

**RECURSO DE APELACIÓN - Confirma parcialmente / AUSENCIA DE VULNERACIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS / RESERVA FORESTAL PROTECTORA NACIONAL - Cerro Dapa Carisucio / AUTORIDAD AMBIENTAL COMPETENTE PARA MODIFICAR CARTOGRAFÍA DE ÁREA PROTEGIDA - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**

[L]a Sala considera que el problema jurídico a resolver en la presente acción popular, se contrae a dilucidar si el procedimiento de “materialización cartográfica” de la delimitación del área de la Reserva Forestal Protectora Nacional del Cerro Dapa Carisucio realizada por el MADS con fundamento en el informe técnico del IGAC denominado: el “Análisis lingüístico, histórico y geográfico de la toponimia del Cerro Dapa en el municipio de Yumbo”, constituye una “grave amenaza” de los derechos colectivos invocados en la demanda, en tanto desconoce los límites naturales de dicha Reserva establecidos mediante la Resolución Ejecutiva No. 10 de 9 de diciembre de 1938 y, en consecuencia, genera la “sustracción de facto o de hecho” de una parte de la misma (362.7 hectáreas). (...) la Sala advierte, en primer lugar, que el MADS es la autoridad ambiental competente para modificar las Áreas Protegidas - Reservas Forestales Protectoras Nacionales (...) Esta competencia, para el caso concreto, se traduce en que el MADS está autorizado para modificar el contenido del acto administrativo que declaró la existencia de la Reserva Forestal Protectora Dapa Carisucio; luego entonces, con mayor razón, tiene competencia para modificar la representación cartográfica correspondiente, habida cuenta de su carácter totalmente accesorio frente a la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938. (...) En segundo lugar, se hace necesario señalar que el acto mediante el cual se realizó la “materialización cartográfica” de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa Carisucio (2012), no se expidió en el marco del trámite de “sustracción de Áreas Protegidas” previsto en el artículo 2.2.2.1.3.9. del Decreto 1076 de 2015. (...) la Sala observa que el “procedimiento de revisión de la alinderación” del Área Protegida, iniciado por el MADS no fue una decisión infundada, caprichosa o arbitraria, sino que, como la Sala lo interpretó, buscaba fijar de manera precisa la extensión (así como el ámbito de eficacia) de la Reserva Forestal declarada mediante la Resolución Ejecutiva No. 10 de 9 de diciembre de 1938. Dicho proceso en ningún caso estuvo desprovisto de transparencia ni rigor técnico y científico. Es así como para realizar la nueva “materialización cartográfica” de la Reserva en cuestión, el MADS se apoyó en la autoridad administrativa competente en materia de elaboración y actualización de mapas y planos como lo es el IGAC, entidad que le aportó la información cartográfica, geográfica, aerográfica y ambiental georreferenciada, requerida. Esta última entidad, para desarrollar el estudio “Análisis lingüístico, histórico y geográfico de la toponimia del Cerro Dapa en el Municipio de Yumbo”, a su vez, contó con el concurso de funcionarios del MADS y de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC. La Sala constató que los estudios mediante los cuales el MADS procedió a realizar una nueva representación cartográfica del Área Protegida, utilizaron la cartografía más detallada disponible, lo cual permitió una localización e identificación más precisa de los objetos geográficos en el territorio. (...) Así pues, se concluye que los estudios del IGAC que fundamentaron la nueva “materialización cartográfica” de los linderos de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa Carisucio, cuentan con la suficiente solidez técnica y científica, motivo por el cual, dicha representación cartográfica está debidamente motivada, no desconoce la resolución 10 de 1938 y tampoco se encuentra que amenaza o vulnera los derechos colectivos invocados en la demanda por la parte actora y es por ello que el recurso de apelación presentado, no tiene vocación de prosperidad.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 3570 DE 2011 - ARTÍCULO 2 / DECRETO 1076 DE 2015 - ARTÍCULO 2.2.2.1.3.9

**RECURSO DE APELACIÓN - Revoca parcialmente / VULNERACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO / VULNERACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO AL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y AL DESARROLLO SOSTENIBLE / CONSTRUCCIÓN EN ZONA DE AMORTIGUACIÓN DE RESERVA FORESTAL PROTECTORA NACIONAL - Cerro Dapa Carisucio**

La parte actora afirma que la extensión de tierra no comprendida por la Zona de Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa Carisucio, la cual equivale aproximadamente a 362.7 hectáreas, es un “área de especial importancia ecológica”, habida cuenta del bosque de niebla y los nacimientos de agua que allí se encuentran. Sin embargo, en vista de que la mencionada extensión no tiene el carácter de Área Protegida, sostiene que quienes tienen propiedades en ese sector (...) se encuentran habilitados para el desarrollo inmobiliario de sus predios, actividad que está afectando la riqueza ambiental de ese lugar. (...) la Sala observa una flagrante violación a los derechos colectivos invocados. Como pasará a indicarse, las autoridades ambientales accionadas tienen un conjunto de obligaciones de rango legal encaminadas a conservar y manejar de forma prioritaria, ecosistemas que, aunque no hagan parte de Áreas Protegidas, por su riqueza medioambiental, su fragilidad para encontrarse en perfecto equilibrio y por los bienes y servicios que presta a los mismos seres vivos, deben ser protegidas con medidas urgentes e idóneas frente a todo tipo de intervenciones antrópicas. (...) se observa que la actividad de construcción que se viene desarrollando en los predios de la “Parcelación Hacienda Los Morales”, afecta negativamente el ecosistema existente en la zona en que se ubica, en la medida en que se trata de una labor que supone tala de árboles, requiere de excavaciones, rellenos y compactaciones de materiales abióticos, el uso de flujos de aguas, entre otras acciones. (...) Por lo anteriormente expuesto la Sala (...) revocará la sentencia en lo que atañe a la negación de las pretensiones d. y e. en relación con la zona de amortiguación, zona de especial protección ecológica y aledaña a la Reserva Forestal Protectora Nacional Cerro Dapa Carisucio y, en su lugar, concederá el amparo de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano; a la existencia del equilibrio ecológico; al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y/o sustitución; a la conservación de las especies animales y vegetales; y a la protección de áreas de especial importancia ecológica.

**FUENTE FORMAL:** LEY 99 DE 1993 - ARTÍCULO 5 / LEY 99 DE 1993 - ARTÍCULO 31 / LEY 165 DE 1994

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 76001-23-33-000-2015-00458-01(AP)**

**Actor: CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE DAPA Y OTROS**

**Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE E INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI**

La Sala procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por la Corporación para el Desarrollo Integral de Dapa - CORDAPA; la Asociación de Usuarios N.º 4 de la Quebrada El Rincón - ACUARINCÓN; la Junta Administradora de Acueducto Acuagualandayes; la Fundación Ambiental DapaViva; el Acueducto de la Vereda Medio Dapa - ACUAMEDIODAPA; y la Empresa Comunitaria de Servicios Públicos Miravalle Dapa, en contra de la sentencia proferida el 6 de marzo de 2017 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

## **I. - SOLICITUD**

I.1. La Corporación para el Desarrollo Integral de Dapa (en adelante CORDAPA); la Asociación de Usuarios de la Bocatoma N.º 4 de la Quebrada El Rincón (en adelante ACUARINCÓN); la Junta Administradora de Acueducto Acuagualandayes; la Fundación Ambiental DapaViva (en adelante Dapa Viva); el Acueducto de la Vereda Medio Dapa (en adelante ACUAMEDIODAPA); y la Empresa Comunitaria de Servicios Públicos Miravalle Dapa, en ejercicio de la acción popular establecida en el artículo 88 de la Constitución Política, por conducto de apoderado judicial presentaron demanda en contra de la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante MADS) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (en adelante IGAC).

I.2. Lo anterior, con el objeto de garantizar la protección de los siguientes derechos colectivos, los cuales estiman “gravemente amenazados” : (i) al goce de ambiente sano; y (ii) la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; previstos en los literales a) y b) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

I.3. La parte actora considera que la vulneración y amenaza de tales derechos se produce con ocasión de “[...] la sustracción de facto de una extensión de 362.7 Has, aproximadamente, de la Reserva CERRO DAPA - CARISUCIO, realizada mediante una equívoca “materialización cartográfica” de sus linderos por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (del MADS), con presunto fundamento de un estudio del IGAC, también erróneo [...]” (paréntesis fuera de texto).

## **II. - LOS HECHOS**

II.1. La parte actora de la presente acción constitucional manifestó que mediante Resolución Ejecutiva No. 10 de 9 de diciembre de 1938, el entonces Ministerio de Economía declaró como zona de reserva forestal protectora un área que

actualmente se conoce como la Reserva Forestal Nacional Protectora del Cerro Dapa Carisucio, delimitada por los siguientes linderos:

“[...] Del cerro de DAPA, se sigue por la estribación hacia arriba, hasta encontrar la Cordillera Occidental de los Andes; de aquí, por el filo de dicha Cordillera, hasta el cerro de Carisucio; de aquí, por todo el filo de la misma cordillera hasta el Cerro LA CUMBRE; de aquí, una línea sinuosa que pasa por todos los nacimientos de las distintas aguas que caen a la quebrada del RINCÓN, hasta los nacimientos de las quebradas del TAMBOR; de aquí, por esa quebrada, aguas abajo, hasta su desembocadura en la quebrada RINCÓN; y de aquí, una línea recta, al cerro de DAPA, que es el punto de partida [...]” .

II. 2. Expuso que los objetos geográficos contenidos en dicha Resolución “[...] son localizables en la cartografía de aquella época [...]”, producida por el Instituto Geográfico Militar en los originales números 349, 352, 358 y 360. Informó que esa cartografía posteriormente fue consignada en las cartas del Instituto Geográfico Militar y Catastral en las planchas 279-IV-B-4 y 279-IV-D-2 , que corresponden a la nomenclatura actual de las planchas que posee el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Agregó que esta entidad conserva dicha cartografía desde décadas anteriores al año de 1950.

II. 3. Expresó que, con posterioridad, se elaboraron restituciones para las planchas indicadas y que algunas de ellas, las correspondientes a los años de 1950 y 1966 , se presentan completas manteniendo la mayoría de los nombres geográficos contenidos en la anterior a la de 1950, sin embargo, las de 1976 y 1983, fueron restituidas con fotografías que tienen un alto contenido de nubes, dejando espacios significativos en blanco, lo cual conllevó a que algunos nombres de lugares clave contenidos en la Resolución nro. 10 de 1938, aparecieran con ubicaciones diferentes a la original.

II. 4. Manifestó que si bien la Resolución nro. 10 de 1938 no incluyó un mapa, el área de la Reserva Forestal Nacional Dapa Carisucio fue delimitada por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con la participación del IGAC y de Conservación Internacional – Colombia. Dichos límites fueron consignados en el Atlas Básico de Reservas Forestales Protectoras Nacionales de Colombia (Vásquez, 2005).

II. 5. Indicó que en el año 2013, en respuesta a la solicitud elevada por un particular (Manuel Guillermo Ayala Hernández) y en ejercicio de una “materialización cartográfica”, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, modificó el área original de la Reserva Forestal Nacional Dapa Carisucio, sustrayendo una extensión de aproximadamente 362.7 hectáreas.

II. 6. Anotó que los días 11 de marzo y 26 de mayo de 2014, por medio de sendos escritos, solicitó a la mencionada Dirección del MADS, que revisara y ajustara la “materialización cartográfica” de los linderos de la Reserva Forestal del Cerro Dapa Carisucio, de conformidad con la Resolución Ejecutiva No.10 de 1938; sin embargo dichas solicitudes fueron desatendidas.

II. 7. Finalmente, señaló que en virtud de lo establecido en el inciso tercero del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 , el 11 de noviembre de 2014 le solicitó, tanto al Director General del IGAC, como al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que adoptaran las medidas necesarias para proteger los derechos e intereses colectivos invocados. Con base en las respuestas recibidas , la parte

actora concluyó que ninguna de las dos entidades se reconoce competente para atender a la solicitud elevada.

### III.- PRETENSIONES

III.1. La parte actora formuló las siguientes pretensiones:

[...] a. Se declare que mediante la denominada “materialización cartográfica” de los linderos de la Reserva Forestal Protectora Nacional CERRO DAPA-CARISUCIO realizada por el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, MADS., se redujo en TRESCIENTOS SESENTA Y DOS PUNTO SIETE (362.7) Hectáreas el área de la RFPN establecida mediante Resolución 10 del 9 de diciembre de 1938 (Diario Oficial de la República de Colombia No. 23987, 1939) proferida por el Ministerio de Economía de la época, que en la práctica constituye una sustracción de facto de su área original, estimada en MIL CUARENTA Y SIETE PUNTO CINCO (1047.5) hectáreas;

b. Se declare que el estudio realizado por el IGAC titulado el “ANÁLISIS LINGÜÍSTICO, HISTÓRICO Y GEOGRÁFICO DE LA TOPONIMIA DEL CERRO DAPA EN EL MUNICIPIO DE YUMBO” expresa un juicio falso sobre a letra y sentido de la Resolución 10 de 1938 respecto de los linderos y el área declarada de la Reserva Forestal Protectora Nacional CERRO DAPA-CARISUCIO y, por ende, de los objetos geográficos mencionados en la misma, especialmente del CERRO DAPA y de la quebrada EL RINCON, prohiendo conclusiones contrarias a la realidad geográfica, cartográfica, histórica y lingüística de la mencionada Resolución;

c. Se declare que como consecuencia de la equivocada interpretación del IGAC sobre la letra y sentido de la Resolución 10 del 9 de diciembre de 1938 (Diario Oficial de la República de Colombia No. 23987, 1939), proferida por el Ministerio de Economía de la época, y de la falsamente motivada “materialización cartográfica” de los linderos de la Reserva Forestal Protectora Nacional CERRO DAPA-CARISUCIO realizada por el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, se ha causado un grave detrimento al patrimonio ambiental de la NACION y se han vulnerado los derechos colectivos de mis representados al AMBIENTE SANO y a LA EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO, al MANEJO Y APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES PARA GARANTIZAR SU DESARROLLO SOSTENIBLE, SU CONSERVACIÓN, RESTAURACIÓN O SUSTITUCIÓN; a la CONSERVACIÓN DE LAS ESPECIES ANIMALES Y VEGETALES y a la PROTECCIÓN DE ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLÓGICA, así como los demás intereses colectivos relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;

d. Se amparen, en consecuencia, los derechos colectivos de los actores al AMBIENTE SANO y a LA EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO, al MANEJO Y APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES PARA GARANTIZAR SU DESARROLLO SOSTENIBLE, SU CONSERVACIÓN, RESTAURACIÓN O SUSTITUCIÓN; a la CONSERVACIÓN DE LAS ESPECIES ANIMALES Y VEGETALES y a la PROTECCIÓN DE ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLÓGICA, así como los demás intereses colectivos relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;

e. Se ordene, con fundamento en las anteriores declaraciones, al MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE proteger la integridad

territorial y ecosistémica de la Reserva Forestal Protectora Nacional CERRO DAPA-CARISUCIO en toda su extensión de MIL CUARENTA Y SIETE PUNTO CINCO (1047.5) hectáreas, originalmente declarada por la Resolución 10 del 9 de diciembre de 1938 (Diario Oficial de la República de Colombia No. 23987, 1939) proferida por el Ministerio de Economía de la época;

f. Se ordene la SUSPENSIÓN INDEFINIDA de obras urbanísticas, licencias de construcción o de cualquier otro tipo de intervención distinta a las permitidas por la Constitución y las leyes para proteger, conservar, preservar y restaurar la Reserva Forestal Protectora Nacional CERRO DAPA - CARISUCIO en toda su extensión de MIL CUARENTA Y SIETE PUNTO CINCO (1047.5) hectáreas y, especialmente, los nacimientos y recursos hídricos que en ella se encuentran y de los cuales se abastecen los habitantes del Corregimiento de Dapa, municipio de Yumbo. [...]”.

#### **IV. - ACTUACIÓN PROCESAL EN PRIMERA INSTANCIA**

IV.1. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante providencia proferida el 19 de mayo de 2015 , dispuso la admisión de la demanda y ordenó, de una parte, notificar de la misma al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS y al Instituto Agustín Codazzi – IGAC, en calidad de entes demandados y vincular al proceso y notificarlos a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC y al ciudadano Manuel Guillermo Ayala Hernández, “[...] en su calidad de propietario y administrador de la parcelación los Morales ubicada en la zona rural del Municipio de Yumbo dentro de la Reserva Forestal Cerro Dapa – Carisucio [...]” .

IV.2. Mediante auto interlocutorio No. 237 de 10 de julio de 2015, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, negó la solicitud de medida cautelar pedida por la parte actora y, en la misma providencia ordenó vincular y notificar de la demanda al municipio de Yumbo – Valle del Cauca.

IV.3. El día 11 de noviembre de 2015 se celebró la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998 .

IV.4. Mediante auto interlocutorio No. 488 de 29 de julio de 2015, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca admitió como coadyuvantes de la acción popular de la referencia, a las personas identificadas en los listados de los cuadernos 2 a 5 del expediente. Además, dispuso agregar al expediente y valorar como pruebas al momento de fallar, los documentos aportados con la solicitud de coadyuvancia .

IV.5. En el auto mencionado en el numeral anterior, se ordenó oficiar al Rector de la Universidad del Valle para que designe uno o varios funcionarios que tengan los estudios de pregrado y/o posgrado necesarios para rendir un dictamen pericial sobre varios puntos señalados en dicha providencia.

#### **V.- INTERVENCIÓN DE LAS ENTIDADES INVOLUCRADAS**

##### **V.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS**

V.1.1. Mediante apoderado judicial, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS se opuso a las pretensiones planteadas en el escrito de la demanda y propuso que se declararan probadas las siguientes excepciones:

i) “falta de legitimación en la causa por pasiva”, en tanto que el IGAC es la entidad a la que le corresponde “[...] la elaboración y actualización del mapa oficial de la República; desarrollar la políticas y ejecutar los planes del Gobierno Nacional en materia de cartografía, agrología, catastro y geografía, mediante la producción, análisis y divulgación de información catastral y ambiental georreferenciada, con el fin de apoyar los procesos de planificación y ordenamiento territorial [...]”;

ii) “inepta demanda por ausencia de responsabilidad”, en tanto que, como no se ha afectado o modificado la alinderación fijada desde 1943, no existe lesión al medio ambiente.

V.1.2. Informó que en virtud de la Ley 1450 de 16 de junio de 2011 y el Decreto 3570 de 27 de septiembre de 2011, el estudio cartográfico es un instrumento indispensable a la hora de re-alinderar las Reservas Forestales Protectoras.

V.1.3. Precisó que las planchas expedidas por el Instituto Geográfico Militar, a diferencia de los trabajos de cartografía base del IGAC, no se ajustan a la realidad cartográfica, no guardan relación con la determinación de las áreas de reserva y tampoco constituyen una herramienta técnica útil para el Estado, a efectos de realizar los estudios de delimitación de áreas de reserva.

V.1.4. Finalizó su escrito sosteniendo que la Reserva Nacional Forestal Protectora del Cerro Dapa Carisucio, es una integración jurídica entre la Resolución Ejecutiva No 10 de 1938 y el libro “Reservas Protectoras Nacionales de Colombia – Atlas Básico (2005)”, los cuales gozan de presunción de legalidad. Además, en la página 21 del Atlas se señala que “[...] los límites descritos en el acto de declaración de esta reserva no permiten hacer una representación cartográfica estricta de la misma [...]”.

## **V.2. Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC**

V.2.1. Por conducto de apoderado judicial, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC manifestó que en el año 2012, a solicitud del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, adelantó el análisis de la “Toponimia de la Reserva Forestal Protectora Cerro Dapa – Carisucio”, de acuerdo con la descripción del límite del área de la Reserva del mismo nombre, establecido en la Resolución Ejecutiva No. 10 del 9 de diciembre de 1938.

V.2.2. Refirió que para la ejecución de dicho estudio “[...] el MADS aportó la descripción del límite del Área de Reserva que estableció la Resolución 10 de 9 de diciembre de 1938; y a partir de esta, el objeto de estudio fueron: Los puntos arcifinios que forman el límite, entre ellos: Cerros Dapa y La Cumbre, Quebrada El Rincón, nacimientos de agua de la Quebrada El Tambor y la desembocadura de la Quebrada El Tambor en la Quebrada El Rincón [...]”.

V.2.3. Agregó que los resultados del análisis fueron presentados al MADS mediante el informe técnico titulado “Análisis lingüístico, histórico y geográfico de la toponimia del Cerro Dapa en el Municipio de Yumbo”; y que desde el punto de vista metodológico, dicho análisis aporta elementos técnicos para los propósitos del MADS en cuanto a al límite de un área de reserva.

V.2.4. Resalta que el análisis se limitó a localizar, identificar y documentar los gráficos de los puntos arcifinios y que desde un punto de vista técnico, estuvo integrado por dos partes: Una primera, en la que se revisó la cartografía existente en la entidad en diferentes escalas y años; y una segunda, dedicada al análisis

geográfico, histórico y lingüístico basado en la consulta de atlas, diccionarios geográficos, documentos temáticos de otros especialistas y fuentes de información de personas en campo. Señala también, que el análisis citado incluyó el estudio de las geo-formas y condiciones topográficas en el terreno para determinar la entidad geográfica, esto es, “cerro, cuchilla, estribación”.

V.2.5. Adujo que por todo lo anteriormente planteado no puede endilgársele al IGAC que fue partícipe de las decisiones posteriores tomadas por el MADS, respecto del límite del área de la Reserva Forestal Nacional Protectora del Cerro de Dapa – Carisucio y con fundamento en las alegaciones esbozadas solicitó que el Instituto fuera desvinculado de la acción constitucional y, por tanto, que se negaran las pretensiones que lo involucran (b) y c), toda vez que el mismo ha venido cumpliendo con su función misional y ha obrado conforme a los objetivos y funciones para los cuales fue creado.

### **V. 3. Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC**

V.3.1. La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca manifestó, por medio de apoderada judicial, que “[...] se aviene a lo que el H. Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca decida sobre las pretensiones incoadas [...]” .

V.3.2. Sin embargo, propuso como excepción la “inexistencia de obligaciones exigibles a la CVC”, la cual fundamentó en que dicha autoridad ambiental “[...] ha venido cumpliendo sus labores de intervención medioambiental en el Cerro DAPA-CARISUCIO del Municipio de Yumbo, independientemente de la clasificación de reserva natural que a este segmento geográfico haya dado el Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, autoridad competente para tal fin [...]” .

### **V. 4. Municipio de Yumbo – Valle del Cauca**

V.4.1. El municipio de Yumbo, por conducto de apoderado judicial, se opuso a las pretensiones propuestas por la parte demandante, al considerar que las licencias urbanísticas de las que se benefició la “Hacienda Los Morales”, fueron expedidas en el año de 1993 con base en las certificaciones de la CVC y el MADS. Además, la hacienda mencionada se encuentra ubicada por fuera del área de Reserva Forestal del Cerro Dapa Carisucio.

V.4.2. Propuso la excepción de “falta de legitimación en la causa por pasiva”, en tanto que afirmó no ser la autoridad competente para determinar los linderos del ordenamiento ambiental, función que sí le corresponde al MADS en atención a los artículos 5º de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993 y 12 del Decreto 2372 de 1º de julio de 2010 , así como de la sentencia de constitucionalidad C-649 de 3 de noviembre de 1997 (M. P: Antonio Barrera Carbonell) .

### **V.5. Ciudadano Manuel Guillermo Ayala Hernández**

V.5.1. Mediante escrito allegado de manera extemporánea, el ciudadano Manuel Guillermo Ayala Hernández, quien funge como uno de los propietarios de la “Parcelación Hacienda Los Morales” (ubicada en una zona rural del municipio de Yumbo, departamento del Valle del Cauca), se opuso a la prosperidad de las pretensiones planteadas, por cuanto no existen pruebas que demuestren la causación de algún daño al ecosistema ni que las autoridades demandas hayan actuado en contra de la ley.

V.5.2. Sostuvo que con el desarrollo de la mencionada parcelación no se ha vulnerado derecho ambiental alguno, y destaca, a su vez, que las entidades demandadas procedieron, en su oportunidad, a aclarar las dudas referentes a la ubicación de la “Hacienda Los Morales”, con base en la información suministrada por el IGAC.

V.5.3. Puso de presente que los demandantes pretenden el amparo de derechos que no están siendo afectados, en tanto que la “Parcelación Hacienda Los Morales” [...] no está sufriendo afectación alguna, primero porque la Parcelación no se encuentra en la Reserva y segundo porque si estuviera dentro de la reserva según las apreciaciones de los actores con respecto a los Planos del Atlas de 2.005 (sic) Esta Parcelación ya tenía sus permisos y la Ley no puede afectar intereses de terceros en forma (sic) tan drástica y en especial porque la parcelación tiene un acueducto y no toma todo el agua de las quebradas y las sobrantes vuelven a sus causas (sic) normales [...].”

V.5.4. Manifestó, además, que “[...] la coexistencia del medio ambiente y el desarrollo integral social es lógico y viable, pues de no ser así, no se podrían proyectar carreteras, desarrollos urbanísticos y en general y todo Dapa estaría incluido en una reserva que no le permitiría desarrollarse perjudicando los presupuestos municipales [...]” .

