



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada Ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Diecinueve (19) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Nulidad electoral
Radicación: 50001-23-33-000-2024-00134-02 (principal)
50001-23-33-000-2024-00141-00 (acumulado)
Demandantes: Juan Sebastián Ríos Vélez y otro
Demandados: Pedro Vidal Velandia Bejarano y Óscar Olaya López como representantes de los alcaldes ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena -CORMACARENA- período 2024-2025
Tema: Elección de representantes de alcaldes ante consejos directivos de corporaciones autónomas regionales – jurisdicción de la corporación autónoma como factor territorial para postulación – participación y representación efectiva

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala resuelve los recursos de apelación que interpusieron el señor Pedro Vidal Velandia Bejarano y la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena, contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, el 3 de abril de 2025, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demandas

1. Los señores Juan Sebastián Ríos Vélez¹ y Carlos Alberto López López², en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, presentaron demandas con el propósito que se declarara la nulidad del acto mediante el cual se eligió a los señores Pedro Velandia Bejarano y Óscar Olaya López como representantes de los alcaldes ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena.

1.2. Hechos

2. Fueron relatados por los demandantes como se expone a continuación:

¹ Demandante en el proceso 50001-23-33-000-2024-00134-00.
² Demandante en el proceso 50001-23-33-000-2024-00141-00.

1.2.1. Proceso 50001-23-33-000-2024-00134-00

3. La Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena fue creada por la Ley 52 de 1984 y a través de la Ley 163 de 1959 la Sierra de La Macarena se declaró monumento nacional.

4. A través del Decreto 2963 de 1965 se establecieron los linderos de la reserva y con la Ley 34 de 1989 se facultó al presidente de la República para que la limitara y zonificara. Además, mediante el Decreto 1989 de 1989 se declaró Área de Manejo Especial la Reserva Sierra de La Macarena.

5. El 28 de febrero de 2024, se reunió la Asamblea Corporativa de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena para elegir a los representantes de los alcaldes ante el consejo directivo.

6. La referida designación se debía realizar conforme con lo establecido en el inciso sexto del artículo 38 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 7 del Acuerdo 004 de 2022; sin embargo, se eligió a los señores Óscar Olaya López (municipio El Dorado) y a Pedro Velandia Bejarano (municipio de Puerto López), quienes fungen como alcaldes de municipios que no hacen parte del Área de Manejo Especial de La Macarena.

1.2.2. Proceso 50001-23-33-000-2024-00141-00

7. Se convocó de manera irregular a la Asamblea Corporativa de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena, que se realizó el 28 de febrero de 2024.

8. La referida reunión no se adelantó según el procedimiento previsto en el literal A del artículo 14 de los estatutos de la corporación en concordancia con el artículo 38 de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015, porque solo existió una lista con dos nombres postulados.

9. La votación fue nominal y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solo se le tuvo en cuenta un voto, a pesar de que el inciso quinto del artículo 38 de la Ley 99 de 1993 establece que tiene una representación no inferior al 35%.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

1.3.1. Proceso 50001-23-33-000-2024-00134-00

10. El señor Juan Sebastián Ríos Vélez sostuvo que los demandados son burgomaestres de municipios que no hacen parte del Área de Manejo Especial de La Macarena, razón por la cual no podían ser elegidos representantes de los alcaldes ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena.

11. Puso de presente que, si bien la Ley 1938 de 2018 amplió la jurisdicción de la referida corporación autónoma a todo el departamento del Meta, lo cierto es que es que los representantes de los alcaldes solo podían ser designados de los municipios del Área de Manejo Especial de La Macarena, en virtud de lo dispuesto en el inciso sexto del artículo 38 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 7 del Decreto 1989 de 1989.

12. Así las cosas, indicó que se incurrió en la causal de nulidad prevista en el numeral 5 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 y se afectó el derecho de representación de los burgomaestres de los municipios del Área de manejo Especial de La Macarena.

1.3.2. Proceso 50001-23-33-000-2024-00141-00

13. El señor Carlos Alberto López López aseguró que no se respetó la representación no inferior al 35% del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la Asamblea Corporativa de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena, toda vez que la elección fue nominal y no porcentual.

14. Señaló que únicamente se presentó una lista con dos nombres, razón por la cual se desconoció lo dispuesto en el artículo 38 de la ley 99 de 1993 y el literal a del artículo 14 de los estatutos de la referida corporación autónoma.

15. Lo anterior, conforme con lo consignado en el oficio de respuesta PS-GJ. 1.2.24.2953 del 22 de abril de 2024 expedido por la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena.

1.4. Solicitudes de medida cautelar

16. Como medidas cautelares, los señores Juan Sebastián Ríos Vélez y Carlos Alberto López López pidieron que se suspendieran provisionalmente las elecciones de los señores Pedro Vidal Velandia Bejarano y Óscar Olaya López con fundamento en los mismos argumentos de los conceptos de la violación.

1.5. Actuaciones procesales en primera instancia

17. Mediante auto del 3 de julio de 2024, se admitió la demanda del proceso 50001-23-33-000-2024-00134-00 y se accedió a la medida cautelar frente a la elección del señor Pedro Vidal Velandia Bejarano, pero no en relación con la designación del señor Óscar Olaya López³.

18. A través de providencia del 8 de julio de 2024, se admitió la demanda del proceso 50001-23-33-000-2024-00141-00 y se decidió estarse a lo resuelto en el auto del 3 de julio de 2024 respecto de la elección del señor Pedro Vidal Velandia Bejarano y negar la medida cautelar frente a la designación del señor Óscar Olaya López⁴.

19. Luego de los traslados correspondientes, intervinieron:

20. La **Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena**, se opuso a las pretensiones de las demandas y aseguró que las elecciones cuestionadas se realizaron conforme a las normas que las regulan, por lo que no se transgredió el ordenamiento jurídico.

³ Esta decisión fue apelada y la Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante auto del 5 de septiembre de 2024, revocó parcialmente el auto del 3 de julio de 2024 para, en su lugar, declarar la carencia de objeto frente a la medida cautelar, toda vez que el 8 de julio de 2024 el señor Pedro Vidal Velandia Bejarano renunció a su elección.

