

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA

Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

Santiago de Cali, veintiséis (26) de junio de dos mil quince (2015)

Ref.: 760012331000200400656 01  
ACCIÓN POPULAR  
Actor: JULIO CESAR CABRERA CANO

Se decide la impugnación interpuesta por el actor contra la sentencia de 10 de julio de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, desestimatoria de las pretensiones.

## I. ANTECEDENTES

### 1. LA DEMANDA

El 4 de marzo de 2004 el señor Julio Cesar Cabrera Cano entabló acción popular contra la Superintendencia de Notariado y Registro, el Ministerio del Medio Ambiente, el municipio de Santiago de Cali y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (en adelante C.V.C.), para reclamar protección a los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la protección de áreas de especial importancia ecológica, el goce del espacio público y la defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, y al goce de un ambiente sano.

## 1.1. HECHOS

El actor afirma que el Concejo de Cali promulgó el Acuerdo 32 de 1920 (24 de septiembre)<sup>1</sup>, con la finalidad de que el municipio adquiriera los terrenos aledaños al río Cali y a sus afluentes: Aguacatal, las Nieves, Cabuya y Pichindé. Asimismo, manifiesta que mediante dicho acto el Concejo buscó que el municipio obtuviera de la Nación los baldíos adyacentes a los ríos aludidos, considerando que era necesario reforestarlos, habida cuenta de que sus caudales habían disminuido.

A su turno, indica que mediante las Resoluciones Ejecutivas 9 de 1938 (3 de diciembre), 7 de 1941 (30 de julio) y 5 de 1943 (20 de abril), el Ministerio de Economía Nacional declaró como áreas de Reserva Forestal, respectivamente, las hoyas hidrográficas de los ríos Cali, Meléndez y Aguacatal.

Señala que posteriormente las Leyes 54 de 1941<sup>2</sup> y 175 de 1948<sup>3</sup> adjudicaron al municipio de Cali los baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas de los ríos Cali, Aguacatal, Meléndez, Cañaveralejo, Lily y Pance; y que dichas adjudicaciones fueron ratificadas por el Ministerio de Agricultura, mediante la Resolución 806 de 1960 (3 de septiembre)<sup>4</sup>, protocolizada en la escritura pública No. 907 del 28 de febrero de 1961 de la Notaria Tercera de Cali, y debidamente registrada en las matrículas inmobiliarias No. 370-22695, 370-137447, 370-137448 y 370-137409.

Afirma que mediante el Decreto Departamental 162 de 1962 (16 de febrero)<sup>5</sup> el Gobernador del Valle del Cauca declaró el área de los *“Farallones de Cali”* como de utilidad pública. Igualmente, sostiene que mediante la Resolución 92

---

<sup>1</sup> Por el cual el Concejo de Santiago de Cali dicta medidas tendientes a conservar el caudal de aguas del río Cali e impedir que se hagan insalubres, y se adiciona el Acuerdo No. 19 del 19 de noviembre de 1918.

<sup>2</sup> Por la cual se hace la adjudicación de unos baldíos al municipio de Cali y se le cede el derecho de dominio sobre un inmueble.

<sup>3</sup> Por la cual la Nación colabora con el municipio de Cali en la campaña de defensa forestal de las hoyas hidrográficas de los ríos Meléndez, Cañaveralejo, Lily y Pance, y se adjudican al municipio de Cali unos baldíos nacionales.

<sup>4</sup> Por la cual el Ministerio de Agricultura adjudica unos terrenos baldíos al municipio de Cali.

<sup>5</sup> Por el cual el Gobernador del Valle del Cauca declara como de utilidad pública el área de los Farallones de Cali.

de 1968 (15 de julio)<sup>6</sup> el Instituto Colombiano de Reforma Agraria – INCORA – declaró como “*Parque Natural los Farallones de Cali*” 15.000 hectáreas y 2.000 metros cuadrados de las áreas de reserva.

En este sentido, afirma que las declaratorias de las áreas de Reserva Forestal y del Parque Nacional hicieron que los bienes que las comprendían, dentro de los que se encuentran los corregimientos de Felidia, La Leonera, Pichindé, Los Andes, Saladito, La Paz, La Castilla, La Elvira, Villacarmelo, Pance y La Buitrera, se constituyeran como bienes de uso público inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Bajo el anterior contexto, señala que la oficina de registro de instrumentos públicos de Cali abrió el folio de matrícula inmobiliaria No. 370-218213, para registrar la Resolución 92 de 1968 (15 de julio), pero omitió registrar el mismo acto en las matriculas inmobiliarias No. 370-137409 y 370-137448, y en aquellas que se abrieron con base en estas.

Señala que posteriormente, mediante el Acuerdo 45 de 1968 (29 de mayo)<sup>7</sup>, el municipio de Cali cedió al Instituto de Vivienda del Municipio de Cali – INVICALI los baldíos que le habían sido adjudicados por las Leyes 54 de 1941 y 175 de 1948, así como los terrenos en La Buitrera, que hacían parte del área de Reserva Forestal. Asimismo, declara que esta última entidad loteó las áreas de Reserva Forestal y del Parque Nacional, y enajenó parcialmente dichos terrenos a particulares, en actos inscritos en las matriculas inmobiliarias No. 370-22695, 370-137447, 370-137448, 370-137409 y 370-105439.

Añade que INVICALI cedió nuevamente al municipio 236.967.623.88 m<sup>2</sup> y 1.709.801 m<sup>2</sup>, pertenecientes, respectivamente, a los terrenos que hacían parte del Parque Nacional y las Reservas Forestales, descontando aquellas áreas que había enajenado a particulares, pues se suprimió la entidad mediante el Decreto 1546 de 1995 (29 de diciembre). Lo anterior, señala, se hizo mediante las escrituras públicas No. 1182 de julio 27 de 1997 y 1495 del 6 de octubre del

---

<sup>6</sup> Por la cual la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria declara Parques Nacionales Naturales a las zonas conocidas como Farallones de Cali, en el departamento del Valle del Cauca y Puracé en los departamentos del Cauca y del Huila.

<sup>7</sup> Por el cual el Concejo de Cali incrementa el patrimonio de INVIVALI.

mismo año, de la Notaría Única de la Candelaria, registradas en los folios de matrícula inmobiliaria No. 370-105439 y 370-22695.

A su turno, manifiesta que el Ministerio del Medio Ambiente, mediante la Resolución 2394 de 1995, ordenó librar el oficio 01633 para inscribir a la Nación como titular de todos los parques nacionales del país, en cumplimiento del artículo 63 Superior. En este sentido, afirma que la oficina de registro de instrumentos públicos de Cali hizo el correspondiente registro para el Parque Nacional los Farallones en el folio de matrícula inmobiliaria No. 370-218213, pero omitió realizar lo propio en los No. 370-137409 y 370-137448, y en aquellos que se abrieron con base en estos.

Considera que el Ministerio del Medio Ambiente y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – C.V.C. – han violado derechos colectivos, pues no han salvaguardado los derechos de la Nación, ya que el primero ha administrado el Parque Nacional los Farallones permitiendo que los particulares que compraron terrenos en el mismo los usen y edifiquen en ellos; y el segundo ha realizado la misma conducta pero en las áreas de Reserva Forestal.