V.5.5. Afirmó que la parte demandante pretende “[...] incluir la Parcelación en un área de reserva forestal, ya sea la De Bitaco, La Elvira o la de Dapa Carisucio, pero lo importante es lograr su objetivo, como si existiera una animadversión contra el propietario de la Parcelación, más que el interés de defender el medio ambiente [...]”.

V.5.6. Agregó, finalmente, que la Parcelación puede ser desarrollada en virtud de la licencia urbanística concedida por parte de la Oficina de Planeación Municipal de Yumbo, de conformidad con el “concepto de uso del suelo” y la correspondiente “visita y aprobación por parte de la CVC”.

## **VI. - AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO**

VI.1. El 11 de noviembre de 2015 , tuvo lugar la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998 , la cual se declaró fallida por no ponerse de acuerdo las partes en la formulación de un pacto de cumplimiento.

## **VII. - ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN PRIMERA INSTANCIA**

### **VII.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS**

VII.1.1. En esta etapa procesal el Ministerio nuevamente solicitó que se le exonerara de toda responsabilidad, en virtud de que no proyectó, creó, diseñó, estudió ni produjo ningún acto administrativo mediante el cual se haya ejecutado la sustracción de facto de un área de terreno de la Reserva Forestal del Cerro Dapa Carisucio. Por el contrario, señala que su actuación estuvo encaminada a realizar una marcación cartográfica de dicha Reserva, con base en la información oficial suministrada por el IGAC relativa a la ubicación de los objetos geográficos (puntos artificios) indicados en el acto de declaratoria y es por ello que no puede afirmarse que dicha materialización carece de motivación.

VII.1.2. Agregó que si en Colombia se suscita un problema de interpretación cartográfica y se hace necesario definir un lindero, es al IGAC a quien le

corresponde, en el marco de sus competencias, determinar la ubicación del punto referido. En caso de que se considere que el IGAC está incurso en un error, es ante esta misma entidad que debe plantearse la inconformidad respectiva.

## **VII.2. Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC**

VII.2.1. El Instituto se ratificó en las solicitudes y planteamientos expuestos en la contestación de la demanda, debido a que las pruebas obrantes en el expediente no logran desvirtuar los procedimientos técnicos, la investigación integral, la metodología científica, las herramientas tecnológicas, la cartografía ni los elementos técnicos, investigativos y científicos utilizados para la realización del estudio “Análisis lingüístico, histórico y geográfico de la toponimia del Cerro Dapa en el Municipio de Yumbo” .

VII.2.2. Afirmó, igualmente, que nunca ha desconocido, interpretado o modificado los alcances de la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938 y que, por el contrario, los estudios realizados están fundamentados técnica y jurídicamente.

## **VII.3. Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC**

VII.3.1. La autoridad ambiental manifestó que, sin perjuicio de que se aplique el principio de precaución, el amparo solicitado debe ser denegado, habida cuenta que el MADS, con el apoyo técnico y especializado del IGAC, en el año 2013 realizó la “materialización geográfica” de la Reserva Natural Forestal Protectora del Cerro Dapa - Carisucio, siendo la única autoridad habilitada legalmente para tales efectos, sin que ello implique ninguna modificación a los linderos prefijados en la Resolución Ejecutiva No. 10. de 9 de diciembre de 1938.

VII.3.2. Adicionalmente, explicó que la Reserva Natural Forestal Protectora del Cerro Dapa – Carisucio, a la que se refiere la citada resolución, no ha sido suprimida ni modificada por el MADS, de forma que habilite la intervención del Juez, máxime que la demanda no ofrece los medios técnicos de convicción suficientes que acrediten la pretensión, pues el hecho de que la parte actora considere errónea la alinderación de la Reserva Forestal, no constituye prueba suficiente para acreditar la vulneración de los derechos colectivos invocados. Lo anterior, sin perjuicio que se aplique por parte del juez en este caso, el principio de precaución.

VII.3.3. Adujo que las pruebas testimoniales practicadas coinciden en que el MADS es la autoridad competente tanto para fijar los límites de las reservas forestales, como para sustraer áreas de las reservas forestales protectoras del orden nacional. Señaló, además, que la Resolución No. 10 de 1938 no ha sido modificada y que a la CVC le corresponde la administración de la reserva forestal definida por el MADS.

## **VII.4. Municipio de Yumbo – Valle del Cauca**

VII.4.1. La entidad territorial propuso, nuevamente, la excepción de “falta de legitimación en la causa por pasiva”, en tanto que las licencias ambientales concedidas a la Hacienda Los Morales fueron expedidas con base en documentos emitidos por la CVC y el MADS, mediante los cuales se certificó que dicha propiedad se encontraba por fuera del área de Reserva Forestal del Cerro Dapa Carisucio.

## **VII. 5. Parte actora**

VII.5.1. La parte actora conformada por la Corporación para el Desarrollo Integral de Dapa –CORDAPA-; la Asociación de Usuarios de la Bocatoma N.º 4 de la Quebrada El Rincón –ACUARINCÓN-; la Fundación Ambiental “DapaViva”; la Junta Administradora de Acueducto Acuagualandayes; el Acueducto de la Vereda Medio Dapa –ACUAMEDIODAPA-; y la Empresa Comunitaria de Servicios Públicos Miravalle Dapa, señaló que el ciudadano Manuel Guillermo Ayala Hernández, propietario de la “Parcelación Hacienda Los Morales”, logró que el MADS realizara una “materialización cartográfica”, reduciendo en una tercera parte el Área de Reserva Nacional Forestal Protectora Cerro Dapa Carisucio, con lo cual su inmueble quedó excluido del nuevo mapa que demarca el área de Reserva, adquiriendo así la habilitación para el desarrollo inmobiliario del predio.

VII.5.2. Agregaron que los estudios realizados por el IGAC, generan muchas dudas y no tiene rigor técnico y que el MADS carece de competencia para realizar “materialización cartográfica” de la zona de reserva.

VII.5.3. Para sustentar tales afirmaciones la parte actora, en los alegatos de conclusión, esbozó, entre otras, las siguientes consideraciones:

“[...] Tal como se indicó en el hecho 5 del libelo, en el año 2005 el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con la ayuda de la organización Conservación Internacional, publicaron el libro "RESERVAS FORESTALES PROTECTORAS NACIONALES DE COLOMBIA - Atlas Básico":

[...]

Este Atlas Básico de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales de Colombia -preparado y editado por las entidades demandadas- publicó el mapa de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa-Carisucio. Con base en esta cartografía, todas las entidades públicas lo tomaron como referencia, especialmente la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y el municipio de Yumbo (entidades vinculadas a esta demanda por orden del Tribunal Administrativo), utilizándolo para efectos de la aprobación de los usos del suelo en el ordenamiento territorial de la municipalidad en donde se encuentra localizada la Reserva Dapa-Carisucio [...]” .

“[...] el señor Manuel Guillermo Ayala, propietario mayoritario y administrador de la Parcelación Los Morales, solicitó en el año 2012 a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Sistemas Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que verificara los linderos de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa- Carisucio, lo cual logró mediante acción de tutela que interpuso ante el silencio de esa cartera ministerial, llegando hasta incidente de desacato; lo cual se constituye en la piedra angular de esta controversia judicial.

En efecto, el Ministerio de Ambiente solicitó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi la revisión de los linderos, lo cual se hizo mediante el estudio “Análisis lingüístico histórico y geográfico de la toponimia del Cerro Dapa en el municipio de Yumbo” el cual fue entregado por el IGAC el 3 de diciembre de 2012, modificando por medio de una "Materialización Cartográfica" el mapa de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa-Carisucio, contenido en el Atlas Básico de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales publicado en el año 2005 por ambas entidades (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi), por tanto propició una sustracción de facto del área original de la

Reserva en extensión aproximada de 362.7 Hectáreas a las 1047.5 originales de la Reserva [...]” .

“[...] el mismo Ministerio de Ambiente, reconoció que hubo una eventual alinderación para sustraer de facto las Reservas Forestales Protectoras, para lo cual se necesitaba además de la ortografía, el estudio de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, en este evento el Concepto Técnico N° 058-2010 realizado por el Grupo Interdisciplinario de la C.V.C., con base en la visita in situ del 24 de Mayo de 2010, lo cual fue desconocido categóricamente por la Dirección de Bosques del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Por su parte, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, esgrimió su defensa manifestando, que su labor técnica culminó con la entrega del referido informe “Análisis lingüístico histórico y geográfico de la toponimia del Cerro Dapa en el municipio de Yumbo”, aclarando que no fue partícipe de las decisiones posteriores tomadas por el Ministerio de Ambiente, respecto al límite del área de reserva, por tanto manifestó que se abstenía de desvirtuar la presunta violación de los derechos colectivos por corresponderle a la cartera ministerial [...]” .

“[...] Una prueba contundente de la falta de credibilidad del "Análisis lingüístico fosfórico y geográfico de la toponimia del Cerro Dapa en el municipio de Yumbo", es la soterrada pretensión de negar u ocultar la existencia de la Quebrada El Rincón, tal como se destaca en la revisión posterior ordenada por el Tribunal y que se hizo por el mismo IGAC [...]” .

“[...] Este principio (el de precaución) fue trasgredido en forma abultada por las entidades demandadas, pues si existía alguna duda sobre la presencia de objetos geográficos que identifican a la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa-Carisucio, no tuvieron en cuenta este criterio y se desprendieron del deber de tomar una medida eficaz para impedir la degradación del ambiente, sino que por el contrario redujeron una zona de protección especial en una tercera parte, lo cual es absolutamente aberrante e inaceptable [...]” .

“[...] ha quedado demostrado palmariamente, que no tiene el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la función de realizar una "Materialización cartográfica", pues esta no reside en ninguna norma del ordenamiento Jurídico ambiental colombiano; con esto se intentó ocultar una sustracción del área original de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa-Carisucio, cuyo procedimiento está claramente determinado por los Decretos 2372 de 2010 y 3570 de 2011, vigentes para el momento de la arbitrarla decisión de los funcionarios de la cartera ministerial (hoy recopilados en el Decreto Único Ambiental 1076 de 2015), sin que se hubiera hecho a cabalidad como confesó el apoderado del Ministerio de Ambiente en la contestación de demanda [...]” .

VII.6. En esta etapa procesal, el Ministerio Público guardó silencio según constancia secretarial obrante a folio 848 del expediente.

## **VIII. - LA PROVIDENCIA APELADA**

VIII.1. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante providencia de fecha 6 de marzo de 2017, negó las pretensiones de la acción popular con fundamento en las siguientes consideraciones:

VIII.1.1. Señaló que con el acervo probatorio más relevante allegado al expediente, la Corporación aclaró el panorama litigioso objeto de la controversia, para lo cual resaltó que el antes denominado Ministerio de Economía expidió la

Resolución Ejecutiva No. 10 del 09 de diciembre de 1938, mediante la cual declaró una zona forestal protectora en el municipio de Yumbo – Valle del Cauca, zona que quedó alinderada en ese mismo acto administrativo, pero sin determinar el área de extensión de la misma y sin graficarla sobre cartografía alguna.

VIII.1.2. Destacó que en el año 2005, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en coordinación con la entidad Conservación Internacional - Colombia y el entonces denominado Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, produjeron la obra denominada “Reservas forestales protectoras nacionales: Atlas básico (2005)”, mediante la cual se graficó el área de la reserva forestal protectora creada mediante la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938, ahora denominada cerro Dapa – Carisucio.

VIII.1.3. Indicó que luego de haberse graficado el área de la reserva forestal del Cerro Dapa - Carisucio a través del Atlas básico del 2005, antes citado, el ahora denominado Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitó al IGAC efectuar la “materialización cartográfica” de los linderos y la extensión de la reserva, de conformidad con las coordenadas fijadas por la Resolución No. 10 del Ministerio de Economía, lo cual devino en la expedición del documento denominado “Análisis lingüístico, histórico y geográfico de la toponimia del cerro Dapa en el Municipio de Yumbo”, con la consecuente “materialización cartográfica” de la gráfica de la reserva forestal.

VIII.1.4. El Tribunal de instancia señaló que en dicho estudio el IGAC advirtió de los inconvenientes surgidos al momento de efectuar la toponimia de los linderos de la reserva, específicamente, al determinar la ubicación del cerro Dapa y de la quebrada El Rincón, dos de los múltiples límites utilizados en la Resolución 10 de 1938.

VIII.1.5. La Corporación Judicial registró que en el nuevo documento emitido por el IGAC, la gráfica del área de la Reserva Forestal Nacional Protectora del Cerro Dapa - Carisucio varió sustancialmente, y fue con base en tal circunstancia que la parte actora inició la presente acción popular, señalando que existió “[...] una sustracción de facto del área original de la Reserva en extensión aproximada de 362.7 Has. [...]”, vulnerando así el patrimonio ambiental. Destacó, asimismo que la “Parcelación Hacienda Los Morales” estaba ubicada en el área sustraída y que por tanto, el terreno en el que había sido construida era parte de la plurimencionada reserva forestal protectora.

VIII.1.6. A este respecto el Tribunal coligió que, a diferencia de los señalamientos realizados por la parte actora, el problema que se debatía no era propiamente el del “alinderamiento”, ya que este no se ha realizado, y en tal sentido precisó lo siguiente:

“[...] la reserva forestal Dapa – Carisucio quedó establecida en la Resolución N.º 10 de 1938 en donde además se definieron sus linderos; igualmente, tampoco existiría en principio medio de prueba para predicar la sustracción del área de la reserva, puesto que en la citada Resolución no se señaló la extensión de la reserva, lo cual significa, que la contienda se ha originado por las incongruencias en la gráfica efectuada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con base en la “materialización cartográfica” efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la cual resulta ser más pequeña que la gráfica contenida en la obra “Reservas forestales protectoras nacionales: atlas básico (2005) [...]” .

VIII.1.7. A manera de explicación, la Corporación Judicial señaló que cuando el IGAC elaboró la “materialización cartográfica” de la Reserva, encontró que las

clasificaciones de campo realizadas en los años de 1964 y 1975 - efectuadas con base en fotografías aéreas tomadas en 1961 y 1974, respectivamente-, ubicaban el primer punto geográfico a identificar, es decir, el Cerro Dapa en sitios diferentes, es decir, que existían varias inconsistencias en el registro de información evidenciando duplicidad del nombre geográfico cerro Dapa, en dos lugares diferentes.

VIII.1.8. Al respecto, el Tribunal de instancia indicó que para resolver dicha inconsistencia, el IGAC procedió a entrevistar a los residentes del sector, encontrando que la mayoría de esa comunidad era foránea y sólo dos de los habitantes reconocieron visualmente el Cerro Dapa, empero sus indicaciones no fueron coincidentes.

VIII.1.9. Ante la situación presentada, la sentencia relata que el IGAC optó por “[...] realizar un investigación en escritorio [...]” y su labor consistió en “[...] verificar la cartografía en comparación con las indicaciones de la Resolución No. 10 de 1938, a fin de verificar cuál de los dos (02) puntos donde existe duplicidad de la ubicación de cerro Dapa con las indicaciones del acto administrativo [...]”, es decir, la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938, intentando determinar cuál de los dos puntos de ubicación del plurimencionado Cerro Dapa coincidía con tales indicaciones.

VIII.1.10. Como resultado de ese análisis, destaca el Tribunal de instancia, el IGAC descartó que el Cerro Dapa estuviera ubicado sobre la Cordillera Occidental de Los Andes, toda vez que la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938 indica que “[...] Del cerro Dapa, se sigue por la estribación hacia arriba, hasta encontrar la Cordillera Occidental de los Andes [...]”, es decir, que se hace necesario bajar del Cerro Dapa para luego subir por la referida Cordillera. Esta indicación sería imposible de efectuar si el Cerro Dapa estuviera ubicado sobre la Cordillera de Los Andes. Por ello, concluyó que sólo uno de los dos puntos enfrentados cumplía con esa condición. (Imagen visible en el folio 890 del Expediente).

VIII.1.11. El segundo objeto geográfico a identificar era la quebrada El Rincón, la cual está referida en la Resolución nro. 10 de 1938, al siguiente tenor:

“[d]e de aquí, una línea sinuosa que pasa por todos los nacimientos de las distintas aguas que caen a la quebrada del RINCÓN, hasta los nacimientos de las quebradas del TAMBOR; de aquí, por esa quebrada, aguas abajo, hasta su desembocadura en la quebrada RINCÓN [...]” .

VIII.1.12. Es así como el Tribunal de instancia observó que, según la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938, “[...] los nacimientos de la Quebrada El Rincón necesariamente deben colindar con los nacimientos de la Quebrada El Tambor y esta, a su vez, debe desembocar en la Quebrada El Rincón, pues de no ser así, quedaría sin delimitar un tramo entre la quebrada El tambor y la quebrada El Rincón [...]” .

VIII.1.13. Con base en una gráfica que revela los cuerpos de agua ubicados en la zona, el Tribunal indicó en la sentencia, que:

“[...] la quebrada El Tambor no desemboca en la quebrada El Rincón a diferencia de lo mencionado en la Resolución 10 de 1938, situación que llevó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi a concluir que la actual quebrada El Rincón también conocida como quebrada Dapa, no es la misma que en el año de 1938 fue utilizada para alinderar la reserva forestal protectora cerro Dapa – Carisucio, pues

de ser así, se indaga el Tribunal entonces, sobre qué pasaría con el lindero del sector entre la quebrada el Tambor y la Quebrada el Rincón si la una no desemboca en la otra? [...]” .

“[...] En razón de lo anterior, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi llega a la determinación de que es la quebrada denominada actualmente como Santa Inés la que sirve de linero a la reserva, comoquiera que cumple todos los requisitos descritos en la Resolución 10 de 1938, ya que los nacimientos de la hoy denominada quebrada Santa Inés colindan con los nacimientos de la quebrada el Tambor, y ésta finalmente desemboca en la quebrada Santa Inés, como también se visualiza en la anterior gráfica.

Al llegar a este punto, es evidente para el Tribunal que la argumentación presentada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi ha sido plenamente coherente con la investigación, de tal suerte que se cumplen las características de los linderos que en su momento fueron señalados en la Resolución No. 10 de 1938, lo cual difiere plenamente de los señalamientos realizados por la parte accionante, cuyas afirmaciones se basan en la gráfica que quedó plasmada en la obra “Reservas forestales protectoras nacionales: atlas básico (2005)”, y la investigación efectuada por el señor Jorge Eliecer Rubiano Mejía [...]” .

VIII.1.14. De esta forma el Tribunal evidenció que la argumentación presentada por el IGAC fue coherente con la investigación, cumpliendo con las características de los linderos señalados en la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938, lo cual difiere de los planteamientos de la parte accionante, realizados con base en la gráfica plasmada en la obra “Reservas forestales protectoras nacionales: atlas básico (2005)”.

VIII.1.15. De igual forma, el Tribunal constató que el IGAC y el MADS no actuaron por fuera de sus competencias, comoquiera que el ordenamiento jurídico les atribuyó, respectivamente, las funciones de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia , así como la de reservar y alinderar las áreas nacionales de reserva forestal .

VIII.1.16. En tal sentido, el Tribunal evidenció que, en efecto, la gráfica elaborada por el MADS con fundamento en la “materialización cartográfica” suministrada por el IGAC, es sustancialmente diferente de la que se encuentra en el Atlas Básico Reservas Forestales Protectoras Nacionales de Colombia. Pero también advirtió que este documento, en su página 21, aclara que “[...] los límites descritos en el acto de declaración de esta reserva, no permiten hacer una representación gráfica estricta de la misma [...]” .

VIII.1.17. Con base en las anteriores aclaraciones el Tribunal arribó a las siguientes conclusiones:

“[...] en el entendido de que la obra “Reservas forestales protectoras nacionales: atlas básico (2005)” señala textualmente que los límites no están representados estrictamente, mal podría el Tribunal basarse en dicha gráfica para concluir que ha existido modificación de la misma, pues lo correcto es acudir a los criterios de la entidad oficial existente en Colombia encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica, como lo es el Instituto Geográfico Agustín Codazzi por virtud del artículo 5o del Decreto 2113 de 1992 [...]” . (Negrillas fuera de texto).

“[...] en lo que respecta al estudio efectuado por el señor Jorge Eliecer Rubiano Mejía, quien además rindió testimonio al interior de este proceso, debe decirse que la referida prueba tampoco resulta ser plenamente certera para el Tribunal, en

la medida que se pudo constatar que el señor Jorge Eliecer Rubiano tuvo en cuenta, entre varios documentos, la obra denominada 'Reservas forestales protectoras nacionales: atlas básico (2005)', sobre la cual ya se indicó que los límites de la reserva no están estrictamente representados [...]” .

VIII.1.18. En cuanto a la intervención de la CVC como administradora de la reserva forestal, el Tribunal estableció que fue precisamente en ejercicio de dicha función, que la autoridad ambiental realizó una visita de verificación a la “Parcelación Hacienda Los Morales” el día 24 de mayo de 2010, producto de la cual se rindió el “Concepto técnico No. 058-2010 relacionado con la reserva Dapa-Carisucio, ubicada en los corregimientos de Dapa, Yumbillo y Santa Inés, Municipio de Yumbo, Departamento del Valle del Cauca” en el cual se consigna que dicha parcelación se encontraba al margen interno de la Reserva Forestal Nacional Protectora Cerro Dapa – Carisucio.

VIII.1.19. Sin embargo, adujo el Tribunal de instancia que, tanto el Concepto Técnico No. 058-2010, proferido el 18 de junio de 2010 por la CVC, como el testimonio depuesto por la señora Natalia Gómez (funcionaria de la misma entidad) , en el sentido de ratificar que la “Parcelación Hacienda Los Morales” se encontraba ubicada al interior de la Reserva Forestal Cerro Dapa Carisucio, estuvieron basados en la publicación “Reservas forestales protectoras nacionales: atlas básico (2005)”.

VIII.1.20. El Tribunal también se percató que el testigo Jorge Eliecer Rubiano Mejía, al momento de rendir su declaración, allegó una nueva gráfica de la Reserva Forestal Protectora Nacional del Cerro Dapa Carisucio , que no es coincidente ni con la figura contenida en la obra “Reservas forestales protectoras nacionales: atlas básico (2005)”, ni con la nueva figura producto de la “materialización cartográfica” realizada por el MADS con base en el estudio del IGAC.

VIII.1.21. Al respecto, el Tribunal advierte que no existe ningún tipo de justificación en relación con la línea trazada por el testigo para referenciar el lindero oriental de la reserva; es decir, entre las quebradas El Tambor y El Rincón, en tanto que las quebradas que parecen en la nueva gráfica no son colindantes ni desembocan entre sí; de tal suerte que con la nueva figura elaborada por el testigo se estarían desconociendo los linderos contenidos en la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938.

VIII.1.22. Visto lo anterior, el Tribunal concluyó lo siguiente:

“[...] Conforme a lo manifestado hasta este momento, y al no haberse allegado al proceso las pruebas por parte de los actores que permitan establecer que efectivamente los linderos graficados en la ‘materialización cartográfica’ presentada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no concuerden con los linderos que fueron establecidos en la Resolución No. 10 de 1938, serán despachas desfavorablemente las pretensiones de la demanda, señalando adicionalmente que estando el Ministerio de Medio ambiente Desarrollo Sostenible y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en mejor posición de demostrar los hechos, evidenciaron sus acciones en procedimientos técnicos; de investigación integral; metodología científica; herramientas tecnológicas y cartografía; que la reserva tiene la figura graficada en el documento denominado ‘materialización cartográfica’, sin que signifique sustracción de áreas de reserva forestal.

Finalmente debe explicarse, que independientemente de las condiciones forestales que se hubieren podido evidenciar en la Parcelación Los Morales [...] lo cierto es no existe prueba que el inmueble esté ubicado al interior de la reserva forestal protectora Dapa - Carisucio, pero en el evento de que el Ministerio de Ambiente y Desarrollos Sostenible y la CVC lo consideren necesario, podrán iniciar los trámites administrativos pertinentes que culminen con la expedición del acto administrativo correspondiente, a fin de ejercer funciones de policía administrativa a fin de proteger las áreas correspondientes [...]" .

## **IX. - FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN**

IX.1. El apoderado judicial de la parte actora interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, “[...] en consideración a la abultada trasgresión al “Principio de Congruencia” en los considerandos y la resolutive del fallo y en virtud de haberse configurado una vía de hecho en dicha providencia [...]” . Asimismo, solicitó que la misma fuera revocada, para que en su lugar se amparen los derechos colectivos invocados, aduciendo para ello las siguientes razones:

IX.2. Señaló que el Tribunal negó la confesión realizada por el MADS en el sentido de que “[...] la Reserva Forestal Protectora cerro Dapa – Carisucio, es una integración jurídica entre la Resolución N.º 10 de 1938 y el libro “Reservas Protectoras Nacionales de Colombia – Atlas Básico (2005), los cuales gozan de presunción de legalidad [...]” .

