoco cambiaría el sentido de la designación demandada, ya que fue elegido con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de ese órgano de decisión.

**b) «El consejo comunitario AFROWILCHES no se pronunció frente a la convocatoria que la CAS realizó a las comunidades indígenas y etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de la jurisdicción de la CAS, para que participaran en el proceso de elección del director de la entidad»**

35. Adujo que la entidad convocó a las comunidades indígenas o etnias dentro del procedimiento de elección del director mediante aviso publicado el 31 de julio de 2023.

36. Señaló que frente a dicha convocatoria no se presentó algún escrito de inconformidad por parte de AFROWILCHES, ni tampoco consta que haya solicitado su incorporación dentro del proceso.

37. Argumentó que, si esa comunidad consideraba que contaba con el derecho de participar en el consejo directivo de la entidad, debió oponerse a la anterior publicación o, en su defecto, adelantar las gestiones pertinentes para participar



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

en el procedimiento para escoger al nuevo director de la corporación, pero no lo hizo.

38. Resaltó que no debía hacerse una invitación específica para AFROWILCHES, pues para ello se convocó de forma general a las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Santander, así que si ese consejo comunitario percibía que tenía tal condición, debió pronunciarse al respecto y no esperar a que se culminara el proceso de designación para reclamar un derecho que supuestamente le asiste.

39. Agregó que la entidad tampoco estaba obligada a realizar tal convocatoria, porque en la jurisdicción territorial de la corporación no existen áreas donde el Gobierno Nacional haya adjudicado propiedades colectivas a las comunidades negras, siendo este el requisito indispensable para que pudiera conformar el consejo directivo.

**c) «El consejo comunitario del municipio de Puerto Wilches AFROWILCHES no reúne las cualidades señaladas en el artículo transitorio 55 de la C.P. y tampoco ha sido reconocido como tal por parte del Gobierno Nacional, al no habersele adjudicado una propiedad colectiva»**

40. Al respecto, precisó que aunque la comunidad que representa el demandante está reconocida como un consejo comunitario, no cuenta con un título de propiedad colectiva conforme a sus prácticas tradicionales de producción, exigencia prevista en los artículos 56 de la Ley 70 de 1993 y transitorio 55 de la Constitución Política.

41. Destacó que el artículo 2 de la Ley 70 de 1993 define los conceptos de “comunidad negra” y “ocupación colectiva”, y que sus artículos 4, 5, 8 y 11 estudian la propiedad colectiva de estas comunidades y la forma para obtenerla, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 4o. El Estado adjudicará a las comunidades negras de que trata esta ley la propiedad colectiva sobre las áreas que, de conformidad con las definiciones contenidas en el artículo segundo comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y aquellas ubicadas en las áreas de que trata el inciso segundo del artículo 1o. de la presente ley que vienen ocupando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción.

(...)

ARTÍCULO 5o. Para recibir en propiedad colectiva las tierras adjudicables, cada comunidad formará un Consejo Comunitario como forma de administración interna, cuyos requisitos determinará el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

(...)

ARTÍCULO 8o. Para los efectos de la adjudicación de que trata el artículo 4o., cada comunidad presentará la respectiva solicitud al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -Incora.- Este podrá iniciar de oficio la adjudicación. Una comisión integrada por el Incora, el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" y el Inderena o la entidad





Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

que haga sus veces realizará, previo informe del Consejo Comunitario, una evaluación técnica de las solicitudes y determinará los límites del área que será otorgada mediante el título de propiedad colectiva.

(...)

ARTÍCULO 11. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -Incora- en un término improrrogable de sesenta (60) días, expedirá los actos administrativos por medio de los cuales se adjudique la propiedad colectiva a las comunidades de que trata la presente ley. El correspondiente acto administrativo se notificará al representante de la respectiva comunidad y, una vez inscrito en el competente registro, constituirá título suficiente de dominio y prueba de la propiedad.”

42. Insistió en que, a pesar de que AFROWILCHES está reconocido como consejo comunitario, no se le ha adjudicado la propiedad colectiva de un terreno que tradicionalmente hubiera venido ocupando en función de sus hábitos de producción, por lo que no estaba habilitado para conformar el consejo directivo de la entidad.

43. En consecuencia, concluyó que no está demostrada la vulneración de las normas invocadas, por lo que solicitó que se denieguen las pretensiones de la demanda.

#### **1.4.2. Corporación Autónoma Regional de Santander<sup>3</sup>**

44. La apoderada de la entidad solicitó negar las pretensiones de la demanda.

45. Sostuvo que AFROWILCHES no reunía los requisitos exigidos por los artículos 2.2.8.5.1.1 del Decreto 1076 de 2015 y 56 de la Ley 70 de 1993 para que la Corporación Autónoma Regional de Santander la convocara al proceso de elección de su director general y, por ende, tampoco podía hacer parte del consejo directivo, ya que no se le había adjudicado alguna propiedad colectiva.

46. Resaltó que, de hecho, la entidad no tenía conocimiento de que existiera alguna otra comunidad de negritudes en el territorio de su jurisdicción, que cumpliera con el requisito de habersele otorgado la propiedad de un terreno de asentamiento como los que detalla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.

47. Advirtió que, según los estatutos de esa corporación, en la conformación del consejo directivo no se encuentra el representante de estas comunidades, así que el órgano colegiado estuvo debidamente integrado al momento de elegir al director general.

48. Manifestó que, en todo caso, el voto que reclama AFROWILCHES no afectaría el resultado de la elección, ya que 11 de los 12 consejeros votaron por

<sup>3</sup> Visible en el índice 35 del expediente electrónico que obra en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai.



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

el señor Raúl Durán Parra en la sesión correspondiente, siendo designado entonces con la mayoría absoluta de los votos como lo exige el artículo 46 estatutario.

49. Afirmó que aunque no se convocó de manera específica a las comunidades afrodescendientes, por no existir alguna que cumpliera con los requisitos para el efecto, sí se adelantó un proceso de convocatoria pública previa a las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Santander, para lo cual se realizó la respectiva publicación en la página web de la entidad, en un diario de circulación nacional y en una emisora de radio.

50. Resaltó que, pese a lo anterior, AFROWILCHES nunca se pronunció al respecto.

51. Formuló las siguientes excepciones:

**a) «El acta de elección del director general de la CAS y la reunión de sesión de fecha 15 de febrero de 2024 no son nulas. El Consejo Directivo de la CAS cumplió con la aplicación de los estatutos de la entidad»**

52. Consideró que está plenamente probado que la corporación adelantó todo el procedimiento legal y reglamentario para la convocatoria y elección de su director general, el cual se inició mediante el Acuerdo 073 del 25 de septiembre de 2023.

53. Agregó que también se convocó públicamente a las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de su jurisdicción, para lo cual se hicieron las publicaciones pertinentes, sin que exista prueba alguna de que AFROWILCHES participara, objetara o se pronunciara al respecto, siendo este el momento para realizarlo.

54. Con todo, aclaró que actualmente no existe alguna comunidad negra de las que trata el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, que esté arraigada o asentada en el territorio de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Santander, motivo por el que AFROWILCHES no podía participar del proceso de designación del director general de la entidad.

55. Consideró que los miembros de este consejo comunitario saben de tiempo atrás que no cuentan con los requisitos legales para ello y, aun así, siguen insistiendo en que sí representan una comunidad de aquellas a las que hace referencia el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.

56. Lo anterior, debido a que no poseen un título de propiedad de un terreno donde se hayan arraigado a causa de sus comportamientos de producción, lo cual



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

les ha sido puesto de presente por el Tribunal Administrativo de Santander en distintos procesos en los que ha hecho parte AFROWILCHES.

57. Preciso que mediante respuesta del 23 de enero de 2024, la entidad le contestó una petición al aquí demandante, en la que le informó que la razón por la cual no cuenta con un representante de las comunidades negras dentro del consejo directivo obedece a que tanto los estatutos de la corporación, como las Leyes 70 y 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015, no establecen su participación dentro de su jurisdicción.