Asimismo, considera que el Ministerio del Medio Ambiente y la C.V.C. han omitido el cumplimiento de sus funciones, pues no han realizado acciones efectivas para que la Nación sea constituida como titular de los predios identificados con los folios de matrícula No. 370-137409, 370-137448, 370-22695, 370-137447 y 370-105439 y de los que se abrieron con base en estos.

Además, sostiene que el Ministerio del Medio Ambiente violó derechos colectivos al haber sustraído áreas de la Reserva Forestal, mediante la Resolución 126 de 1998 (9 de febrero)<sup>8</sup>, sin inscribir dicha actuación en los folios de matrícula inmobiliaria No. 370-22695, 370-137447, 370-137448 y 370-105439.

---

<sup>8</sup> Por la cual el Ministerio del Medio Ambiente hace unas “sustracciones de las áreas de Reserva Forestal del río Cali y del río Meléndez, creadas mediante Resoluciones No. 9 de 1938, 5 de 1943 y 7 de 1941 respectivamente, proferidas por el Ministerio de Economía Nacional.”

Señala que lo anterior ha generado la disminución del caudal de los ríos pertenecientes a la hoya hidrográfica de los ríos Cali y Meléndez, los cuales abastecen de agua a la ciudad de Cali, a las comunidades de La Buitrera y a los habitantes de las comunas ubicadas en el área circunvecina.

## 1.2. PRETENSIONES

El actor solicita que se realicen las siguientes declaraciones y condenas:

*“A. Declarar que el municipio de Santiago de Cali, debidamente representado por el señor Apolinar Salcedo Caicedo, o quien haga sus veces, violó con sus acciones descritas en los hechos 18, 19, 23 y 29 de la presente demanda los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa, la protección de áreas de especial importancia ecológica, el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, la realización de desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, y el goce del medio ambiente sano.*

*B. Declarar que la Superintendencia de Notariado y Registro, debidamente representada por el señor José Felix Lafaurie Rivera, o quien haga sus veces, ha violado con la omisión descrita en los hechos 14 y 25 y la acción del hecho 13 de la presente demanda, los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa, la protección de áreas de especial importancia ecológica, el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, la realización de desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas y el goce de un medio ambiente sano.*

*C. Declarar que el Ministerio del Medio Ambiente, debidamente representado por la Ministra Sandra Suárez, o quien haga de sus veces, ha violado con las omisiones descritas en los hechos 21, 26 y 27 de la presente demanda, los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa, la protección de áreas de especial importancia ecológica, el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, la realización de desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas y el goce de un medio ambiente sano.*

*D. Declarar que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, debidamente representada por Julián Camilo Arias, o quien haga sus veces, ha violado con las omisiones descritas en los hechos 22 y 28 de la presente demanda, los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa, la protección de áreas de especial importancia ecológica, el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, la realización de desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas y el goce de un medio ambiente sano.*

*E. Declarar la inaplicabilidad en el presente asunto del Acuerdo 45 de mayo 29 de 1968 en su artículo 1° y 2°, con fundamento en la Ley 472 de*

1998, artículo 44, concordado con los artículos 267 del C.C.A, y 12 de la Ley 153 de 1887, así como con la sentencia de la Corte Constitucional ... C-037 de 2000... M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

F. Ordenar a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (C.V.C.) emitir la correspondiente resolución, ordenando el cambio de titular a favor de la Nación... de las Reservas Forestales nacionales, y registrar dicha resolución en las matrículas inmobiliarias No. 370-137447, 370-137448, 370-22695 y 370-105439, así como en aquellas que se abrieron con base en aquellas.

G. Ordenar a la Superintendencia de Notariado y Registro que inscriba de manera inmediata la Resolución 92 de julio de 1968 del INCORA en las matrículas inmobiliarias No. 370-137409 y 370-137448, así como en aquellas que se abrieron con base en aquellas.

H. Ordenar a la Superintendencia de Notariado y Registro inscribir de manera inmediata el oficio No. 01633 de enero 1 de 1996, del Ministerio del Medio Ambiente, en las matrículas inmobiliarias No. 370-137409 y 370-137448, así como en aquellas que se abrieron con base en aquellas, para que el único titular del derecho de dominio sobre el Parque Nacional los Farallones de Cali sea de la Nación, al tenor de lo dispuesto en la Constitución y en la Ley.

I. Ordenar al Ministerio del Medio Ambiente que registre las Resoluciones 126 de febrero 9 de 1998 y 128 del 3 de marzo de 1998, en las matrículas inmobiliarias No. 370-137447, 370-137448, 370-22695, 370-105439 y en aquellas matrículas que se abrieron con base en aquellas, en la oficina de registro de instrumentos públicos de Cali.

J. Ordenar a la Superintendencia de Notariado y Registro, una vez sean registrados dichos actos, que cierre todas las matrículas inmobiliarias que se abrieron con base en aquellas identificadas con el No. 370-137447, 370-137448, 370-22695, 370-137409 y 370-105439, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 50 del Decreto 1250 de 1970.

K. Ordenar al municipio de Cali...al Ministerio del Medio Ambiente... y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca... que procedan a desalojar a los invasores del Parque Nacional los Farallones de Cali y de las Reservas Forestales Nacionales, con ayuda de la fuerza pública, una vez quede en firme la sentencia favorable a las pretensiones... respetando la propiedad privada del área de las Reservas Forestales, acreditada antes de 1941.

L. Ordenar al Ministerio del Medio Ambiente que adquiera por enajenación voluntaria o por expropiación, bienes inmuebles de propiedad privada, ubicados en el Parque Nacional los Farallones de Cali y que acrediten propiedad privada antes de 1948.

M. Ordenar al Ministerio del Medio Ambiente que amojone, alindere y administre en nombre de la Nación, el Parque Nacional los Farallones de Cali, con fundamento en la Ley 99 de 1993.

N. Ordenar a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (C.V.C.) que adquiera por enajenación voluntaria o por expropiación, bienes inmuebles de propiedad privada ubicados en las Reservas

*Forestales Nacionales y que acrediten propiedad privada antes de 1941.*

*O. Ordenar a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca que amojone, alindere y administre en nombre de la Nación, las Reservas Forestales Nacionales que tiene la Nación en el municipio de Cali, con fundamento en lo dispuesto en la Ley 99 de 1993.*

*P. Decretar la violación del artículo 4° literal b) de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el artículo 40 de la Ley 472 de 1998, el derecho al incentivo del actor, a la suma equivalente al 15% del valor de los 487.051 m<sup>2</sup> recuperados por la Nación en el Parque Nacional los Farallones de Cali.*

*Q. Decretar por la violación del artículo 4° literal b) de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el artículo 40 de la Ley 472 de 1998, el derecho al incentivo del actor, a la suma equivalente al 15% del valor de los 171.656.650 m<sup>2</sup> recuperados por la Nación en las Reservas Forestales nacionales.*

*R. Decretar y cuantificar... el derecho al incentivo... y que solidariamente los demandados en este proceso tienen la obligación de pagar al demandante.*

*S. Ordenar al Ministerio del Medio Ambiente...reconocer y pagar el incentivo decretado en las pretensiones P y R de la presente demanda...*

*T. Ordenar a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (C.V.C.)... reconocer y pagar el incentivo decretado en las pretensiones Q y R. de la presente demanda..."*

## **2. CONTESTACIONES**

2.1. El municipio de Santiago de Cali, mediante apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda, pues consideró que no había violado derechos colectivos.