IX.3. Adujo que el Tribunal no obstante estar puesta en evidencia la prueba de la cartografía emitida en el año 2005, por el entonces Ministerio de Ambiente y el IGAC, la desestima como prueba y reconoce la “materialización cartográfica” realizada en el año 2013 por las entidades demandadas, la cual produjo una disminuida representación de la Reserva para, posteriormente, colegir que no hubo sustracción. Al respecto, la parte actora destacó lo siguiente:

“[...] el Tribunal del Valle del Cauca, pretende hacernos creer en su errático fallo que los equivocados fueron los estudios de las mismas entidades en el 2005, pero que ahora iluminados por un estudio toponímico plagado de dudas realizado en el 2001 (sic) se reduce el volumen de una gráfica, son los correctos, sin que esto constituya la modificación de una decisión en detrimento de un Área de Especial Importancia Ecológica que hace parte del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, para favorecer a un particular, Guillermo Ayala y su Parcelación Los Morales, que se construyó en detrimento de este patrimonio ambiental, sin los correspondiente permisos. Desconocer una prueba emitida por los mismos demandados, puesta en evidencia por el mismo operador judicial, es sencillamente la emisión de una “Sentencia de Vía de Hecho”, pues carece de sustento probatorio para desvirtuar la prueba anticipada que dio origen a la presente Acción Popular; además de que el fallo contiene un defecto fáctico, toda vez que no hizo una valoración del material probatorio en el mayor posible sino que la despacho restándoles su valor probatorio y aplicación en el tiempo, para caer en un ejercicio contra-evidente [...]” .

IX.4. Alegó que en virtud de que la reserva fue disminuida con la “materialización cartográfica”, el Tribunal debió aplicar el principio de precaución, el cual, según la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación, está llamado a operar antes de que se ocasione un daño y previamente a que se tenga certeza absoluta sobre la ocurrencia del mismo; es decir que la actividad que se pretenda realizar apenas tenga la virtualidad de ocasionar un daño.

IX.5. Anotó que el Tribunal de instancia desconoció que la CVC, al observar la cartografía del año 2005, evidenció que la “Parcelación Hacienda Los Morales” se encontraba ubicada al interior de la Reserva Forestal Dapa – Carisucio (Concepto Técnico nro. 058 de 2010).

IX.6. En la ampliación del recurso de apelación la parte actora consideró que varios de los considerandos de la sentencia de 6 de marzo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca pueden calificarse como erráticos y contra – evidentes. Posteriormente, se ocupó de defender la validez y vigencia de la publicación denominada: “Reservas Protectoras Nacionales de Colombia – Atlas Básico -2005”, cuyos mapas originales resultantes del estudio fueron elaborados en forma digital, a escalas 1:25.000 y 1:10.000, dependiendo de la superficie de cada reserva, utilizando cartas geográficas del IGAC, las cuales fueron copiadas con la más alta fidelidad, concluyendo que el Atlas Básico se puede considerar como el “mapa de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa – Riosucio”.

IX.7. En cuanto al “error de derecho” que ostenta la sentencia acusada, la parte actora señala que al evaluar el “mapa delimitado y publicado” en el Atlas Básico del 2005 como una simple gráfica y no como una prueba la conclusión judicial que se adoptó en dicha providencia “[...] es contraevidente por tanto constituye un “error de derecho” porque el operador judicial infirió hechos que, aplicando las reglas de la sana crítica y las normas legales pertinentes, no pueden darse por acreditados [...]” .

IX.8. De otra parte manifestó que el a quo debió tener en cuenta la jurisprudencia constitucional , que indica que las restricciones referidas a los Parques Naturales fueron fijadas con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica, se mantengan incólumes e intangibles y por lo tanto no pueden ser alteradas por la Administración, criterio aplicable “por analogía” a las Reservas Forestales Protectoras Nacionales.

IX.9. Anotó que en vista la revisión que le ordenó el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca al IGAC, sobre el documento “Análisis Lingüístico, Histórico y Geográfico de la Toponimia del Cerro Dapa en el municipio de Yumbo”, se destaca la ambigüedad y falta de consistencia del mismo, lo cual contradice la aparente mejor posición de las autoridades accionadas.

IX.10. Advirtió que resulta ligera la sugerencia realizada por Tribunal, consistente en dejar a la libre discrecionalidad del MADS y de la CVC dictar un acto administrativo para proteger las importantes áreas forestales que fueron excluidas de la Reserva y que se encuentran en la Parcelación Los Morales, como el “Bosque de Niebla” en la Parcelación Hacienda Los Morales de propiedad de Guillermo Ayala, el cual considera que “[...] constituye la génesis de este despropósito de sustraer de facto una parte de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa – Carisucio en donde se encuentra la propiedad privada para desarrollar su proyecto arquitectónico en detrimento de un Área de Especial Importancia Ecológica [...]” .

IX.11. Por último, la parte actora solicitó la revocatoria de la impugnada sentencia de primera instancia por considerarla “[...] incongruente, contraevidente y el error de derecho que entraña, para que en su lugar se protejan los derechos invocados y prevalezca el interés general [...]” .

## **X. - ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA**

## **X.1. Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC**

X.1.1. El Instituto reiteró las solicitudes propuestas en la contestación de la demanda, al igual que ratificó la idea de que las pruebas practicadas no logran desvirtuar los fundamentos utilizados en el estudio “Análisis lingüístico, histórico y geográfico de la toponimia del Cerro Dapa en el Municipio de Yumbo”; que en ningún momento desconoció, interpretó o modificó a su capricho los alcances de la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938; y que la competencia para sustraer zonas de reserva de carácter nacional se mantiene radicada en cabeza del MADS .

## **X.2. Parte actora**

X.2.1. El apoderado judicial de la parte actora se ratificó en las solicitudes contenidas en el escrito del recurso de apelación, y agregó que se le ordene a las entidades accionadas que “desestimen” la “materialización cartográfica” de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa – Carisucio realizada en el año 2013, para que, en su lugar, se siga teniendo como oficial el mapa de dicha área de especial importancia ecológica contenido en el libro “Reservas Forestales Protectoras Nacionales de Colombia – Atlas Básico” publicado en el año 2005.

X.2.2. Además de reiterar los fundamentos expuestos en los diferentes escritos presentados, el recurrente destacó que de la interpretación toponímica, lingüística y geográfica realizada por el IGAC, en relación con los límites contenidos de la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938, no procedía un mandato imperativo para el MADS que le obligase a ejecutar la “materialización cartográfica” de la Reserva Forestal Nacional Protectora del Cerro Dapa – Carisucio, especialmente, si de la sujeción a la misma podría resultar, como en este caso, una sensible e inaceptable “capitis deminutio” de la integridad territorial de la Reserva, la cual constituye un ecosistema de importancia estratégica para la conservación y protección de nacimientos de agua para el consumo doméstico de los habitantes del Corregimiento de Dapa.

X.2.3. Sostuvo que el Tribunal de instancia no valoró el estudio realizado por el testigo técnico Jorge Rubiano en el que se demuestra que el IGAC “desapareció” sin explicación la Quebrada El Rincón –cuya existencia está documentada por la CVC mediante el Concepto Técnico No. 058-2010-, así como el Cerro Dapa, el cual, de conformidad con la cartografía aportada, se encuentra ubicado como lindero entre los municipios La Cumbre y Yumbo.

X.2.4. Finalmente advirtió que se hace imperativa la aplicación del principio pro natura, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación .

## **X.3. Ministerio Público**

X.3.1. El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, mediante concepto No. 082 de 31 de julio de 2017, solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia, en tanto que, además de no lograr evidenciarse la vulneración de los derechos colectivos invocados, concluyó que la actuación desplegada por el IGAC, a solicitud del MADS para adelantar la toponimia del Cerro Dapa y de la Quebrada El Rincón, resulta adecuada y razonable desde el punto de vista técnico, toda vez que dentro del expediente se evidencia que la labor desprendida por las diferentes entidades con el objeto de establecer los límites precisos de la Reserva Forestal Protectora Cerro Dapa se motivó con proporcionalidad.

X.3.2. Es así como la agencia del Ministerio Público consideró que en virtud del acervo probatorio obrante en el expediente, la labor desempeñada por el IGAC con el fin de que el MADS realizara la delimitación del área de la Reserva Forestal Dapa – Carisucio, obedeció a un amplio y serio estudio en el cual se justificaron cada una de las labores y los resultados allí plasmados, dirigidos a determinar la ubicación de los objetos geográficos solicitados, sin que la parte demandante haya demostrado con medios de prueba técnicos oportunos, pertinentes y conducentes que la verificación de la ubicación del Cerro Dapa efectuada en el año 2012 por el IGAC y por la cual se precisó la extensión de la reserva, fuera errada.

X.3.3. En el mismo sentido, el Procurador Delegado sostuvo que el Atlas Básico del año 2005, allegado por la parte demandante, no configura una prueba veraz de los límites de la Reserva Forestal por las siguientes razones:

“[...] 1. La finalidad de dicha publicación fue “presentar información descriptiva generalizada e ilustrada sobre la localización geográfica de cada reserva, muestra representativa de paisaje y biodiversidad, importancia biofísica y problemática asociada a otros aspectos de utilidad” , 2. Dentro de la presentación del Atlas Básico se indica que “[...] siguiendo rigurosamente la delimitación descrita en el acto administrativo de creación de cada una de ellas, pero en algunos casos no fue posible efectuar este trazado con precisión debido a las deficiencias en la información toponímica contenida en las cartas topográficas”, 3. Dentro de la publicación del mapa de la Reserva Forestal Protectora Dapa, en nota de pie de página se lee: “los límites descritos en el acto de declaratoria de esta Reserva no permiten hacer una representación cartográfica estricta de la misma, en consecuencia el mapa que se presenta fue elaborado buscando interpretar los objetivos que llevaron a la autoridad competente a proteger esta región, los cuales eran la protección de la cuenca superior del río Yumbito. Por lo tanto la superficie aquí expresada corresponde a la calculada de dicho mapa” , 4. El mapa que se observa en la cartografía de la Reserva Forestal Protectora Dapa está trazado en una línea punteada o discontinua [...]” .

X.3.4. Finalmente, advirtió que en respuesta al requerimiento realizado por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante auto 195 de 2016, el IGAC señaló que el proceso de elaboración del Atlas Básico no incluyó trabajo en campo de investigación, recolección o actualización de toponimias, mientras que el informe técnico “Análisis lingüístico, histórico y geográfico de la toponimia del Cerro Dapa en el Municipio de Yumbo”, es una recopilación de trabajo de campo, análisis geográfico y lectura cartográfica, metodología que permitió que la ubicación de los objetos geográficos para la “materialización cartográfica” realizada por el MADS se realizara en una escala de 1:10.000 que es la cartografía más detallada; mientras que la que contiene el Atlas Básico de 2005 se elaboró con una escala de 1:50.000.

X.4. En esta etapa procesal, los demás sujetos procesales guardaron silencio.

## **XI. - CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **Cuestión preliminar**

De conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 1285 de 22 de enero de 2009, la Sala dispone la prelación de turno de la presente acción popular,

habida cuenta que la zona objeto de la controversia, es un área considerada de especial protección ecológica, en razón a las riquezas en materia de fauna y flora que posee y a la necesidad imperativa de preservar los recursos hídricos que hacen parte de ella; y, de manera especial, por estar dotada de un bosque de niebla. Las áreas más importantes para la vida silvestre de la zona, son las franjas de bosque de niebla ubicadas en la Reserva Forestal Nacional Cerro Dapa Carisucio que ocupan las laderas y cimas de las partes muy altas de dicho Cerro; de ahí la importancia social, ambiental y ecológica que urge la pronta resolución de la presente acción popular.

De otra parte, la prelación de turno está motivada también por el interés público que concita y su repercusión en la colectividad residente en la zona, colectiva, teniendo en cuenta que 9.976 ciudadanos del corregimiento de Dapa coadyuvaron a la presentación de la acción popular en defensa de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa – Carisucio.

## **XI. 1. Las acciones populares y su procedencia**

XI.1.1. La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten vulnerados o agraviados, o ante amenaza, peligro o daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas, o de los particulares que actúan en desarrollo de funciones públicas.

XI.1.2. La Corte Constitucional se ha pronunciado en distintas ocasiones acerca de la naturaleza de la acción popular y ha establecido que este mecanismo se caracteriza por:

“[...] (i) por ser una acción constitucional especial, lo que significa a) que es el mecanismo dispuesto por el constituyente para la protección de un grupo específico de derechos constitucionales, los derechos colectivos, b) que el legislador ordinario no puede suprimir esta vía judicial y c) que le aplican, particularmente, los principios constitucionales; (ii) por ser pública, en tanto dota a todas las personas, sin necesidad de obrar por intermedio de un apoderado judicial, de un instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión de respetar, proteger y garantizar los derechos colectivos frente a las actuaciones de autoridades o de cualquier particular; (iii) por ser de naturaleza preventiva, motivo por el cual, basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca una vulneración para que ésta proceda, pues su objetivo es ‘prevenir la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño’; (iv) por ser también de carácter restitutorio, en razón a que tiene como finalidad el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos [...]” .

XI.1.3. En relación con el carácter preventivo de las acciones populares, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado , han establecido que la prosperidad de la acción popular no depende de que exista un daño o perjuicio, pues la posibilidad de que se vulnere un derecho colectivo es razón suficiente para que el juez conceda la acción y adopte las medidas necesarias para evitar que la vulneración se presente.

XI.1.4. Según lo ha señalado la Sección en forma reiterada , los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: (i) la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en

relación con el cumplimiento de sus deberes legales , (ii) la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y (iii) la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados.

## **XI.2. Planteamiento del caso**

XI.2.1. El Ministerio de Economía de la época (1938), mediante Resolución Ejecutiva No. 10 del 09 de diciembre de 1938, declaró como Zona de Reserva Forestal un área ubicada en el Municipio de Yumbo – Valle del Cauca, conocida como la “Reserva Forestal Nacional Protectora Dapa Carisucio o Cerro Dapa Carisucio”. Dicha Resolución definió los “linderos” de la Zona de Reserva Forestal; sin embargo, se abstuvo de determinar el área de extensión de la misma y tampoco la graficó en un mapa.

XI.2.2. En el año 2005, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MADS, en coordinación con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC y Conservación Internacional – Colombia, publicaron el Atlas Básico denominado “Reservas Forestales Protectoras Nacionales de Colombia” cuya finalidad fue la “[...] presentar información descriptiva generalizada e ilustrada sobre la localización geográfica de cada reserva, muestra representativa de paisaje y biodiversidad, importancia biofísica y problemática asociada a otros aspectos de utilidad” .

XI.2.3. En la presentación de la edición se indica que “[...] siguiendo rigurosamente la delimitación descrita en el acto administrativo de creación de cada una de ellas, pero en algunos casos no fue posible efectuar este trazado con precisión debido a las deficiencias en la información toponímica contenida en las cartas topográficas”. Entre las reservas frente a las cuales no se tenía toponímica suficiente, se encontraba la Zona de Reserva Forestal Nacional Protectora Dapa Carisucio en (Vásquez, 2005), cuyos límites fueron punteados en una línea discontinua (color rosa).

XI.2.4. Mediante Oficio número 7210-2-24233 del mes de 29 de febrero de 2012, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS le manifestó al Director General del IGAC, lo siguiente:

“[...] Mediante comunicaciones 2100-E2-148585 del 28 de noviembre de 2011[ ] y 8210-E2-18547 del 17 de febrero de 2012[ ], esta Dirección lo ha requerido a fin de que nos preste la colaboración necesaria para la revisión de la alinderación de algunas Reservas Forestales Protectoras Nacionales, entre ellas la de Cerro Dapa, suministrándonos las coordenadas planas y una copia digital en formato shape, con la localización de los puntos arcifinios correspondientes.

Teniendo en cuenta que este proceso es fundamental para dar contestación a la petición elevada a este Ministerio por el ciudadano Manuel Guillermo Ayala Hernández [propietario de la “Parcelación Los Morales”, ubicada dentro de la zona rural del Municipio de Yumbo] la cual fue objeto de la acción de tutela no. 2012-00024 ante la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, quien en fallo del 17 de febrero de 2012 tuteló el derecho fundamental de petición, ordenando a este Ministerio, informar al interesado la fecha específica en que dará contestación de fondo a las peticiones, le solicito con carácter URGENTE remitir en el término de la distancia la información requerida, o en su defecto a más tardar

el 9 de abril del año en curso, lo anterior a fin de responder de fondo las peticiones del señor Manuel Guillermo Ayala Hernández y cumplir con el fallo judicial [...]” .

XI.2.5. En respuesta al oficio anterior, el Subdirector de Geografía y Cartografía del IGAC, mediante Oficio número 8002012EE2637-O1 de 8 de marzo del año 2012, se dirigió a la Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS en los siguientes términos:

“[...] Con el propósito de atender el oficio N.º 2100-2-148585 [...], de la manera más atenta le notifico que las coordenadas geográficas y planas Gauss-Kruger aproximadas de los puntos relacionados en la solicitud, se obtuvieron a partir de la cartografía análoga más antigua encontrada en el IGAC y se presentan a continuación.

De otra parte es necesario aclarar que:

1. La localización de los elementos solicitados se basó en la información disponible y no necesariamente corresponde a una señalización precisa de los mismos.
2. Debido a que la información a partir de la cual se obtuvieron estas coordenadas es cartografía análoga en las escalas 1:10 000 y 1:25 000 la precisión de la posición oscila entre los 5 y 13 metros.
3. El Cerro Dapa se identifica en dos sitios diferentes según los trabajos de clasificación de campo de 1964 y 1975 (Plancha IGAC 249-UV-D-2), por lo cual no fue posible establecer sus coordenadas y sería necesaria una comprobación en el campo.
4. Los puntos identificados como: Cerro La Cumbre, Nacimiento de la quebrada del Tambor, Desembocadura de la quebrada del Tambor en la quebrada El Rincón, Alto de El mirador, Confluencia del caño de La Loma en el caño Maizaro y Finca de Las Delicias sobre el caño Buque, no se encontraron en la clasificación de campo ni en la cartografía existente [...]” . [Resalta la Sala].

XI.2.6. Consecutivamente el MADS, mediante Oficio número. 8210-2-26263 fechado el 30 de marzo de 2012, le manifestó al Subdirector de Geografía y Cartografía del IGAC, lo siguiente:

“[...] En respuesta a la solicitud de información que realizó esta Dirección al IGAC, el Instituto envió un CD con los archivos tiff de la plancha 279-IV-D-2 donde aparecen 2 puntos con la denominación Cerro Dapa y manifiesta que no es fácil establecer a cuál hace referencia la delimitación de la reserva. De otra parte en el texto de la delimitación de la reserva se cita la quebrada El Rincón, la cual se ha ubicado de acuerdo a las planchas cartográficas solo para la cuenca del Río Arroyo Hondo.

Por lo anterior, solicitamos comedidamente se elabore un análisis de toponimia en la cuenca del río Yumbo, para que sea certificada la ubicación de los puntos relacionados anteriormente.

Teniendo en cuenta que el IGAC es la entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia, de manera respetuosa solicitamos su colaboración para que nos suministre las coordenadas planas de los puntos arcifinios que se mencionaron” . [Resalta la Sala].

XI.2.7. Finalmente, en respuesta a la solicitud inicialmente formulada por el MADS, relativa a emitir un “[...] concepto técnico de la ubicación geográfica de los puntos arcifinios de la Reserva Forestal Protectora Cerro Dapa – Carisucio [...]”, el IGAC, mediante Oficio número 8002012EE11748-O1, allegado al Ministerio el 3 de diciembre de 2012, hizo “[...] entrega del Análisis lingüístico, histórico y geográfico de la toponimia del Cerro Dapa en el municipio de Yumbo y de la cartografía actualizada con la ubicación de los objetos geográficos que hacen parte de los puntos arcifinios de la reserva [...]” .

XI.2.8. De acuerdo con la cartografía actualizada del IGAC (año 2012), el MADS procedió a efectuar la “materialización cartográfica” de la delimitación del Área de Reserva Nacional Forestal Protectora Cerro Dapa Carisucio, declarada por el entonces Ministerio de Economía, mediante la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938.

Extremo norte de la Reserva

Extremo sur de la Reserva

XI.2.9. Se tiene, entonces, que al comparar la mencionada “materialización cartográfica” con la representación gráfica publicada en el Atlas Básico “Reservas Forestales Protectoras Nacionales de Colombia” (año 2005), se observa una diferencia en el sentido de que dicha “materialización cartográfica” realizada por el MADS, no comprende una porción de territorio que sí se encontraba encerrada en la representación gráfica ilustrada en el Atlas Básico 2005.

XI.2.10. Así las cosas, se tiene que la parte actora, conformada por la Corporación para el Desarrollo Integral de Dapa - CORDAPA-; la Asociación de Usuarios de la Bocatoma N.º 4 de la Quebrada El Rincón - ACUARINCÓN-; la Fundación Ambiental “DapaViva”; la Junta Administradora de Acueducto Acuagualandayes; el Acueducto de la Vereda Medio Dapa - ACUAMEDIODAPA; y la Empresa Comunitaria de Servicios Públicos Miravalle Dapa, consideran que la diferencia de la representación gráfica de la Reserva Forestal Nacional Protectora Cerro Dapa Carisucio, surgida a raíz de la “materialización cartográfica” realizada por el MADS, basada en los análisis que le suministró el IGAC, “amenazan gravemente” los derechos colectivos invocados en la demanda, en tanto que constituye una “sustracción de facto (o de hecho)” de una extensión aproximada de 362.7 hectáreas del “área original” del Área Protegida, la cual es una zona de especial importancia ecológica, habida cuenta del bosque de niebla y los nacimientos de agua que allí se encuentran.

XI.2.11. Sumado a lo anterior, la parte actora fundamenta la afectación de los derechos colectivos alegados, en el hecho de que al “reducirse” el Área Protegida, el terreno de propiedad del ciudadano Manuel Guillermo Ayala Hernández, quedó excluido de la misma, adquiriendo, en consecuencia, habilitación para el desarrollo inmobiliario de su predio, lo cual está afectando el bosque de niebla y los nacimientos de agua que se encuentran ubicados en ese terreno.

XI.2.12. En este orden de ideas, la Sala considera que el problema jurídico a resolver en la presente acción popular, se contrae a dilucidar si el procedimiento de “materialización cartográfica” de la delimitación del área de la Reserva Forestal Protectora Nacional del Cerro Dapa Carisucio realizada por el MADS con fundamento en el informe técnico del IGAC denominado: el “Análisis lingüístico, histórico y geográfico de la toponimia del Cerro Dapa en el municipio de Yumbo”, constituye una “grave amenaza” de los derechos colectivos invocados en la demanda, en tanto desconoce los límites naturales de dicha Reserva establecidos mediante la Resolución Ejecutiva No. 10 de 9 de diciembre de 1938 y, en

consecuencia, genera la “sustracción de facto o de hecho” de una parte de la misma (362.7 hectáreas).

XI.3. Previamente a resolver el caso, la Sala considera necesario: (i) tener un panorama respecto de la regulación de las Zonas de Reserva Forestal Protectora del nivel nacional como áreas protegidas; (ii) la naturaleza jurídica y características del acto administrativo de declaratoria de la Zona de Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa Carisucio, esto es, de la Resolución Ejecutiva No. 10 de 9 de diciembre de 1938, expedida por el entonces Ministerio de Economía; para proceder, finalmente, a resolver el caso.

### **XI.3.1. De la legislación en materia de áreas protegidas**

XI.3.1.1. Como antecedente de la normativa en materia de áreas protegidas se tiene, en primer término, el Decreto 2811 de diciembre 18 de 1974 , “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”, más conocido como Código de Recursos Naturales, el cual en el Libro Segundo, intitulado: “De la propiedad, uso e influencia ambiental de los recursos naturales renovables”, más concretamente, en el Título II, se ocupa “De la actividad administrativa relacionada con los recursos naturales renovables” e introduce, a partir del artículo 45 medidas tales como la del literal que a la letra dice: “[...] e). Se zonificará el país y se delimitarán áreas de manejo especial que aseguren el desarrollo de la política ambiental y de recursos naturales. Igualmente, se dará prioridad a la ejecución de programas en zonas que tengan graves problemas ambientales y de manejo de los recursos [...]”.

En este mismo estatuto, el Título III del Libro Segundo ya citado, trata sobre el tema “Del régimen de reservas de recursos naturales renovables” y en el artículo 47, establece lo siguiente: “[...] Sin perjuicio de derechos legítimamente adquiridos por terceros o de las normas especiales de este Código, podrá declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos.// Mientras la reserva esté vigente, los bienes afectados quedarán excluidos de concesión o autorización de uso a particulares [...]”

XI.3.1.2. Por medio de la Ley 165 de 9 de noviembre de 1994, se aprobó el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", acordado el 5 de junio de 1992 en la ciudad de Río de Janeiro. Este instrumento se pactó con la finalidad de conservar “[...] la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada [...]” .

XI.3.1.3. En el artículo 2º de la ley mencionada, se estableció que “[p]or «área protegida» se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”. [Resalta la Sala].