58. Adujo que a la misma conclusión llegó el Tribunal Administrativo de Santander al proferir la sentencia del 8 de mayo de 2024, en la que negó las pretensiones de la acción de cumplimiento con radicado 68001-23-33-000-2024-00315-00, con la que el señor Pedro Antonio Carballido Fuentes solicitaba que se ordenara adelantar el trámite de elección del representante y suplente de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Santander.

**b) «La ausencia del voto reclamado por la parte accionante no afecta el quórum de la elección del director general de la CAS para el período 2024-2027»**

59. Insistió que el voto reclamado por la parte demandante no afecta la elección demandada, ya que el señor Raúl Durán Parra fue elegido con la mayoría absoluta requerida por el artículo 46 de los estatutos de la entidad, al recibir el voto favorable de 11 de los 12 miembros del consejo directivo.

60. Recalcó el artículo 22 estatutario establece la conformación de ese órgano de decisión y no hace mención a algún representante de las comunidades negras, por lo que la corporación actuó conforme a la normatividad que regía la elección de su director general.

**1.4.3. Coadyuvancia<sup>4</sup>**

61. El señor Carlos Alfaro Fonseca solicitó ser tenido como coadyuvante de las pretensiones de la parte actora.

62. Preciso que la elección del director general de la Corporación Autónoma Regional de Santander se realizó el 15 de febrero de 2024, infringiendo la normatividad vigente por parte de los miembros del consejo directivo que ostentaban tal calidad para el período 2023.

<sup>4</sup> Visible en el índice 33 del expediente electrónico que obra en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai.



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

63. Añadió que los nuevos miembros incumplieron sus funciones como consejeros de la entidad al establecer un procedimiento distinto al señalado en el Acuerdo 073 del 25 de septiembre de 2023 y el Acuerdo de Asamblea Corporativa 001 del 17 de febrero de 2020 (estatutos), puesto que el día de la elección se propuso la adopción de los estatutos y de sus reformas.

64. Finalmente, sostuvo que la actuación debía gobernarse por los principios de la Ley 1437 de 2011<sup>5</sup>.

### **1.5. Pronunciamiento frente a las excepciones<sup>6</sup>**

65. El demandante consideró que existe una notable contradicción y un desconocimiento por parte del demandado y la Corporación Autónoma Regional de Santander, de las normas que regulan la creación de los consejos comunitarios y la elección de sus representantes ante los consejos directivos de este tipo de entidades.

66. Refirió que la afirmación relativa a que no se cuenta con las calidades necesarias para pertenecer a ese órgano colegiado, presuntamente por no ostentar la titularidad de una propiedad colectiva, desconoce numerosa jurisprudencia del Consejo de Estado que establece que solo es necesaria la radicación de la petición correspondiente ante el Gobierno Nacional<sup>7</sup>.

67. Respecto de la afirmación que señala que AFROWILCHES nunca se pronunció frente a la convocatoria que se realizó frente a las comunidades indígenas y etnias tradicionalmente asentadas en la jurisdicción de la entidad, manifestó que el consejo comunitario no estaba llamado a participar en virtud de esa invitación, ya que se trataba de un procedimiento distinto frente al cual no tenía nada que ver y que se dirigía exclusivamente a esas colectividades.

68. Por último, aportó una copia de la Resolución 8670 del 25 de junio de 2021, a través de la cual la Agencia Nacional de Tierras ordenó la práctica de una visita en el marco del trámite de titulación colectiva a favor de AFROWILCHES, y de algunas actuaciones adicionales realizadas por esa entidad, con el fin de demostrar el avance del procedimiento administrativo en cuestión.

<sup>5</sup> Se advierte que a través de auto del 22 de julio de 2024, se reconoció al señor Carlos Alfaro Fonseca como coadyuvante de la parte actora pero se advirtió que su intervención estaría limitada a los argumentos que nutrieran los fundamentos de hecho y de derecho propuestos por el demandante, ya que algunos de los que planteó excedían los cargos propuestos por el actor.

<sup>6</sup> Visible en el índice 38 del expediente electrónico que obra en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai.

<sup>7</sup> Para el efecto, citó las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 2 de octubre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, rad. 11001-03-28-000-2019-00071-00; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 5 de agosto de 2021, M.P. Rocío Araújo Oñate, rad. 11001-03-28-000-2020-00094-00; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 26 de mayo de 2022, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, rad. 11001-03-28-000-2021-00063-00.



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

## 1.6. Actuación procesal

69. Mediante auto del 3 de abril de 2024<sup>8</sup>, se inadmitió la demanda con el fin de que la parte actora incorporara el concepto de la violación de las normas presuntamente transgredidas y expusiera de forma clara cada uno de los cargos endilgados contra el acto administrativo acusado.

70. Subsano lo anterior y, previo a la admisión de la demanda, a través de proveído del 17 de abril de 2024<sup>9</sup> se corrió traslado de la solicitud de suspensión provisional al señor Raúl Durán Parra, al presidente del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Santander y a la agente del Ministerio Público, con el fin de que manifestaran lo que consideraran pertinente.

71. Por medio de providencia del 16 de mayo del presente año, se admitió la demanda y se negó la medida cautelar solicitada, en atención a que las pruebas aportadas hasta ese momento procesal no eran suficientes para acreditar la infracción alegada.

72. Posteriormente y, ante la posibilidad de dictar sentencia anticipada de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, a través de proveído del 22 de julio de 2024 se dispuso tener como pruebas los documentos aportados por las partes y se ordenó correr traslado para alegar de conclusión por escrito.

73. Además, se fijó el litigio en los siguientes términos:

«32. En este caso, se debe determinar si el Acuerdo 86 del 15 de febrero de 2024, por medio del cual el consejo directivo de la Corporación Autónoma Regional de Santander eligió al señor Raúl Durán Parra como director general, se encuentra viciado de nulidad al haber sido expedido irregularmente por violación a los artículos 23 y 26 de la Ley 99 de 1993, 56 de la Ley 70 de 1993, 2.2.8.5.1.1 del Decreto 1076 de 2015 y 46 del Acuerdo de Asamblea Corporativa 001 del 17 de febrero de 2020.

33. Para el efecto deberá estudiarse si el acto de designación del director general de la CAS es nulo porque el consejo directivo no estuvo integrado por la totalidad de los miembros necesarios para la elección, toda vez que debía contar con un representante de las comunidades negras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 transitorio de la Constitución Política.

34. De manera concreta en este cargo debe analizarse si la falta de uno de los miembros del consejo directivo tiene la entidad de anular la elección del director general o si las irregularidades en ese proceso de elección afectan la elección del

<sup>8</sup> Visible en el índice 5 del expediente que obra en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai.

<sup>9</sup> Visible en el índice 12 del expediente que obra en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai.



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

director. En caso afirmativo, deberá estudiarse:

A. Si no se adelantó, previamente, el procedimiento de elección del representante y suplente de las comunidades negras, cuya convocatoria debía realizarse a través de un acto administrativo que permitiera la posibilidad de que estas participaran y se les garantizara sus derecho elegir y ser elegido.

B. Si no se formuló, de conformidad con la ley, la invitación pública respectiva para que las comunidades negras del territorio participaran en el consejo y, por tanto, en la elección del director general de la Corporación Autónoma Regional de Santander.

C. Si con el proceso eleccionario se desconocieron los términos y periodos legales porque se adelantó sin la debida invitación, sin la publicación del aviso correspondiente, sin la participación y el voto del representante de las comunidades negras y por fuera de los términos establecidos en el Acuerdo 001 del 17 de febrero de 2020.

35. En caso de encontrarse demostrado lo anterior, si tal irregularidad tiene la entidad de viciar el procedimiento por sí misma o si es necesario llevar a cabo el estudio de la incidencia.»

## 1.7. Alegatos de conclusión

### 1.7.1. Parte demandada<sup>10</sup>

74. El señor Raúl Durán Parra afirmó que la Corporación Autónoma Regional de Santander actuó de buena fe y bajo la precisión de no tener conocimiento de la existencia de alguna comunidad o consejo comunitario de negritudes que habitara en el terreno de su jurisdicción y que tuviesen asignada la propiedad colectiva de un terreno por parte del Gobierno Nacional.