⁴ Esta decisión fue apelada y la Sección Quinta del Consejo de Estado, a través de providencia del 5 de septiembre de 2024, se declaró la carencia de objeto frente a la decisión de estarse a lo resuelto en el auto del 3 de julio de 2024 y se confirmó la negativa de la medida cautelar en relación con el señor Óscar Olaya López.

21. El señor **Pedro Vidal Velandia Bejarano**, en su calidad de alcalde del municipio de Puerto López, solicitó que no se accediera a la nulidad de su elección, toda vez que se adelantó teniendo en cuenta las normas que incluyeron a su ente territorial en la zona de influencia de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena. Además, precisó que la reunión del 28 de febrero de 2024 se realizó de manera adecuada.

22. El señor **Óscar Olaya López**, en su calidad de alcalde del municipio de El Dorado, pidió que no se declarara la nulidad de su designación, toda vez que desde el 2003 la jurisdicción de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena comprende todo el departamento del Meta. También, indicó que las supuestas irregularidades que se presentaron en la sesión del 28 de febrero de 2024 no tienen incidencia, porque el 65% de la Asamblea Corporativa lo eligió de manera unánime.

23. La **Asamblea Corporativa de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena**, se opuso a las pretensiones de las demandas al considerar que no se probaron los cargos de ilegalidad formulados y que, por el contrario, las elecciones realizadas respetaron la Constitución Política, la ley y los reglamentos.

24. Mediante auto del 26 de septiembre de 2024, se decretó la acumulación de los dos procesos y se ordenó tener como expediente principal el identificado con radicado 50001-23-33-000-2024-00134-00.

25. A través de la providencia del 20 de enero de 2025, se consideró dictar sentencia anticipada, se decidió sobre las pruebas y se fijó el litigio en los siguientes términos:

Teniendo en cuenta los escritos de demanda y contestación dentro de los procesos acumulados 50001-23-33-000-2024-134-00 y 50001-23-33-000- 2024-00141-00, en el presente asunto el objeto del litigio consiste en determinar si los actos de elección contenidos en el Acta de reunión del 28 de febrero de 2024 de la Asamblea Corporativa de CORMACARENA y el Acuerdo No. PS-GJ.1.2.42.1.24.002 del 28 de febrero de 2024 expedido por la Asamblea Corporativa de CORMACARENA, a través de los cuales se eligieron los dos representantes de los Alcaldes para que integraran el Consejo Directivo de CORMACARENA, se encuentran viciados de nulidad por desconocimiento del inciso 6 del artículo 38 de la Ley 99 de 1993 e incurrir en la causal de nulidad electoral prevista en el numeral 5 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 consistente en que “Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incurso en causales de inhabilidad.”, por haberse elegido a dos alcaldes como representantes ante el Consejo Directivo de CORMACARENA que al parecer no pertenecen al área de manejo especial de la Macarena; o, si por el contrario, con la expedición de la Ley 1938 de 2018 el Consejo Directivo de dicha entidad puede integrarse por 2 alcaldes que no pertenezcan al Área de Manejo Especial de La Macarena.

Igualmente, se analizará si los actos de elección contenidos en el Acta de reunión del 28 de febrero de 2024 de la Asamblea Corporativa de CORMACARENA y el Acuerdo No. PS-GJ.1.2.42.1.24.002 del 28 de febrero de 2024 expedido por la Asamblea Corporativa de CORMACARENA, a través de los cuales se eligieron los dos representantes de los Alcaldes para que integraran el Consejo Directivo de CORMACARENA, se encuentran viciados de nulidad por expedición irregular e incurrir en la causal de nulidad electoral prevista en el numeral 4 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 consistente en que “Los votos emitidos en la respectiva elección se computen con violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer.”, tanto por no respetarse el porcentaje de los votos que ostenta la Nación por intermedio del Ministerio de Medio Ambiente (35%) al momento realizarse la elección porque la votación se efectuó de manera nominal y

no por porcentaje, así como por no existir una lista postulada para la elección de los dos (2) Alcaldes como representantes ante el Consejo Directivo de CORMACARENA.

1.6. Sentencia de primera instancia

26. El Tribunal Administrativo del Meta, mediante sentencia del 3 de abril de 2025, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y declaró la nulidad de la elección del señor Pedro Vidal Velandia Bejarano, por las razones que se exponen a continuación:

27. De manera preliminar, indicó que la renuncia del señor Pedro Vidal Velandia Bejarano no impedía que se conociera de la controversia, comoquiera que su elección produjo efectos jurídicos y, por ello, se debía emitir una decisión de fondo.

28. Frente al desconocimiento del inciso sexto del artículo 38 de la Ley 99 de 1993, aclaró que a través de la Ordenanza 044 de 1992 se creó el municipio El Dorado producto de su segregación de los municipios de Cubarral y El Castillo, los cuales hacían parte del Área de Manejo Especial de La Macarena, razón por la cual el señor Óscar Olaya López podía ser elegido.

29. Consideró que la ampliación de la jurisdicción de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena a través del artículo 2 de la Ley 1938 de 2018 no modificó la conformación del consejo directivo de la entidad, por cuanto no se podía entender que esa disposición derogó tácitamente el inciso sexto del artículo 38 de la Ley 99 de 1993 ya que «CORMACARENA preservó la jurisdicción que desde vieja data venía ejerciendo sobre el área de manejo especial de La Macarena y con ello, las funciones que por su naturaleza especial le fueron encomendadas».

30. Puso de presente que, si bien el Acuerdo 004 de 2022, que compiló los estatutos de la entidad, prevé que el consejo directivo se integra con dos representantes de los alcaldes de los municipios de la jurisdicción de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena, lo cierto es que no se podía desconocer lo que el legislador dispuso en el inciso sexto del artículo 38 de la Ley 99 de 1993.

31. Por lo tanto, sostuvo que el señor Pedro Vidal Velandia Bejarano no podía ser elegido, toda vez que fungía como alcalde del municipio de Puerto López que es un ente territorial que no conforma el Área de Manejo Especial de la Macarena.