XI.3.1.4. En virtud del referido Convenio, en lo que atañe a las áreas protegidas, el Estado colombiano se comprometió en cuanto a la “conservación in situ”, “[...] en la medida de lo posible y según proceda” , entre otros aspectos, a los siguientes: i)

establecer un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica ; ii) elaborar, cuando sea necesario, directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica ; iii) reglamentar o administrar los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible ; y iv) promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas . [Subraya la Sala].

XI.3.1.5. Mediante el Decreto compilatorio N° 1076 de 26 de mayo 2015 (el cual recoge el Decreto 2372 de 1° de julio de 2010 relativo a la creación y regulación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas), el Gobierno Nacional definió el Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP- como “[...] el conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país [...]” .

XI.3.1.6. Dicha normativa agregó que se constituyen como objetivos específicos de conservación de las áreas protegidas del SINAP, según su selección, declaración y manejo, y amparados en el marco de los objetivos generales , los siguientes:

“a) Preservar y restaurar la condición natural de espacios que representen los ecosistemas del país o combinaciones características de ellos;

b) Preservar las poblaciones y los hábitats necesarios para la sobrevivencia de las especies o conjuntos de especies silvestres que presentan condiciones particulares de especial interés para la conservación de la biodiversidad, con énfasis en aquellas de distribución restringida;

c) Conservar la capacidad productiva de ecosistemas naturales o de aquellos en proceso de restablecimiento de su estado natural, así como la viabilidad de las poblaciones de especies silvestres, de manera que se garantice una oferta y aprovechamiento sostenible de los recursos biológicos;

d) Mantener las coberturas naturales y aquellas en proceso de restablecimiento de su estado natural, así como las condiciones ambientales necesarias para regular la oferta de bienes y servicios ambientales;

e) Conservar áreas que contengan manifestaciones de especies silvestres, agua, gea, o combinaciones de estas, que se constituyen en espacios únicos, raros o de atractivo escénico especial, debido a su significación científica, emblemática o que conlleven significados tradicionales especiales para las culturas del país;

f) Proveer espacios naturales o aquellos en proceso de restablecimiento de su estado natural, aptos para el deleite, la recreación, la educación, el mejoramiento de la calidad ambiental y la valoración social de la naturaleza;

g) Conservar espacios naturales asociados a elementos de cultura material o inmaterial de grupos étnicos.

Parágrafo. En el acto mediante el cual se reserva, alindera, delimita, declara o destina un área protegida, se señalarán los objetivos específicos de conservación a los que responde el área respectiva [...]

XI.3.1.7. Además, señala que las Áreas Protegidas constituyen determinantes ambientales “[...] y por lo tanto normas de superior jerarquía que no pueden ser desconocidas, contrariadas o modificadas en la elaboración, revisión y ajuste y/o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y distritos, de acuerdo con la Constitución y la ley [...]”. En tal virtud, a las entidades territoriales les queda vedada la regulación del uso del suelo de las Áreas Protegidas que conforman el SINAP.

XI.3.1.8. Se tiene, entonces, que de conformidad con lo establecido en el Decreto 3570 de 27 de septiembre de 2011, “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible”, en su artículo 2°, además de la funciones fijadas en la Constitución y en la ley, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cumplirá la de: “[...] 13. Diseñar y formular la política, planes, programas y proyectos, y establecer los criterios, directrices, orientaciones y lineamientos en materia de áreas protegidas, y formular la política en materia del Sistema de Parques Nacionales Naturales [...]” (destaca la Sala).

#### **XI.4. De las zonas de reserva forestal nacional protectora del nivel nacional**

XI.4.1. Dentro de las distintas categorías de Áreas Protegidas que conforman el SINAP, según el Decreto 1076 de 2015 (el cual recoge el Decreto 2372 de 2010, relativo a la creación y regulación del SINAP), se encuentran las “Reservas Forestales Protectoras”, definidas como el “[e]spacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible[,], restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales [...]”.

XI.4.2. Cuando las reservas forestales alberguen ecosistemas estratégicos en la escala nacional, se denominarán Reservas Forestales Protectoras Nacionales, caso en el cual será el MADS, la entidad competente para su “reserva, delimitación, alindera, declaración y sustracción”, así como para determinar los lineamientos según los cuales las Corporaciones Autónomas Regionales deberán administrarlas .

XI.4.3. La Ley 1450 de 16 de junio de 2011, “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”, en su artículo 204, reiteró que las Áreas de Reserva Forestal Protectoras Nacionales son Áreas Protegidas y que hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Pero también agregó que “Las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrán declarar, reservar, alindera, realindera, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal. En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de

sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada [...]”.

XI.4.4. La disposición en cita advierte que las actividades que se pretendan desarrollar en las Áreas de Reserva Forestal Protectora, deben estar en consonancia con la regulación que expida el MADS sobre la materia. Especificó que este Ministerio establecerá bajo qué condiciones y medidas de manejo ambiental se pueden desarrollar dentro de tales áreas, actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y que generen beneficio social, sin que sea necesario efectuar la sustracción de las mismas.

XI.4.5. Finalmente, se ordena que “[l]as áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1o de la Ley 2ª de 1959[ ] y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la entidad que haga sus veces con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate [...]”.

XI.4.6. Esta disposición es coherente con el numeral 14 del artículo 2º de la Decreto 3570 de 2011 , en el cual se establece como una de las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la de: “[...] 14. Reservar y alinderar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales; declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento [ ]; y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado. Las corporaciones autónomas regionales en desarrollo de su competencia de administrar las reservas forestales nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, realizarán los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos para los fines previstos en el presente numeral, con base en los lineamientos establecidos por este Ministerio”. [Subraya la Sala].

XI.4.7. Adicionalmente, el artículo 16 de la regulación bajo estudio ordena que a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS le corresponde, entre otras funciones, las de “[...] 2. Proponer, con las dependencias del Ministerio y las entidades del Sector Administrativo, las políticas, regulaciones y estrategias para la creación, administración y manejo de las áreas de reserva forestal y la determinación y regulación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. 3. Rendir concepto técnico al Ministro para declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado. [...]”. [Resalta la Sala].

XI.4.8. En el mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional al precisar que la creación de reservas encuentra fundamento en el sistema normativo del ambiente, el cual parte de la Constitución Ecológica o Ambiental y es desarrollado, posteriormente, por el Legislador. Mediante Sentencia C-649 de 3 de diciembre de 1997 (M. P: Antonio Barrera Carbonell), la Corte indicó:

“[...] El derecho constitucional que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano, configura indudablemente un cometido estatal, que se cumple no solamente a través de la acción legislativa, sino de la actividad administrativa. Es decir, que cuando la Constitución impone al Estado el deber de asegurar el goce del referido derecho a las personas, indudablemente hay que entender que tal

deber pesa sobre todas las ramas del poder público. De este modo se explica que dentro de los cometidos de la administración relativos al manejo, preservación, conservación, restauración y sustitución del ambiente, se encuentra indudablemente la potestad, originada en la habilitación del legislador a aquélla, para constituir reservas, modificarlas o sustraer de ellas las áreas o zonas correspondientes [...]”. [Subraya la Sala].

XI.4.9. Ahora bien, visto que la parte actora de la acción constitucional de la referencia, acusa a las autoridades demandadas de una presunta “sustracción” del Área de Reserva Forestal Nacional Protectora Dapa Carisucio, la Sala observa que el artículo 2.2.2.1.3.9. del Decreto 1076 de 2015, advierte que cuando por razones de utilidad pública e interés social, diferentes a la conservación y mejoramiento del ambiente, “[...] se proyecten desarrollar usos y actividades no permitidas al interior de un área protegida, atendiendo al régimen legal de la categoría de manejo, el interesado en el proyecto deberá solicitar previamente la sustracción del área de interés ante la autoridad que la declaró. En el evento que conforme a las normas que regulan cada área protegida, no sea factible realizar la sustracción del área protegida, se procederá a manifestarlo mediante acto administrativo motivado rechazando la solicitud y procediendo a su archivo [...]”.

XI.4.10. La misma disposición establece que la autoridad competente para resolver la solicitud de sustracción del área de protección, deberá evaluar de manera integral y complementaria los siguientes criterios:

“[...]a) Representatividad ecológica: Que la zona a sustraer no incluya elementos de bio-diversidad (paisajes, ecosistemas o comunidades), no representados o insuficientemente representados en el sistema nacional de áreas protegidas, de acuerdo a las metas de conservación definidas;

b) Integridad ecológica: Que la zona a sustraer no permita que se mantenga la integridad ecológica del área protegida o no garantice la dinámica natural de cambio de los atributos que caracterizan su biodiversidad;

c) Irremplazabilidad: Que la zona a sustraer no considere muestras únicas o poco comunes y remanentes de tipos de ecosistemas;

d) Representatividad de especies: Que la zona a sustraer no incluya el hábitat de especies consideradas en alguna categoría global, nacional o regional de amenaza, conforme el ámbito de gestión de la categoría;

e) Significado cultural: Que la zona a sustraer no incluya espacios naturales que contribuyan al mantenimiento de zonas estratégicas de conservación cultural, como un proceso activo para la pervivencia de los grupos étnicos reconocidos como culturas diferenciadas en el país;

f) Beneficios ambientales: Que la sustracción de la zona no limite la generación de beneficios ambientales fundamentales para el bienestar y la calidad de vida de la población humana.

El acto administrativo que resuelva la solicitud de sustracción, deberá estar debidamente motivado en la descripción del análisis de los mencionados criterios. En caso de resolverse sustraer total o parcialmente el área protegida, en el acto administrativo deberá describirse claramente los límites sobre los cuales recae dicha decisión administrativa. Lo aquí dispuesto, se aplica sin perjuicio de la

necesidad de tramitar y obtener los permisos, concesiones, licencias y demás autorizaciones ambientales a que haya lugar.

Parágrafo. Lo aquí dispuesto aplicará salvo para aquellas áreas que la ley prohíbe sustraer” [...].

XI.4.11. Asimismo, la regulación en examen establece que “[e]l ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. El ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas. Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán tener en cuenta la función amortiguadora como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997[ ]”. [Resalta la Sala].

#### **XI.5. De la naturaleza jurídica y características del acto de declaratoria del área protegida - zona de Reserva Forestal Protectora Nacional del Cerro Dapa -Carisucio**

XI.5.1. Son hechos aceptados por las partes que el entonces Ministerio de Economía, mediante Resolución Ejecutiva No. 10 de 9 de diciembre de 1938, mediante la descripción de unos puntos arcifinios , declaró como Zona de Reserva Forestal un área situada en el municipio de Yumbo del departamento del Valle del Cauca , y que la misma no fue representada gráficamente en un mapa, sino hasta el año 2005 en un documento denominado “Reservas Protectoras Nacionales de Colombia – Atlas Básico” (año 2005).

XI.5.2. La resolución en comento es un acto administrativo de contenido general y abstracto , que junto con la respectiva representación gráfica del Área Protegida declarada, constituye una unidad jurídica compleja. En efecto, ante el hecho de que el Área Protegida – Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa Carisucio no fuera alinderada por el acto administrativo de creación, sino que apenas se enunciaran los objetos geográficos naturales que obraron como puntos base de referencia para la posterior delimitación de la Reserva, puede sostenerse, sin ambages, que durante mucho tiempo se estuvo ante una declaración de voluntad de la Administración inacabada o relativamente ineficaz.

XI.5.3. Es claro que si un acto administrativo declara un Área Protegida pero no define, específicamente, en un contexto geográfico, cuál es el espacio que la comprende, no se puede precisar el alcance de los efectos jurídicos que dicha manifestación de la voluntad pretende. A decir verdad, la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938 es un acto administrativo que nace a la vida jurídica con una eficacia parcial o relativa, en la medida en que tanto para los administrados como para otras autoridades estatales han debido ser evidentes los objetos geográficos comprendidos dentro del área protegida.

XI.5.4. En tal sentido, por ser área forestal protectora no se puede llevar a cabo ningún tipo de actividad humana que afecte la conservación de los objetos

geográficos que constituyen los puntos de referencia del Área de Protección, que en el presente caso serían, al tenor de la Resolución Ejecutiva citada, el Cerro Dapa, la parte respectiva del filo de la Cordillera Occidental de Los Andes; el Cerro La Cumbre; los nacimientos de las distintas aguas que caen en la Quebrada El Rincón; y los nacimientos y la propia Quebrada El Tambor, hasta su desembocadura en la Quebrada El Rincón .

XI.5.5. Más allá de los objetos geográficos indicados en la Resolución y teniendo en cuenta que el primer elemento de la noción de Área Protegida refiere a “[...] una área definida geográficamente [...]”, la ausencia de una representación cartográfica de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa Carisucio, generaba serias dudas acerca de su dimensión exacta, de su ubicación específica dentro del territorio del municipio de Yumbo y, naturalmente, del ámbito de aplicación de sus efectos jurídicos.

XI.5.6. Hasta esta apartado, la Sala considera que están esbozados los argumentos sobre los cuales se fundamenta la hipótesis de que el acto administrativo declarativo de la existencia de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa Carisucio, es decir, la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938, se completa con el mapa o la representación cartográfica respectiva, específicamente, para efectos de completar la manifestación de la voluntad de la Administración y, en consecuencia, definir, en estricto, sentido el ámbito de aplicación de los efectos jurídicos que supone el instituto Área Protegida.

XI.5.7. Sin embargo, ello no quiere decir que los mapas por medio de los cuales se intentó representar la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa Carisucio (2005 y 2012), constituyan actos administrativos autónomos, en tanto que el Área de Reserva Protectora tiene su origen en un acto administrativo previo o fundante, esto es, en la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938, máxime cuando el mismo Atlas 2005 señala que “[...] en algunos casos no fue posible efectuar este trazado con precisión debido a las deficiencias en la información toponímica contenida en las cartas topográficas” y añade que “[...] los límites descritos en el acto de declaratoria de esta Reserva no permiten hacer una representación cartográfica estricta de la misma, en consecuencia el mapa que se presenta fue elaborado buscando interpretar los objetivos que llevaron a la autoridad competente a proteger esta región, los cuales eran la protección de la cuenca superior del río Yumbito. Por lo tanto la superficie aquí expresada corresponde a la calculada de dicho mapa” , y remata señalando que en la cartografía de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa Carisucio “[...] está trazado en una línea punteada o discontinua [...]” ; lo que según la convención respectiva significa que el límite de la reserva es aproximado y no preciso.

XI.5.8. Ante tal circunstancia, el MADS le solicitó al IGAC que le prestara la “[...] la colaboración necesaria para la revisión de la alinderación de algunas Reservas Forestales Protectoras Nacionales, entre ellas la de Cerro Dapa, suministrándonos las coordenadas planas y una copia digital en formato shape, con la localización de los puntos arcifinios correspondientes [...]” . Es así como se registra en el expediente que el IGAC le remitió el “Análisis lingüístico, histórico y geográfico de la toponimia del Cerro Dapa en el municipio de Yumbo”.

XI.5.9. En tal virtud, la representación cartográfica o la “materialización cartográfica” realizada por el MADS, tuvo como propósito único y exclusivo, reflejar gráficamente la extensión y ubicación específica de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa Carisucio, atendiendo, en la medida de lo posible, lo señalado al tenor literal de las instrucciones y señalamientos contenidos en el acto

de su declaración; es decir que, para el caso bajo examen, la representación cartográfica depende en absoluto del contenido del acto administrativo que declaró la Reserva. Así pues, la representación cartográfica de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa Carisucio, viene a integrarse al acto administrativo Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938, para efectos de conformar una unidad jurídica .

XI.5.10. Vale la pena anotar que una representación cartográfica o materialización cartográfica, por sí sola, carece de capacidad jurídica para modificar los linderos de un Área Protegida declarada mediante acto administrativo. Esto se debe a que, como ya se advirtió, la pura y simple representación geográfica de un área territorial no reúne la totalidad de elementos de existencia de un acto administrativo, en consecuencia, no puede ser considerado como tal, y por lo mismo, no tendría la virtualidad de modificar un acto de dicha naturaleza.

XI.5.11. Consecuencialmente se tiene que sólo la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo que reúna la totalidad de los condicionamientos previstos en el ordenamiento jurídico, puede ejercer la atribución de “realinderar, sustraer o integrar” las Áreas Protegidas. Además, como pudo observarse en el acápite anterior, en caso de que la iniciativa provenga de los particulares, el trámite de “sustracción del área de interés” debe surtirse ante la autoridad ambiental que declaró el Área Protegida, de conformidad a lo establecido en el Decreto 2372 de 2010, recogido en el Decreto 1076 de 2015 .

XI.5.12. Adicionalmente, la unidad jurídica a la que se hizo referencia es de carácter complejo, por cuanto para su expedición se hicieron necesarios los aportes del Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” como autoridad administrativa independiente, tanto del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – entidad existente para la época de expedición del documento “Reservas Protectoras Nacionales de Colombia – Atlas Básico” (2005)-, como del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –entidad que realizó la “materialización cartográfica” de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa Carisucio en el año 2012-.

XI.5.13. De acuerdo con el acervo probatorio obrante en el expediente el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial , hoy de Ambiente y Desarrollo Sostenible , al ejercer las competencias atribuidas relativas a la delimitación, “alinderación” o “realinderación” de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa Carisucio, siempre contaron con el apoyo técnico y especializado provisto por el IGAC en el marco de sus competencias , lo cual puede observarse en la coautoría del MAVDT y del IGAC del documento “Reservas Protectoras Nacionales de Colombia – Atlas Básico” (2005).

XI.5.14. Además, en el expediente constan solicitudes elevadas por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS al IGAC, con el objeto de realizar una “materialización cartográfica” de la Reserva Forestal:

“[...]

1. Oficio nro. 2100-E2-143585 de 28 de noviembre de 2011:

“La Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio, se encuentra realizando un proceso de revisión de la alinderación de las siguientes áreas de Reserva Forestal Protectora Nacional: Cerro Dapa, en el departamento del Valle del Cauca (...); con el fin de precisar la delimitación de los

polígonos y la representación geográfica correspondiente a cada una de ellas, según lo descrito en los actos administrativos mediante los cuales fueron declaradas.

Teniendo en cuenta que el Instituto es la entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia, de manera respetuosa solicitamos su apoyo y colaboración para que nos suministre las coordenadas geográficas así como copia digital en formato shape, con la localización de los arcifinios que se relacionan a continuación para el año en referencia: Área de Reserva Forestal Protectora Nacional: Cerro Dapa. Acto administrativo: Resolución N.º 10 del 9 de diciembre de 1938 del Ministerio de la Economía Nacional. Arcifinio: Cerro de Dapa, Cerro de Carisucio, Cerro de La Cumbre, Quebrada del Rincón (pertenece a la zona de la hoya hidrográfica del río Yumbo), Nacimientos de la quebrada del Tambor y Desembocadura de la quebrada del Tambor en la quebrada El Rincón. Año: 1.938. (...)” . [Subraya la Sala].

2. Oficio nro. 8210-E2-18547 de 17 de febrero de 2012:

“En atención a que esta Dirección se encuentra revisando la alinderación de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales Cerro Dapa, en el departamento del Valle del Cauca (...), de manera respetuosa reitero la solicitud realizada al IGAC mediante la comunicación 2100-2-148585 de noviembre 28 de 2011.

Dentro de este proceso se requiere precisar la delimitación de los polígonos y la representación geográfica correspondiente a cada una de ellas, según lo descrito en los actos administrativos mediante los cuales fueron declaradas.

Teniendo en cuenta que el IGAC es la entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia, de manera respetuosa solicitamos su colaboración para que nos suministre las coordenadas planas y una copia digital en formato shape, con la localización de los puntos arcifinios que se relacionan a continuación para el año de referencia:

Área de Reserva Forestal Protectora Nacional: Cerro Dapa. Acto administrativo: Resolución N.º 10 del 9 de diciembre de 1938 del Ministerio de la Economía Nacional. Arcifinio: Cerro de Dapa, Cerro de Carisucio, Cerro de La Cumbre, Quebrada del Rincón (pertenece a la zona de la hoya hidrográfica del río Yumbo), Nacimientos de la quebrada del Tambor y Desembocadura de la quebrada del Tambor en la quebrada El Rincón. Año: 1.938. (...)” . [Subraya la Sala].

3. Oficio nro. 7210-2-24233 de 29 de febrero de 2012:

“Mediante [sendas] comunicaciones (...) esta Dirección lo ha requerido a fin de que nos preste la colaboración necesaria para la revisión de la alinderación de algunas Reservas Forestales Protectoras Nacionales, entre ellas la de Cerro Dapa, suministrándonos las coordenadas planas y una copia digital en formato shape, con la localización de los puntos arcifinios correspondientes. (...), le solicito con carácter URGENTE remitir en el término de la distancia la información requerida, o en su defecto a más tardar el 9 de abril del año en curso, lo anterior a fin de responder de fondo las peticiones del señor Manuel Guillermo Ayala Hernández y cumplir con el fallo judicial [...] .

XI.5.15. En respuesta de las solicitudes antedichas, el Subdirector de Geografía y Cartografía del IGAC informó de la existencia de algunas dificultades relacionadas con el hecho de no poder establecer algunas coordenadas y no encontrar algunos objetos geográficos en la clasificación de campo ni en la cartografía existente , por consiguiente, el MADS, mediante Oficio fechado el 30 de marzo de 2012, se dirigió

nuevamente al Subdirector de Geografía y Cartografía del IGAC en los siguientes términos:

“[...] En respuesta a la solicitud de información que realizó esta Dirección al IGAC, el Instituto envió un CD con los archivos tiff de la plancha 279-IV-D-2 donde aparecen 2 puntos con la denominación Cerro Dapa y manifiesta que no es fácil establecer a cuál hace referencia la delimitación de la reserva. De otra parte en el texto de la delimitación de la reserva se cita la quebrada El Rincón, la cual se ha ubicado de acuerdo a las planchas cartográficas solo para la cuenca del Río Arroyo Hondo.

Por lo anterior, solicitamos comedidamente se elabore un análisis de toponimia en la cuenca del río Yumbo, para que sea certificada la ubicación de los puntos relacionados anteriormente.

Teniendo en cuenta que el IGAC es la entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia, de manera respetuosa solicitamos su colaboración para que nos suministre las coordenadas planas de los puntos arcifinios que se mencionaron [...] . . [Subraya la Sala].

XI.5.16. Ante la solicitud realizada por el MADS, en el sentido de requerir un “[...] concepto técnico de la ubicación geográfica de los puntos arcifinios de la Reserva Forestal Protectora Cerro Dapa – Carisucio [...]”, el IGAC, mediante Oficio allegado el 3 de diciembre de 2012 , hizo “entrega del análisis lingüístico, histórico y geográfico de la toponimia del Cerro Dapa en el municipio de Yumbo y de la cartografía actualizada con la ubicación de los objetos geográficos que hacen parte de los puntos arcifinios de la reserva”. Con base en este documento, el MADS procedió a efectuar la “materialización cartográfica” de la delimitación del Área de Reserva Forestal Protectora Dapa Carisucio.

XI.5.17. Una vez revisadas las pruebas allegadas al proceso se concluye que la declaratoria de área de reserva natural contenida den la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938 expedida, en su momento, por el entonces Ministerio de Economía, la cual se complementa con la “materialización cartográfica” realizada por el MADS en el año 2012 frente a dicha Reserva, no es un acto administrativo totalmente autónomo e independiente, pues como se pudo constatar, dicha materialización tuvo como fundamento, estudios técnicos especializados provistos por un órgano administrativo distinto al ente ministerial, como lo es el IGAC; de allí que pueda colegirse la naturaleza compleja del acto administrativo controvertido.

## **XII. RESOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO**

XII.1. Del presunto desconocimiento de los límites naturales del área protegida Reserva Forestal Protectora Nacional Cerro Dapa Carisucio y la consecuente “sustracción” de una parte de dicha Reserva

XII.1.1. El Área Protegida – Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa Carisucio fue declarada mediante la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938. Este acto administrativo no precisó cuáles eran los límites de la Reserva.

XII.1.2. En el año 2005 el MADS con la colaboración del IGAC y la entidad Conservación Internacional – Colombia, publicó el Atlas Básico “Reservas Protectoras Nacionales de Colombia”, el cual contiene una información descriptiva

generalizada e ilustrativa sobre la localización geográfica de cada una de las reservas protectoras nacionales, las muestras representativas de paisaje y biodiversidad de las mismas, la importancia biofísica y problemática asociada, incluido el diseño de mapas de tales reservas, como la que en esta ocasión ocupa la atención de la Sala.

XII.1.3. En el caso de la Reserva Forestal Protectora Nacional Cerro Dapa Carisucio, se buscaba “[...] interpretar los objetivos que llevaron a la autoridad competente a proteger esta región, los cuales eran la protección de la cuenca superior del río Yumbito [...]”, con la anotación reiterada, de que los límites no eran precisos dado que la “[...] declaratoria de esta Reserva no permiten hacer una representación cartográfica estricta de la misma [...]” .

XII.1.4. Así las cosas, desde este momento, podría inferirse que quedó conformada la unidad jurídica compleja de la que se habló en el capítulo anterior, es decir, de un acto administrativo completo en lo que refiere a la precisa manifestación de la voluntad de la Administración encaminada a definir un espacio geográfico concreto como Área Protegida y, en consecuencia, con plena validez y eficacia.