75. Recalcó que el artículo 2.2.8.5.1.1 del Decreto 1076 de 2015 es claro en establecer que el representante de la comunidad afrodescendiente que va a integrar el consejo directivo de estas entidades, debe pertenecer a una a la que se le haya adjudicado la propiedad colectiva, situación que no se advertía al momento de realizar la elección del director general y, por ende, estaba justificada la decisión de la corporación de no convocar a alguna de estas comunidades.

76. Además, señaló que el voto que adicional que se aportaría por parte de este representante no cambiaría el sentido de la elección, ya que fue elegido por la mayoría absoluta de los integrantes de ese órgano de decisión, tal y como lo estipula el artículo 46 de los estatutos.

77. Por lo demás, reiteró los argumentos de la contestación de la demanda.

<sup>10</sup> Visible en el índice 45 del expediente electrónico que obra en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai.



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

### 1.7.2. Parte demandante<sup>11</sup>

78. El señor Pedro Antonio Carballido Fuentes alegó que el Acuerdo 086 del 15 de febrero de 2024 y el procedimiento de convocatoria y elección que lo antecedió, fueron efectuados de manera irregular porque para el momento de la elección del director general de la Corporación Autónoma Regional de Santander no se encontraba debidamente conformado su consejo directivo.

79. Lo anterior, en la medida en que dicho órgano colegiado no contaba con un representante de las comunidades negras, lo cual vulneró su derecho fundamental a elegir y ser elegido.

80. Destacó que los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales tienen a su cargo la toma de decisiones en asuntos de competencia de estas entidades, como lo es el componente medio ambiental, razón por la que la Ley 70 de 1993 reconoció jurídicamente a las comunidades negras y les otorgó la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones sobre esas materias, al ordenar que debía haber un representante de esa comunidad en ese órgano colegiado.

81. Expresó que el hecho de que en los estatutos de la entidad no se haya incluido al representante de las comunidades negras como parte del consejo directivo, no significaba que no estuviera obligada a respetar el mandato legal antes señalado, así como lo dispuesto en el parágrafo segundo del artículo 26 de la Ley 99 de 1993.

82. Añadió que no es cierto, como lo pretenden hacer ver tanto el demandado como la Corporación Autónoma Regional de Santander, que no cumpliera los requisitos para pertenecer a ese órgano de decisión por no haberse adjudicado algún título de propiedad colectiva.

83. Al respecto, indicó que la Sección Quinta del Consejo de Estado, en la sentencia de segunda instancia proferida el 11 de julio de 2024 en la acción de cumplimiento con radicado 68001-23-33-000-2024-00315-01, concluyó que sí existía un verdadero mandato imperativo e inobjetable consistente en ordenar a esa corporación contar con un representante de las comunidades negras en su consejo directivo, por lo que le ordenó surtir la convocatoria mediante invitación pública en los términos del artículo 2.2.8.5.1.1 del Decreto 1076 de 2015.

84. Resaltó que, con base en ese fallo, no existe duda de que la Corporación Autónoma Regional de Santander sí estaba obligada a contar con este representante, por lo que la convocatoria respectiva debió realizarse antes de

<sup>11</sup> Visible en el índice 46 del expediente electrónico que obra en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai.



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

iniciar el proceso de elección de su director general.

85. Por otra parte, argumentó que el artículo 46 de los estatutos de la entidad establece que la designación de este funcionario debe hacerse a más tardar en el mes de diciembre del año correspondiente, de manera que inicie su período el 1º de enero del año siguiente.

86. Con base en lo anterior, consideró que la norma en cuestión fue desconocida ya que la elección del señor Durán Parra se efectuó el 15 de febrero de 2024.

87. Además, consideró que algunos de los miembros del consejo directivo que participaron en la elección no estaban habilitados para el efecto, ya que se trataba de los alcaldes municipales que solo fueron elegidos como integrantes del órgano colegiado hasta el 27 de febrero del presente año.

### **1.7.3. Corporación Autónoma Regional de Santander<sup>12</sup>**

88. La apoderada de la entidad insistió en que el artículo 56 de la Ley 70 de 1993 es claro en establecer que las comunidades negras a las que se les debe convocar para que elijan un representante y un suplente para hacer parte del consejo directivo de la entidad, son aquellas a las cuales se les haya adjudicado una propiedad colectiva en la jurisdicción de la corporación.

89. Expuso que, al no tener conocimiento de que se le hubiese otorgado ese título a alguna comunidad de negritudes, la Corporación Autónoma Regional de Santander actuó de buena fe y en aplicación de la literalidad de la norma al no hacer la convocatoria respectiva.

90. Manifestó que en sus estatutos no se estableció la participación de un miembro de estas comunidades en la integración del consejo directivo, por lo que durante el proceso de elección del director general solo se convocó a las comunidades indígenas y etnias tradicionalmente asentadas en el territorio.

91. Aseguró que el voto reclamado por AFROWILCHES no alteraría el resultado de la elección, ya que el demandado fue escogido con el voto favorable de la mayoría absoluta de los integrantes del órgano de dirección, según lo dispone el artículo 46 estatutario.

## **1.2. Concepto del Ministerio Público**

92. La procuradora séptima delegada ante esta Corporación no rindió

---

<sup>12</sup> Visible en el índice 47 del expediente electrónico que obra en la Sede electrónica para la gestión judicial, Samai.





Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

concepto.

93. Surtidos los trámites legales pertinentes, el proceso se adelantó con la observancia de las ritualidades previstas en la ley procesal y por lo tanto, sin que obre causal de nulidad que afecte la actuación, procede la Sección Quinta del Consejo de Estado a resolver previas las siguientes

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

94. La Sala es competente para decidir en única instancia de la demanda promovida contra el acto de designación del Raúl Durán Parra como director general de la Corporación Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>13</sup> y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación<sup>14</sup>.

### 2.2. El acto acusado

95. El acto cuya nulidad se pretende dentro del presunto asunto es el Acuerdo 086 del 15 de febrero de 2024, por medio del cual el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Santander designó al señor Raúl Durán Parra como director general de la entidad para el período institucional 2024-2027.

### 2.3. Cuestión previa

96. Se advierte que la parte actora, al presentar sus alegatos de conclusión, consideró que algunos de los miembros del consejo directivo que participaron en

---

<sup>13</sup> ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA. (Artículo modificado por el artículo 24 de la Ley 2080 de 2021) El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

(...)

4. **De la nulidad de los actos de elección expedidos por** el Congreso de la República, sus Cámaras y sus comisiones, la Corte Suprema, de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la junta directiva o **consejo directivo de los entes autónomos del orden nacional** y las comisiones de regulación. Igualmente, de la nulidad del acto de nombramiento del Viceprocurador General de la Nación, del Vicecontralor General de la República, del Vicéfiscal General de la Nación y del Vicedefensor del Pueblo.

<sup>14</sup> ARTÍCULO 13. "DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

Sección Quinta:

(...)

3-. Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos.



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

la sesión de la elección no estaban habilitados para el efecto, ya que se trataba de los alcaldes municipales que solo fueron elegidos como integrantes del órgano colegiado hasta el 27 de febrero del presente año.

97. Sin embargo, se trata de un cargo nuevo que no fue planteado en la demanda y que no hace parte de la fijación del litigio, así que no hay lugar a su análisis pues, proceder en sentido contrario, implicaría un desconocimiento del derecho de defensa y contradicción de la parte demandada.

#### **2.4. Problema jurídico**

98. Corresponde a la Sala establecer si hay lugar a declarar la nulidad del Acuerdo 086 del 15 de febrero de 2024, por medio del cual el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Santander designó al señor Raúl Durán Parra como director general de la entidad para el período institucional 2024-2027.