32. En relación con el incumplimiento de requisitos para ser elegido, indicó que el inciso sexto del artículo 38 de la Ley 99 de 1993 no se erige como un «requisito de elegibilidad, debido a que no establece un patrón de conducta y/o el perfil esperado del eventual funcionario», razón por la cual no se configuraba la irregularidad.

33. Respecto de la expedición irregular por no atender al trámite adecuado de la sesión, advirtió que se conformó el cuórum necesario, se incluyó la elección en el orden del día y se indicó que el sistema de votación de la lista sería por mayoría simple.

34. Expuso que la lista de los demandados obtuvo 30 votos favorables y 1 no favorable del delegado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, razón por la cual fueron elegidos los alcaldes de los municipios de Puerto López y El Dorado.

35. Manifestó que el artículo 38 de la Ley 99 de 1993 no establece como obligación que exista más de una lista y la cantidad de éstas dependerá de las que se presenten, por lo que no se generó un vicio por solo haberse presentado la de los demandados.

36. Indicó que la votación fue nominal y ello transgredió lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 38 de la Ley 99 de 1993 frente a la representación no inferior del 35% del Ministerio de Ambiente y Desarrollo.

37. Sin embargo, esa irregularidad no tenía la incidencia para que se declarara la nulidad de los representantes de los alcaldes elegidos, toda vez que no cambiaría la decisión ya que el 65% restante votó de manera unánime por los demandados quienes obtuvieron la mayoría simple.

38. Frente a la violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de cargos a proveer, consideró que no se configuró debido a que la elección cuestionada «no puede ser entendida como un cargo a proveer, ya que el Consejo de Estado ha considerado que los integrantes de los Consejos Directivos de las Corporaciones “vienen a hacer parte del mismo por mandato expreso de la ley, esto es, sin que medie la voluntad de la administración”».

1.7. Recursos de apelación

39. Inconformes con lo anterior, el señor Pedro Vidal Velandia Bejarano y la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena recurrieron la decisión con sustento en las siguientes razones:

1.7.1. Pedro Vidal Velandia Bejarano

40. Sostuvo que la interpretación que se realizó del inciso sexto del artículo 38 de la Ley 99 de 1993 atendió a una lectura literal de la norma, pero desconoció la evolución histórica y la finalidad de esa disposición.

41. Indicó que la Ley 1938 de 2018 modificó la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena y dispuso de manera expresa que aquella comprendería todo el territorio del departamento del Meta.

42. Por ello, la estructura de la entidad cambió y en su Asamblea Corporativa era posible que participaran los representantes legales de las entidades territoriales de su jurisdicción, en virtud del artículo 25 de la Ley 99 de 1993.

43. Consideró que el principio de representación de los municipios en las corporaciones autónomas encuentra fundamento en los artículos 1 y 2 de la Constitución Política, razón por la cual se debía garantizar el acceso en igualdad de condiciones de los alcaldes de los entes territoriales de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena.

44. Señaló que los estatutos de la entidad previeron que la jurisdicción se amplió por lo que todos los municipios del departamento del Meta tenían la posibilidad de participar en el Consejo Directivo y aclaró que esa disposición interna gozaba de presunción de legalidad.

45. Aseguró que el municipio de Puerto López hace parte del departamento del Meta y, por ello, su elección no resultaba ilegal.

46. Por otra parte, estimó que no se incurrió en una expedición irregular por no atender de manera adecuada al trámite, toda vez que se desconoció que el inciso quinto del artículo 38 de la Ley 99 de 1993 estableció que la elección se adelantaría por el sistema de mayoría simple.

47. En ese sentido, manifestó que se «generó una clara excepción al porcentaje de la representación de la Nación en la asamblea corporativa» y, en consecuencia, no era viable «afirmar que algún asistente tiene un voto de mayor valor o participación porcentual».

48. Así las cosas, solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia y se negaran las pretensiones de la demanda.

1.7.2. CORMACARENA

49. Sostuvo que el juez colegiado de primera instancia erró al no distinguir entre los roles de representante, integrante de la asamblea y elegido, comoquiera que cada uno tiene funciones específicas dentro de la asamblea corporativa.

50. Consideró que los «representantes pueden ser cualquier persona, sin cualificación adicional, postuladas en una lista por un municipio AMEN, elegida por la Asamblea Corporativa, a través de un sistema de mayoría simple», como ocurrió en el presente caso.

51. Por lo tanto, aclaró que los representantes no debían ostentar las calidades de «1. Ser alcaldes del departamento del Meta y 2. Ser alcaldes de un municipio que haga parte del Área de Manejo Especial la Macarena».

52. Aseguró que no se incurrió en alguna irregularidad, por cuanto fueron elegidos dos representantes que fueron postulados por «el alcalde de Municipio AMEN (Puerto Rico)» y se utilizó el sistema de votación de mayoría simple.

53. De otro lado, expuso que la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena se amplió a todo el departamento del Meta a través de la Ley 1938 de 2018, razón por la cual la entidad estaba facultada para «integrarse por dos (02) representantes de los alcaldes, que no necesariamente deben pertenecer al Área de Manejo Especial de CORMACARENA».

54. Finalmente, precisó que el inciso quinto del artículo 38 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 13 de los estatutos de la entidad disponen que los miembros de la Asamblea Corporativa tendrían derecho a un voto sin determinar que alguno ostentaría «más porcentaje o valor que otro».

55. Por ello, no compartía la conclusión de que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tenía una participación del 35% en las decisiones del referido órgano.

56. En ese sentido, pidió que se revocara la sentencia de primera instancia y se negaran las pretensiones de la demanda.

1.8. Auto que concede el recurso de apelación

57. Mediante auto del 2 de mayo de 2025, se concedieron los recursos de apelación.

1.9. Actuaciones procesales en segunda instancia

58. A través de providencia del 12 de mayo de 2025, se admitieron las alzas y se ordenó correr traslado para que las partes alegaran de conclusión, así como al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

59. Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, se presentaron las siguientes intervenciones:

60. El señor **Pedro Vidal Velandia Bejarano**, reiteró los argumentos que expuso en el recurso de apelación y pidió que se revocara la sentencia del 3 de abril de 2025 para, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda.