XII.1.5. Sin embargo, dicha unidad jurídica compleja sería modificada o ajustada por el MADS, con ocasión de la “materialización cartográfica” elaborada en el año 2012, la cual tuvo como fundamento el “Análisis lingüístico, histórico y geográfico de la toponimia del Cerro Dapa en el municipio de Yumbo”, aportado por el IGAC. En otras palabras, el acto administrativo complejo de declaratoria de zona de reserva protegida Reserva Forestal Protectora Nacional Cerro Dapa Carisucio, estaría integrado, desde el año 2012, por la Resolución Ejecutiva No. 10 de 9 de diciembre de 1938 y por la “materialización cartográfica” aludida.

XII.1.6. Para fundamentar tal aserto, la Sala advierte, en primer lugar, que el MADS es la autoridad ambiental competente para modificar las Áreas Protegidas – Reservas Forestales Protectoras Nacionales, toda vez que el Decreto 3570 de 2011 , en su artículo 2º indica que son funciones de ese Ministerio, entre otras, la de “[...] declarar, reservar, alinderrar, realinderrar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales (...)” .

XII.1.7. En el mismo sentido, y como se anotó anteriormente, el artículo 2.2.2.1.3.9. del Decreto compilatorio 1076 de 2015, estableció un trámite para llevar a cabo la el trámite denominado “sustracción de Áreas Protegidas”. Esta competencia, para el caso concreto, se traduce en que el MADS está autorizado para modificar el contenido del acto administrativo que declaró la existencia de la Reserva Forestal Protectora Dapa Carisucio; luego entonces, con mayor razón, tiene competencia para modificar la representación cartográfica correspondiente, habida cuenta de su carácter totalmente accesorio frente a la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938.

XII.1.8. En este punto, debe aclararse que la modificación de la voluntad de la Administración no constituye per se la manifestación de una ilegalidad o de algún tipo de transgresión de los derechos de los administrados. Antes, por el contrario, resulta apenas natural que los actos de la Administración estén en permanente actualización de conformidad con las necesidades que demanda la realidad social. Esto no es más que una consecuencia inherente a la función administrativa , la cual, además de ser desarrollada por el Estado dentro del marco del ordenamiento jurídico preestablecido , precisamente debe propender por la realización constante de los fines esenciales del mismo .

XII.1.9. En segundo lugar, se hace necesario señalar que el acto mediante el cual se realizó la “materialización cartográfica” de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa Carisucio (2012), no se expidió en el marco del trámite de “sustracción de Áreas Protegidas” previsto en el artículo 2.2.2.1.3.9. del Decreto 1076 de 2015. En efecto, al estudiar los Oficios fechados los días 28 de noviembre de 2011 y 17 y 29 de febrero de 2012, se puede constatar que mediante ellos, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS, le solicitó al IGAC que le suministrara las coordenadas y la localización de cada uno de los puntos arcifinios de la Reserva Forestal Protectora Nacional Cerro Dapa - Carisucio, listados en la Resolución No. 10 de 1938, con el fin de llevar a cabo un proceso de “revisión de la alinderación” del Área Protegida señalada.

XII.1.10. Además, en el Oficio de 29 de febrero de 2012, obra una nota adicional de “urgencia” que alude a la necesidad del MADS, de que le fueran remitidas las coordenadas y localización de los puntos arcifinios de la Reserva Forestal, “[...] al término de la distancia [...]”, por cuanto eran necesarios para darle cumplimiento a una orden judicial consistente en contestar una petición elevada por el ciudadano Manuel Guillermo Ayala Hernández consistente en que “[...] se solicitara al IGAC la confirmación de las coordenadas de la ubicación del Cerro Dapa, de acuerdo con la plancha cartográfica 279-IV-D-2, de esa misma entidad y que además se especificaran las coordenadas de la cuenca hidrográfica del Río Yumbo y de Arroyohondo y la parcelación hacienda Los Morales [...]” . [Resalta la Sala].

XII.1.11. Se tiene entonces, que una vez allegados al MADS los estudios realizados por el IGAC, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS, mediante Oficio nro. 8210-E2-7354 de 3 de abril de 2013 , le informó al ciudadano Manuel Guillermo Ayala Hernández, lo siguiente:

“[...] En atención a la petición elevada a este Ministerio con oficios 4120-E1-145912 y 4120-E1-146120 de noviembre de 2011; en cumplimiento del fallo de acción de tutela del 17 de febrero de 2012 de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali que tuteló el derecho fundamental de petición, ordenando a este Ministerio resolver de fondo su solicitud o en su defecto informar al interesado la fecha en la que lo hará, le manifestamos lo siguiente; y teniendo en cuenta que la información suministrada por usted mediante radicado N.º 4120-E1-7354 de 8 de marzo de 2013, se procede a dar respuesta a su solicitud [...].

Teniendo en cuenta la información enviada por el IGAC y la información suministrada por el señor Guillermo Ayala, correspondiente a mapa de localización parcelación hacienda Los Morales, del plan básico de ordenamiento Territorial Acuerdo N.º 028 de 2001, a escala 1:10000. Se establece que el área presentada por el señor Ayala en el mapa enviado, no se encuentra al interior de la reserva forestal protectora Dapa-Carisucio [...]” . [Resalta la Sala].

XII.1.12. Se concluye, entonces, que ni la “materialización cartográfica” del Área Protegida realizada por el MADS en el año 2012, ni la comunicación del MADS al ciudadano Manuel Guillermo Ayala Hernández, son actos administrativos expedidos en el marco del trámite de “sustracción de Áreas Protegidas” previsto en el Decreto 1076 de 2015, por cuanto, como se observó, sus contenidos se enfilan, respectivamente, hacia la realización de un proceso de “revisión de la alinderación” de la Reserva Forestal Protectora Nacional Cerro Dapa Carisucio, y (en consecuencia) determinar si la parcelación “Hacienda Los Morales” se encontraba o no ubicada dentro de dicha Área Protegida.

XII.1.13. Adicionalmente, en la audiencia de testimonios practicada el 14 de diciembre de 2016, la testigo Natalia Gómez, bióloga de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, al preguntársele sobre si la "[...] redefinición técnica de área y linderos realizada por el IGAC implica una sustracción de facto del área de la reserva forestal que Colombia tuvo alguna vez [...]", respondió:

"[...] No, igual estos son temas, términos jurídicos, pero esto el Ministerio lo denomina una materialización de límites, porque lo que hizo fue una corrección, o sea, por donde tenía que ir el límite que es un cerro, no recuerdo el nombre, digamos que estaba en un sitio y con la nueva visita del IGAC, ese cerro no estaba allí sino acá, entonces el límite se corre, no es una sustracción, en una sustracción sí lo que se hace es que se elimina, se quita un pedazo de la reserva por motivos diferentes, puede ser por una obra de interés público, porque hay que hacer una carretera, una cosa de este estilo, en este caso hubo una materialización de los límites, una corrección de los límite originalmente establecidos [...]" [Resalta la Sala].

XII.1.14. En tercer lugar, la "materialización cartográfica" de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa Carisucio realizada en el año 2012 por el MADS, se trató de un procedimiento de ajuste o modificación de la unidad jurídica compleja acto administrativo Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938, pero no en lo relacionado a su competencia de "realinderar" o modificar las dimensiones de las áreas de reserva forestales nacionales, sino, específicamente, en lo que tiene que ver con la correspondiente representación cartográfica del Área Protegida.

XII.1.15. En conclusión, el procedimiento de "revisión de la alinderación" de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa Carisucio, que derivó en la "materialización cartográfica" del año 2012, era necesario para efectos de fijar, en forma precisa, el ámbito de protección de la Reserva Forestal en estudio y en ningún caso tuvo como propósito modificar los límites o la dimensión de la Reserva o sustraer parte de la misma, sino rectificar, precisar, ajustar o puntualizar dónde se ubicaban, con exactitud, sus límites.

XII.1.16. Por lo anteriormente expuesto, no tiene vocación de prosperidad la primera pretensión de la demanda de acción popular la cual al tenor literal solicita:

"[...] a. Se declare que mediante la denominada "materialización cartográfica" de los linderos de la Reserva Forestal Protectora Nacional CERRO DAPA-CARISUCIO realizada por el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, MADS., se redujo en TRESCIENTOS SESENTA Y DOS PUNTO SIETE (362.7) Hectáreas el área de la RFPN establecida mediante Resolución 10 del 9 de diciembre de 1938 (Diario Oficial de la República de Colombia No. 23987, 1939) proferida por el Ministerio de Economía de la época, que en la práctica constituye una sustracción de facto de su área original, estimada en MIL CUARENTA Y SIETE PUNTO CINCO (1047.5) hectáreas; [...]"

XII.2. De la representación cartográfica del Atlas Básico 2005 "Reservas Forestales Protectoras Nacionales de Colombia".

XII.2.1. El Atlas Básico 2005 "Reservas Forestales Protectoras Nacionales de Colombia", es una de las pruebas en las fundamenta su demanda la parte actora: Frente a dicha publicación se presentan serios reparos acerca de la representación cartográfica de la Reserva Forestal Protectora Nacional del Cerro Dapa Carisucio, como procede a explicar la Sala:

XII.2.1.1. El Prólogo del Atlas mencionado advierte que “[l]a publicación presenta información descriptiva generalizada e ilustrativa sobre la localización geográfica de cada reserva, muestras representativas de paisaje y biodiversidad, importancia biofísica y problemática asociada, entre otros aspectos los cuales serán de utilidad para el conjunto de entidades gubernamentales y no gubernamentales, así como para diferentes organizaciones comunitarias que integran el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y para el público en general [...]” .

XII.2.1.2. Asimismo, en la “presentación” de la publicación se pone de presente que “[...] para muchas de estas reservas no se tenía noción clara de su existencia y ubicación debido a la carencia de cartografía adecuada y en consecuencia este trabajo, principalmente cartográfico, constituye un paso esencial para avanzar en la planificación y diseño de acciones de manejo [...]” .

XII.2.1.3. Registra además la publicación las siguientes consideraciones:

“[...] Los mapas originales resultantes de este estudio fueron elaborados en formato digital, a escalas 1:25.000 y 1:10.000, dependiendo de la superficie de cada reserva. Para ello se utilizaron las cartas geográficas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, las cuales fueron copiadas con la más absoluta fidelidad, de tal forma que los eventuales vacíos de información o imprecisiones cartográficas que puedan encontrarse en los mapas que aquí se presentan corresponden a su vez a las contenidas en nuestra cartografía oficial.

Para algunas reservas no fue posible elaborar mapas debido a que se encuentran localizadas en zonas del país para las que no se dispone de cartografía básica IGAC a escalas apropiadas y en consecuencia se optó por delimitar estas áreas sobre fotografías aéreas o imágenes de satélite.

Los polígonos que definen las diferentes reservas se dibujaron siguiendo rigurosamente la delimitación descrita en el acto administrativo de creación de cada una de ellas, pero en algunos casos no fue posible efectuar este trazado con precisión, debido a deficiencias en la información toponímica contenida en las cartas geográficas, o a las inconsistencias que en algunos casos presenta la descripción de los límites, especialmente en lo que tiene que ver con la definición de rumbos y distancias. Cuando se presentaron estas circunstancias se optó por trazar el límite con una línea discontinua.

[...]

La extensión citada para cada reserva se calculó a partir de los mapas elaborados mediante el uso del programa ArcView, encontrándose en la mayoría de los casos diferencias, respecto a la superficie señalada en los actos administrativos de creación [...]”.

XII.2.1.4. Teniendo presente las aclaraciones previas del Atlas Básico 2005, a folio 20 de dicha publicación, se encuentra la representación gráfica de la Reserva Forestal Protectora Nacional Cerro Dapa Carisucio y lo primero que salta a la vista es que no está definida con una línea continua, sino con una línea punteada o discontinua, lo que al tenor de la convención respectiva significa que se trata de un “límite aproximado de la Reserva”; o, en otras palabras, que sus límites no son exactos. De conformidad con la presentación del documento, este tipo de imprecisiones se debe a que existen deficiencias en la información toponímica contenida en las cartas geográficas o a posibles inconsistencias de la descripción de los límites.

XII.2.1.5. Finalmente, la Sala destaca que en el folio 21 del Atlas Básico 2005 se suscribió una nota que dice: “[l]os límites descritos en el acto de declaración de ésta Reserva, no permiten hacer una representación cartográfica estricta de la misma. En consecuencia el mapa que se presenta fue elaborado buscando interpretar los objetivos que llevaron a la autoridad competente a proteger esta región, cuales eran la protección de la cuenca superior del Río Yumbito. Por lo tanto, la superficie aquí expresada corresponde a la calculada de dicho mapa [...]”.

XII.2.1.6. Una vez analizado el contenido del Atlas Básico “Reservas Forestales Protectoras Nacionales de Colombia” - 2005, la Sala concluye lo siguiente: i) los límites de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa Carisucio descritos de forma literal en la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938, no permitieron hacer una representación cartográfica estricta de la misma, ya sea porque había deficiencias en la información toponímica contenida en las cartas geográficas o por posibles inconsistencias de la descripción de sus límites; en consecuencia, ii) el MAVDT se vio en la necesidad de graficar unos límites aproximados de la Reserva Forestal, tratando de interpretar la intención que se buscaba con su expedición, como era la protección de la cuenca superior del río Yumbito. De lo anterior se colige, iii) que la representación cartográfica estudiada no solamente era susceptible de ser modificada, ajustada o precisada en el sentido delimitarla con mayor exactitud, sino que ello era necesario para puntualizar el ámbito territorial de la eficacia del acto administrativo expedido en 1938.

XII.3. Del estudio “Análisis lingüístico, histórico y geográfico de la toponimia del Cerro Dapa en el Municipio de Yumbo” como fundamento de la “materialización cartográfica” de la Reserva Forestal Protectora Nacional Cerro Dapa-Carisucio

XII.3.1. Como bien se ha resaltado en el presente proveído, el MADS inició un proceso de “revisión de la alinderación” de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa Carisucio y, para el efecto, solicitó al IGAC que le suministrara las coordenadas y la localización de cada uno de los puntos arcifinios de la Reserva, señalados en la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938. En respuesta de tal petición, el Subdirector de Geografía y Cartografía del IGAC, informó:

“[...] Con el propósito de atender el oficio N.º 2100-2-148585 (...), de la manera más atenta le notifico que las coordenadas geográficas y planas Gauss-Kruger aproximadas de los puntos relacionados en la solicitud, se obtuvieron a partir de la cartografía análoga más antigua encontrada en el IGAC y se presentan a continuación.

De otra parte es necesario aclarar que:

1. La localización de los elementos solicitados se basó en la información disponible y no necesariamente corresponde a una señalización precisa de los mismos.

(...).

3. El Cerro Dapa se identifica en dos sitios diferentes según los trabajos de clasificación de campo de 1964 y 1975 (Plancha IGAC 249-UV-D-2), por lo cual no fue posible establecer sus coordenadas y sería necesaria una comprobación en el campo.

4. Los puntos identificados como: Cerro La Cumbre, Nacimiento de la quebrada del Tambor, Desembocadura de la quebrada del Tambor en la quebrada El

Rincón, Alto de El mirador, Confluencia del caño de La Loma en el caño Maizaro y Finca de Las Delicias sobre el caño Buque, no se encontraron en la clasificación de campo ni en la cartografía existente [...]” .

XII.3.2. Ante la dificultad planteada, el MADS le manifestó al Subdirector de Geografía y Cartografía del IGAC, lo siguiente:

“[...] En respuesta a la solicitud de información que realizó esta Dirección al IGAC, el Instituto envió un CD con los archivos tiff de la plancha 279-IV-D-2 donde aparecen 2 puntos con la denominación Cerro Dapa y manifiesta que no es fácil establecer a cuál hace referencia la delimitación de la reserva. De otra parte en el texto de la delimitación de la reserva se cita la quebrada El Rincón, la cual se ha ubicado de acuerdo a las planchas cartográficas solo para la cuenca del Río Arroyo Hondo.

Por lo anterior, solicitamos comedidamente se elabore un análisis de toponimia en la cuenca del río Yumbo, para que sea certificada la ubicación de los puntos relacionados anteriormente.

Teniendo en cuenta que el IGAC es la entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia, de manera respetuosa solicitamos su colaboración para que nos suministre las coordenadas planas de los puntos arcifinios que se mencionaron [...]” . [Resalta la Sala].

XII.3.3. En respuesta a dicha solicitud, el IGAC hizo “entrega del análisis lingüístico, histórico y geográfico de la toponimia del Cerro Dapa en el municipio de Yumbo y de la cartografía actualizada con la ubicación de los objetos geográficos que hacen parte de los puntos arcifinios de la reserva” . De este análisis, la Sala resalta los siguientes aspectos:

XII.3.4. En lo referente a la quebrada El Rincón, el IGAC, con base en la plancha nro. 279-IV-D-2, a escala 1:10.000 de 1943, pudo identificar varios objetos geográficos, entre ellos la “[...] quebrada del Rincón, cuerpo de agua diferente al Registrado en la Resolución 10 de 9 de diciembre de 1938 que define la reserva forestal y la quebrada Arroyohondito [...]”.

“En concordancia con las diferentes fuentes de información anteriormente descritas, se establece que los elementos geográficos mencionados en la Resolución 10 del 9 de diciembre de 1938 que se encuentran en la cartografía oficial IGAC año 1943, son el Cerro Dapa y la quebrada del Tambor. La quebrada del Rincón se identifica en la cartografía oficial del año 1943 y en la cartografía del año 2008 aparece registrada como quebrada Dapa afluente del Río Arroyo Hondo, quizá la construcción social de referentes geográfico – culturales asociados con el nombre del Cerro Dapa, generaron la referencia de esta quebrada con el nombre Dapa. Esta quebrada del Rincón es otro cuerpo de agua diferente al registrado en la Resolución 10 del 9 de diciembre de 1938 que define la reserva forestal [...]” .

XII.3.5. De otro lado, el IGAC constató que “[...] según la clasificación de campo realizada en el año 1964, a partir de las fotografías aéreas de 1961, y la clasificación de

1975 sobre las fotografías aéreas del año 1974, el Cerro Dapa se localiza en dos puntos diferentes, esto indica una inconsistencia en el registro de la información y la duplicidad del nombre geográfico Cerro Dapa en dos lugares [...]” .

“[...] Un objeto geográfico localizado en la cartografía de 1943 a escala 1:10.000, esta unidad corresponde con una geoforma de base alargada que hace parte de la Cordillera Occidental, la cima se encuentra relativamente estrecha, elongada en sentido SW-NE alcanza los 2.125 m de altitud y está flanqueado por vertientes desde suaves hasta moderadas. Se evidencia que el Cerro Dapa está localizado sobre la línea divisoria de las vertientes del Pacífico y del Río Cauca, además el registro de la cartografía tiene cercanía con la fecha de resolución de la reserva en 1938. (...).

El otro objeto geográfico se ubica en la cartografía del año 1975, este objeto corresponde con una geoforma que exhibe una base amplia entre circular y triangular, la cima bien diferenciada, es una estribación de la Cordillera Occidental que alcanza los 2.200 m de altitud; cuyo territorio corresponde a la Cuenca del Río Cauca, situado en una zona con condiciones climáticas menos húmedas que el anterior y donde la presencia de este tipo de vegetación de selva húmeda tropical es deficiente porque en la actualidad es una zona intervenida por acciones antrópicas [...].

XII.3.6. Ante esta dificultad el IGAC, a finales del mes de junio de 2012, decidió conformar una comisión de campo integrada por funcionarios del MADS, la CVC y el IGAC, con el objeto de realizar una exploración de los objetos citados en la Resolución e indagar con las personas con mayor tiempo presente en el lugar, el nombre geográfico Dapa y su ubicación.

XII.3.7. En el trabajo de campo el IGAC encontró que la mayoría de habitantes entrevistados (13 personas), eran “foráneos” y que no respondían con la cultura propia de la zona y la época en la que se estableció la territorialidad de la Reserva. De tales personas sólo dos tuvieron claridad de la ubicación del Cerro Dapa, pero sus dichos no coincidían. Es así como mientras que la afirmación de la ubicación del objeto geográfico ofrecida por el ciudadano entrevistado, Apolinar Galindez concordaba con la cartografía de 1975, la referencia ofrecida por el otro ciudadano entrevistado, Sandalio Cadena Rodríguez, correspondía con la cartografía de 1943. En tal virtud no fue posible determinar en terreno (en campo) la identidad y ubicación clara del Cerro y el topónimo Dapa .

XII.3.8. No obstante lo anterior, el IGAC, con base en la literalidad de la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938, resolvió que la ubicación del Cerro Dapa era la que correspondía con la indicada en la cartografía del año 1975, en la siguiente forma:

“[...] Teniendo en cuenta la descripción literal de la resolución de la reserva, se puede inferir que el Cerro Dapa localizado en la cartografía del año 1975 corresponde con la declaración de la reserva que dice: “... del Cerro Dapa, se sigue por la estribación hacia arriba, hasta encontrar la Cordillera Occidental de los Andes...”, este cerro corresponde a un estribación de la Cordillera Occidental que se conecta con la línea divisoria de las vertientes del Pacífico y del Río Cauca, elongación principal de la Cordillera Occidental y que hace parte de la Cordillera de Los Andes, en la actualidad este cerro es conocido como de las Antenas.

(...).

En la cartografía a escala 1:10.000 del año 1943 aparecen los nombres geográficos: el cerro Carisucio como Alto de Carisucio, nombre que identificó al cerro anteriormente, igualmente el cerro Dapa y la quebrada del Tambor; igualmente se localiza un objeto geográfico identificado como cuchilla de Dapa. Estos nombres perdieron vigencia [ ] en la cartografía inicial, situación que generó dificultad en el momento de realizar el reconocimiento de los linderos de la reserva establecida por la Resolución. En la cartografía a escala 1:25.000 del año 1997, se fotoidentificó a partir de los otros objetos geográficos, el cerro Carisucio, la quebrada del Tambor y el cerro La Cumbre, los cuales fueron reconocidos por los pobladores e identificados en la visita de campo [...] . [Subraya la Sala].

XII.3.9. Ahora bien, se registra en el expediente que mediante el auto interlocutorio N.º 409” de 11 de noviembre de 2015 , el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca decretó como prueba la revisión del “Análisis lingüístico, histórico y geográfico de la toponimia del Cerro Dapa en el Municipio de Yumbo”, con el objeto de que el IGAC ratificara, aclarara, precisara y se pronunciara frente a cada una de las objeciones que se le hacían al mismo, así como determinar sus posibles inconsistencias.

XII.3.10. En respuesta al requerimiento del Tribunal de instancia, el IGAC, mediante memorial allegado el 28 de enero de 2016, aportó la revisión del estudio “Análisis lingüístico, histórico y geográfico de los objetos geográficos que delimitan la Reserva Forestal Protectora Nacional Cerro Dapa – Carisucio” . Revisado el contenido del referido documento, la Sala procede a destacar los siguientes aspectos:

XII.3.11. El IGAC aclaró que, técnicamente, el proceso de análisis de la toponimia consistió “[...] en la recolección de los nombres y no en la asignación de los mismos en su calidad de institución encargada de elaborar la cartografía oficial del país [...]” .

XII.3.12. Recalcó que el informe es el resultado de un proceso que metodológicamente se enmarcó en una investigación integral elaborada por un grupo interdisciplinario de profesionales, el cual, para la etapa de verificación en campo, contó con el apoyo de funcionarios del MADS y de la CVC.

XII.3.13. Indicó que dicha investigación involucró documentos fotográficos y cartográficos de distintas fechas y escalas, la consulta a documentos históricos, lingüísticos y geográficos, las referencias bibliográficas que son citadas en el texto y la verificación en campo de los aspectos en cuestión: la localización y el nombre del punto arcifinio.

XII.3.14. Precisó que el análisis incluyó cinco partes, a saber: i) un estudio cartográfico ; ii) un análisis lingüístico de los términos Yumbo, Cerro y Dapa ; iii) antecedentes etnohistóricos de la zona ; iv) contexto geográfico de la zona ; y v) el análisis geográfico que integra los anteriores temas .

XII.3.15. El IGAC anotó, además, que la clasificación de campo ha evolucionado metodológicamente de acuerdo con los avances de la ciencia y la tecnología, y en tal sentido señaló lo siguiente:

“[...] De la anotación de la nomenclatura sobre las fotografías aéreas que se hizo desde los inicios de la entidad, se ha avanzado paulatinamente hacia la localización e identificación de entidades geográficas con el uso de GPS y de

manera documentada en formatos diligenciados con identificación de las fuentes personales y documentales consultadas.

La clasificación de campo incluye dos labores principalmente:

- Georreferenciar: consiste en definir de manera absoluta, en términos de coordenadas planas o geográficas, la existencia y ubicación en el espacio físico de una entidad u objeto geográfico, de carácter natural o cultural.
- Clasificación de campo: es en esencia capturar información en campo para clasificar, actualizar, validar y verificar los nombres geográficos de las entidades geográficas.