En este sentido, afirmó que mediante las Escrituras Públicas 2280 y 2281 de 1968 (6 de agosto), debidamente registradas, respectivamente, en los folios de matrículas inmobiliarias No. 370-105439 y 370-13447, 370-137448, 370-13749 y 370-22695, cedió a INVICALI unos terrenos baldíos pertenecientes a la Nación y otros que ésta le había adjudicado al municipio.

Sobre el particular, destacó que las escrituras públicas referidas señalan que “*el inmueble objeto de cesión casi en su totalidad está ocupado por colonos en parcelas individualizadas, desde hace varios años, los cuales han construido diversas mejoras y han solicitado algunos la adjudicación del título respectivo. A*

*unos pocos se les expidió escritura pública, pero la mayoría todavía no la han recibido.”.*

A su turno, manifestó que INVICALI devolvió al municipio, mediante escrituras públicas 1182 del 29 de julio de 1997 y 1495 del 6 de octubre del mismo año, respectivamente, 1.703.801.84 m<sup>2</sup> del lote No. 2 La Buitrera y 1.032.376.12 m<sup>2</sup> de terrenos baldíos.

Por último, señaló que no debía prosperar la presente acción, pues para controvertir actos administrativos que conferían derechos de dominio a particulares, era necesario iniciar las acciones ordinarias administrativas correspondientes.

2.2. La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, mediante apoderado, solicitó negar las pretensiones de la demanda.

Indicó que ha cumplido a cabalidad con las obligaciones que le competen como administradora de las áreas de Reserva Forestal del orden nacional.

Advirtió que existe falta de legitimación en la causa por pasiva y solicitó que se le excluyera de una eventual condena, comoquiera que no ha violado derechos colectivos.

2.3. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda y consideró que la acción popular era improcedente, pues no había violado derechos colectivos.

Indicó que tenía la potestad para sustraer terrenos de las áreas de Reserva Forestal, pues ellas habían sido constituidas antes de que se expidiera el Código de Recursos Naturales Renovables (Decreto 2811 de 1974).

Asimismo, sostuvo que la naturaleza de los bienes inmuebles no podía mutar por la afectación ambiental que se les impusiera. En este sentido, señaló que no podía afirmarse que los terrenos ubicados dentro de las áreas de Reserva

Forestal y en el Parque Natural se hubieran convertido en bienes de uso público inembargables, imprescriptibles e inalienables. De hecho, precisó que *“cuando se reserva... alindera y declara un área del sistema de parques nacionales naturales... puede quedar incluida toda clase de bienes: de uso público, fiscales, baldíos, de propiedad privada individual y colectiva, y ello implica una afectación ambiental para estos bienes, lo que significa que su uso queda limitado al cumplimiento de los objetivos y fines para los cuales el legislador en el Decreto 2811 de 1974 creó tales áreas protegidas, o sea, para la conservación, perpetuación y protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.”*. Igualmente, sostuvo que *“si bien el constituyente en el artículo 63 invistió (sic) a los parques nacionales de las mismas prerrogativas de que gozan los bienes de uso público (inalienables, imprescriptibles e inembargables), no quiere decir con ello que la propiedad privada o los bienes fiscales, en este caso los adquiridos por el municipio por vía de adjudicación, se conviertan en bienes de uso público y de propiedad de la Nación”*.

Adicionalmente, manifestó que no se encontraba obligado a adquirir los predios de propiedad privada que se encontraran ubicados dentro de las áreas de reserva o del parque natural. Además, hizo hincapié en que ha administrado adecuadamente el Parque Natural los Farallones de Cali, a través de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, que es una dependencia de la entidad con autonomía administrativa y financiera, de conformidad con lo previsto en el artículo 19 del Decreto 216 de 2003. Sobre el particular, indicó que ha adquirido predios al interior del área protegida, va a realizar un inventario de predios en el sector, y procederá a definir estrategias que mitiguen el conflicto por uso y ocupación que padece el área protegida.

2.4. La Superintendencia de Notariado y Registro, mediante apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda.

Precisó que las oficinas de registro de instrumentos públicos únicamente podían proceder a realizar la inscripción de actos o documentos a petición de parte o por orden judicial.

En este sentido, manifestó que sólo podía registrar la afectación ambiental en los folios de matrícula de los inmuebles que expresamente le hubiera señalado el Gobierno. A propósito, indicó que el artículo 3° del Decreto 1250 de 1970 dispone que *“para la inscripción de autos de embargo, demandas civiles, decretos de separación de patrimonio, de posesión provisoria, definitiva o ejecutiva, prohibiciones y en general, de actos jurisdiccionales que versen sobre inmuebles, la medida judicial...”* debe individualizar los bienes y las personas *“de modo de facilitar el registro y evitar toda confusión”*.

Bajo el anterior contexto, explicó que ha podido inscribir las ventas posteriores que se han dado en las áreas protegidas, pues el gravamen ambiental no limitó el dominio ni sacó del comercio los bienes de dichos lugares.

Además, señaló que ha cumplido a cabalidad con sus funciones, pues el 15 de octubre de 1985 inscribió la Resolución 92 de 1968, por la cual se constituyó el Parque Nacional Natural los Farallones de Cali, en el folio de matrícula inmobiliaria No. 370-218213.

### **3. LA AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO**

Tuvo lugar el 24 de agosto de 2004 con la asistencia del actor, los apoderados del municipio de Santiago de Cali, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la C.V.C., y la Procuradora Judicial 18 Delegada ante lo Contencioso Administrativo. Se declaró fallida debido a que no asistió el apoderado de la Superintendencia de Notariado y Registro.

### **4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

4.1. El municipio de Santiago de Cali, mediante apoderado, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y agregó que no podían desconocerse los derechos de terceros en las áreas protegidas.

4.2. El actor reiteró los argumentos esgrimidos en la demanda. Asimismo, afirmó que las entidades demandadas violaban derechos colectivos en las áreas de Reserva Forestal, ya que no podían haber adjudicado a ningún título

bienes baldíos que hicieran parte de alguna de las áreas protegidas de Cali.

En este sentido, resaltó que hubo una violación flagrante de derechos colectivos cuando el Congreso de la República adjudicó baldíos al municipio de Cali, mediante las Leyes 54 de 1941<sup>9</sup> y 175 de 1948<sup>10</sup>, y cuando el Ministerio de Agricultura ratificó la tradición de dichos bienes, mediante la Resolución 806 de 1960 (3 de septiembre), pues dicha competencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6° y 7° de la Ley 52 de 1931, era exclusiva del Gobierno Nacional y subsidiariamente del Consejo de Estado.