61. La **Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena**, insistió en las razones en las que sustentó su alzada y solicitó que se revocara la decisión de primera instancia y se negara la nulidad perseguida por los demandantes.

62. La **Asamblea Corporativa de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena**, aseguró que se adhería a los recursos de apelación que se interpusieron, por cuanto no compartía la decisión del Tribunal Administrativo del Meta por esos mismos motivos.

63. La **procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado**, hizo un recuento de las actuaciones procesales adelantadas y expuso el marco legal de la composición del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena.

64. Aseguró que, si bien la Ley 1938 de 2018 amplió la jurisdicción de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena, lo cierto es que no se modificó la conformación del consejo directivo de la entidad en «lo cuantitativo ni en lo cualitativo» y, por lo tanto, los nuevos municipios que fueron anexados por la referida ampliación solo podrán tener representación hasta que el legislador así lo considere «mediante una nueva formulación normativa».

65. En ese sentido, aseguró que la designación del señor Pedro Vidal Velandia Bejarano, en su calidad de alcalde de Puerto López, resultaba ilegal por infringir una norma superior, es decir, el artículo 38 de la ley 99 de 1993.

66. Aclaró que no era de recibo la interpretación según la cual se debían elegir representantes y no alcaldes, toda vez que la norma hacía referencia a que se trataba de dos burgomaestres representando al resto de mandatarios locales.

67. Indicó que «la redacción de la norma no es la más afortunada», pero era evidente que los alcaldes elegidos debían representar a sus pares de las alcaldías que hacen parte del Área de Manejo Especial de la Macarena.

68. Señaló que los representantes deben ser personas que conozcan el territorio y también que «tengan capacidad de decisión, de orientación política y jurídica, así como de planeación y determinación sobre la organización de los espacios que forman parte del Área de Manejo Especial», lo que resultaba acorde con la condición de alcaldes.

69. Por otra parte, sostuvo que en relación con la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena se estableció que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ostentaba una representación del 35% de los votos para efectos de las elecciones, lo que fue desconocido en la sesión del 28 de febrero de 2024. Sin embargo, consideró que esa irregularidad no tuvo «incidencia negativa en el proceso definitivo de selección».

70. Así las cosas, estimó que el fallo del 3 de abril de 2025 se debía confirmar.

1.10. Auto que rechaza apelación adhesiva

71. Mediante auto del 6 de junio de 2025, se rechazó la apelación adhesiva que presentó la Asamblea Corporativa de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena por haberse presentado de manera extemporánea.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

72. La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para resolver los recursos de apelación que interpusieron el señor Pedro Vidal Velandia Bejarano y la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta el 3 de abril de 2025, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150⁵ y el literal a) del numeral 7 del artículo 152⁶ de la Ley 1437 de 2011 y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado, modificado por el artículo 1° del Acuerdo 434 de 2024.

2.2. Problema jurídico

73. La Sección Quinta del Consejo de Estado deberá determinar si revoca, modifica o confirma la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta el 3 de abril de 2025, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, para lo cual tendrá que resolver los siguientes interrogantes:

- ¿El señor Pedro Vidal Velandia Bejarano, en su calidad de alcalde del municipio de Puerto López, podía ser elegido representante de los burgomaestres ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena?

⁵ «Artículo 150. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos (...)».

⁶ «Artículo 152. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)».

7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral: (...)».

(...) a) De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, (...) de miembros de los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales.».

- ¿Se desconoció el porcentaje de representación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por haberse realizado una votación nominal?

74. Para solucionar los cuestionamientos planteados, la Sala abordará los siguientes tópicos (i) marco normativo que regula la integración del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena; y (ii) caso concreto.

2.3. Marco normativo que regula la integración del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena

75. La Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena, regulada en el artículo 38 de la Ley 99 de 1993, se entiende como una corporación autónoma regional que además de sus funciones administrativas respecto de la administración de los recursos naturales y el medio ambiente:

(...) ejercerá actividades de promoción de la investigación científica y transferencia de tecnología, sujeta al régimen especial previsto en esta ley y en sus estatutos, encargada principalmente de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente del área de Manejo Especial de La Macarena, dirigir el proceso de planificación regional de uso del suelo para mitigar y desactivar presiones de explotación inadecuada del territorio, y propiciar con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnologías apropiadas para la utilización y la conservación de los recursos y del entorno del área de Manejo Especial La Macarena.

76. Además, esta norma consagra dos aspectos relevantes a efectos de la solución al presente caso, la cuales se refieren a:

- **Jurisdicción:** El inciso 2º del artículo 38 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 2º de la Ley 1938 del 2018, define que el actuar de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena, «comprenderá todo el departamento del Meta, incluido el Área de Manejo Especial de La Macarena delimitado en el Decreto número 1989 de 1989, con excepción de las zonas del Área de Manejo Especial incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico (CDA)».

La referida área de manejo ambiental, por su parte, fue definida por el artículo 7º del Decreto 1989 de 1989, así:

«Artículo 7. Teniendo en cuenta las disposiciones del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Ambiente declárese como Área de Manejo Especial de la Macarena el territorio ubicado en el Departamento del Meta, jurisdicción de los Municipios de Lejanías, El Castillo, Granada, Vista Hermosa, Guamal, Cubarral, Puerto Lloras, Fuente de Oro, Mesetas, San Juan de Aroma, Puerto Rico, La Macarena' y Comisaria Especial del Guaviare jurisdicción del Municipio de San José del Guaviare (...)»

- **Integración del Consejo Directivo:** El inciso sexto del artículo 38 de la Ley 99 de 1993 determina que este órgano estará conformado por:

- a) El Ministerio del Medio Ambiente o su delegado, quien lo presidirá.
- b) El gobernador del Meta o su delegado.