99. Para el efecto, se deberá determinar si el acto administrativo demandado desconoció los artículos 26, parágrafo 2 de la Ley 99 de 1993; 56 de la Ley 70 de 1993; 2.2.8.5.1.1 del Decreto 1076 de 2015 y 46 del Acuerdo de Asamblea Corporativa 001 del 17 de febrero de 2020, presuntamente por vulnerar el derecho de participación de las comunidades negras al no adelantarse el proceso de elección de su representante y suplente ante el consejo directivo de la entidad, de forma previa a la designación de su director general, y por no efectuarse esta última dentro del término previsto en los estatutos para el efecto.

#### **2.5. Caso concreto**

100. En síntesis, los reparos de la parte actora radican en que la Corporación Autónoma Regional de Santander debió convocar a la elección del representante y suplente de las comunidades negras ante el consejo directivo, antes de proceder a la designación de su director general, ya que así lo disponen las normas invocadas como desconocidas.

101. De igual manera, aseveró que la elección del demandado se realizó fuera del término previsto en los estatutos de la entidad, los cuales disponen que debe efectuarse a más tardar en el mes de diciembre para que inicie su período el 1º de enero del año siguiente, mandato que no se respetó pues la designación se efectuó el 15 de febrero de 2024.

102. Para efectos prácticos, la Sala abordará en primer lugar el cargo relativo al desconocimiento del término para la elección del director general de la entidad y, en segunda medida, realizará un examen del proceso de elección de las comunidades negras al interior de los consejos directivos, con el fin de abordar el análisis de fondo correspondiente.



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

### **2.5.1. De la expedición irregular del acto demandado por expedición fuera del término previsto en los estatutos de la Corporación Autónoma Regional de Santander**

103. De acuerdo con la parte actora, con la elección del señor Raúl Durán Parra como director general de la entidad se desconoció el plazo máximo que establecen los estatutos para realizar dicha designación, pues se efectuó el 15 de febrero de 2024 y no en el mes de diciembre de 2023.

104. Según se tiene, el artículo 46 del Acuerdo 001 del 17 de febrero de 2020, por el cual se reformaron los estatutos de la entidad, establece el plazo para la designación del director general en los siguientes términos:

La designación del Director General se realizará a más tardar en el mes de diciembre del año correspondiente, de manera que inicie su período el primero (1) de Enero del año siguiente a su elección, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 28 de la ley 99 de 1993 y demás normas que la reglamenten.

El Director General se designará por la mayoría absoluta de votos de los miembros del Consejo Directivo.

105. Esta disposición estatutaria, se encuentra en consonancia con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 99 de 1993, modificada por el artículo 1º de la Ley 1263 de 2008, que ordena que «[e]l proceso de elección de los Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, deberá realizarlo el Consejo Directivo en el trimestre inmediatamente anterior al inicio del período institucional respectivo».

106. Ahora bien, a través del Acuerdo 073 del 25 de septiembre de 2023, el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Santander reglamentó el procedimiento para la elección de su director general para el período 2024-2027 y, dentro del cronograma respectivo, fijó el 25 de octubre de 2023 como la fecha en la que se llevaría a cabo la sesión para la designación de dicho funcionario.

107. Sin embargo, mediante Acuerdo 081 del 26 de diciembre de 2023, se modificó el anterior acto administrativo en relación con el cronograma de la convocatoria debido a que no se pudo realizar la elección en el día señalado inicialmente.

108. Al respecto, el Consejo Directivo señaló:



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

16. Que el día 24 de Octubre de 2023, previo al inicio de la Sesión de Consejo Directivo programada, la Secretaria General de la Corporación Autónoma Regional de Santander CAS, en su calidad de Secretaria Técnica del Consejo Directivo, informó sobre la radicación de varias recusaciones contra los Consejeros, algunas de las cuales afectaron el quorum del referido órgano de dirección.
17. Que el día 25 de Octubre de 2023, el Señor MAURICIO MARIN MOTTA identificado con la cédula de ciudadanía número 1.079.172.764 radico ante la Fiscalía General de la Nación una denuncia, para poner en conocimiento de la autoridad competente la suplantación de que había sido objeto, por cuanto él no fue quien presento la recusación que con su nombre y número de cedula fue radicada en la Secretaría del Consejo Directivo y que suspendía el proceso de elección de Director General.
18. Conocida la denuncia precitada, el Consejo Directivo decide reunirse para continuar con las etapas restantes del proceso; sin embargo, en dicha actuación el delegado de la Ministra de Medio Ambiente asumió como propias la recusación tachada de falsa por el ciudadano MAURICIO MARIN MOTTA y la presentada por la ciudadana YEIMY CHACON, lo que afectó el quorum del Consejo Directivo y generó en consecuencia la necesidad de suspender el proceso de elección hasta tanto la Procuraduría General de la Nación resolviera dichas recusaciones.
19. Que al momento de la suspensión, en cumplimiento del cronograma aprobado en el Acuerdo 073 de 2023, las actividades programadas se habían desarrollado sin contratiempos en las etapas previstas desde la publicación del aviso de convocatoria el día 01 de octubre de 2023, hasta el estudio de las reclamaciones hechas por los interesados el día 23 de octubre de 2023, quedando pendientes únicamente las siguientes actividades:

FECHA	ACTIVIDAD	RESPONSABLE
24 de octubre de 2023	Presentación de las respuestas a las reclamaciones de los interesados, aprobación de estas, lista definitiva de aspirantes y publicación de estas en la página web.	Consejo Directivo
25 de octubre de 2023	Sesión Consejo Directivo elección y designación del Director (a) General de la Corporación Autónoma de Santander para el Periodo 2024-2027.	Consejo Directivo

20. Que la Procuraduría General de la Nación mediante providencia adiada el 22 de diciembre de 2023, Radicado IUS E-2023-684887 / IUC D-2023327192, resolvió las recusaciones que le habían sido remitidas oportunamente por el Consejo Directivo de la CAS, decidiendo "declarar infundadas las recusaciones formuladas por Jeimy Yurani Chacón Figueroa, Mauricio Marín Urrego, Jesús Antonio Castro González y Oscar Joya Morales, contra los integrantes del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Santander CAS"



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

109. Según lo anterior, la designación del director general no se pudo llevar a cabo el 25 de octubre de 2023 debido a la radicación de varias recusaciones que afectaron el cuórum del órgano de dirección y que fueron resueltas por la Procuraduría General de la Nación mediante providencia del 22 de diciembre del mismo año.

110. Por tal razón, se modificó el cronograma y se acordó que el 27 de diciembre de 2023 se llevaría a cabo la sesión de elección del director de la entidad.

111. No obstante, esa fecha se volvió a cambiar mediante el Acuerdo 085 del 15 de febrero de 2024, debido a que la convocatoria fue suspendida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Valle de San José (Santander), dentro del proceso de tutela con radicado 2023-00210-00.

112. Concretamente, en el acuerdo en mención se informó que el Consejo Directivo fue notificado del auto admisorio del 26 de diciembre de 2023, en el que se accedió a la medida provisional solicitada y se ordenó la suspensión del proceso, específicamente en lo que tenía que ver con la celebración de la sesión de la elección del director general.

113. De igual manera, se precisó que el 5 de febrero de 2024 se notificó la sentencia emitida en ese proceso, mediante la cual se declaró la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente y se levantó la medida cautelar decretada.

114. Por lo anterior, se modificó el Acuerdo 081 de 2023 y se fijó ese mismo 15 de febrero de 2024 como fecha para realizar la elección del director general de la entidad, la cual se llevó a cabo de forma efectiva y se materializó en el Acuerdo 086 que es objeto del presente medio de control.

115. Así las cosas, se advierte que aunque el artículo 46 de los estatutos de la Corporación Autónoma Regional de Santander dispone que la designación de su director debía realizarse a más tardar en el mes de diciembre, lo cierto es que durante el trámite de la convocatoria se presentaron diferentes vicisitudes que impidieron que se respetara tal disposición.

116. Según lo expuesto en precedencia, el proceso tuvo que suspenderse inicialmente para que la Procuraduría General de la Nación resolviera algunas recusaciones que afectaban el cuórum del consejo directivo y, en tal virtud, la entidad debió realizar una primera modificación al cronograma, la cual respetaba el plazo máximo previsto en los estatutos, pues se dispuso como nueva fecha para la elección el 27 de diciembre de 2023.