De manera que el uso de la tecnología de geoposicionamiento por satélite – GPS y la investigación directa mediante consulta a la comunidad son los dos métodos aplicados desde hace algunas décadas por la entidad. Aspecto que garantiza la precisión tanto en la localización como en la denominación de los objetos geográficos.

Así fue esta la labor técnica adelantada en el año 2012 por el IGAC, respecto de los puntos arcifinios que enuncia la Resolución 10 de 1938 [...]” .

XII.3.16. Adicionalmente, el IGAC consideró oportuno señalar que los nombres geográficos se originan en el territorio y se derivan de procesos sociales, culturales e históricos, y que registran con el paso del tiempo dinámicas de cambio. Explicó que es posible encontrar que la denominación dada en una época cambia por otra o incluso es frecuente encontrar varios nombres usados por la comunidad para una misma entidad geográfica. Es el caso del Cerro Las Antenas, cuya denominación se motiva, según la versión de los entrevistados en la zona, en la instalación de numerosas antenas en la cima del Cerro originalmente denominado Dapa .

XII.3.17. El IGAC aseguró en su informe que al análisis cartográfico y el trabajo de campo se sumó el análisis geográfico, orientado éste a la interpretación de la configuración del relieve, con base en la verificación y análisis en terreno y el conocimiento de las condiciones tectónicas y geomorfológicas analizadas para la región teniendo como centro el Cerro Dapa, y al respecto señaló:

“[...] En este sentido, con base en la descripción presentada en el contexto geográfico de la región en el informe técnico (...), se ratifica que en escala general, este cerro hace parte de la formación cordillerana de Los Andes, que por la tectónica de placas, la orogénesis y los cambios climáticos ocurridos en el continente se formó la red hidrográfica que generó procesos de disección[ ], denudación y movimientos en masa, lo cual contribuyó a la formación del relieve actual y en proceso de cambio continuo por muchos agentes. Esta dinámica expuesta dio origen a las cordilleras [ ] entre ellas la occidental y ramales o estribaciones de las mismas.

A escala local de análisis, el Cerro Dapa, está ubicado en una estribación de la Cordillera Occidental. En este punto se coincide con la descripción de la Resolución 10 de 1938. El concepto de estribación usado por el IGAC, es “Ramal corto de montañas que se forma a uno u otro lado de la cordillera” [ ]. De otra parte, en el análisis de las formas del relieve y la interpretación de la existencia y localización del cerro, se tuvo en cuenta la definición: “una elevación del terreno aislada, en la que las pendientes divergen en todos los sentidos a partir de la cima

y su posición está relacionada con la disección fluvial y/o por la influencia de la estructura (litología y tectónica)” (...). Estos dos conceptos aproximaron a la localización por la forma en que el Cerro Dapa se sitúa a un costado con respecto a la línea de elevaciones que demarca la cordillera en este lugar.

Soportado en estos conceptos, el análisis geográfico, la lectura cartográfica y la verificación en campo, llevó a descartar la localización del Cerro Dapa que registra la cartografía del año 1943 pues la forma del relieve, la mayor altitud y la divisoria de aguas indican la formación de una cuchilla[ ] más que de un cerro.

Por el contrario, con estos mismos criterios, la forma del Cerro es clara tanto por la disposición de las curvas de nivel y la altura de 2.200 metros sobre el nivel del mar, en el lugar de localización que representa la cartografía del año 1976 [...]”.

XII.3.18. Seguidamente, el IGAC ilustró una imagen en la cual se indica la “correcta” representación del Cerro Dapa. “Esquema cartográfico del Cerro Dapa, el cual está ubicado hacia el oriente de la Cordillera Occidental como una estribación de la misma” .

XII.3.19. Por último, el IGAC adujo que para la realización del análisis de los topónimos de la Reserva Forestal Protectora del Cerro Dapa Carisucio utilizó la cartografía más detallada disponible, elaborada en escala 1:10.000, con lo cual se garantizó la precisión de la localización e identificación de los objetos geográficos en el territorio, especialmente del Cerro Dapa.

XII.3.20. Por el contrario, se indicó que la representación cartográfica de la Reserva Dapa Carisucio contenida en la segunda edición del Atlas Básico de Reservas Forestales Protectoras de Colombia del año 2005, no goza de la precisión del análisis realizado en el año 2012, toda vez que la cartografía está a una escala 1:50.000.

XII.3.21. Finalmente, el informe concluye lo siguiente:

“[...] Lo expuesto permite concluir que el IGAC con soporte técnico elaboró el análisis toponímico y que no existe en él interpretación errada. Lo que se extrae del informe es que la localización del cerro tiene ambigüedad en la representación cartográfica de los años 1943 y 1976, pero con la verificación efectuada en el año 2012 la entidad certifica en los documentos oficiales la localización e identificación actual.

De otra parte, el informe es claro en cuanto a qué indica la dificultad en el reconocimiento de los puntos arcifinios mencionados en la Resolución 10 de 1938, argumentando que algunos nombres perdieron vigencia en la cartografía oficial e identifica en la zona de la RFPN la movilidad de población, la dinámica e intercambio cultural en su historia y la actualidad, lo cual respalda los cambios de los nombres en el territorio y la adopción de nuevas denominaciones motivadas por la cotidianidad. En este sentido y como resultado del estudio\* el IGAC entrega la representación de la realidad en el territorio.

La conclusión en este proceso de revisión para atender la solicitud del Tribunal Contencioso Administrativo, de acuerdo con expuesto hasta aquí, es que el análisis elaborado por el IGAC siguió los lineamientos técnicos adecuados para el objetivo.

Se ratifica la localización del cerro Dapa, acorde con la versión de la cartografía del año 1976, plancha cartográfica número 279 IV D 2 a escala 1:10.000. También se reitera la denominación reciente dada por la comunidad como cerro Las Antenas [...]” .

XII.4. De las aclaraciones solicitadas por la parte actora, frente al estudio realizado por el IGAC

XII.4.1. Una vez el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca ordenó correr traslado a las partes para que manifestaran sus inquietudes frente al informe de revisión del estudio “Análisis lingüístico, histórico y geográfico de los objetos geográficos que delimitan la Reserva Forestal Protectora Nacional Cerro Dapa – Carisucio” rendido por el IGAC, la parte actora solicitó que se aclararan varios puntos del mismo, los cuales la Sala considera pertinentes traer a colación, en este estadio del análisis y frente a los cuales se indicará la correspondiente respuesta suministrada por el IGAC:

“[...] Primero. Si de los trece (13) entrevistados en el año 2012, que se mencionan en el punto 1, teniendo en cuenta que solo dos (2) identificaron el Cerro Dapa; si uno de ellos indicó que la ubicación de Cerro Dapa corresponde a la cartografía de 1943 y el otro a la cartografía de 1976; se aclare por qué razón se le dio mayor credibilidad a uno de los dos [...]”.

XII.4.2. Frente a este punto, el IGAC expuso que no se puede afirmar que se le haya dado mayor credibilidad a uno u otro entrevistado, toda vez que tanto en el estudio como en su revisión, expresamente se manifiesta, de manera reiterada, que los testimonios no permitieron localizar el Cerro Dapa en el terreno, razón por la cual se tuvo que acudir a otros recursos, estudios, investigaciones que también se exponen en los informes.

“[...] Tercero. Teniendo en cuenta [...] la Política del Sistema de Gestión Integrado [...]; se aclare por qué solo se tuvo en cuenta para la revisión cartográfica los criterios de análisis cartográfico y documental en oficina, el trabajo de campo y el análisis geográfico, y no se tuvo en cuenta el criterio de análisis ambiental de preservación de la cuenca superior [...]”.

XII.4.3. En relación con esta solicitud, el IGAC aclaró que su política institucional de calidad en parte consiste en controlar la prevención de la contaminación, disminución o eliminación de los impactos ambientales negativos generados en el desempeño de su actividad. Sin embargo, no es una autoridad ambiental, por lo tanto, no tiene injerencia en la definición de aspectos ambientales del territorio colombiano, tales como la delimitación de Áreas de Reserva Forestal.

“[...] Cuarto. Teniendo en cuenta que la elaboración de la cartografía de la Reserva Forestal Protectora Nacional Cerro Dapa Carisucio publicada en el Atlas Básico de Reservas Forestales Protectoras de Colombia del año 2005, se hizo buscando interpretar los objetivos que llevaron a la autoridad competente a proteger la cuenca superior de esta región; se aclare por qué razones no se tuvo en cuenta este criterio en la cartografía del 2012 [...]”.

XII.4.4. En cuanto a este asunto el IGAC precisó que el Atlas Básico 2005 no tuvo como propósito el que señala la parte accionante, sino que su alcance fue más amplio, en el sentido que de conformidad con el “prólogo”, la “introducción” y la “presentación del Atlas”, se logra advertir que la cartografía de la Reserva no es

exacta. Agregó que la única cartografía que se tuvo en cuenta en el Atlas 2005, corresponde a una elaborada en el año 2000 a escala 1:750.000. Por último, adujo que en los estudios de 2012 se puede observar que sí se tuvo en cuenta el Atlas Básico. El hecho que la materialización actual de la Reserva no coincida con el Atlas, no implica que el análisis estuviera dejando por fuera algunos elementos existentes.

“[...] Quinto. Se aclare, si la Quebrada El Rincón que se menciona en la Resolución 10 de 1938 del Ministerio de Economía y que está localizada en la cartografía del IGAC anterior a 1950 a la derecha del Cerro Dapa, es afluente del Río Arroyohondito [...]”.

XII.4.5. Frente a esta aclaración el IGAC respondió que, como puede observarse en los estudios, la “Quebrada del Rincón” que pertenece a la cartografía de 1943 es un cuerpo de agua diferente al registrado en la Resolución 10 de 1938. De la lectura de la plancha 279-IV-D-2 de 1943 exclusivamente, se obtiene que la Quebrada del Rincón se une a la Quebrada Arroyohondito y ambas forman en conjunto con otras corrientes el Río Arroyo Hondo.

“[...] Sexto. Se aclare, por qué para la elaboración de la cartografía del año 2012 de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa Carisucio, no se tuvo en cuenta la información oficial, Diccionario geográfico de Colombia en el Tomo II, pág. 783, sobre el Cerro Dapa, el cual es el punto de partida y de cierre de la poligonal que encierra la reserva, la definición: “Cerro de la cordillera Occidental entre los municipios de La Cumbre y Yumbo, Departamento del Valle del Cauca. Tiene una altura aproximada de 2000 metros sobre el nivel del mar” (IGAC 1996), lo cual lo ubica claramente en la cuchilla de la cordillera, y no en una rama oriental [...]”.

XII.4.6. En este punto el IGAC sostuvo que la región en la que se localiza el Cerro Dapa no cuenta con cartografía del año 2012. Afirmó que en el estudio elaborado en 2012 se evidencia que sí se tuvo en cuenta la información del Diccionario Geográfico de Colombia de 1971, 1980, 1996 y 2011. Y aclara que debido a que el Diccionario Geográfico se elabora a partir de cartografía a escala 1:100.000, la representación del ramal que delinea el Cerro no es perceptible y se registra el conjunto como cordillera.

“[...] Séptimo. [...] se aclare por qué razón no se tuvo en cuenta en la reducción del área entre la cartografía del 2005 y la del 2012, el criterio de derecho ambiental reiterado por la Corte Constitucional en Sentencia C-449 de 2015 “6.5. En suma, para la Corte no ofrece duda que el cambio de paradigma que ha venido operando con el paso del tiempo ha implicado un redimensionamiento de los principios rectores de protección del medio ambiente, como su fortalecimiento y aplicación más rigurosa bajo el criterio superior del in dubio pro ambiente o in dubio pro natura, consistente en que ante una tensión entre principios y derechos en conflicto la autoridad debe propender por la interpretación que resulte más acorde con la garantía y disfrute de un ambiente sano, respecto de aquella que lo suspenda, limite o restrinja [...]”.

XII.4.7. En relación con este asunto el IGAC reiteró que en la región en la que se localiza el Cerro Dapa no cuenta con cartografía del año 2012. “La aclaración de este punto no aplica a la localización de objetos geográficos y su representación en la cartografía. Se observa que resulta de la aplicación por parte del MADS, por

lo que se debe presentar ante el mismo. Debido a sus competencias, no corresponde al IGAC efectuar la delimitación ni “la reducción del área entre la cartografía del 2005 y del 2012 pues este Instituto solamente ha materializado geográficamente un punto denominado Cerro Dapa”.

“[...] Octavo. [...] se aclare si para el año de 1938 y de no haberse consumado el cambio de nombres por la movilidad de la población, la dinámica e intercambio cultural en su historia, la cartografía publicada en el Atlas del 2005 sobre la Reserva Forestal Protectora Nacional Cerro Dapa Carisucio interpreta los objetivos que llevaron Ministro de la Economía a expedir la Resolución 10 de 1938 [...]”.

XII.4.8. En cuanto a este punto el IGAC indicó que no es posible aclarar el proceso de elaboración del Atlas respecto a la toponimia de la Zona de Reserva. Es posible que por su objetivo el proceso de elaboración del Atlas no incluyera trabajo en campo de investigación, recolección o actualización de la toponimia. También reiteró el carácter aproximativo de la representación de la Reserva incorporada en el Atlas, y que la determinación de los objetivos de la delimitación de la reserva realizada en 1938, le corresponde al MADS.

XII.5. Para la Sala, una vez realizado un estudio minucioso del estudio del IGAC denominado “Análisis lingüístico, histórico y geográfico de la toponimia del Cerro Dapa en el Municipio de Yumbo” que sirvió de fundamento de la “materialización cartográfica” de la Reserva Forestal Protectora Nacional Cerro Dapa-Carisucio, realizada por el MADS y las respuestas a las aclaraciones solicitadas por la parte actora, a instancias del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, encuentra que no tienen vocación de prosperidad las pretensiones referidas a que dicho estudio carece de rigor técnico, expresa un juicio falso y configura una interpretación equívoca respecto al contenido de la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938. Las pretensiones de la parte actora son las siguientes:

“[...] b. Se declare que el estudio realizado por el IGAC titulado el “ANÁLISIS LINGÜÍSTICO, HISTÓRICO Y GEOGRÁFICO DE LA TOPONIMIA DEL CERRO DAPA EN EL MUNICIPIO DE YUMBO” expresa un juicio falso sobre a letra y sentido de la Resolución 10 de 1938 respecto de los linderos y el área declarada de la Reserva Forestal Protectora Nacional CERRO DAPA-CARISUCIO y, por ende, de los objetos geográficos mencionados en la misma, especialmente del CERRO DAPA y de la quebrada EL RINCON, prohijando conclusiones contrarias a la realidad geográfica, cartográfica, histórica y lingüística de la mencionada Resolución;

c. Se declare que como consecuencia de la equívoca interpretación del IGAC sobre la letra y sentido de la Resolución 10 del 9 de diciembre de 1938 (Diario Oficial de la República de Colombia No. 23987, 1939), proferida por el Ministerio de Economía de la época, y de la falsamente motivada “materialización cartográfica” de los linderos de la Reserva Forestal Protectora Nacional CERRO DAPA-CARISUCIO realizada por el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, se ha causado un grave detrimento al patrimonio ambiental de la NACION y se han vulnerado los derechos colectivos de mis representados al AMBIENTE SANO y a LA EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO, al MANEJO Y APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES PARA GARANTIZAR SU DESARROLLO SOSTENIBLE, SU CONSERVACIÓN, RESTAURACIÓN O SUSTITUCIÓN; a la CONSERVACIÓN DE LAS ESPECIES ANIMALES Y VEGETALES y a la

PROTECCIÓN DE ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLÓGICA, así como los demás intereses colectivos relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente [...]”;

## **XII.6. Del estudio intitulado “La montaña que se movió y la quebrada que desapareció: estudio de delimitación de la Reserva Forestal Nacional Dapa – Carisucio 1938 – 2014” ,**

XII.6.1. Frente al estudio “La montaña que se movió y la quebrada que desapareció: estudio de delimitación de la Reserva Forestal Nacional Dapa – Carisucio 1938 – 2014” realizado por el profesor del Departamento de Geografía de la Universidad del Valle Jorge Eliecer Rubiano Mejía, - ingeniero agrónomo con títulos de maestría y doctorado en geografía -, el cual se aporta como prueba por la parte actora, la Sala procede a efectuar los siguientes comentarios:

XII.6.1.1. El artículo primero de la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938, expedida por el Ministerio de Economía de la época, dispuso:

“[...] Primero: Declárese Zona de Reserva Forestal, la siguiente, situada en el Municipio de Yumbo, Departamento del Valle del Cauca, comprendida dentro de los siguientes linderos:

[1] Del cerro de DAPA, se sigue por la estribación hacia arriba, hasta encontrar la Cordillera Occidental de los Andes; [2] de aquí, por el filo de dicha Cordillera, hasta el cerro de Carisucio; [3] de aquí, por todo el filo de la misma cordillera hasta el Cerro LA CUMBRE; [4] de aquí, una línea sinuosa que pasa por todos los nacimientos de las distintas aguas que caen a la quebrada del RINCÓN, hasta los nacimientos de las quebradas del TAMBOR; [5] de aquí, por esa quebrada, aguas abajo, hasta su desembocadura en la quebrada RINCÓN; [6] y de aquí, una línea recta, al cerro de DAPA, que es el punto de partida”. [Resalta la Sala].

XII.6.1.2. Para su examen, la Sala considera, en primer lugar, que para interpretar una disposición que mediante el uso de las palabras delimita un área protegida, se propone como criterio lógico de análisis, aquel consistente en indicar puntos arcifinios de manera progresiva, cada uno relativamente próximo al anterior, en un sentido tal que la descripción esté dirigida a revelar un área más o menos regular u homogénea. Así, al observar en cualquier mapa los objetos geográficos que fungen como límites naturales del Área Protegida Dapa Carisucio y que fueron señalados en la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938, grosso modo puede afirmarse que dicha descripción responde al sentido de las manecillas de un reloj.

XII.6.1.3. Sin embargo, en el estudio aportado por la parte actora (“La montaña que se movió ...”), al analizar el tramo número cuatro (4) del Área Protegida , se afirma lo siguiente:

“[...] Una línea sinuosa que sigue muy seguramente alturas de nivel sugiere ser trazada de manera que encierra los nacimientos de la Quebrada el Rincón, claramente identificada en la plancha 279-IV-D-2 al sur de la reserva en cuestión y del lado de la cuenca del Río Arroyohondo. Esta Quebrada del Rincón es la única existente en el municipio de Yumbo. La quebrada El Tambor, es también claramente identificada en la cartografía de la época al norte del área de la reserva. Los nacimientos de esta Quebrada drenan en la Quebrada Santa Inés, también claramente identificada. (...). Al hacer referencia a los nacimientos que

van desde un lugar “hasta” otro, quiere decir que todos los nacimientos de aguas entre estos dos lugares son parte de la Reserva que la Resolución define y son de algún modo el propósito de protección promulgado en la Ley 200 de 1936 en su artículo 10. En tal sentido se incluyen todos los nacimientos contenidos por encima de la línea sinuosa que une estos dos lugares: la Quebrada El Rincón y la Quebrada El Tambor [...]” . [Resalta la Sala].

XII.6.1.4. En tal sentido, la Sala considera que el anterior aserto consignado en el estudio citado, no sólo rompe con el criterio lógico de interpretación expuesto líneas atrás, sino que desconoce el texto mismo de la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938.

XII.6.1.5. En efecto, la Resolución Ejecutiva No. 10 indica que el tramo número 4 de la Reserva está comprendido “[...] desde el Cerro La Cumbre (extremo norte de la Reserva), [trazando] una línea sinuosa que pasa por todos los nacimientos de las distintas aguas que caen a la Quebrada El Rincón, hasta los nacimientos de la Quebrada El Tambor [...]”.

XII.6.1.6. Ahora bien, visto en el estudio del profesor Rubiano Mejía, así como la representación cartográfica allí sugerida, puede observarse que la Quebrada El Rincón se ubica al sur del Área Protegida y que la Quebrada El Tambor se encuentra al norte de la misma.

XII.6.1.7. Al respecto, la Sala anota que cuando la Administración procede a describir de manera lógica los puntos arcifinios de la Reserva (en el sentido de las manecillas del reloj), es decir: tramo 1 , extremo sur de la Reserva; tramo 2 , flanco occidental de la Reserva; y tramo tres , límite norte de la Reserva, no parece razonable una interpretación según la cual, estando en el extremo norte de la Reserva - Cerro La Cumbre -, la línea limítrofe descienda hasta “[...] los nacimientos de las distintas aguas que caen a la quebrada del Rincón [...]”, ubicados al sur del Área Protegida, para de inmediato trazar la línea nuevamente hacia el norte donde se encuentran “[...] los nacimientos de la quebrada del Tambor [...]” (tramo 4 de la Reserva) y, enseguida, volver a bajar hacia el sur donde la Quebrada El Tambor desemboca en la Quebrada El Rincón (tramo 5 de la Reserva ). Un entendimiento de esta índole de la Resolución Ejecutiva No. 10, revela una delimitación bastante improbable de la zona de reserva forestal protectora Dapa Carisucio.

XII.6.1.8. Contrario al planteamiento anterior, aunque las Quebradas El Rincón y El Tambor, según la cartografía actual, efectivamente, se encuentran ubicadas en extremos opuestos de la Reserva, parece factible que la Administración, con la cartografía disponible para la época en que se publicó la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938, encontró que las quebradas en cuestión tenían, cuando menos, una proximidad relativa, hecho que hubiera permitido continuar trazando la delimitación de la Reserva con la lógica regular y uniforme que se venía utilizando hasta el tramo número 3 y, así también, descartar ese cambio brusco en la delimitación que se produciría con una interpretación exegética de la Resolución con base la cartografía actual.

XII.6.1.9. La anterior interpretación cobra mayor solidez cuando la propia Resolución Ejecutiva No.10, al delimitar el tramo 5 de la Reserva, indicó:

“[5] de aquí, por esa quebrada [Quebrada El Tambor], aguas abajo, hasta su desembocadura en la quebrada RINCÓN [...]”.

XII.6.1.10. Como se puede observar, es evidente que la Administración, al delimitar la Reserva, encontró que la Quebrada El Tambor desemboca en la Quebrada El Rincón, lo que permite colegir que estos dos objetos geográficos se encuentran ubicados de forma contigua y no de manera opuesta, sin algún tipo de relación, como podría entenderse de una lectura literal de la cartografía actual.

XII.6.1.11. Al respecto, la Sala advierte que de esta forma razonó el IGAC cuando en su estudio denominado “Análisis lingüístico, histórico y geográfico de la toponimia del Cerro Dapa en el Municipio de Yumbo”, sostuvo que con base en la plancha número 279-IV-D-2, a escala 1:10.000 de 1943, se pudo identificar la Quebrada El Rincón, pero que la misma no corresponde al cuerpo de agua registrado en la Resolución Ejecutiva No.10 de 1938:

“[...] En concordancia con las diferentes fuentes de información anteriormente descritas, se establece que los elementos geográficos mencionados en la Resolución 10 del 9 de diciembre de 1938 que se encuentran en la cartografía oficial IGAC año 1943, son el Cerro Dapa y la quebrada del Tambor. La quebrada del Rincón se identifica en la cartografía oficial del año 1943 y en la cartografía del año 2008 aparece registrada como quebrada Dapa afluente del Río Arroyo Hondo (...). Esta quebrada del Rincón es otro cuerpo de agua diferente al registrado en la Resolución 10 del 9 de diciembre de 1938 que define la reserva forestal [...]” .

XII.6.1.12. Dicha postura es confirmada por el IGAC cuando, ante la solicitud elevada por el MADS en el sentido de establecer “[...] si la quebrada ubicada en la cartografía de 1943 (...) ubicada al accidente del Cerro Dapa sería la misma quebrada el Rincón de que trata la Resolución 10 de 1938 [...]” , le respondió que “[...] de conformidad con el informe técnico elaborado [...] en el año 2012 titulado “Análisis lingüístico, histórico y geográfico de la toponimia del Cerro Dapa en el Municipio de Yumbo” del cual se fundamenta este concepto, se afirma que el cuerpo de agua denominado Quebrada del Rincón, de la cartografía de 1943 no corresponde por su ubicación a la nombrada en la citada resolución [...]” . [Subraya la Sala].

XII.6.1.13. Así pues, la Sala comparte la apreciación del MADS cuando mediante Oficio N.º 82102-7733 de 19 de mayo de 2014, le puso de presente al ciudadano José M. Borrero, lo siguiente:

“[...] no puede asumirse que la quebrada “del Rincón” de que trata la Resolución es la misma quebrada denominada “Dapa”, la cual se encuentra al sur de la reserva alinderada y no próxima al Cerro de La Cumbre ni a la quebrada del Tambor. En consideración a lo anterior, la quebrada denominada “del Rincón” en la Resolución muy seguramente corresponde a la quebrada Santa Inés, pues es a esta quebrada en donde desemboca la quebrada del Tambor y al trazar la línea de cierre con el cerro de Dapa, coincidiendo con el propósito de la resolución que es la protección de la cuenca del río Yumbo. [...]. Es importante resaltar que a la quebrada denominada también Dapa no le tributa afluente alguno denominado El Tambor y en ese sentido, al no existir una confluencia de estas dos quebradas, no es posible trazar una línea recta al cerro de Dapa. En ese orden de ideas y consecuente con la materialización cartográfica de los linderos descritos en la Resolución en mención, la quebrada del Rincón que aparece en la cartografía de

1943, ubicada al occidente del Cerro de Dapa y en la cuenca de Arroyohondo, no hace parte de los límites de la reserva [...] [Subraya la Sala].