Así, aseveró que las áreas de reserva eran bienes fiscales y posteriormente pasaron a ser de uso público: inembargables, inalienables e imprescriptibles.

Indicó que la Superintendencia de Notariado y Registro ha violado la moralidad administrativa debido a que las 15.000 hectáreas y 2.000m<sup>2</sup> del terreno que declararon Parque Nacional los Farallones de Cali no han sido registradas íntegramente a nombre de la Nación.

Igualmente, sostuvo que debían dejarse sin efectos las ventas de bosques en el Parque Nacional y que como incentivo debía ordenarse el pago a su favor de \$2.068.901.009.00, lo cual equivale al 15% del valor de los predios que la Nación recuperaría.

4.3. Claudio Borrero Quijano reiteró los argumentos del actor. Asimismo, afirmó que en el presente caso se violó la moralidad administrativa, pues *“la oligarquía de Cali, aprovechando su influencia gubernamental, hizo que el ente territorial le entregara las Reservas Forestales a INVICALI para posteriormente comprar dichos predios al Instituto.”*

4.4. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial consideró que las pretensiones de la demanda se dirigían a controvertir la adjudicación que

---

<sup>9</sup> Por la cual se hace adjudicación de unos baldíos al municipio de Cali y se cede el derecho de dominio sobre un inmueble.

<sup>10</sup> Por la cual la Nación colabora con el municipio de Cali en la campaña de defensa forestal de las hoyas hidrográficas de los ríos Meléndez, Cañaveralejo, Lily y Pance, y se adjudican al municipio de Cali unos baldíos nacionales.

hizo de algunos terrenos baldíos al municipio de Cali, los cuales se encuentran ubicados en los corregimientos de Felidia, Le Leonera, Pichundé, Los Andes, Saladito, La Paz, La Castilla, La Elvira, Villacarmelo, Pance y La Buitrera.

Afirmó que la propiedad privada y la pública pueden coexistir en el Parque Natural, máxime si se tiene en cuenta que la declaración del parque fue posterior a la adjudicación de los terrenos.

Indicó que el INDERENA, mediante Resolución 2394 de 1995 (24 de octubre), reservó, alinderó y declaró como áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, algunos predios del territorio nacional, dentro de los cuales se encontraban los Farallones de Cali.

Además, manifestó que no podía endilgársele responsabilidad alguna por no haber registrado en las oficinas de registro las sustracciones que hizo de varias áreas de las Reservas Forestales, pues no existe ninguna norma jurídica que lo obligue en tal sentido.

4.5. La Superintendencia de Notariado y Registro indicó que no inscribió en los folios de matrícula 370-137409 y 370-137448 la Resolución 92 de 1968, que constituyó el Parque Nacional los Farallones de Cali, por cuanto en dichos folios aparecen particulares como titulares del derecho de dominio.

Afirmó que *“la oficina de registro de instrumentos públicos de Cali registró el cambio de titular por mandato de la ley (todas las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales figuren a favor de la Nación) en la matrícula inmobiliaria No. 370-218213, que corresponde al Parque Nacional los Farallones de Cali en los municipios de Jamundi y Dagua, el 19 de febrero de 1996 radicación 14083, documento: oficio 01633 del 04-01-1996...”*. Asimismo, manifestó que *“no inscribió el cambio de titular en los folios No. 370-137409 y 370-137448, por cuanto la resolución No. 2324 de 24-10-95 no indicó los folios de matrícula inmobiliaria donde se debía registrar y en dichos folios aparecen particulares como titulares de derecho de dominio...”*.

Sostuvo que no ha corregido las anotaciones de los folios de matrícula por los que se interpuso la presente demanda, pues el ni el Ministerio del Medio Ambiente ni el INCORA le han hecho dicha solicitud.

4.6. La C.V.C. guardó silencio.

## II. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones de la demanda, pues consideró que las entidades demandadas no habían violado derechos colectivos, ya que las operaciones comerciales adelantadas por INVICALI en 1971 fueron ajustadas a derecho.

Afirmó que mediante las Leyes 54 de 1941 y 175 de 1948 la Nación le adjudicó al municipio de Cali varios baldíos ubicados en el Parque Nacional Natural los Farallones y en las Reservas Forestales protectoras de las hoyas hidrográficas de los ríos Cali, Meléndez, Aguacatal, Pance y Cañaveralejo.

Indicó que no se violaron derechos colectivos, pues *“cuando parte de los terrenos baldíos objeto del litigio fueron enajenados, no regía el Código Nacional de Recursos Naturales, circunstancia que permitió que el municipio, con el fin de ajustarse a los lineamientos legales, solicitara al Ministerio de Medio Ambiente, hoy Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la licencia para sustraer de la reserva las áreas de las cuales ya había dispuesto años atrás, petición que la Nación atendió por medio de la Resolución 126 del 9 de febrero de 1998, cuando ya desde 1974 se encontraba vigente el Decreto 2811 del mismo año...”*.

## III. LA IMPUGNACIÓN

El actor apeló la decisión, pues consideró que el Tribunal incurrió en una violación indirecta de la ley sustancial, al haber desconocido que únicamente la rama ejecutiva podía adjudicar terrenos baldíos. En este sentido manifestó que el Congreso de la República violó el artículo 78 de la Constitución Política de

1886, al haber expedido las Leyes 54 de 1941 y 175 de 1948, pues se inmiscuyó en asuntos que eran “*de privativa competencia de otros poderes*”. Asimismo, adujo que lo anterior motivó la expedición de la Resolución 806 de 1960 (3 de septiembre), por la cual el Ministerio de Agricultura le transfirió al municipio de Cali el dominio de los bosques nacionales declarados como Reservas Forestales protectoras, en razón a que la “*ley no serv[ía] como título traslativo de dominio de terrenos baldíos*”.

Además, afirmó que el *a quo* incurrió en una violación directa de la ley sustancial, ya que desconoció lo dispuesto en los artículos 7° y 8° del Código Fiscal de 1910, que prohíben adjudicar como baldíos los bosques nacionales que se hubieran declarado como “*reservados por el Gobierno...*”, so pena de considerar dichas adjudicaciones como nulas.

Sobre el particular, manifestó que los habitantes del país no han podido gozar de la riqueza natural de los Farallones de Cali, ya que INVICALI vendió terrenos baldíos a particulares, los cuales han gozado de forma exclusiva de los mismos.

A su turno, hizo énfasis en que los artículos 7° y 8° de la Ley 85 de 1920 disponen expresamente que no pueden ser adjudicados como baldíos los “*bosques nacionales que se declaren o que se hayan declarado como reservados por el Gobierno...*”. En igual sentido, indicó que el artículo 49 de la Ley 74 de 1926 dispone que no se pueden “*adjudicar como baldíos las partes de las montañas circunvecinas de los ríos que proveen de agua potable a las poblaciones de importancia*”.