- c) El jefe de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- d) Un representante del presidente de la República.
- e) Dos representantes de los alcaldes de los municipios que hacen parte del área de manejo especial.**
- f) Un representante de las organizaciones no gubernamentales o personas jurídicas sin ánimo de lucro, cuyo objeto principal sea la defensa y protección del área especial de manejo de la Macarena.
- g) Un representante de la asociación de colonos de la Macarena.
- h) Un representante de las comunidades indígenas asentadas en el área de manejo especial, escogido por ellas mismas.
- i) El director del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas -SINCHI- o su delegado.
- j) El director del Instituto de Investigación de Recursos biológicos «Alexander Von Humbolt», o su delegado.
- k) Los rectores de las Universidades de la Amazonía y Tecnológica de los Llanos Orientales.

77. Por otra parte, los estatutos de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena, compilados a través del Acuerdo 04 del 7 de octubre de 2022, hacen referencia a la jurisdicción de la autoridad ambiental en los términos del artículo 7 citado con antelación. De otro lado, la misma disposición interna refiere lo siguiente:

- El artículo 14, el cual fija las funciones de la asamblea corporativa, indica que corresponde a esta instancia «[e]legir como integrantes de consejo directivo **a dos (2) representantes de los alcaldes de los municipios de su jurisdicción** para períodos de un (1) año por el sistema de mayoría simple, de listas que presenten las respectivas entidades territoriales».

A su vez, el literal e) del artículo 23 del mismo cuerpo normativo, refiere que el consejo directivo estará integrado por «**[d]os (2) representantes de los Alcaldes de los municipios de la jurisdicción de la Corporación**, elegidos por la Asamblea Corporativa por el sistema de mayoría simple, para períodos de un (1) año, los cuales podrán delegar su participación en las reuniones».

El párrafo primero de este último, dispone que «[l]as delegaciones deberá constar en actos administrativos, y realizarse en empleados públicos de los niveles directivo y asesor, vinculados a la correspondiente entidad. El acto administrativo deberá cumplir los requisitos señalados en el artículo 10 de la Ley 489 de 1998, o la que la modifique, sustituya o derogue. En el caso de las entidades con régimen especial, la delegación se realizará de acuerdo a las normas que la regulan».

Así mismo, los párrafos subsiguientes disponen:

(...) SEGUNDO. En caso que la Asamblea Corporativa, por cualquier circunstancia no pueda elegir a los Alcaldes estos seguirán ejerciendo sus funciones hasta tanto dicha elección se produzca y su período será por el término restante.

(...) TERCERO. El período de los Alcaldes de los municipios que hacen parte del Consejo Directivo iniciará el primer día del mes siguiente al de su elección y concluirán el último día del mes en el cual se realice la siguiente elección.

2.4. Caso concreto

78. Los señores Juan Sebastián Ríos Vélez y Carlos Alberto López López aseguraron que la elección de los señores Pedro Velandia Bejarano y Óscar Olaya López, como representantes de los alcaldes ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena, era ilegal.

79. El Tribunal Administrativo del Meta, mediante sentencia del 3 de abril de 2025, declaró la nulidad de la elección del señor Pedro Vidal Velandia Bejarano, al concluir que él era alcalde del municipio de Puerto López que es un ente territorial que no hace parte del Área de Manejo Especial de La Macarena.

80. Inconformes con lo anterior, el señor Pedro Vidal Velandia Bejarano y la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena apelaron y consideraron que (i) la jurisdicción de la entidad se amplió a todo el departamento del Meta y, en consecuencia, cualquier alcalde de esa territorialidad podía ser designado; y (ii) la elección se hacía por sistema de mayoría simple y, por ello, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ostentaba un 35% de representación, sino un solo voto.

81. En ese orden de ideas y por razones de orden metodológico, la Sala abordará de manera independiente los cargos de los recursos de apelación, como se expone a continuación:

2.4.1. Elección del señor Pedro Vidal Velandia Bejarano, en su calidad de alcalde del municipio de Puerto López

82. En relación con esta controversia, los apelantes aseguraron que el señor Pedro Vidal Velandia Bejarano, en su calidad de alcalde del municipio de Puerto López, podía ser elegido ante el consejo directivo, comoquiera que la jurisdicción de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena se amplió a todo el departamento del Meta, con ocasión de la Ley 1938 del 2018.

83. Se debe precisar que el artículo 26 de la Ley 99 de 1993 dispone que el consejo directivo es el órgano colegiado de administración de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible. En esa instancia, se debaten importantes decisiones de la autoridad ambiental, entre ellas, la aprobación de los estatutos y sus reformas, la determinación de la estructura interna de la entidad, la aprobación de la sustracción de áreas de reserva ambiental o parques naturales de carácter regional, la elección del director general, entre otras.

84. Ahora bien, el artículo 38 de la Ley 99 de 1993, respecto de la conformación de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena y la integración de su consejo directivo, estableció lo siguiente:

Artículo 38. De la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena. Créase la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena, CORMACARENA como una Corporación Autónoma Regional que además de sus funciones

administrativas en relación con los recursos naturales y el medio ambiente del área de Manejo Especial La Macarena, reserva de la biosfera y santuario de fauna y flora, ejercerá actividades de promoción de la investigación científica y transferencia de tecnología, sujeta al régimen especial previsto en esta Ley y en sus estatutos, **encargada principalmente de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente del área de Manejo Especial La Macarena**, dirigir el proceso de planificación regional de uso del suelo para mitigar y desactivar presiones de explotación inadecuada del territorio, y propiciar con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnologías apropiadas para la utilización y la conservación de los recursos y del entorno del área de Manejo Especial La Macarena.

La jurisdicción de CORMACARENA comprenderá el territorio del Área de Manejo Especial La Macarena, delimitado en el Decreto 1989 de 1989, con excepción de las incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico, CDA y CORPORINOQUIA.