XII.6.1.14. Por el contrario, una interpretación como la propuesta por el profesor Rubiano Mejía, en el sentido que lo que buscó la Administración al señalar los tramos cuatro (4) y (5) de la Reserva, fue “[...] incluir a todos los nacimientos de agua contenidos por encima de la línea sinuosa que une las Quebradas El Rincón y El Tambor [...]” no sería aceptable, por los siguientes motivos: (i) no se revela como una explicación razonable a la forma en que quedó redactada la descripción del tramo número 4 de la Reserva; (ii) rompe con la lógica regular y coherente con la que el entonces Ministerio de Economía, venía delimitando la Reserva hasta el tramo número 3; (iii) aun cuando en sus estudios, el profesor Rubiano Mejía acepta que la Quebrada El Tambor se ubica en el extremo nororiental de la Reserva, desconoce lo preceptuado en la Resolución Ejecutiva No. 10 cuando claramente indica que aquella desemboca en la Quebrada El Rincón; y, (iv) la línea sinuosa a la que se refiere el tramo nro. 4 de la Reserva, en perspectiva al Cerro La Cumbre, se extiende hasta los nacimientos de la Quebrada El Tambor, y no como se sugiere en los estudios citados, en tanto que la misma “[...] pasaría por todos los nacimientos que alimentan estas dos quebradas [...]” .

XII.6.1.15. En segundo lugar, cuando la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938 describe el tramo número 1 de la Reserva, en el sentido que “[...] Del cerro de DAPA, se sigue por la estribación hacia arriba, hasta encontrar la Cordillera Occidental de los Andes [...]”, la Sala considera acertada la interpretación realizada por el IGAC para efectos de precisar la ubicación del Cerro Dapa, comoquiera que se utilizaron conceptos técnicos como los de “estribación”, “cerro” y “la forma del relieve”.

XII.6.1.16. En efecto, de un lado, según el concepto de “estribación” utilizado por el IGAC para interpretar la ubicación del Cerro Dapa, este objeto geográfico sólo podría ubicarse a un costado de la Cordillera Occidental de Los Andes, es decir, en una relación de posicionamiento horizontal y no en una vertical, como lo sostiene el profesor Rubiano Mejía cuando afirma “[...] que el límite conectaba estos dos sitios identificados con dichos nombres [Cerro Dapa y Cordillera Occidental] con la cresta o estribación de la cordillera en dirección norte [...]” .

XII.6.1.17. Por otro lado, el Cerro Dapa de la cartografía de 1976, escogido por el IGAC como primer punto arcifinio o límite natural de la Reserva, se adapta mejor al concepto de “cerro” , como “[...] una elevación del terreno aislada, en la que las pendientes divergen en todos los sentidos a partir de la cima y su posición está relacionada con la disección fluvial y/o por la influencia de la estructura (litología y tectónica) [...]”. Contrario sensu, el Cerro Dapa referenciado en la cartografía del año de 1943, se adapta más al concepto geográfico de “cuchilla” , entendido como una cadena o sucesión de montañas.

XII.6.1.18. Es así como al observar la maqueta aportada por el profesor Rubiano Mejía, entre otras pruebas, se puede observar que: i) el Cerro Dapa de la cartografía de 1976 se encuentra aislado (a un lado) de la Cordillera Occidental de Los Andes, al igual que conectado con esta por una estribación, tal como se describe en la Resolución de declaratoria de la Reserva; ii) que dichos objetos

geográficos están separados por la Quebrada Dapa; y iii) que el Cerro Dapa de la cartografía de 1943 está integrado a la misma Cordillera Occidental de Los Andes, circunstancia que no permite diferenciarlo como cerro respecto de la misma Cordillera (sino más bien como cuchilla), y tampoco permite identificar con claridad la estribación que al tenor de la Resolución debe conectarlo con la Cordillera.

XII.6.1.19. Por las razones anotadas, la Sala concluye que los estudios aportados por la parte actora denominados “La montaña que se movió y la quebrada que desapareció: Estudio de delimitación de la Reserva Forestal Nacional Dapa – Carisucio 1938- 2014”, no cuentan con la suficiente consistencia técnica y científica para desvirtuar el estudio “Análisis lingüístico, histórico y geográfico de la toponimia del Cerro Dapa en el Municipio de Yumbo”, realizados por el IGAC y que obran como fundamento de la “materialización cartográfica” del Área Protegida – Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa Carisucio, efectuada por el MADS.

## **XII.7. Conclusiones parciales**

XII.7.1. Una vez analizado el acervo probatorio allegado por las partes al proceso, la Sala procede a hacer la síntesis de la solución del problema jurídico planteado:

XII.7.1.1. El Atlas Básico “Reservas Forestales Protectoras Nacionales de Colombia” (2005) no arroja la suficiente certeza probatoria acerca de la delimitación específica de la Reserva Forestal Protectora Nacional del Cerro Dapa Carisucio, toda vez que el mismo documento advierte que no es una representación cartográfica estricta, sino que los límites de aquella son aproximativos. En esa medida, la Sala observa que el “procedimiento de revisión de la alinderación” del Área Protegida, iniciado por el MADS no fue una decisión infundada, caprichosa o arbitraria, sino que, como la Sala lo interpretó, buscaba fijar de manera precisa la extensión (así como el ámbito de eficacia) de la Reserva Forestal declarada mediante la Resolución Ejecutiva No. 10 de 9 de diciembre de 1938.

XII.7.1.2. Dicho proceso en ningún caso estuvo desprovisto de transparencia ni rigor técnico y científico. Es así como para realizar la nueva “materialización cartográfica” de la Reserva en cuestión, el MADS se apoyó en la autoridad administrativa competente en materia de elaboración y actualización de mapas y planos como lo es el IGAC, entidad que le aportó la información cartográfica, geográfica, aereográfica y ambiental georeferenciada, requerida. Esta última entidad, para desarrollar el estudio “Análisis lingüístico, histórico y geográfico de la toponimia del Cerro Dapa en el Municipio de Yumbo”, a su vez, contó con el concurso de funcionarios del MADS y de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC.

XII.7.1.3. La Sala constató que los estudios mediante los cuales el MADS procedió a realizar una nueva representación cartográfica del Área Protegida, utilizaron la cartografía más detallada disponible, lo cual permitió una localización e identificación más precisa de los objetos geográficos en el territorio. Este informe, además de abarcar una verificación interinstitucional en campo de la localización y el nombre de los puntos arcifinios en cuestión, incluyó cinco apartes, a saber: el análisis cartográfico, seguido por el análisis lingüístico de los términos yumbo, cerro y Dapa; antecedentes etnohistóricos de la zona; contexto geográfico de la zona, y, finalmente, el análisis geográfico que integró los anteriores componentes. Se reitera por parte de IGAC que “[...] los argumentos están soportados en

referencias bibliográficas que son citadas en el texto y en información obtenida en campo así como del análisis cartográfico [...]” .

XII.7.1.4. La Sala al hacer una comparación del contenido de los estudios técnicos indicados, con los realizados por el profesor Rubiano Mejía, pudo establecer que la explicación más razonable acerca de la dificultad que plantea la definición del tramo número 4 de la Reserva Forestal Protectora Nacional del Cerro Dapa Carisucio, es la suministrada por el IGAC, el sentido de que la quebrada que hoy en día se conoce con el nombre de Quebrada El Rincón, no es la misma a la que se refirió el entonces Ministerio de Economía en el año de 1938, motivo por el cual debe entenderse que la quebrada a la que hace alusión la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938, es la que hoy en día se conoce como la Quebrada Santa Inés.

XII.7.1.5. La anterior solución no sólo permite encontrar una armonía entre la definición de este tramo (número 4) y los demás de la Reserva, sino que también se acompasa con la Resolución misma, cuando manifiesta que la Quebrada El Tambor (léase Santa Inés) desemboca en la Quebrada El Rincón.

XII.7.1.6. Asimismo, como pudo observarse anteriormente, en lo relativo a la identificación y localización del Cerro Dapa, los estudios del IGAC gozan de mayor consistencia que los aportados por el profesor Rubiano Mejía, en tanto que al utilizar los conceptos técnicos geográficos de “cordillera”, “cuchilla”, “estribación” y “cerro”, se logró determinar que el Cerro Dapa identificado en la cartografía de 1976, se adapta mejor a la definición del primer tramo de la Reserva Forestal, contenido en la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938.

XII.7.1.7. Debe anotarse que el estudio denominado “Análisis lingüístico, histórico y geográfico de la toponimia del Cerro Dapa en el Municipio de Yumbo”, también fue objeto de revisión para efectos de que el IGAC ratificara, aclarara, precisara y se pronunciara frente a cada una de las objeciones que se le hicieron al mismo por la parte actora de la presente acción constitucional. En tal sentido, la Sala al examinar cada una de las respuestas del informe de revisión elaborado por el IGAC, no halló ningún tipo de inconsistencia.

XII.7.1.8. Así pues, se concluye que los estudios del IGAC que fundamentaron la nueva “materialización cartográfica” de los linderos de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa Carisucio, cuentan con la suficiente solidez técnica y científica, motivo por el cual, dicha representación cartográfica está debidamente motivada, no desconoce la resolución 10 de 1938 y tampoco se encuentra que amenaza o vulnera los derechos colectivos invocados en la demanda por la parte actora y es por ello que el recurso de apelación presentado, no tiene vocación de prosperidad.

## **XII.8. La “Parcelación Hacienda Los Morales” no hace parte de la Reserva Forestal Protectora Nacional del Cerro Dapa Carisucio**

XII.8.1. La parte actora afirma que la extensión de tierra no comprendida por la Zona de Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa Carisucio, la cual equivale aproximadamente a 362.7 hectáreas, es un “área de especial importancia ecológica”, habida cuenta del bosque de niebla y los nacimientos de agua que allí se encuentran. Sin embargo, en vista de que la mencionada extensión no tiene el carácter de Área Protegida, sostiene que quienes tienen propiedades en ese sector, entre ellos el ciudadano Manuel Guillermo Ayala Hernández, se encuentran habilitados para el desarrollo inmobiliario de sus predios, actividad que está afectando la riqueza ambiental de ese lugar.

XII.8.2. Al respecto, en el folio nro. 769 del expediente se encuentra el “Concepto Técnico nro. 058-2010” , expedido por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, “Relacionado con la Reserva Dapa Carisucio, ubicada en los Corregimientos de Dapa, Yumbillo y Santa Inés, Municipio de Yumbo, Departamento del Valle del Cauca”. Frente al contenido de este documento, la Sala destaca los siguientes elementos y efectúa los siguientes comentarios:

XII.8.2.1. En primer lugar, dicho concepto concluye que la “Parcelación Los Morales” se encuentra al interior de la Reserva Forestal Protectora Nacional Dapa Carisucio. . Dicha afirmación se hizo evidente en la audiencia de testimonios practicada el 14 de diciembre de 2016 , cuando la testigo Natalia Gómez, bióloga de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, efectuó las siguientes manifestaciones:

"[...] PREGUNTADO: De acuerdo a esa respuesta en el sentido que usted conoce los nuevos delineamientos, la delimitación de la reserva ha cambiado, ¿Usted puede afirmar que la zona que usted visitó en el 2010 también ha cambiado en la delimitación de la reserva, hace parte de la reserva o ya no?

CONTESTÓ: De acuerdo con los nuevos límites que nos pasa el Ministerio que a su vez se basa en los que el IGAC le dice, pues porque usted sabe que quien es competente en digamos en la información geográfica a nivel nacional es el IGAC, entonces el Ministerio se basa en el IGAC y nosotros en lo que el Ministerio nos diga, la zona dejó de ser reserva porque los límites se corrieron por un definición pues topográfica que yo no manejo, no soy técnica en ese tema pero entiendo que los límites cambiaron por eso.

(...).

PREGUNTADO: Manifiéstele al Tribunal ¿Qué criterios son determinantes para conceptuar si se estaba o no en una reserva antes del año 2010? ¿Qué criterios utilizaban ustedes para determinar si estaba o no en una reserva forestal?

CONTESTÓ: Los límites dados por el Ministerio.

PREGUNTADO: ¿Y esos límites aparecían en un plano con altimetría, con todos los determinantes? Y ¿Quién era el encargado de realizar esos planos?

CONTESTÓ: Sí, estaban en unos planos, están en una publicación del Ministerio, en un documento publicado, en un libro de reservas forestales. (...).

PREGUNTADO: ¿Sabes específicamente quien es el autor de ese libro de reservas forestales?

CONTESTÓ: No recuerdo muy bien pero el Ministerio estaba allí creo que con Conservación Internacional, pero no recuerdo muy así en específico los autores, no, pero sí es un libro publicado por el Ministerio" [...].

XII.8.2.2. Así también, la Sala recuerda que el ciudadano Manuel Guillermo Ayala Hernández formuló ante el MADS una petición consistente en que se le solicitara al IGAC, la confirmación de las coordenadas de la ubicación del Cerro Dapa, de acuerdo con la plancha cartográfica 279-IV-D-2 y que, además, se especificaran las coordenadas de la “Parcelación Hacienda Los Morales” .

XII.8.2.3. Fue así como mediante Oficio nro. 8210-E2-7354 de 3 de abril de 2013 , la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS le informó al ciudadano Ayala Hernández, lo siguiente:

“De acuerdo a la información suministrada en el documento presentado por el IGAC y la cartografía adjunta a dicho documento, se procedió a ubicar el Cerro Dapa dentro de dicha cartografía. Mediante el sistema de información geográfico

se procedió al análisis de la delimitación presentada en la Resolución N.º 10 de 1938 del Ministerio de la Economía Nacional, la cual fue materializada para este sector de la reserva en el siguiente mapa:

XII.8.2.4. Vista la imagen anterior, se puede establecer que la línea punteada representa el límite suroccidental de la Reserva Forestal Protectora Nacional del Cerro Dapa Carisucio, y que el polígono irregular sombreado ubicado al suroccidente de la reserva (zona rural del municipio de Yumbo), son los predios de la "Parcelación Hacienda Los Morales". Además, el mismo oficio concluye diciendo:

"[...] Teniendo en cuenta la información enviada por el IGAC y la información suministrada por el señor Guillermo Ayala, correspondiente a mapa de localización parcelación hacienda Los Morales, del plan básico de ordenamiento Territorial Acuerdo N.º 028 de 2001, a escala 1:10000. Se establece que el área presentada por el señor Ayala en el mapa enviado, no se encuentra al interior de la reserva forestal protectora Dapa-Carisucio [...]."

XII.8.2.5. Así pues, de conformidad con la "materialización cartográfica" de la Zona de Reserva del año 2012, la "Parcelación Hacienda Los Morales" no se encuentra al interior de la misma. Sin embargo, este hecho no obsta para que se sostenga que dicha Parcelación sí se ubica relativamente cerca del Área Protegida; esta aseveración encuentra respaldo no sólo en la imagen referenciada anteriormente, sino en el propio escrito de contestación de la demanda allegado por Ayala Hernández, cuando afirmó que "del Cerro de Dapa la Parcelación hacienda los morales, se encuentra hacia abajo" . Además, no porque la Parcelación esté por fuera del Área de Reserva, el Concepto Técnico nro. 058-2010 pierde eficacia probatoria en lo relativo a la percepción de los profesionales de la CVC en cuanto a las características medioambientales de la zona, las dimensiones del proyecto en desarrollo y su impacto ambiental sobre la zona visitada.

XII.8.2.6. Con base en el Concepto Técnico en mención, se logra determinar que la "Parcelación Hacienda Los Morales" es propiedad de los ciudadanos Victoria E. de Ayala y Manuel Guillermo Ayala Hernández, y que este último también funge como administrador de la misma . De igual forma debe señalarse que el ciudadano Ayala Hernández, en el escrito de contestación de la demanda afirmó que obra procesalmente como "[...] propietario de la Parcelación y representante legal de la misma [...]" .

XII.8.2.7. Adicionalmente, los funcionarios de la CVC verificaron que "[...]os propietarios de la Parcelación Los Morales desean cambiar el uso del suelo a través de una propuesta que busca intervenir el área con el proyecto de construcción de la Parcelación Los Morales, en donde se pretende dividir el área del bosque de 420.000 m<sup>2</sup> (42,0 has) en 47 lotes de áreas variables entre, cuya finalidad es la construcción de igual número de viviendas, con las vías particulares de acceso a cada vivienda y vías internas de la parcelación. En la actualidad se encuentran construidas 10 viviendas y ninguna de ellas posee los permisos ambientales respectivos". En lo que atañe al proyecto de construcción, el ciudadano Ayala Hernández informó, lo siguiente:

"[...] en ningún momento se está vulnerando ningún derecho ambiental con el desarrollo de la Parcelación" ; [que la] "Parcelación ya tenía sus permisos y la Ley

no puede afectar intereses de terceros en forma tan drástica y en especial porque la parcelación tiene un acueducto y no toma todo el agua de las quebradas y las sobrantes vuelven a sus cauces normales, además la coexistencia del medio ambiente y el desarrollo integral social es lógico y viable, pues de no ser así, no se podrían proyectar carreteras, desarrollos urbanísticos y en general todo Dapa estaría incluido en una reserva que no le permitiría desarrollarse perjudicando los presupuestos municipales. (...) no se puede olvidar que la parcelación había cumplido con todos los requisitos y por lo mismo no se le pueden atropellar sus derechos adquiridos y estos requisitos fueron: A. la concesión de la “Licencia urbanística otorgada por la Oficina de Planeación Municipal Yumbo Valle”, acto administrativo que además debió contar “con concepto de uso del suelo” y la correspondiente “visita y aprobación por parte de la CVC” entidad competente para temas ambientales y de la misma manera el “acto administrativo”, que aprobó el desarrollo de la misma, donde se dio la correspondiente autorización del acueducto que alimenta la Parcelación, y por lo mismo la protección que deprecian está por fuera de todo término legal, puesto que alegan que se ha sustraído de la Reserva Forestal un área de 362.7 hectáreas, especialmente en las que se encuentra la Parcelación Hacienda Los Morales, parcelación debidamente autorizada desde el año 1992 (...)” . [Resalta la Sala].

XII.8.2.8. Ahora bien, como se anotó anteriormente, el concepto de la CVC refiere a las características medioambientales de la zona y al impacto ambiental que este entorno sufre, como consecuencia de la ejecución del proyecto de construcción.

"[...] La importancia de estos bosques se debe a las siguientes características:

Fauna: A la diversidad vegetal existente, se asocia una diversidad importante de especies de aves (422), reptiles (49 especies) e insectos (...).

Los orobiomas a los que corresponde esta zona son denominados indistintamente bosque de niebla pues frecuentemente ocurre este fenómeno meteorológico.

Bosques: En general estos bosques son considerados como uno de los ecosistemas más degradados y amenazados del país, como consecuencia del estado de intervención humana. Cifras derivadas del mapa general de ecosistemas de Colombia (IavH, 1998) señalan que en el país sólo resta el 31% de la cobertura original (9 millones de has) de su extensión original probable (28'000.000 ha). Las laderas andinas han sufrido un proceso intenso de conversión de bosques en potreros, cultivos y zonas urbanas. En la franja altitudinal entre los 1000 y 2500 m, los bosques han sido reducidos a pequeños fragmentos, que en la mayoría de los casos no sobrepasan las 50 hectáreas.

En la Cordillera Occidental los bosques están actualmente reducidos a unos pocos fragmentos, la mayoría con un área menor de 5 Km<sup>2</sup>. Únicamente existen bosques continuos en las franjas altitudinales superiores de la cordillera en el área de los Farallones de Cali y en las estribaciones del páramo del Duende hacia el Dovie.

A pesar de que la fragmentación en los ecosistemas andinos puede causar altos niveles de extinción, los remanentes de bosque, constituyen importantes refugios y reservorios de diversidad biológica. Estos remanentes además de su función protectora de la diversidad biológica, cumplen una importante función educadora. También se constituyen en paisajes esenciales para conectar áreas, a través de corredores biológicos, con el fin de aumentar las tasas de colonización, previniendo la extinción local de poblaciones, aumentar el flujo genético y

mantener mayor diversidad de especies. Por lo tanto, la transformación de los ecosistemas andinos y las formas de mitigarlos, debe ser una prioridad de conservación y manejo. (...).

**Conservación:** Muchas especies endémicas se encuentran restringidas a pequeños fragmentos de bosque. Como estas especies no existen fuera de estos fragmentos, al deforestarlos se condena a la extinción a dichas especies. (...).

**Servicios ambientales:** Los bosques de niebla son ecosistemas que mayor cantidad de agua captan por hectárea. Es alta la captación del agua de lluvia y de la neblina, aun en la temporada seca, debido a que se desarrollan en las zonas de mayor precipitación del país. Los bosques ayudan a la conservación del suelo que, a veces, no está bien consolidado y se presenta sobre una topografía escarpada, en las regiones del país con más riesgo de erosión.

La captura de carbono por los bosques de niebla tiene alto potencial para captar pagos de países industrializados en el contexto del "comercio" de emisiones de bióxido de carbono. La captura de carbono por la biomasa del parque es importante y también por el suelo debido a que siempre está muy húmedo por lo que no permite la degradación de la materia orgánica.

Se presenta la actual situación del aprovechamiento de los bosques de niebla en Colombia, en relación con su capacidad para captar y aprovechar aguas atmosféricas o neblina; así como también en la producción y regulación de los caudales resultantes en el ciclo de escurrimiento.

Se han realizado balances hídricos de diferentes cuencas hidrográficas de los andes colombianos, en las cuales en su zona alta corresponde a bosques de niebla. Los análisis presentan una función reguladora de los bosques en cuanto a la producción hídrica de las cuencas: durante los periodos de lluvias se produce recarga de aguas en las cuencas y en los periodos de pocas lluvias se descargan de las reservas hídricas retenidas por los bosques.

Con base en las evaluaciones hidrológicas se ha logrado establecer la importancia del bosque de niebla en el rol de captar aguas atmosféricas y de regular los caudales. Los efectos del inadecuado manejo o del deterioro de las aguas cubiertas con bosques de niebla, se reflejan en la alteración de la disponibilidad en cantidad y calidad de aguas.

**Área a intervenir:** de acuerdo con el proyecto de parcelación el área total del predio es de 420.000 m<sup>2</sup> (42.0 Has), que se ha dividido en 47 lotes de áreas variables. En la actualidad hay 10 casas construidas como también las vías internas.

**Suelo:** los suelos son moderadamente profundos a superficiales y presentan un grado de estabilidad baja, por ser desarrollados a partir de la meteorización de las diabasas. Esta inestabilidad potencial se incrementa cuando se les despeja su cobertura vegetal y se les somete a usos inadecuados como ocurre en gran parte de la extensión de la reserva donde se han establecido asentamientos urbanos tipo campestre, facilitando la ocurrencia de deslizamientos y procesos erosivos.

**Agua:** los nacimientos que existen en el predio conocido como "Los Morales", alimentan a la quebrada el rincón, cuyos caudales de oferta presentan una excesiva demanda beneficiando en la actualidad a 32 predios, un restaurante y 3 acueductos con 555 suscriptores.

La pluviosidad del área se establece en el rango de 1300 a 1666 mm al año. (...).

## 5. IMPACTOS AMBIENTALES ESPERADOS

Características de la vegetación que se propone intervenir.

Inventario florístico

A la fecha no se ha presentado a la CVC por parte del dueño de la Parcelación un inventario florístico con el fin de estudiar la afectación de las especies que se encuentran en el bosque.

El área objeto del presente concepto técnico, es un área en el bosque ubicado entre las cotas 1800 y 210 m.s.n.m., formado por los árboles relativamente altos, donde se identifican especies maderables nativas e introducidas y con hojas pequeñas; el sotobosque es relativamente denso, observándose que las ramas y troncos suelen estar cubiertos de una gran cantidad de plantas epífitas como musgos, bromeliáceas y orquídeas. (...).

Impactos ambientales

Para abordar el análisis de los impactos ambientales es necesario considerar de manera prioritaria el concepto de ecosistema, como un cuerpo físico y biológico que transforma con el desarrollo de las actividades antrópicas [ ]. (...).

En este sentido, es indudable que la intervención de "rastros" o árboles ya sea por trasplante o erradicación genera impactos negativos sobre el ecosistema, pues hacen parte de la cadena productiva del mismo al ser nicho de aves y otras especies terrestres adaptadas al lugar.

En el bosque tanto la parte ecológica como la parte física están integradas y no es posible separarlas, debido a la interrelación que se presenta entre los árboles con otros organismos del reino vegetal y animal. Modificar esta estructura significa transformar la estructura y por ende alterar su sinergia evolutiva.

Para el bosque objeto de análisis, durante las visitas de seguimiento se ha podido observar que en el predio hay áreas de fuertes pendientes, cuya protección contra la erosión ha sido una función del bosque existente; se observan los taludes conservados. El bosque sirve como regulador de la humedad circundante y hace que la zona presente un paisaje agradable que, si fragmenta, transformaría el paisaje debido a las actividades humanas relacionadas con el cambio de uso de los suelos.