117. A pesar de ello, el trámite tuvo que ser suspendido nuevamente, esta vez en cumplimiento de una orden judicial, y solo pudo ser reanudado al levantarse la



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

medida cautelar que había decretado un juez de tutela.

118. Por ende, la Sala considera que el hecho de que la elección demandada se llevara a cabo hasta el 15 de febrero de 2024, no puede ser motivo de reproche alguno ya que está debidamente justificada por el deber que le asistía al consejo directivo de la entidad de acatar una providencia judicial.

119. En consecuencia, el cargo planteado por el demandante no tiene vocación de prosperidad.

### **2.5.2. Marco jurídico del proceso de elección de las comunidades negras ante el consejo directivo de las corporaciones autónomas – Reiteración de jurisprudencia<sup>15</sup>**

120. Con la creación del Ministerio del Medio Ambiente y la reordenación del Sector Público encargado de la gestión y conservación de los recursos naturales renovables ordenada por la Ley 99 de 1993, se fijó la política ambiental colombiana y se determinó la naturaleza jurídica y los órganos de dirección y administración de las corporaciones autónomas regionales.

121. El artículo 26<sup>16</sup> de esta norma dispuso que el consejo directivo sería el órgano de administración de la corporación y estaría conformado, entre otros miembros, por un representante de las comunidades étnicas tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la Corporación, elegido por ellas

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, auto del 18 de febrero de 2021, M.P: Rocío Araújo Oñate, Radicado 11001-03-28-000-2020-00094-00.

<sup>16</sup> Artículo 26º.- *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 períodos de un (1) año por el sistema de cuociente electoral, de manera que queden representados todos los departamentos o regiones que integran la Corporación. Si el territorio de la Corporación comprendiese un número plural de departamentos, la participación será definida en forma equitativa de acuerdo con el reglamento que al efecto expida el Gobierno Nacional;
- 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 ellas mismas.

Parágrafo 1º.- 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 2º.- En la conformación de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, se tendrán en cuenta las disposiciones de la Ley 70 de 1993.



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

mismas; con todo, en su integración se deberá tener en cuenta las disposiciones de la Ley 70 de 1993<sup>17</sup>.

122. En concordancia con lo anterior y en garantía de los derechos fundamentales de las comunidades negras, el artículo 56 de la Ley 70 de 1993<sup>18</sup>, estableció que las corporaciones autónomas regionales **que tengan jurisdicción sobre las áreas donde se adjudiquen las propiedades colectivas de que trata el artículo transitorio 55<sup>19</sup> de la Constitución**, tendrán un representante de estas comunidades en sus consejos directivos en los términos que defina el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

123. Estos preceptos fueron reglamentados por los decretos 1066<sup>20</sup> y 1076<sup>21</sup> de 2015, en donde se estableció el proceso de selección del representante de las comunidades negras ante el mencionado órgano rector, el cual, como se ilustrará, tiene como requisitos la comprobación objetiva del vínculo de la comunidad con el territorio que comprende la jurisdicción de cada ente medioambiental.

124. Al respecto se tiene:

- **Convocatoria:** El Director General de la respectiva corporación formulará invitación pública **a los respectivos consejos comunitarios**, en la cual se

---

<sup>17</sup> Parágrafo 2 del artículo 26 de la Ley 99 de 1993.

<sup>18</sup> ARTICULO 56. Reglamentado por el Decreto Nacional 1523 de 2003 Las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción sobre las áreas donde se adjudiquen las propiedades colectivas a las comunidades negras de que trata el artículo transitorio 55 de la Constitución, tendrán un (1) representante de esas comunidades en sus consejos directivos en los términos que defina el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

<sup>19</sup> ARTICULO TRANSITORIO 55. Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley.

En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas.

La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley.

La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social.

PARAGRAFO 1o. Lo dispuesto en el presente artículo podrá aplicarse a otras zonas del país que presenten similares condiciones, por el mismo procedimiento y previos estudio y concepto favorable de la comisión especial aquí prevista.

PARAGRAFO 2o. Si al vencimiento del término señalado en este artículo el Congreso no hubiere expedido la ley a la que él se refiere, el Gobierno procederá a hacerlo dentro de los seis meses siguientes, mediante norma con fuerza de ley.

<sup>20</sup> CAPÍTULO 3. Procedimiento de elección del representante y suplente de las Comunidades Negras ante los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales.

<sup>21</sup> CAPÍTULO 5. Procedimiento de elección del representante y suplente de las comunidades negras ante los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

indicarán los requisitos para participar en la elección, así como el lugar, fecha y hora para la celebración de la reunión en la cual se hará la elección.

La convocatoria se publicará en una sola oportunidad en un diario de amplia circulación regional o nacional con treinta (30) días de anterioridad a la fecha de realización de la elección, y se difundirá por una sola vez por medio radial o televisivo.

- **Requisitos:** Quienes aspiren a participar en la elección del representante y suplente, allegarán al ente medio ambiental con anterioridad mínima de 15 días a la fecha de la elección, los siguientes documentos:
  - a) Certificación expedida por el alcalde municipal correspondiente, en la que conste **la ubicación del Consejo Comunitario**, la inscripción de la Junta y de su representante legal;
  - b) Certificación expedida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, **sobre la existencia de territorios colectivos legalmente titulados o en trámite de adjudicación a las comunidades negras de la respectiva jurisdicción**; en acatamiento del artículo 55 transitorio superior.
  - c) Allegar original o copia del documento en el cual conste la designación del miembro de la comunidad postulado como candidato.
- **Informe de evaluación:** La corporación autónoma regional revisará los documentos presentados y **verificará el cumplimiento de los requisitos exigidos**. Posteriormente, elaborará un informe el cual es presentado el día de la reunión de elección.
- **Elección:** La elección se realizará por los representantes legales de los consejos comunitarios y se llevará a cabo dentro de los primeros 15 días del mes de septiembre del año anterior a la iniciación del período respectivo.

Las comunidades negras, en la reunión pertinente, adoptarán la forma de elección de su representante y suplente ante los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales, la cual deberá respetar el orden de votación.

El correspondiente ente medio ambiental, una vez instalada la sesión de elección procederá a: i) dar lectura del informe de evaluación para decantar los representantes legales que tendrán voz y voto, ii) de los legitimados se escogerá el presidente y secretario de la reunión, iii) los candidatos podrán intervenir para exponer los aspectos que consideren pertinentes y, iv) se procederá a la elección.





Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

De la reunión se levantará un acta que será suscrita por el presidente y secretario designados por los representantes legales de los Consejos Comunitarios.

125. De la lectura sistemática de las reglas de conformación de los consejos directivos, se advierte que corresponde a cada corporación autónoma regional verificar si en su jurisdicción existen comunidades afrodescendientes en las que se adjudiquen las propiedades colectivas de que trata el artículo transitorio 55 de la Constitución y en caso de ser afirmativo, les resulta imperativo garantizar la representatividad de éstas en el mencionado órgano directivo.

126. En el caso bajo estudio, el objeto de la demanda radica en la omisión del procedimiento de elección del representante y suplente de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Santander, de forma previa a la designación de su director general, en desconocimiento de lo previsto en los artículos 26, parágrafo 2 de la Ley 99 de 1993, 56 de la Ley 70 de 1993 y 2.2.8.5.1.1 del Decreto 1076 de 2015.

127. Para demostrar lo anterior, la parte actora aportó copia de la Certificación No. 352 del 13 de octubre de 2023, a través de la cual el director de Asuntos para Comunidades Negras Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior hizo constar que el “Consejo Comunitario Afrodescendiente del Municipio de Puerto Wilches – AFROWILCHES”, aparece inscrito en el Registro Público Único Nacional de Consejos Comunitarios, Formas de Expresiones Organizativas, y Organizaciones de Base de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras mediante Resolución No. 276 del 21 de septiembre de 2022, y que su representante legal es el señor Pedro Antonio Carballido Fuentes, demandante dentro del presente medio de control de nulidad electoral.