Asimismo, aseveró que la constitución de un área como reserva sacaba del comercio los bienes que la constituían e impedía su enajenación y transferencia de dominio.

Sobre el caso concreto, sostuvo que las enajenaciones de predios de las áreas de Reserva Forestal eran nulas, porque se habían hecho sobre bienes de uso público inembargables, imprescriptibles e inalienables. Igualmente, manifestó que la Superintendencia de Notariado y Registro mintió al afirmar que el Parque

Nacional los Farallones había sido inscrito en el folio de matrícula 370-218213, pues lo cierto es que 12.875 hectáreas y 6608 m<sup>2</sup> de dicha área, aun pertenecen al municipio.

Concluyó que *“la comunidad caleña tiene más garantías si los bosques son bienes de uso público de la Nación y por ende inajenables, imprescriptibles e inembargables, que continuar considerándolos baldíos de propiedad del municipio de Cali, quien los enajena al primer postor. Además, sostuvo que debía accederse a las pretensiones de la demanda “que buscan solamente el amparo al ordenamiento jurídico colombiano, al patrimonio público que representan estas Reservas Forestales para la Nación por su incalculable riqueza natural, y a los principios que regentan la administración pública junto con los derechos colectivos relacionados en la demanda, postulados que impiden el riesgo de sequedad de los ríos...”*

#### **IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

4.1. La Superintendencia de Notariado y Registro reiteró los argumentos expuestos en la contestación y en los alegatos de conclusión.

4.2. La Procuradora Sexta Delegada ante el Consejo de Estado solicitó confirmar la sentencia apelada.

Indicó que la acción popular se encontraba dirigida a amparar el derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Sostuvo que la demanda debía ser declarada impróspera, debido a que el actor no individualizó al funcionario o funcionarios que transgredieron presuntamente la normativa al adjudicar bienes en las áreas protegidas. Asimismo, señaló que el actor debió haber ejercido una acción de cumplimiento si su cometido se encontraba encaminado a hacer que la administración cumpliera una obligación constitucional o legal.

4.3. El actor, el Ministerio del Medio Ambiente, el municipio de Cali, la C.V.C. y Claudio Borrero Quijano, guardaron silencio.

## **V. CONSIDERACIONES**

En el presente caso, el actor pretende que se amparen los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la protección de áreas de especial importancia ecológica, el goce del espacio público y la defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manea ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, y al goce de un ambiente sano; que estimó violados con ocasión de los múltiples problemas que aquejan las áreas de Reserva Forestal y el Parque Nacional Natural los Farallones de Cali.

En este orden de ideas y a efectos de la decisión por adoptarse, la Sala estima pertinente escindir la problemática en varios ejes de estudio, para lo cual desarrollará los siguientes cuatro (4) puntos:

- 1) Marco normativo sobre la protección al medio ambiente;
- 2) Constitución de las hoyas hidrográficas de los ríos Cali, Meléndez y Aguacatal como áreas de Reserva Forestal y de los Farallones de Cali como Parque Nacional Natural;
- 3) Pruebas que se destacan en el expediente; y
- 4) Análisis de fondo del asunto

### **1. MARCO NORMATIVO SOBRE LA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE**

A continuación se analizará la normativa constitucional y legal que regula: i) la acción popular, ii) el derecho al goce de un medio ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico, al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación,

restauración o sustitución, iii) el principio del desarrollo sostenible, iv) las áreas de reserva forestal y v) los parques nacionales naturales.

### **1.1. La acción popular**

El artículo 88 de la Constitución Política dispone:

*“Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella”*

En desarrollo de este precepto constitucional se expidió la Ley 472 de 1998 (25 de agosto) cuyo artículo 2° define las acciones populares así:

*“Artículo 2°. Las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.*

*Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”*

Ahora, en el caso que nos ocupa, los derechos cuyo amparo se pretende son, ciertamente, derechos colectivos, contemplados en los literales a), b), c), d), e) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998 y, en consecuencia, susceptibles de protección mediante la interposición de la acción popular.

### **1.2. El derecho al goce de un medio ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.**

Los artículos 1° y 2° del Decreto Ley 2811 de 1974<sup>11</sup>, el cual fue expedido luego de la Declaración de Estocolmo de 1972, disponen que el medio ambiente es un patrimonio común que debe preservarse. De hecho en los artículos referidos se lee:

---

<sup>11</sup> Por el cual se dictó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente

*“Artículo 1°. El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social.*

*La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social.*

*Artículo 2°. Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, este Código tiene por objeto:*

*1°. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.*

*2°. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.*

*3°. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente.”*

A su turno, turno, los artículos 8°, 58, 79, 80 y 95 de la Constitución Política de 1991, consagran, respectivamente, i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como el de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Precisamente, el medio ambiente hace parte de lo que la jurisprudencia constitucional<sup>12</sup> ha denominado la "*Constitución Ecológica*", conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-411 de 1992, Actor: José Felipe Tello Varón, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-523 de 1994, Actores: María de Jesús Medina Pérez y Otros M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-126 de 1998, Actores: Luis Fernando Macías Gómez y Luis Roberto Wiesner Morales M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-431 de 2000, Actor: Julio César Rodas Monsalve, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

En un mismo sentido, la Ley 99 de 1993<sup>13</sup>, expedida luego de la Cumbre de la Tierra adelantada en Río de Janeiro en 1992, establece que la política ambiental colombiana seguirá, entre otros, los siguientes principios generales: i) el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo; ii) en la utilización de los recursos hídricos donde el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso; iii) la formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución; iv) el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables; v) el paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido; vi) la prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento; y vii) los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

En el ámbito internacional, los Estados, incluido Colombia, han formalizado diferentes Declaraciones para salvaguardar el medio ambiente. En este sentido, el artículo 7° de la Ley 472 de 1998 dispone que los derechos e intereses colectivos deben observarse y aplicarse de acuerdo a como están definidos y regulados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales que vinculan al país. A propósito, se destacan los siguientes convenios internacionales que protegen el medio ambiente:

La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en junio de 1972, antecedente inmediato del

---

<sup>13</sup> Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones

Decreto 2811 de 1974 al que se hizo referencia, que consagró una serie de principios en relación con el medio ambiente, así:

*“Principio 1. El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y, tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras...”*

*Principio 2. Los recursos naturales de la tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.*

*(...)*

*Principio 4. El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestres y su hábitat...*

*(...)*

*Principio 13. A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población.*

*(...)*

*Principio 15. Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio y a obtener los máximos beneficios sociales económicos y ambientales para todos (...).”*

La Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, celebrada en París en noviembre de 1972, que en su artículo 2° dispone la constitución de ciertos lugares como *“patrimonio natural”*. Al respecto dispone:

*“Artículo 2. A los efectos de la presente Convención se consideran “patrimonio natural”:*

*Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico, Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.*

*Los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.”*

La Convención sobre la Diversidad Biológica celebrada en Rio de Janeiro en junio de 1992, aprobada en Colombia mediante la Ley 165 de 1994, en la cual los países asistentes acordaron:

*“Artículo 1°. Objetivos*

*Los objetivos del presente Convenio, que se han de perseguir de conformidad con sus disposiciones pertinentes, son la conservación de 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.*

*Artículo 2°. Términos utilizados*

*A los efectos del presente Convenio:*

*Por “recursos biológicos” se entienden los recursos genéticos, los organismos o partes de ellos, las poblaciones, o cualquier otro tipo del componente biótico de los ecosistemas de valor o utilidad real o potencial para la humanidad.*

*Por “área protegida” se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.*

*(...)*

*Artículo 6°. Medidas generales a los efectos de la conservación y la utilización sostenible*

*Cada parte contratante, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares:*

*a) Elaborará estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes, que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en el presente Convenio que sean pertinentes para la parte contratante interesada; y*

*(...)*

*Artículo 8°. 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;*

*(...)*

*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;*

- h) Impedirá que se introduzcan, controlará o erradicará las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies;*
- i) Procurará establecer las condiciones necesarias para armonizar las utilidades actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes;*

(...)