(...) **El Consejo Directivo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena, estará integrado por:** a. El Ministro del Medio Ambiente o su delegado, quien lo presidirá; b. El gobernador del Meta o su delegado; c. El Jefe de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente; d. Un representante del Presidente de la República; **e. Dos representantes de los alcaldes de los municipios que hacen parte del área de manejo especial;** f. Un representante de las organizaciones no gubernamentales o personas jurídicas sin ánimo de lucro cuyo objeto principal sea la defensa y protección del área de Manejo Especial La Macarena; g. Un representante de la asociación de colonos de la Macarena; h. Un representante de las comunidades indígenas asentadas en área de manejo especial, escogido por ellas mismas; i. El Director del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, "SINCHI", o su delegado; j. El Director del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander von Humboldt", o su delegado; k. Los rectores de las Universidades de la Amazonía y Tecnológica de los Llanos Orientales. (Negrita propia)

85. Posteriormente, se expidió la Ley 1938 de 2018, «Por medio de la cual se modifican parcialmente los artículos 33 y 38 de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones», y en su artículo 2 se dispuso lo siguiente:

Artículo 2. **Modifícase el inciso segundo del artículo 38 de la Ley 99 de 1993**, el cual quedará así:

La jurisdicción de CORMACARENA comprenderá todo el territorio del departamento del Meta, incluido el Área de Manejo Especial La Macarena delimitado en el Decreto 1989 de 1989, con excepción de las zonas del Área de Manejo Especial incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico -COA- (Negrita propia)

86. De conformidad con lo expuesto, se advierte que el artículo 2 de la Ley 1938 de 2018 modificó única y exclusivamente la jurisdicción de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena.

87. Es decir, que el legislador en el 2018 se limitó a ampliar la jurisdicción de la referida autoridad ambiental y no modificó los demás aspectos que reguló el artículo 38 de la Ley 99 de 1993.

88. Por lo tanto, al momento de integrarse el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena se debe observar lo dispuesto en el inciso sexto del artículo 38 de la Ley 99 de 1993.

89. Al respecto, se pone de presente que la Sección Quinta del Consejo de Estado en la sentencia del 17 de junio de 2021⁷, al resolver la demanda que se promovió contra la elección del director general de dicha autoridad ambiental, consideró:

Precisamente, **es conforme a esta modificación normativa que los demandantes sostienen que CORMACARENA dejó de ejercer jurisdicción sobre la referida área especial de manejo⁸ y, por tanto, ya no tenía asidero la conformación del Consejo Directivo que contempla el artículo 38, inciso 6° de la Ley 99 de 1993**, debiendo acudir a las previsiones generales contenidas en el artículo 26 *ibidem*⁹. Además, se afirma que el Consejo Directivo estaba obligado a garantizar la representación catorce (14) nuevos municipios que se incorporaron a la jurisdicción del citado ente, así como de las diferentes agrupaciones indígenas, gremios y entidades sin ánimo de lucro que, **en virtud del cambio normativo debían ser consideradas en el seno del referido órgano de dirección**. Y a la vez, se deprecia la exclusión de dicho colectivo de otros integrantes que, según el parecer de los accionantes, ya no pueden hacer parte del mismo¹⁰.

Al respecto, **la Sala no comparte la lectura del artículo 2° de la Ley 1938 de 2018 que efectúan los demandantes ya conocidos, en razón a que en manera alguna podría pensarse que dicho precepto modificó la conformación del Consejo Directivo de CORMACARENA**, pues, como claramente se observa del tenor literal de la norma, **el único propósito del legislador fue ampliar el área de jurisdicción de esa corporación**, frente a lo cual, resulta necesario precisar que, pese a que se le atribuyó a dicha corporación el territorio que comprende el departamento del Meta, no hay duda que continuó preservando la jurisdicción que desde vieja data venía ejerciendo sobre el área de manejo especial de La Macarena.

Aunado a lo anterior, esta Sala Electoral tampoco observa que, con la modificación efectuada por la ley *ibidem*, se haya producido un cambio en la naturaleza especial que el artículo 38 de la Ley 99 de 1993 le atribuyó a CORMACARENA, pues dicha connotación se mantuvo incólume en el sentido de erigir a dicha corporación como promotora de la investigación científica y transferencia de tecnología, encargada principalmente de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente del área protegida, dirigir el proceso de planificación regional de uso del suelo para mitigar y desactivar presiones de explotación inadecuada del territorio y propiciar con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnologías apropiadas para la utilización y la conservación de los recursos y **del entorno del área de manejo especial**.

Precisamente, los anteriores cometidos son los que justifican la presencia de los integrantes que alegan los demandantes deben ser excluidos del Consejo Directivo, pues es evidente que la vocación científica, investigativa y académica de las entidades que tienen representación en dicho órgano de administración, **tienen una relación intrínseca e inescindible frente al área de jurisdicción de CORMACARENA objeto de protección**.

Finalmente, **en lo atinente a que el Consejo Directivo debió garantizar en el marco del proceso de elección, la representación de los catorce (14) nuevos municipios que se incorporaron a la jurisdicción del citado ente**, así como de las diferentes agrupaciones indígenas, gremios y entidades sin ánimo de lucro que hacen parte del nuevo área de jurisdicción, la Sala precisa que **ello es un aspecto que lejos de ser considerado una**

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 17 de junio del 2021, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 11001-03-28-000-2020-00009-00 (principal) y 11001-03-28-000-2020-00025-00, 11001-03-28-000-2020-00030-00 (acumulados).

⁸ Ob. Cit. «Afirmación del demandante en el proceso 2020-00009-00».

⁹ Ob. Cit. «Esta última conclusión es compartida por los demandantes de los procesos 2020-00009-00 y 2020-00030-00».

¹⁰ Ob. Cit. «El demandante del proceso 2020-00009-00, alega la exclusión de los siguientes seis (6) integrantes: El Jefe de La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente; El representante de las organizaciones no gubernamentales o personas jurídicas sin ánimo de lucro cuyo objeto principal sea la defensa y protección del área de manejo especial La Macarena; El representante de la asociación de colonos de la Macarena; El director del Instituto de Investigación de Recursos biológicos "Alexander Von Humboldt", o su delegado; El director del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, "SINCHI", o su delegado; Los rectores de las Universidades de la Amazonía y tecnológica de los Llanos Orientales. A su turno, el demandante en el proceso 2020-00030-00, alude lo propio frente a los siguientes: El representante de la asociación de colonos de La Macarena (Asocolonos); El director del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas o su delegado, el director del Instituto Alexander Von Humboldt o su delegado y los rectores de las Universidades de la Amazonía y Tecnológica de los Llanos Orientales».



irregularidad dentro del proceso electoral, es una tema que compete regular al legislador. (Negrita propia)

90. En ese orden ideas, resulta claro que la interpretación de los apelantes dirigida a que se permita la elección de alcaldes que no hacen parte del Área de Manejo Especial de La Macarena no es de recibo.