128. Así mismo, allegó copia de la Resolución GA/087-2023 del 26 de enero de 2023, en la que el alcalde de Puerto Wilches, Santander certificó que en la oficina de la Secretaría de Gobierno y Asuntos Administrativos se encuentra el libro del Consejo Comunitario AFROWILCHES, con la información de los integrantes de su junta directiva.

129. De igual manera, adjuntó copia del Radicado 20205101180271 del 11 de noviembre de 2020, en el que la Subdirección de Asuntos Étnicos de la Agencia Nacional de Tierras informó que AFROWILCHES radicó ante al extinto INCODER una solicitud de titulación colectiva en los términos del artículo 2.5.1.2.20 del Decreto 1066 de 2015, la cual se tramita en la actualidad en el expediente 20185100999800060E, en el que se emitió el Auto No. 5182 del 26 de agosto de 2020 por el cual se dio inicio al procedimiento respectivo y se surtió la etapa publicitaria.



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

130. De lo expuesto, la Sala puede advertir la existencia de un consejo comunitario afrodescendiente ubicado en el municipio de Puerto Wilches, Santander, esto es, dentro del territorio de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de dicho departamento, que además se encuentra adelantando el trámite de titulación colectiva ante la Agencia Nacional de Tierras.

131. Por ende, al constatarse la presencia de este tipo de comunidad, de conformidad con lo establecido en los Decretos 1066 y 1076 de 2015, la entidad sí estaba obligada a convocar la selección del representante y suplente ante el consejo directivo, en cumplimiento de lo previsto en el artículo transitorio 55 de la Constitución y 56 de la Ley 70 de 1993.

132. Ahora bien, tanto el demandado como la Corporación Autónoma Regional de Santander alegaron que no debía hacerse tal convocatoria porque no existía algún consejo comunitario en el territorio de su jurisdicción que contara con un título de propiedad colectiva, requisito indispensable para hacer parte del órgano rector de la institución según lo previsto en el artículo 56 de la Ley 70 de 1993.

133. Sin embargo, esta afirmación no es de recibo para la Sala, puesto que en los términos del artículo 2.2.8.5.1.2 del Decreto 1076 de 2015 antes reseñado, basta con que se aporte la constancia de que se esté tramitando el procedimiento correspondiente ante la autoridad de tierras, como en efecto sucede en el caso de AFROWILCHES, que desde el 2020 adelanta una solicitud de titulación colectiva ante la Agencia Nacional de Tierras bajo el expediente 201851009999800060E, como se expuso en líneas anteriores.

134. De manera similar se concluyó por parte de esta Sección, al estudiar la demanda contra el acto de elección del representante principal y suplente de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de Corpoguajira para el período 2020-2023<sup>22</sup>:

«94. Así las cosas, la discrepancia de criterios radica en si la exigencia del literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015, se cumple cuando se haya admitido formalmente la petición por parte de la Agencia Nacional de Tierras o con la mera radicación ante la correspondiente agencia pues, con ello se entiende la existencia del trámite en curso.

95. Al respecto, debemos tener presente que el artículo 20 del Decreto 1745 de 1995 señala que **“Para iniciar el trámite de titulación colectiva de Tierras de las Comunidades Negras, la comunidad presentará por escrito la solicitud respectiva ante la regional del Incora correspondiente, a través de su representante legal, previa autorización de la Asamblea General del Consejo Comunitario”.**

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 5 de agosto de 2021, M.P. Rocío Araújo Oñate, rad. 11001-03-28-000-2020-00094-00.



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

96. En sentencia del 2 de octubre de 2020<sup>23</sup>, esta Sección en relación con el artículo antes transcrito estableció que: “...es claro que la actuación administrativa dirigida a la obtención del título sobre los territorios colectivos para esos grupos **inicia con la solicitud escrita que haya radicado su representante legal ante la citada entidad, que actualmente corresponde a la Agencia Nacional de Tierras...**”. (Negritas fuera de texto original).

97. En la misma sentencia, esta Sala Electoral, se refirió a la debida interpretación que debe darse al contenido del requisito establecido en el literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015:

*“El hecho de que las constancias hagan referencia al curso del procedimiento, iniciado a partir de las solicitudes presentadas por los representantes legales, en nada desvirtúa la acreditación de dicho requisito legal ante la Corporación Autónoma Regional, por cuanto la norma permite que la certificación verse sobre el trámite de adjudicación de los territorios a las colectividades negras.*

*Subraya la Sala que el artículo 2º del Decreto 1523 de 2003<sup>24</sup> no requiere que la certificación exprese que la petición hecha por el representante legal del consejo comunitario haya sido aceptada, como lo entiende el actor, pues lo que debe acreditarse es el trámite de la adjudicación”.*

98. En este orden de ideas, es claro que la postura de este juez de lo contencioso es que el trámite de adjudicación **no inicia con el auto admisorio dictado por la Agencia Nacional de Tierras, sino con la sola radicación de la solicitud** por parte de la comunidad que la presentó.

99. Es precisamente, la situación que se presentó frente a los doce (12) consejos comunitarios que fueron excluidos del proceso electoral, enlistados en el numeral 93 de la presente providencia, los cuales según certificación de la Agencia Nacional de Tierras, incluso así lo informó la comisión de verificación y revisión “12 de ellos se encuentran en trámite de adjudicación”, circunstancia que como ya fue concluida en el fallo dictado en octubre de 2020, tesis que se reitera en esta oportunidad, resulta suficiente para tener por acreditada la exigencia de que trata el literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015.

(...)

109. En conclusión, entender para el proceso de elección del representante principal y suplente el requisito del literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015, se satisface solamente cuando la ANT admite formalmente la petición, no solo desconoce el debido proceso administrativo en cabeza de las comunidades negras de quienes se inscribieron al procedimiento electoral con una certificación de la autoridad competente en la que se da fe que el proceso de titulación se encuentra en trámite, además, haría nugatario su derecho fundamental a elegir y ser elegido en tanto la efectividad de éstos, estaría supeditada al pronunciamiento de la administración, decisión que en algunos casos puede tardar años, barrera que se erige como desconocedora de los derechos de estas comunidades.». (Resaltado del texto original)

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 2 de octubre de 2020, M.P: Carlos Enrique Moreno Rubio, Radicado No. 11001-03-28-000-2019-00071-00

<sup>24</sup> Que contiene el mismo texto del literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015.



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

135. En tal sentido, contrario a lo afirmado por el demandado y la Corporación Autónoma Regional de Santander, no era necesario acreditar que la propiedad colectiva se hubiera adjudicado a una comunidad negra, sino que bastaba con haber radicado la solicitud de titulación ante la Agencia Nacional de Tierras, como en efecto lo acreditó el consejo comunitario AFROWILCHES.

136. En este punto, tanto el señor Raúl Durán Parra como la apoderada de dicha entidad, aseguraron que su postura estaba respaldada por la sentencia del 8 de mayo de 2024, en la que el Tribunal Administrativo de Santander negó las pretensiones de la acción de cumplimiento con radicado 68001-23-33-000-2024-00315-00, que presentó el aquí demandante y que tenía por objeto que se ordenara realizar la elección del representante de estas comunidades ante el consejo directivo de la corporación.

137. En dicha decisión, se concluyó que no había lugar a realizar tal designación ya que no se habían adjudicado propiedades colectivas a ningún consejo comunitario, presupuesto necesario para obtener la representación pretendida ante el órgano de decisión de la entidad.

138. No obstante, la Sección Quinta del Consejo de Estado revocó la anterior providencia mediante fallo del 11 de julio de 2024 y, en su lugar, ordenó a la Corporación Autónoma Regional de Santander que formulara la invitación pública a los consejos comunitarios de las comunidades negras para materializar la elección de su representante principal y suplente ante el consejo directivo.

139. Lo anterior, al concluir que, según el artículo 2.2.8.5.1.2 del Decreto 1076 de 2015, no es necesaria la adjudicación de la titularidad de la propiedad colectiva para que las comunidades negras sean convocadas a la elección de su representante ante el órgano colegiado.