*Artículo 10°. Utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica*

*Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:*

- d) Prestará ayuda a las poblaciones locales para preparar y aplicar medidas correctivas en las zonas degradadas donde la diversidad biológica se ha reducido; y*
- e) Fomentará la cooperación entre sus autoridades gubernamentales y su sector privado en la elaboración de métodos para la utilización sostenible de los recursos biológicos.”*

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de Río + 20, de 22 de junio de 2012, en la cual los Estados partícipes reconocieron *“...que es necesario incorporar aún más el desarrollo sostenible en todos los niveles, integrando sus aspectos económicos, sociales y ambientales y reconociendo los vínculos que existen entre ellos, con el fin de lograr el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones.”*, *“...que el desarrollo sostenible exige medidas concretas y urgentes [y] sólo se puede lograr forjando una amplia alianza de las personas, los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, trabajando juntos para lograr el futuro que queremos para las generaciones presentes y futuras”, “... la importancia de fortalecer el marco institucional para el desarrollo sostenible a fin de que responda de forma coherente y eficaz a los desafíos actuales y futuros y reduzca las lagunas en la ejecución de la agenda de desarrollo sostenible.”*, y piden que *“...se realicen mayores esfuerzos para lograr la ordenación sostenible de los bosques, la reforestación, la restauración y la forestación, y [apoyando] las medidas para enlentecer, detener y revertir la deforestación y la degradación forestal...”*.

### **1.3. El Principio del Desarrollo Sostenible**

Es tal la importancia del principio de desarrollo sostenible que el Decreto Ley 3570 de 2011<sup>14</sup> señala como objetivos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y definir las

---

<sup>14</sup> 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

políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables.

En este orden de ideas, es importante destacar que el principio de desarrollo sostenible se encuentra consagrado expresamente en el artículo 80 de la Constitución Política, el cual, en su tenor literal dispone: *“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.”* En esta medida, el desarrollo sostenible consiste en la exigencia de utilizar los recursos naturales dentro de determinados parámetros, de forma que se garantice su uso racional, preservándolos en beneficio de las generaciones futuras<sup>15</sup>.

Cabe resaltar que uno de los documentos en los que se originó el principio de desarrollo sostenible es la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972. De hecho, el principio 2 de dicha Declaración señala que los recursos naturales deben ser preservados en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante la cuidadosa planificación u ordenación.

A su vez, se tiene que el informe Brundtland, elaborado en 1987 por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU, pone de presente la posibilidad de un nuevo crecimiento económico basado en políticas que mantengan y expandan la base de los recursos naturales. Señala que debe entenderse por desarrollo sostenible el principio que permite satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.

Asimismo, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, fija al desarrollo sostenible como un objetivo primordial. De hecho, principios como el 1º y el 4º enfatizan que debe armonizarse el bienestar del hombre con el de la naturaleza, de manera que el medio ambiente debe ser considerado como parte integrante del proceso de desarrollo.

---

<sup>15</sup> Pérez Efraín, Derecho ambiental, Ed. Mc Graw Hill, Colombia 2000, pág 7.

Igualmente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río + 20 de 22 de junio de 2012, reconoce la necesidad de incorporar el desarrollo sostenible en todos los niveles, integrando sus aspectos económicos, sociales y ambientales y reconociendo los vínculos que existen entre ellos, con el fin de lograr la aplicación de este principio en todas sus dimensiones.

De estos instrumentos internacionales se desprenden cuatro elementos recurrentes en torno al concepto de desarrollo sostenible: el primero, es la necesidad de preservar los recursos naturales para el beneficio de las generaciones futuras (equidad inter generacional); el segundo, es la idea de explotar los recursos de una manera sostenible, prudente y racional; el tercero, es el uso equitativo de los recursos naturales; y el cuarto, la necesidad de que las consideraciones medioambientales estén integradas en los planes de desarrollo.<sup>16</sup>

En el ámbito del derecho interno, el artículo 3º de la Ley 99 de 1993 lo define como aquel que *“conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”*.

En el mismo sentido, la Ley 165 de 1994, por la cual se aprobó el Convenio sobre la Diversidad Biológica realizado en Río de Janeiro en 1992, define, en su artículo 2º, que *“utilización sostenible”* es aquel manejo de componentes de la diversidad biológica a un ritmo que no conlleve su reducción a largo plazo, de manera que se mantenga la capacidad de la diversidad biológica para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

Igualmente el artículo 4º, literal c), de la Ley 472 de 1998, señaló que es un derecho colectivo *“La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y*

---

<sup>16</sup> Sands Philippe Joseph, Principles of International Environmental Law, Ed. Cambridge, Reino Unido, 2004, pág: 253.

*aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”.*

Recientemente la Ley 1523 de 2012<sup>17</sup>, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, dispuso en su artículo 3° que *“El desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres.”.*

La Corte Constitucional, en sentencia T-251 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)<sup>18</sup>, señaló que es deber de las autoridades ambientales promover planificadamente el aprovechamiento de los recursos naturales con el fin de mejorar la calidad de vida y conseguir el desarrollo de las generaciones presentes. De hecho, advirtió que este manejo y aprovechamiento debe ser racional, de forma que se preserve la potencialidad del medio ambiente para solventar las necesidades de las generaciones futuras.

En un mismo sentido, dicha Corporación, en sentencia C-58 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero)<sup>19</sup>, indicó que con este concepto se ha buscado superar una perspectiva únicamente conservacionista en la protección del medio ambiente, pues se pretende armonizar el derecho al desarrollo con las restricciones concernientes a la protección del mismo. Concluyó que el desarrollo sostenible debe permitir el mejoramiento de la calidad de vida de las personas pero sin sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas.

---

<sup>17</sup> Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia T 251 de 1993, Actor: Orlando Pastrana, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 58 de 1994, Actor: Alfonso Palma Capera, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

Por su parte, la Sección Primera de esta Corporación, en sentencia de 13 de abril de 2000 (M.P.: Olga Inés Navarrete Barrero.)<sup>20</sup>, advirtió que el criterio de desarrollo sostenible responde a la unión entre el medio ambiente y el desarrollo, de manera que una actividad que se ajusta a este criterio es aquella que busca el desarrollo con base en la sana utilización de los recursos naturales para satisfacer las necesidades actuales y futuras de la sociedad.