En este caso, la intervención humana con la construcción de las obras civiles sobre el bosque produciría una degradación de la biodiversidad que en él se encuentra y deterioro paulatino del ecosistema producido por la fragmentación del bosque y la intervención del suelo por la ejecución de vías asfaltadas, de viviendas y demás zonas duras de la Parcelación. El impacto es negativo por la pérdida de árboles, semilleros, la intervención del suelo y en consecuencia la pérdida de nutrientes, el deterioro de la calidad del agua, el paisaje, la afectación del hábitat de la vida silvestre y la contaminación del aire, las condiciones microclimáticas de los fragmentos, es decir, se afecta la biodiversidad existente en el bosque, se modificaría los ciclos hídricos y se aumentaría la temperatura a nivel del microclima.

DESPUÉS DE REALIZAR EL ANÁLISIS DEL IMPACTO PRESENTADO EN EL PROYECTO, SE HACEN LAS SIGUIENTES APRECIACIONES:

Componente Físico.  
Intervención del suelo. (...).

La construcción de las vías, las viviendas y demás zonas duras de la Parcelación en un bosque secundario en proceso de sucesión resulta ser la intervención antrópica que más afecta el equilibrio natural del ecosistema existente. Este ecosistema, con el bosque secundario existente con su gruesa capa de suelo orgánico en una extensión total de 420.000 m<sup>2</sup> es partido en 47 lotes con sus vías y zonas duras. Desde el punto de vista ecológico, estas zonas constituyen una barrera abiótica que dificulta y en este caso impide de manera contundente el proceso de sucesión natural de la vegetación natural, la movilización de especies faunísticas y el cambio radical de la configuración paisajística del área de influencia. Si se mira desde una perspectiva de la mecánica de los suelos, las vías y zonas duras conllevan a la alteración de las condiciones naturales del suelo, ya que estas implican, tanto excavaciones como rellenos de material parental, compactaciones y fragmentaciones del sustrato.

Al alterarse la estructura natural del suelo, este pierde gran parte de su capacidad de regulación de los flujos de aguas, tanto superficiales como subsuperficiales; además al quedar desprotegidos debido a remoción de la cobertura vegetal, los suelos se tornan altamente susceptibles a sufrir procesos erosivos que sumados a las pendientes del terreno (20 - 80%) se pueden convertir en factores que favorezcan la ocurrencia de movimientos masales o cárcavas remontantes. Este fenómeno puede darse tanto en la banca y las bermas de la vía, como en los taludes. [...].

Se observa la intervención de la Zona (...) de uno de los drenajes con la siembra de un cultivo de sábila. Esta área debe ser restituida.

Componente biótico: [...]

La alteración del medio natural que se viene presentando con la construcción de 10 viviendas ha iniciado una pérdida imposible de reparar en el ecosistema por la acción humana debido a que se construirán obras civiles, zonas duras, en una extensión de 42 has.

Ahora bien, para determinar la magnitud e importancia de los impactos ambientales generados por la intervención de los suelos, el bosque, la flora, la fauna y en general del ecosistema, es necesario adoptar como referente una clasificación de impactos generalmente aceptada y reconocida (...), manual de contaminación ambiental de la Fundación MAPFRE (Editores MAPFRE, 1994). (...).

Con base en estas premisas, la magnitud e importancia del impacto ambiental producido por la intervención del suelo, el bosque, la fauna y en general sobre el ecosistema, según la propuesta presentada se considera negativo y con un nivel Crítico[ ].

#### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

La información presentada anteriormente indica que el área es de una alta fragilidad ecológica, de una altísima importancia para la generación de bienes y servicios ambientales para el municipio. (...)"

XII.8.2.9. De acuerdo con el Concepto Técnico nro. 058-2010, expedido por la CVC con ocasión de la visita de campo realizada el 24 de mayo de 2010, la Sala observa que un área de terreno, no comprendida en un Área Protegida, y equivalente a 420.000 m<sup>2</sup>, de un lado, abarca un ecosistema caracterizado por una gran biodiversidad faunística y vegetal, compuesto de bosques de niebla, suelos cubiertos de capas vegetales y caudales de agua, tanto frágil ecológicamente, como importante para la producción de bienes y servicios ambientales. Y de otro, que el proyecto de construcción en la Parcelación Hacienda Los Morales se erige como una barrera abiótica que impacta de forma negativa a nivel crítico dicho ecosistema. En esa medida, la Sala observa una flagrante violación a los derechos colectivos invocados.

XII.8.2.10. Como pasará a indicarse, las autoridades ambientales accionadas tienen un conjunto de obligaciones de rango legal encaminadas a conservar y manejar de forma prioritaria, ecosistemas que, aunque no hagan parte de Áreas Protegidas, por su riqueza medioambiental, su fragilidad para encontrarse en perfecto equilibrio y por los bienes y servicios que presta a los mismos seres vivos, deben ser protegidas con medidas urgentes e idóneas frente a todo tipo de intervenciones antrópicas.

XII.8.2.11. En efecto, el artículo 31 de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993, "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones", establece las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, dentro de las cuales se destacan, las de:

"[...] 9. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

(...).

12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos [...]."

XII.8.2.12. Vistas las anteriores disposiciones, así como el Concepto Técnico nro. 058-2010 expedido por la CVC, se observa que la actividad de construcción que se viene desarrollando en los predios de la "Parcelación Hacienda Los Morales", afecta negativamente el ecosistema existente en la zona en que se ubica, en la medida en que se trata de una labor que supone tala de árboles, requiere de excavaciones, rellenos y compactaciones de materiales abióticos, el uso de flujos de aguas, entre otras acciones.

XII.8.2.13. Los propietarios de la "Parcelación Hacienda Los Morales" adujeron que el proyecto de construcción estaba autorizado por la Alcaldía Municipal de Yumbo mediante la expedición de: i) Concepto de Uso del Suelo N.º 02 de 5 de agosto de 1992; ii) Licencia de Urbanismo N.º 003-92 de 24 de agosto de 1992; y iii) Oficio N.º 104-25 de 10 de marzo de 2014, sin embargo en los mismos documentos se señala:

i) Concepto de Uso del Suelo N.º 02 de 5 de agosto de 1992:

"OBSERVACIONES: DEBE CEÑIRSE A LO ESTIPULADO EN LA RESOLUCIÓN 0465 EXPEDIDA POR LA C.V.C." .

ii) Licencia de Urbanismo N.º 003-92 de 24 de agosto de 1992:

"NOTA: Todos los predios deberán respetar las zonas boscosas, determinados y aprobados por la C.V.C. (...)" .

iii) Oficio N.º 104-25 de 10 de marzo de 2014:

"1. Según la clasificación del suelo establecido en el Acuerdo N.º 028 de 2001, por medio del cual se aprobó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Yumbo, los lotes contenidos dentro de la Parcelación Hacienda Los Morales cuenta con varios usos: área de actividad productiva, área de actividad de parcelaciones y vivienda campestre y áreas de actividad protectora y conservación de los recursos naturales.

Los dos primeros usos se tienen las afectaciones ambientales correspondientes a franjas forestales protectoras a fuentes hídricas, franjas forestales protectoras a nacimientos de agua, entre otros.

[...].

3. Es procedente el otorgamiento de las licencias de construcción para los lotes ubicados dentro de la Parcelación Hacienda Los Morales, siempre y cuando cumplan con lo establecido en la normatividad nacional y municipal correspondiente para los usos rurales y áreas de protección ambiental. (...)." .

XII.8.2.14. Como pudo observarse, la función de licenciamiento, autorización, permisión o concesión en cuanto a actividades que intervengan el medio ambiente en las zonas rurales de la jurisdicción del Municipio de Yumbo, no es propiamente exclusiva de las entidades territoriales, sino que depende de los condicionamientos que para el efecto imponga la autoridad ambiental competente, en este caso, la CVC; entidad que conservará la competencia de "evaluación, control y seguimiento ambiental de los recursos naturales renovables".

XII.8.2.15. Asimismo debe acotarse que en el Oficio nro. 104-25 de la Alcaldía de Yumbo, se resaltan tanto las características ecológicas de la zona afectada por las actividades de desarrollo de la Parcelación, como el uso del suelo de la zona, es decir, para proteger y conservar los recursos naturales allí existentes. En esa medida, se advierte que toda actividad que represente un riesgo para el ecosistema, está condicionada al debido cumplimiento de las disposiciones que rijan el ordenamiento ambiental del territorio.

XII.8.2.16. Por otro lado, se observa que en el ordenamiento jurídico existen disposiciones que contienen deberes e instrumentos legales para que las autoridades ambientales protejan, conserven y manejen las Áreas de Especial Importancia Ecológica.

XII.8.2.16. En el mismo sentido, se advierte que la Ley 165 de 9 de noviembre de 1994, por medio de la cual se aprobó el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", acordado el 5 de junio de 1992 en la ciudad de Río de Janeiro, establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 8o. CONSERVACIÓN IN SITU. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

- a) Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;
- b) Cuando sea necesario, elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;
- c) Reglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible;
- d) Promoverá la protección de ecosistemas y hábitat naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales;
- e) Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas;
- f) Rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación; [...]"

XII.8.2.17. Por su parte, la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993, en su artículo 5º estableció que son obligaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre otras, las de: i) ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales, la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables y ordenar la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar ; ii) reservar y alinderar las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento ; iii) velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la Nación, así como por la preservación de las áreas de especial importancia ecosistémica ; y iv) prohibir, restringir o regular el uso, disposición o vertimiento de cualquier materia que pueda afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables .

XII.8.2.18. Al tenor de la misma normativa, a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca le corresponde, entre otras funciones, las de: i) reservar, alinderar y administrar en los términos y condiciones que fijen la ley y los

reglamentos, las reservas forestales de carácter regional y reglamentar su uso y funcionamiento ; ii) imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados ; iii) establecer disposiciones para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas al interior de su jurisdicción ; iv) promover y ejecutar obras de regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción ; y v) ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables .

XII.8.2.19. Ahora bien, de conformidad con las pruebas y las disposiciones analizadas, la Sala constató la vulneración de los derechos colectivos invocados con ocasión de la construcción de la “Parcelación Hacienda Los Morales” en un ecosistema particularmente biodiverso, frágil para el equilibrio ambiental de la zona e importante para la captación y acumulación de aguas atmosféricas, la producción y regulación de los caudales resultantes del ciclo de escurrimiento, la protección contra procesos erosivos, la captura de emisiones de bióxido de carbono y en general para la producción de bienes y servicios ambientales de los que se benefician todos los seres vivos.

XII.8.2.20. En el concepto de uso del suelo extendido por municipio de Yumbo mediante Oficio nro. 104-25 de 10 de marzo de 2014 , se reconoce que el uso del suelo en el que se sitúa la “Parcelación Hacienda Los Morales” es de actividad protectora y de conservación de recursos naturales; sin embargo, sin ningún tipo de condicionamiento específico, procedió al otorgamiento de licencias de construcción, actividad que prima facie es incompatible con la obligación de conservación de la diversidad biológica existente en el lugar.

XII.8.2.21. Igualmente, se advierte que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, frente a la actividad de construcción desarrollada en la “Parcelación Hacienda Los Morales”, omitió sus obligaciones legales de evaluar y controlar el deterioro ambiental que dicha actividad estaba causando sobre el ecosistema, en aras de la protección de áreas de especial importancia ecosistémica, del patrimonio natural y la diversidad biótica de la Nación, así como su deber de ordenar la suspensión de dicha actividad, aun a sabiendas de la proximidad de la Parcelación a la Reserva Forestal Nacional Protectora del Cerro Dapa Carisucio .

XII.8.2.22. De igual forma, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca desconoció sus deberes de imponer y ejecutar a prevención medidas de policía, así como las sanciones establecidas en la ley ante la palmaria violación de las disposiciones de protección ambiental y manejo de recursos naturales renovables; exigir de conformidad con la ley la responsabilidad de los daños causados; y defender, proteger, descontaminar y recuperar el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

XII.8.2.23. Por lo anteriormente expuesto la Sala considera que tienen vocación de prosperidad las siguientes pretensiones de la demanda, en cuanto a la afectación ambiental que se presenta en el predio “Parcelación Hacienda Los Morales”, dada la función amortiguadora que debe cumplir “[...] la superficie de territorio

circunvecina y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas [...].

“[...] d. Se amparen, en consecuencia, los derechos colectivos de los actores al AMBIENTE SANO y a LA EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO, al MANEJO Y APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES PARA GARANTIZAR SU DESARROLLO SOSTENIBLE, SU CONSERVACIÓN, RESTAURACIÓN O SUSTITUCIÓN; a la CONSERVACIÓN DE LAS ESPECIES ANIMALES Y VEGETALES y a la PROTECCIÓN DE ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLÓGICA, así como los demás intereses colectivos relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;

e. Se ordene, con fundamento en las anteriores declaraciones, al MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE proteger la integridad territorial y ecosistémica de la Reserva Forestal Protectora Nacional CERRO DAPA-CARISUCIO en toda su extensión de MIL CUARENTA Y SIETE PUNTO CINCO (1047.5) hectáreas, originalmente declarada por la Resolución 10 del 9 de diciembre de 1938 (Diario Oficial de la República de Colombia No. 23987, 1939) proferida por el Ministerio de Economía de la época; [...].

## **XII.9. Conclusiones finales**

XII.9.1. En virtud de las anteriores consideraciones, la Sala procederá a confirmar la sentencia de primera instancia proferida el 6 de marzo de 2017 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en relación con las pretensiones a. b. y c. por cuanto no se demostró que con la materialización cartográfica realizada por el IGAC y acogida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que la “Parcelación Hacienda Los Morales” hiciera parte de la Reserva Forestal Protectora Nacional Cerro Dapa Carisucio y se desvirtúa la afirmación de que con apoyo en la “materialización cartográfica” realizada por el IGAC, el MADS hubiese alinderado dicha reserva, modificando la Resolución No. 10 del 9 de diciembre de 1936.

XII.9.2. Asimismo, revocará la sentencia en lo que atañe a la negación de las pretensiones d. y e. en relación con la zona de amortiguación, zona de especial protección ecológica y aledaña a la Reserva Forestal Protectora Nacional Cerro Dapa Carisucio y, en su lugar, concederá el amparo de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano; a la existencia del equilibrio ecológico; al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y/o sustitución; a la conservación de las especies animales y vegetales; y a la protección de áreas de especial importancia ecológica.

XII.9.3. Ahora bien, frente a la pretensión de la parte actora contenida en el literal f. de las pretensiones, referida a suspender indefinidamente las obras urbanísticas y las licencias de construcción de la “Parcelación Hacienda Los Morales”, pretensión que a la letra dice:

“[...] f. Se ordene la SUSPENSIÓN INDEFINIDA de obras urbanísticas, licencias de construcción o de cualquier otro tipo de intervención distinta a las permitidas por la Constitución y las leyes para proteger, conservar, preservar y restaurar la Reserva Forestal Protectora Nacional CERRO DAPA - CARISUCIO en toda su extensión de MIL CUARENTA Y SIETE PUNTO CINCO (1047.5) hectáreas y, especialmente, los nacimientos y recursos hídricos que en ella se encuentran y de

los cuales se abastecen los habitantes del Corregimiento de Dapa, municipio de Yumbo. [...]”.

La Sala considera que deben tomarse las siguientes medidas por parte de las entidades accionadas, así:

XII.9.3.1. Se ordenará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y al municipio de Yumbo, para que de manera concertada y coordinada, en el marco de sus competencias y de inmediato, procedan a: i) constatar el estado del proyecto de construcción de la Parcelación Los Morales ubicada “[...] entre las coordenadas 1056000 1057000, 886750 y 887750 en la esquina noroccidental del Corregimiento de Dapa a la izquierda del Corregimiento de Yumbillo [...]”; ii) evaluar la magnitud de los impactos ambientales producidos al ecosistema por cuenta de dicha construcción; iii) tomar de manera urgente las medidas idóneas de protección, conservación, rehabilitación, restauración y recuperación del ecosistema circundante, así como aquellas destinadas a sancionar las conductas que desconocieron las disposiciones de protección ambiental y manejo de recursos naturales renovables, y a exigir la responsabilidad de los daños causados al ecosistema.

XII.9.3.2 Se ordenará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al municipio de Yumbo y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, para que de forma articulada, dentro del marco de sus competencias y en un lapso no mayor a un mes, determinen y regulen la “zona amortiguadora” de la Reserva Forestal Nacional Protectora Dapa Carisucio y tomen las medidas idóneas y necesarias para aumentar la protección del Área Protegida .

XII.9.3.3. Se exhortará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, para que de conformidad con el Concepto Técnico nro. 058-2010 proferido por esta última entidad, en el marco de sus competencias y en un período no mayor a un mes, previo estudio, acuerden utilizar el instituto jurídico más idóneo para proteger el ecosistema en el que se ubica la “Parcelación Hacienda Los Morales”, bien sea reservando la zona mediante un Área Protegida de carácter regional o extendiendo el ámbito de protección de la Reserva Forestal Nacional Protectora Dapa Carisucio, es decir, modificando la Resolución Ejecutiva No. 10 de 1938; en cualquier caso, reglamentando el uso y funcionamiento del Área respectiva.

XII.9.3.4. Se exhortará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, para que en el marco de sus competencias: i) si no lo han hecho todavía, en un lapso no superior a dos meses, procedan a concertar y realizar unos estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos, encaminados a ubicar, dentro del territorio de la jurisdicción del departamento del Valle del Cauca, zonas no integradas a un Área Protegida, distintas a las de la “Parcelación Los Morales”, que por su riqueza ambiental sean áreas de especial importancia ecológica o ecosistemas estratégicos , y como tal, requieran de medidas especiales dirigidas a proteger y conservar su diversidad biológica; y, en consecuencia; ii) en un período no mayor a un mes, contabilizado a partir del término señalado en el numeral anterior, acuerden utilizar el instituto jurídico más idóneo para proteger las zonas referidas, bien sea reservándolas mediante un Área Protegida de carácter regional o extendiendo el ámbito de protección de la Reserva Forestal Nacional Protectora Dapa Carisucio, mediante la modificación de la Resolución nro. 10 de 1938, en cualquier caso, reglamentando el uso y funcionamiento del Área respectiva.

XII.9.3.5. Finalmente, se exhortará al municipio de Yumbo y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, para que de manera articulada, dentro del marco de sus competencias, adopten las medidas necesarias para regular, revisar y si es del caso modificar, el uso del suelo del territorio de la jurisdicción del municipio de Yumbo, de conformidad con los condicionamientos y observaciones que para el efecto formule la Corporación, dentro de un período no superior a un mes.

XII.9.4. En cuanto a la conformación del Comité de Verificación para el cabal cumplimiento de la sentencia, no se dispuso nada en la sentencia de primera instancia, por parte del Tribunal Administrativo del Valle de Cauca, al haber sido negadas en esa instancia las pretensiones de la acción popular. Por lo anterior, al modificar tal decisión, la Sala ordenará su conformación con la participación de un delegado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Director de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca o su representante, el Alcalde de Yumbo (Valle del Cauca) o su delegado, el representante de los agentes del Ministerio Público que esté asignado para intervenir ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, un representante por cada una de las organizaciones actoras y el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, quién debe ser el coordinador del Comité, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de la sentencia.

Cabe resaltar que frente a la conformación de este Comité, el artículo 34 de la Ley 472 preceptúa lo siguiente:

“[...] Artículo 34°.- Sentencia. [...]

En la sentencia el juez señalará un plazo prudencia, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminará su ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.

También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo [...]” (negritas fuera de texto).

De conformidad con esta norma transcrita, se considera que el juez de primera instancia debe hacer parte de Comité de Verificación e, incluso, debe ser el coordinador del comité con el propósito de que realice seguimiento y adopte las medidas necesarias para el cabal cumplimiento de la sentencia.

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

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR parcialmente la sentencia proferida el 6 de marzo de 2017 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó el amparo de los derechos colectivos invocados en la demanda, en cuanto a las pretensiones a. b. y c. al no comprobarse la reducción de la Reserva Forestal Protectora Nacional

Cerro Dapa – Carisucio establecida mediante la Resolución 10 de diciembre 9 de 1936, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: REVOCAR parcialmente la sentencia proferida el 6 de marzo de 2017 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en cuanto a los literales d. y e. de las pretensiones referidas a la protección de la zona de amortiguación de la Reserva en donde se encuentra ubicada la “Parcelación Hacienda Los Morales” y, en su lugar, AMPARAR los derechos colectivos al goce de un ambiente sano; a la existencia del equilibrio ecológico; al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y/o sustitución; a la conservación de las especies animales y vegetales; y a la protección de áreas de especial importancia ecológica, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: En cuanto a la pretensión f. ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y al Municipio de Yumbo, para que de manera concertada y coordinada, en el marco de sus competencias y de inmediato, procedan a: i) constatar el estado del proyecto de construcción de la Parcelación Los Morales ubicada "entre las coordenadas 1056000 1057000, 886750 y 887750 en la esquina noroccidental del Corregimiento de Dapa a la izquierda del Corregimiento de Yumbillo"; ii) evaluar la magnitud de los impactos ambientales producidos al ecosistema por cuenta de dicha construcción; iii) tomar de manera urgente las medidas idóneas de protección, conservación, rehabilitación, restauración y recuperación del ecosistema circundante, así como aquellas destinadas a sancionar las conductas que desconocieron las disposiciones de protección ambiental y manejo de recursos naturales renovables, y a exigir la responsabilidad de los daños causados al ecosistema.

CUARTO: Igualmente, ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Municipio de Yumbo y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, para que de forma articulada, dentro del marco de sus competencias y en un lapso no mayor a un mes, determinen y regulen la zona amortiguadora de la Reserva Forestal Nacional Protectora Dapa Carisucio y tomen las medidas idóneas y necesarias para aumentar la protección del Área Protegida.

QUINTO: Asimismo, ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, para que de conformidad con el Concepto Técnico nro. 058-2010 proferido por esta última entidad, en el marco de sus competencias y en un período no mayor a un mes, previo estudio, acuerden utilizar el instituto jurídico más idóneo para proteger el ecosistema en el que se ubica la “Parcelación Los Morales”, bien sea reservando la zona mediante un Área Protegida de carácter regional o extendiendo el ámbito de protección de la Reserva Forestal Nacional Protectora Dapa Carisucio, mediante la modificación de la Resolución nro. 10 de 1938, en cualquier caso, reglamentando el uso y funcionamiento del Área respectiva.

SEXTO: EXHORTAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, para que en el marco de sus competencias: i) si no lo han hecho todavía, en un lapso no superior a dos meses, procedan a concertar y realizar unos estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos, encaminados a ubicar, dentro del territorio de la jurisdicción del Departamento del Valle del Cauca, zonas no integradas a un Área Protegida, distintas a las de la Parcelación Los Morales, que por su riqueza ambiental sean áreas de especial importancia ecológica o ecosistemas estratégicos, y como tal,

requieran de medidas especiales dirigidas a proteger y conservar su diversidad biológica; y, en consecuencia, ii) en un período no mayor a un mes, contabilizado a partir del término señalado en el numeral anterior, acuerden utilizar el instituto jurídico más idóneo para proteger las zonas referidas, bien sea reservándolas mediante un Área Protegida de carácter regional o extendiendo el ámbito de protección de la Reserva Forestal Nacional Protectora Dapa Carisucio, mediante la modificación de la Resolución nro. 10 de 1938, en cualquier caso, reglamentando el uso y funcionamiento del Área respectiva.

SÉPTIMO: EXHORTAR al municipio de Yumbo y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, para que de manera articulada, dentro del marco de sus competencias, adopten las medidas necesarias para regular, revisar y si es del caso modificar, el uso del suelo del territorio de la jurisdicción del Municipio de Yumbo, de conformidad con los condicionamientos y observaciones que para el efecto formule la Corporación, dentro de un período no superior a un mes.

OCTAVO: ORDENAR la conformación del Comité de Verificación para el cumplimiento de la sentencia el cual estará integrado por un delegado del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Director de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca o su delegado, el Alcalde del municipio de Yumbo (Valle del Cauca) o su delegado, uno de los agentes del Ministerio Público que esté asignado para intervenir ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, un representante la Corporación para el Desarrollo Integral de Dapa - CORDAPA; un representante de la Asociación de Usuarios de la Bocatoma N.º 4 de la Quebrada El Rincón - ACUARINCÓN; un representante de la Fundación Ambiental DPAVIVA; un representante de la Junta Administradora de Acueducto - ACUAGUALANDAYES; un representante del Acueducto de la Vereda Medio Dapa - ACUAMEDIODAPA; y un representante de la Empresa Comunitaria de Servicios Públicos Miravalle Dapa; y el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, quién será el Coordinador del Comité.

NOVENO: REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998.

DÉCIMO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriado este proveído.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase,

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ  
GONZÁLEZ

Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA

Consejera de Estado

OSWALDO GIRALDO LOPEZ  
VALDÉS

Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO

Consejero de Estado