140. Por lo tanto, aun cuando el demandado y la entidad afirmaron que su posición estaba respaldada en la decisión del Tribunal Administrativo de Santander, lo cierto es que la providencia emitida por esa autoridad judicial fue revocada, así que su postura carece de asidero jurídico, máxime si se tiene en cuenta que allí se advirtió que sí existía la obligación de realizar la elección del mencionado representante.

141. Tampoco es de recibo el argumento relativo a que sí hubo una convocatoria con tal fin, pero el Consejo Comunitario AFROWILCHES no intervino en momento alguno.

142. Al respecto y, de la revisión del expediente, se encuentra el aviso de la convocatoria pública que se hizo a todas las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Santander, para participar en la elección del representante



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

principal y su respectivo suplente ante el consejo directivo de esa institución.

143. En dicha publicación, se pusieron de presente los documentos que, en cumplimiento del artículo 2 de la Resolución 128 del 2 de febrero de 2000, con la cual se reglamentó el literal f) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, debían aportar las comunidades que aspiraban participar en la elección de su representante ante el consejo directivo, con una anterioridad mínima de quince días a la fecha establecida para la sesión correspondiente, que para el caso concreto sería el 15 de septiembre de 2023, tal y como se aprecia a continuación:

Corporación Autónoma Regional de Santander CAS 4.0 *Más Cerca, Mejor conectado, más bienestar!* El estándar de su vida.

**AVISO CONVOCATORIA PÚBLICA**

El Director General de la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS, en uso de sus facultades legales y estatutarias y con fundamento en lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y la Resolución 128 de febrero 02 de 2000, proferida por el Ministerio de Ambiente,

**INVITA A:**

A todas las **COMUNIDADES INDÍGENAS O ETNIAS** tradicionalmente asentadas en el territorio de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Santander-CAS, a participar en la elección del representante principal y su respectivo suplente, ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Santander –CAS.

**REQUISITOS PARA PARTICIPAR EN LA ELECCIÓN:** De conformidad a lo previsto en el artículo 2 de la Resolución 128 del 02 de febrero de 2000, "por medio de la cual se reglamenta el literal f) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones" expedida por el Ministerio de Ambiente, las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la corporación, que aspiran a participar en la elección de sus representantes al Consejo Directivo, allegaran a la Corporación Autónoma Regional de Santander CAS, con anterioridad mínima de quince (15) días a la fecha establecida para la reunión de elección, los siguientes documentos:

- Certificado expedido por la Dirección General de Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior o de la entidad que haga sus veces en el cual conste denominación, ubicación, representante legal y los demás aspectos que sean necesarios para identificar la comunicación o etnia respectiva.
- Copia del acta de la reunión en la cual conste la designación del miembro de la comunidad o etnia postulado como candidato. El candidato podrá ser el representante legal u otro miembro de la comunidad o etnia.

Los documentos antes señalados deberán presentarse en las instalaciones de la sede principal de la Corporación ubicada en la carrera 12 No 9-06 Barrio La Playa, del Municipio de San Gil, en la oficina de la Secretaría General, en horario de oficina de 8:00 a.m. a 12:00 m., y 2:00 pm a 5:00 p.m., hasta el 24 de agosto de 2023, con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos. Realizada la revisión, la Corporación elaborará el informe respectivo, el cual será presentado el día de la elección.

**FECHA DE ELECCIÓN:** La reunión de elección de representantes y suplentes de comunidades indígenas o etnias de la jurisdicción de la CAS, se llevará a cabo en el auditorio de la sede principal de la CAS, ubicada en la carera 12 No 9-06 Barrio La Playa, en San Gil, el **quince (15) de septiembre de 2023**.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo primero, parágrafo uno de la Ley 1263 de 2008, el periodo de los representantes de las comunidades indígenas o etnias ante los consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales es de cuatro (4) años, se iniciará el 01 de enero de 2024 y culminará el 31 de diciembre de 2027.

**HECNEY ALEXEYTH ACOSTA SÁNCHEZ**  
Director General CAS

Elaboro: Viviana Silva, SGL-CAS  
Revisó: Dra. Eliana Mayorga Castro, Secretaria General CAS

cas.gov.co contactenos@cas.gov.co Línea Gratuita 01 8000 917600

<b>OF. PRINCIPAL - SAN GIL</b> Carrera 12 N° 9-06 Barrio La Playa Tel: (602) 7238925 - 7240165 - 7225668 Celular: (312) 2801572 contactenos@cas.gov.co	<b>BUCARAMANGA</b> Calle 38 N° 30-48 Edificio Sura Oficinas 303 Int 81 Tel: (602) 7238925 Ext. 4004-4002 Celular: (312) 2801572 soficialbucaramanga@cas.gov.co	<b>BARRANCABERMEJA</b> Calle 40 con Cra 28 esquina Barrio Palmar Tel: (602) 7238925 Ext. 5061-5062 Celular: (312) 2801572 soficialbarrancabermeja@cas.gov.co	<b>MÉLAGA</b> Carrera P N° 11-41 Calle 16 N° 12-28 Barrio Centro Tel: (602) 7238925 Ext. 4001-4002 Celular: (312) 2801572 soficialmelaga@cas.gov.co	<b>SOCORRO</b> Calle 16 N° 12-28 Tel: (602) 7238925 Ext: 2001-2002 Celular: (312) 2801572 soficialsocorro@cas.gov.co	<b>VÍLEZ</b> Carrera 8 N° 9-24 Barrio Apolito Parra Tel: (602) 7238925 Ext. 3001-3002 Celular: (312) 2801572 soficialvilez@cas.gov.co
---	---	---	---	---	--

144. Sin embargo, tal y como se precisó en el auto con el cual se admitió la demanda y se resolvió la solicitud de medida cautelar, la Sala no puede perder de vista que esta convocatoria estaba dirigida a las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Santander, en los términos del literal f) del artículo 26 de





Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

la Ley 99 de 1993, pero no a las comunidades negras a las que hace referencia el párrafo 2 de dicho artículo.

145. En efecto, el literal f) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, establece como miembro del consejo directivo de las corporaciones autónomas regionales, un representante de las comunidades indígenas o etnias, pero a su vez el párrafo 2 prescribe que se deben tener en cuenta las disposiciones de la Ley 70 de 1993, que desarrolló el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, en el que se consagró el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras.

146. Específicamente, el artículo 56 de la Ley 70 de 1993 estipula que las corporaciones autónomas regionales que tengan jurisdicción sobre las áreas donde se adjudiquen las propiedades colectivas a las comunidades negras, tendrán un representante de esas comunidades en sus consejos directivos.

147. En tal sentido, dependiendo de cada corporación, el consejo directivo podrá estar integrado tanto por un representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de su jurisdicción, como por un representante de las comunidades negras antes referidas, siempre que se cumplan las condiciones para el efecto.

148. De hecho, los documentos que deben aportar una y otra comunidad para la elección de sus representantes ante el consejo directivo son diferentes:

149. Según se tiene, las comunidades indígenas o etnias deben allegar (i) el certificado expedido por la Dirección General de Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior o la entidad que haga sus veces, en el cual conste: denominación, ubicación, representación legal y los demás aspectos que sean necesarios para identificar la comunidad o etnia respectiva; y (ii) copia del acta de la reunión en la cual conste la designación del miembro de la comunidad o etnia postulado como candidato.<sup>25</sup>

150. Por su parte, los consejos comunitarios de comunidades afrodescendientes deben aportar (i) certificación expedida por el alcalde municipal correspondiente, en la que conste la ubicación del Consejo Comunitario, la inscripción de la Junta y de su representante legal; (ii) certificación expedida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder – hoy Agencia Nacional de Tierras – sobre la existencia de territorios colectivos legalmente titulados o en trámite de adjudicación a las comunidades negras de la respectiva jurisdicción; y (iii) original o copia del documento en el cual conste la designación del miembro de la comunidad postulado como candidato.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Resolución 128 del 2 de febrero de 2000, con la cual el Ministerio de Ambiente reglamentó el literal f) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993.

<sup>26</sup> Artículo 2.2.8.5.1.2 del Decreto 1076 de 2015.