Asimismo, la misma Sección, en sentencia de 21 de junio de 2001 (M.P.: Olga Inés Navarrete Barrero)<sup>21</sup> señaló que si bien es perentorio cuidar de los recursos naturales, también es cierto que el Estado no puede frenar el desarrollo sostenible; entendido como aquel que lleve al crecimiento económico, al mejoramiento de la calidad de vida y al bienestar social sin agotar los recursos naturales, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras.

En cuanto a los elementos del concepto de desarrollo sostenible, cabe destacar que el doctrinante Manuel Rodríguez Becerra<sup>22</sup> ha expresado que entre ellos se encuentran: i) la obligación de tener en cuenta las necesidades de las generaciones tanto presentes como futuras; ii) la importancia de asegurar que los recursos naturales no sean agotados sino conservados; iii) el principio de satisfacer equitativamente las necesidades de toda la población; iv) la necesidad de integrar los asuntos del medio ambiente y del desarrollo socioeconómico; v) la correlación entre la nueva inversión y el mejoramiento ambiental; y vi) reconocer que el desarrollo sostenible no implica que la preservación de todos los aspectos del medio ambiente deba ser garantizada a cualquier costo, sino que todas las decisiones de la sociedad deben ser tomadas considerando su impacto ambiental.

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 13 de abril de 2000, Expediente: AP-031, Actor: Fundación Biodiversidad, M.P.: Olga Inés Navarrete Barrero.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 21 de junio de 2001, Rad.: 1100103240001999560401, Actores: Marco Fidel Cruz Martínez y Otros, M.P.: Olga Inés Navarrete Barrero.

<sup>22</sup> Rodríguez Becerra Manuel, El desarrollo sostenible: ¿Utopía o realidad para Colombia?, La Política Ambiental del fin de Siglo. Ministerio del Medio Ambiente, Colombia, 1994, pág. 21.

#### 1.4. Áreas de Reserva Forestal

La protección del ambiente y de los recursos naturales renovables, por motivos económicos o de provisión de agua, ha constituido una preocupación creciente en la legislación nacional colombiana desde tiempos inveterados.

El Código Fiscal, Ley 110 de 1912, incorporó en su Capítulo VIII normas de amparo para bosques y cabeceras de ríos y creó el concepto de bosque nacional, como aquella porción de bosque existente en baldíos, destinada exclusivamente a la explotación forestal<sup>23</sup>.

Posteriormente, los artículos 1°, 2° y 3° de la Ley 119 de 1919, reformativa del Código Fiscal, consideraron como bosques nacionales aquellos integrados por unas plantaciones especiales, los cuales debían ser protegidos por el Estado, no podían adjudicarse a particulares y sólo podían entregarse en arrendamiento con destinación exclusiva a la explotación de los bosques<sup>24</sup>. Por su parte, la Ley

---

<sup>23</sup> Ley 110 de 1912. “Artículo 99. Los bosques existentes en baldíos se administran por el Gobierno, de acuerdo con las reglas generales referentes a los bienes nacionales, pero para su arrendamiento rigen, además, las siguientes: a). Se dirige una solicitud al Concejo Municipal de la ubicación del terreno, en que se exprese el nombre de éste o que no lo tiene, los datos por lo menos aproximados, de su situación linderos y extensión, que no puede pasar de diez mil hectáreas; la circunstancia de no estar destinado a ningún servicio o uso público, ni dentro de la extensión correspondiente a minas de aluvión en explotación, y la de si hay o no dentro de él porciones ocupadas por cultivadores o colonos. b). El Concejo Municipal ordena la práctica de una inspección ocular, del terreno, por el Alcalde y su Secretario, acompañados del personero y de dos testigos conocedores de la región, para cerciorarse de la exactitud de la relación hecha por el solicitante. c). Se sigue la tramitación señalada en los Artículos 22 a 23, en lo que no se oponga a la naturaleza del contrato; y d). Llegado el expediente, con la constancia del cumplimiento de las formalidades anteriores, si el Ministerio resuelve que se debe dar en arrendamiento el terreno, se decreta el remate y se verifica éste, previa la práctica de las diligencias prevenidas en el Artículo 24, siendo de cargo del rematador, si no lo fuere el solicitante, el reembolso a éste de los gastos hechos en las diligencias, según cuenta comprobada que presente, a juicio del Ministerio.

Artículo 102. Al arrendatario de un bosque le es prohibido hacer desmontes en las cabeceras de los ríos, y derribar los árboles de caucho u otras resinas. Además de esta prohibición legal, el Gobierno, puede, en cada caso particular, establecer otras interdicciones tendientes a impedir que, so pretexto de explotación, se destruyan los bosques.

Artículo 103. El Gobierno puede, por medio de decretos, destinar determinadas porciones de los bosques existentes en baldíos, para ser explotados únicamente como bosques, ya por administración directa, ya a virtud de contratos de arrendamiento.

Artículo 104. Dictado un decreto de esa naturaleza, se procede a la práctica de las diligencias prevenidas en el Artículo 25, verificado lo cual, el bosque entra en la categoría de los bienes a que se refiere dicho Artículo, y toma la denominación de bosque nacional.

Artículo 106. Los bosques nacionales no son enajenables sino mediante autorización especial del Congreso.”

<sup>24</sup> Ley 119 de 1919. “Artículo 1. Se consideran como bosques nacionales las plantaciones naturales de caucho, tagua, pita, henoquéa, quina, balata, jengibre, maderas preciosas y demás productos de exportación o de consumo interior, existentes en terrenos de la Nación. Parágrafo. La Nación podrá hacer las reservas territoriales que juzgue convenientes por disposiciones

200 de 1936<sup>25</sup>, en relación con la protección del agua, advirtió como condición necesaria para ello la protección de los bosques, dejando ver que entre ellos hay una relación inseparable<sup>26</sup>.

Puntualmente, en el tema de las reservas forestales, el Decreto 1383 de 1940 (17 de julio), por el cual se adoptaron medidas para la defensa y aprovechamiento de bosques, las definió así en su artículo 1°:

*“Artículo 1°. Se determina zona forestal protectora el conjunto de terrenos que por su topografía, o por su ubicación en las cabeceras de las cuencas hidrográficas y márgenes de depósitos o cursos permanentes de agua, conviene que permanezcan revestidos de masas arbóreas por la acción que éstas ejercen sobre el régimen fluvial, conservación de aguas y suelos, salubridad de los centros urbanos, etc.*

*“Artículo 2°. Forman parte de la Zona Forestal Protectora:*

- a) Los terrenos situados en las cabeceras de las cuencas de los ríos arroyos y quebradas, sean o no permanentes.*
- b). Los márgenes y laderas con pendiente superior al cuarenta por ciento (40%), y*
- c). Todos aquellos en que a juicio del Ministerio de la Economía Nacional convenga mantener el bosque, o crearlo si ha desaparecido, con el fin de defender cuencas de abastecimiento de aguas, embalses, acequias, evitar desprendimientos de tierras y rocas, sujetar terrenos, defender vías de comunicación, regularizar cursos de aguas o contribuir a la salubridad.*

---

*reglamentarias de esta Ley.*

*Artículo 2. Los bosques nacionales de que trata el artículo anterior no podrán ser cultivados, ocupados, denunciados, ni adjudicables como terrenos baldíos a ningún título y serán por consiguiente nulas las adjudicaciones que de ellos se haga.*

*Artículo 3: Cuando se de en arrendamiento un lote o zona de bosques nacionales, el término del arrendamiento no será mayor de veinte años.”*

<sup>25</sup> Sobre régimen de tierras.