91. Sobre el particular, la Sección Quinta del Consejo de Estado en la sentencia del 17 de junio de 2021 indicó expresamente que «la representación de los catorce (14) nuevos municipios que se incorporaron a la jurisdicción del citado ente (...) es un tema que compete regular al legislador».

92. Lo anterior significa que, hasta que se promulgue una ley que modifique la conformación del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena, se debe aplicar lo que dispone de manera expresa el inciso sexto del artículo 38 de la Ley 99 de 1993 y, en consecuencia, solo se pueden elegir como representantes a los alcaldes de los municipios que hacen parte del Área de Manejo Especial de La Macarena.

93. En este punto, conviene precisar que de conformidad con el artículo 7¹¹ del Decreto 1989 de 1989, «Por el cual se declara Área de Manejo Especial La Macarena, la Reserva Sierra de La Macarena, se clasifica y zonifica su territorio y se fijan sus límites reales», el municipio de Puerto López no hace parte de los entes territoriales que conforman el Área de Manejo Especial de La Macarena.

94. Por lo tanto, el señor Pedro Vidal Velandia Bejarano en su calidad de mandatario del municipio de Puerto López no podía ser elegido como representante de los alcaldes ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena.

95. Por otra parte, si bien el artículo 23 de los estatutos de CORMACARENA establece que se deben elegir a dos representantes de los alcaldes de «los municipios de la jurisdicción de la Corporación», lo cierto es que el inciso sexto del artículo 38 de la Ley 99 de 1993, que es una norma de mayor jerarquía, establece lo contrario. Obsérvese:

Inciso sexto del artículo 38 de la Ley 99 de 1993	Artículo 23 del Acuerdo 004 del 2022
«El Consejo Directivo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena, estará integrado por: (...) e. Dos representantes de los alcaldes de los municipios que hacen parte del área de manejo especial; » (Negrita propia)	«Artículo 23. Integración del Consejo Directivo: El Consejo Directivo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena, -CORMACARENA-, estará integrado por: (...) e. Dos (2) representantes de los Alcaldes de los municipios de la jurisdicción de la Corporación, elegidos por la Asamblea Corporativa por el sisma de mayoría simple, para periodos de un (1) año, los cuales podrán delegar su participación en las reuniones.» (Negrita propia)

96. Por ello, a pesar de que el Acuerdo 004 del 2022, a través del cual se compilan los estatutos de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena, goza de presunción de legalidad, su lectura, interpretación y

¹¹ «Artículo 7° Teniendo en cuenta las disposiciones del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Ambiente declárase como Área de Manejo Especial de La Macarena, el territorio ubicado en el Departamento del Meta, jurisdicción de los Municipios de Lejanías, El Castillo, Granada, Vista Hermosa, Guamal, Cubarral, Puerto Lleras, Fuente de Oro, Mesetas, San Juan de Arama, Puerto Rico, La Macarena y Comisaría Especial del Guaviare, jurisdicción del Municipio de San José del Guaviare, con los siguientes linderos:».

aplicación debe observar los mandatos dispuestos en normas de mayor jerarquía como la Constitución y la ley.

97. En efecto, al existir una contradicción evidente entre una norma de orden legal y una de inferior categoría, como lo serían los estatutos de la autoridad ambiental, debe darse aplicación a la primera, ello como expresión del principio de legalidad.

98. Igualmente, no es posible acudir a la máxima de autonomía de las corporaciones autónomas regionales para sustentar la interpretación de los apelantes, toda vez que incluso esa característica de este tipo de entidades se entiende en el marco del ordenamiento jurídico constitucional y legal que le rigen.

99. Por lo tanto, no es de recibo que se indique que no se incurrió en la irregularidad por el hecho de que la actuación administrativa se adelantó conforme se dispone en los estatutos de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena.

100. Finalmente, frente al argumento de la apelación relacionado con que no era necesario que los elegidos fueran alcaldes debido a que se trataba de simples representantes, se advierte que no resulta acertado ese razonamiento.

101. En efecto, el artículo 23 del Acuerdo 004 del 7 de octubre de 2022, que compiló los estatutos de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena, establece, entre otras cosas, lo siguiente:

Artículo 23. Integración del Consejo Directivo: **El Consejo Directivo** de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena, -CORMACARENA-, **estará integrado por:**

(...) e. **Dos (2) representantes de los Alcaldes** de los municipios de la jurisdicción de la Corporación, elegidos por la Asamblea Corporativa por el sistema de mayoría simple, para periodos de un (1) año, los cuales podrán delegar su participación en las reuniones.

(...) Parágrafo segundo. En caso que la Asamblea Corporativa, por cualquier circunstancia no pueda **elegir a los Alcaldes** estos seguirán ejerciendo sus funciones hasta tanto dicha elección se produzca y su periodo será por el término restante.

Parágrafo tercero. **El periodo de los Alcaldes de los municipios que hacen parte del Consejo Directivo** iniciará el primer día del mes siguiente al de su elección y concluirán el último día del mes en el cual se realice la siguiente elección. (Negrita propia)

102. De conformidad con lo expuesto, resulta claro que los representantes de los alcaldes ante el consejo directivo deben tener la condición de burgomaestres y no son simples representantes como lo consideró la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena en su apelación.

103. En conclusión, este cargo no tiene vocación de prosperidad.

2.4.2. Porcentaje de representación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

104. En relación con esta inconformidad, los apelantes aseguraron que la elección de los representantes de los alcaldes se debía adelantar a través del sistema de votación

mayoría simple y, por ello, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no tenía una representación del 35%, sino un solo voto.