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

151. Por eso, ante la existencia de alguna comunidad negra constituida en consejo comunitario, como lo era el caso de AFROWILCHES, no bastaba con el aviso dirigido a las comunidades indígenas o etnias para la elección de su representante, para que se entendiera que la población afrodescendiente estaba incluida en la convocatoria correspondiente.

152. En ese orden de ideas, ni este consejo comunitario ni ningún otro que representara a las comunidades negras en este territorio, podía entenderse convocado con el aviso antes referido, razón por la que se explica que AFROWILCHES no interviniera en el proceso.

153. Además, contrario a lo afirmado por la entidad, el hecho de que no se presentaran con ocasión de esa convocatoria, no eximía a la autoridad pública del deber de convocar de forma independiente la elección de su representante para garantizar la participación efectiva de las comunidades negras en la toma de decisiones respecto de la autoridad ambiental.

154. Se recuerda que la convocatoria para las comunidades negras está regulada en el artículo 2.2.8.5.1.1 del Decreto 1076 de 2015 y no en la Resolución 128 del 2 de febrero de 2000, que fue la que invocó esa corporación al hacer la invitación a las comunidades étnicas para efectuar la elección de su representante y suplente ante el órgano de dirección, por lo que no puede entenderse que esta última suplía la convocatoria a los grupos afrodescendientes que, como se dijo, tenía unos requisitos distintos y específicos.

155. Ahora bien, tampoco es admisible el argumento de la defensa relativo a que en los estatutos de la entidad no está previsto que el consejo directivo deba contar con un representante de las comunidades negras, precisamente porque la corporación debió atender el mandato contenido en el artículo 56 de la Ley 70 de 1993 y en el párrafo 2 del artículo 26 de la Ley 99 de 1993 sobre ese particular, incluso si eso implicaba modificar la norma estatutaria que consagra la integración de su órgano de dirección.

156. Así las cosas, de acuerdo con los argumentos y las pruebas arrojadas al expediente, se puede concluir que el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Santander sí debía contar con un representante de las comunidades negras que se encuentran bajo su jurisdicción, obligación que fue desconocida por la entidad al no convocar a su elección de forma previa a la designación de su director general.

157. Ahora bien, el demandado y la Corporación Autónoma Regional de Santander consideraron que, incluso con la participación del referido representante, no tendría incidencia en el sentido de la elección, ya que el señor Durán Parra fue elegido con el voto favorable de la mayoría absoluta de los



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

integrantes del consejo directivo.

158. Sin embargo, la Sala considera que la omisión de convocar a la elección del representante principal y suplente de las comunidades negras ante el órgano de dirección, corresponde a una irregularidad que sobrepasa algún tipo de análisis cuantitativo como lo sería, en este caso, la sumatoria de los votos obtenidos por el elegido.

159. En efecto, al abstenerse de realizar algún tipo de convocatoria con ese objeto, a pesar de existir un consejo comunitario que, en principio, podría cumplir con los requisitos señalados en las normas antes reseñadas, la corporación desconoció el derecho de participación de las comunidades afrodescendientes a participar en la elección del director de la entidad que tiene a su cargo la adopción de medidas en materia medio ambiental sobre el terreno que habitan.

160. Al respecto, la Corte Constitucional ha sido clara en resaltar «el derecho de todas las personas a vincularse a los procesos de toma de decisiones que le conciernen o que afectan directa o indirectamente su esfera vital a través de mecanismos de participación efectivos»<sup>27</sup>.

161. Por ello, al existir una indebida conformación del consejo directivo de la Corporación Autónoma Regional de Santander durante el proceso de elección de su director, se impidió la participación de un miembro más de ese órgano colegiado en las distintas etapas del proceso y, principalmente, en las deliberaciones que finalizaron con la designación demandada.

162. Así, más allá de que el voto de este integrante tuviera la virtualidad o no de cambiar el sentido de la decisión adoptada en la sesión del 15 de febrero de 2024, esta Sala no puede desconocer que el proceso estuvo viciado desde el principio al no conformarse en debida forma el órgano directivo de la entidad, que finalmente estaba encargado, no solo de elegir al director de la corporación, sino de adelantar todas las etapas correspondientes dentro de la convocatoria.

163. Dicho de otra manera, el hecho de que el demandado obtuviera el voto de la mayoría absoluta de los integrantes del consejo directivo, no resulta suficiente para pasar por alto que ese órgano no contaba con la totalidad de los miembros que, según el artículo 56 de la Ley 70 de 1993, debían conformarlo.

164. Por lo tanto, independiente de que el voto adicional del representante de las comunidades negras pudiera mutar o no el cómputo final de los votos, lo cierto es que se trata de una irregularidad sustancial acaecida durante el trámite electoral que es de tal magnitud que no puede reducirse a una simple operación aritmética.

<sup>27</sup> Corte Constitucional, sentencia C-891 de 2002.





Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

165. Lo anterior, por cuanto se estaría admitiendo que el proceso con el cual se elige al director general de una autoridad ambiental puede llevarse a cabo con este tipo de infracciones, siempre que la votación alcance el cuórum requerido, lo que a toda vista resulta irrazonable.

166. Esta postura disminuiría la convocatoria a la aplicación de un guarismo aritmético y avalaría que el procedimiento se adelantara al margen de las garantías de quienes integran o deban integrar el consejo directivo, quienes tienen voz y voto en la designación del director.

167. En consecuencia, la Sala encuentra configurada la infracción normativa invocada por el demandante, por lo que declarará la nulidad del acto de elección del señor Raúl Durán Parra como director general de la Corporación Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027.

168. Esto, en la medida en que se debió adelantar el trámite de elección del representante principal y suplente de las comunidades negras ante el consejo directivo, previamente a la designación del director general, como sí se hizo respecto de las comunidades étnicas e indígenas tradicionalmente asentadas en el territorio.

169. Ahora bien, es preciso reiterar lo dicho en sentencia de unificación del 26 de mayo de 2016<sup>28</sup>, en relación con los efectos de los fallos de nulidad electoral en casos como el presente:

(...) Si la irregularidad no afecta todo el procedimiento de elección, y se puede establecer concretamente el momento a partir del cual se ocasionaron las irregularidades, podría, ante la falta de un pronunciamiento en la sentencia:

1. Retomarse el procedimiento justo en el momento antes de que se presentó la irregularidad, bajo el entendido de que se sabe con certeza qué parte de la actuación no estuvo viciada.
2. Llevarse a cabo un nuevo procedimiento y una nueva convocatoria, siempre y cuando no se desconozcan derechos adquiridos. (...)

170. Por lo anterior, la Sala concluye que la sesión para la designación del director general de la Corporación Autónoma Regional de Santander solo podrá realizarse nuevamente, una vez se haya agotado en debida forma el trámite previsto en los artículos 2.2.8.5.1.1 y siguientes del Decreto 1076 de 2015 para la elección del representante principal y suplente de las comunidades negras ante el consejo directivo de la entidad, ya que existe certeza, de acuerdo con lo probado en este proceso, que esa omisión acarreó la nulidad de la elección.

<sup>28</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 26 de mayo de 2016, Exp. 2015-00029-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.



Demandante: Pedro Antonio Carballido Fuentes  
Demandado: Raúl Durán Parra – Director General de la Corporación  
Autónoma Regional de Santander para el período 2024-2027  
Rad: 11001-03-28-000-2024-00109-00

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO:** Declárase la nulidad del Acuerdo 086 del 15 de febrero de 2023, por medio del cual el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Santander designó al señor Raúl Durán Parra como director general de la entidad para el período 2024-2027, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Adviértese que la sesión para la designación del director general de la Corporación Autónoma Regional de Santander solo podrá realizarse nuevamente, una vez se haya agotado en debida forma el trámite previsto en los artículos 2.2.8.5.1.1 y siguientes del Decreto 1076 de 2015 para la elección del representante principal y suplente de las comunidades negras ante el consejo directivo de la entidad.

**TERCERO:** En firme esta providencia, archívese el expediente.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**  
Magistrada

**Aclara voto**  
**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en

<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>