105. De manera preliminar, se pone de presente que el juez colegiado de primera instancia concluyó que en la sesión del 28 de febrero de 2024 se desconoció que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tenía una representación del 35% en las elecciones que adelantara la Asamblea Corporativa de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena.

106. Sin embargo, advirtió que esa irregularidad no tenía incidencia en la elección, comoquiera que el 65% restante de los asambleístas votaron de manera unánime por la lista de los señores Pedro Vidal Velandia Bejarano y Óscar Olaya López por lo que se obtenía la mayoría simple requerida

107. Ahora bien, respecto de esta controversia, el artículo 38 de la ley 99 de 1993 establece lo siguiente:

La Nación tendrá en la Asamblea Corporativa **una representación no inferior al 35% de los votos y estará representada en ella por el Ministro del Medio Ambiente, o su delegado.**

El Consejo Directivo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena, estará integrado por: a. El Ministro del Medio Ambiente o su delegado, quien lo presidirá; b. El gobernador del Meta o su delegado; c. El Jefe de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente; d. Un representante del Presidente de la República; **e. Dos representantes de los alcaldes de los municipios que hacen parte del área de manejo especial;** f. Un representante de las organizaciones no gubernamentales o personas jurídicas sin ánimo de lucro cuyo objeto principal sea la defensa y protección del área de Manejo Especial La Macarena; g. Un representante de la asociación de colonos de la Macarena; h. Un representante de las comunidades indígenas asentadas en área de manejo especial, escogido por ellas mismas; i. El Director del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, "SINCHI", o su delegado; j. El Director del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander von Humboldt", o su delegado; k. Los rectores de las Universidades de la Amazonía y Tecnológica de los Llanos Orientales.

Los miembros del consejo directivo de que tratan **los literales e**, y f, serán elegidos por la Asamblea Corporativa **por el sistema de mayoría simple** de listas que presenten las respectivas entidades u organizaciones según el caso. (Negrita propia)

108. De la lectura literal de la norma, se evidencia que de manera expresa el legislador determinó que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la Asamblea Corporativa de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena, tendrá una representación que no podrá ser inferior al 35% de los votos.

109. Igualmente, se debe precisar que el hecho de que la votación sea por mayoría simple no afecta el porcentaje de representación de la referida cartera ministerial, comoquiera que, para efectos de realizar el respectivo cálculo, se debe observar que ese sufragio es mayor al de los demás asambleístas.

110. Es decir, del 100% de los votos, el 35% corresponde exclusivamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el 65% restante se deberá dividir en partes iguales en los demás asambleístas.



111. Por otra parte, si bien el artículo 16 de los estatutos de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena establece que «los miembros de la asamblea Corporativa tendrán en sus deliberaciones y decisiones el derecho a un voto por la entidad que representan», lo cierto es que el artículo 38 de la Ley 99 de 1993, que es una norma de mayor jerarquía, establece lo contrario. Obsérvese:

Inciso quinto del artículo 38 de la ley 99 de 1993	Artículo 16 del Acuerdo 004 del 2022
«La Nación tendrá en la Asamblea Corporativa una representación no inferior al 35% de los votos y estará representada en ella por el Ministro del Medio Ambiente , o su delegado. (...)» (Negrita propia)	«Artículo 16. Quórum y votación: Constituye quórum deliberatorio y decisorio la presencia en el recinto de la sesión de más de la mitad de los integrantes de la Asamblea, o de sus delegados. Los miembros de la Asamblea Corporativa tendrán en sus deliberaciones y decisiones el derecho a un voto por la entidad que representan . Cada miembro de la Asamblea Corporativa sólo podrá representar, a efectos de votación, a la entidad de la cual es representante. Asimismo cada integrante podrá delegar su participación en empleados públicos de los niveles directivo y asesor, mediante acto administrativo de delegación.» (Negrita propia)

112. Se reitera que, a pesar de que el Acuerdo 004 del 2022 goza de presunción de legalidad, su lectura, interpretación y aplicación debe observar los mandatos dispuestos en normas de mayor jerarquía como la Constitución y la ley.

113. En efecto, al existir una contradicción evidente entre una norma de orden legal y una de inferior categoría, como lo serían los estatutos de la autoridad ambiental, debe darse aplicación a la primera, ello como expresión del principio de legalidad.

114. Igualmente, no es posible acudir al principio de autonomía de las corporaciones autónomas regionales para sustentar la interpretación de los apelantes, toda vez que incluso esa característica de este tipo de entidades se entiende en el marco del ordenamiento jurídico constitucional y legal que le rigen.

115. Por lo tanto, no es de recibo que se indique que no se incurrió en la irregularidad por el hecho de que la actuación administrativa se adelantó conforme se dispone en los estatutos de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena.

116. Así las cosas, le asiste razón al Tribunal Administrativo del Meta al considerar que se desconoció el artículo 38 de la Ley 99 de 1993 en relación con el porcentaje de representación del 35% del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la elección de los representantes de los alcaldes ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena.

117. Sin embargo, la Sala comparte la conclusión del juez colegiado de primera instancia relacionada con que esta irregularidad no tiene incidencia, toda vez que así se hubiere respetado el porcentaje de representación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la elección no hubiera sido distinta.

118. Lo anterior, por cuanto el 65% restante de los miembros de la Asamblea Corporativa de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena votaron de manera unánime por la lista de los señores Pedro Vidal Velandia Bejarano y Óscar Olaya López.

119. Por lo tanto, esta inconformidad tampoco tiene vocación de prosperidad.

120. En conclusión, los argumentos de los apelantes no prosperaron y, en consecuencia, se confirmará la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta el 3 de abril de 2024, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y se declaró la nulidad de la elección del señor Pedro Vidal Velandia Bejarano, como representante de los alcaldes ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena.

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

III. FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta el 3 de abril de 2025, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de las demandas y se declaró la nulidad de la elección del señor Pedro Vidal Velandia Bejarano, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal Administrativo del Meta para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado
Con aclaración de voto

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>».