<sup>26</sup> Ley 200 de 1936. *“Artículo 9. Es prohibido, tanto a los propietarios particulares como a los cultivadores de baldíos, talar los bosques que preserven o defiendan las vertientes de aguas, sean éstas de uso público o de propiedad particular, y que se encuentren en la hoya o zona hidrográfica de donde aquéllas provengan. En las hoyas o zonas a que se refiere esta disposición, sólo podrán hacerse desmontes, previo permiso otorgado por el Gobierno, con conocimiento de causa, y siempre que las obras que vayan a realizarse no perjudiquen el caudal de las aguas respectivas. La contravención a lo dispuesto en este artículo acarreará al responsable una multa de veinte pesos(\$20) a doscientos pesos (\$200), que impondrá la autoridad policiva más inmediata al respectivo lugar, de oficio o a petición de parte interesada, y la obligación de replantar los árboles destruidos.*

*Artículo 10. El Gobierno procederá a señalar las zonas dentro de las cuales deben conservarse y repoblarse los bosques, ya sea en baldíos o en propiedad particular, con el fin de conservar o aumentar el caudal de las aguas. Queda facultado el Gobierno para señalar en terrenos baldíos zonas de reserva forestal, y para reglamentar el aprovechamiento industrial de los productos forestales que estime conveniente, ya sea en terrenos baldíos o en propiedad particular, así como para señalar las sanciones en que incurran los contraventores a las disposiciones que dicte en desarrollo de lo establecido en este artículo.”*

*Artículo 3°. En los bosques o florestas de la Zona Protectora no se podrán realizar cortas a hecho (talas, desmontes, derribas, etc.), ni descuajes y quemas.*

*En tales zonas sólo podrán cortarse árboles que a la altura de 1,30 metros sobre el suelo tengan un diámetro superior a 0.40 metros y aprovecharse frutos, jugos y cortezas, siempre que ello se haga sin derribar los árboles y en forma que no peligre la vida de los mismos.”*

Más adelante, el Decreto 2278 de 1953 (1° de septiembre)<sup>27</sup>, en su artículo 4°, las definió en los siguientes términos:

*“Artículo 4°. Constituyen “Zona Forestal Protectora” los terrenos situados en las cabeceras de las cuencas de los ríos, arroyos y quebradas, sean o no permanentes; las márgenes y laderas con pendiente superior al cuarenta por ciento (40%); la zona de cincuenta (50) metros de ancho a cada lado de los manantiales, corrientes y cualesquiera depósitos naturales de aguas, y todos aquellos en que a juicio del Ministerio de Agricultura, convenga mantener el bosque, o crearlo si ha desaparecido, con el fin de defender cuencas de abastecimiento de aguas, embalses, acequias, evitar desprendimientos de tierras y rocas, sujetar terrenos, defender vías de comunicación, regularizar cursos de agua, o contribuir a la salubridad.”*

En el mismo sentido, el artículo 1° de la Ley 2ª de 1959, sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables, “... para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre...”, estableció, con carácter de “Zonas Forestales Protectoras”, de conformidad con la definición apenas transcrita, las siguientes: “Zona de Reserva Forestal del Pacífico”; “Zona de Reserva Forestal Central”; “Zona de Reserva Forestal del río Magdalena”; “Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta”; “Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones”; “Zona de Reserva Forestal del Cocuy”; “Zona de Reserva Forestal de la Amazonia”. Respecto de cada zona se describieron sus linderos generales.

De conformidad con las normas transcritas, se advierte que algunos de los elementos que podrían caracterizar las reservas forestales son los siguientes: i) que los predios que las conforman pueden pertenecer al Estado o a los particulares<sup>28</sup>; ii) que las autoridades administrativas, en este caso el Ministerio

---

<sup>27</sup> Por el cual el Gobierno Nacional dicta medidas sobre cuestiones forestales.

<sup>28</sup> Ley 2ª de 1959. “Artículo 5°. No es permitida la explotación de bosques en terrenos baldíos ni en los de propiedad privada que vaya señalando el Ministerio de Agricultura, sin licencia del

de Agricultura (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), de conformidad con los estudios técnicos correspondientes, pueden sustraer áreas de la reserva<sup>29</sup>; iii) que la explotación de los bosques sólo es posible hacerla cuando haya una licencia o permiso<sup>30</sup>; iv) que debe existir un plan de manejo de la reserva<sup>31</sup>; y v) que los terrenos de propiedad privada ubicados dentro de la reserva, para efectos de su utilización, estarán sujetos a una reglamentación que proteja los suelos y las corrientes de agua<sup>32</sup>.

Por su parte, el artículo 206 del Decreto Ley 2811 de 1974, por el cual se expidió el Código de Recursos Naturales Renovables, define la reserva forestal de la siguiente manera:

***“Artículo 206. Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras.”*** (Se resalta)

En esta misma línea, respecto de las áreas forestales protectoras el artículo 7° del Decreto 877 de 1976 (10 de mayo)<sup>33</sup> señala que la constituyen:

---

*mismo Ministerio, basada en un concepto técnico, y cualquier producto que se extraiga sin esos requisitos será decomisado.”*

<sup>29</sup> Ley 2ª de 1959. *“Artículo 2º. Se declaran zonas de reserva forestal los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas que sirvan o puedan servir de abastecimiento de aguas para consumo interno, producción de energía eléctrica y para irrigación, y cuyas pendientes sean superiores al 40%, a menos que, en desarrollo de lo que se dispone en el artículo siguiente, el Ministerio de Agricultura las sustraiga de las reservas.*

*“Artículo 3º. Dentro de las zonas de reserva forestal... el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, mientras realiza el estudio y clasificación de los suelos del país, irá determinando, a solicitud del Ministerio de Agricultura, aquellos sectores que se consideren adecuados para la actividad agropecuaria, a fin de que el Ministerio pueda sustraerlos de las reservas...”*

<sup>30</sup> Ley 2ª de 1959. *“Artículo 5º. No es permitida la explotación de bosques en terrenos baldíos ni en los de propiedad privada que vaya señalando el Ministerio de Agricultura, sin licencia del mismo Ministerio, basada en un concepto técnico, y cualquier producto que se extraiga sin esos requisitos será decomisado.”*

<sup>31</sup> Ley 2ª de 1959. *“Artículo 4º. Los bosques existentes en la zona... deberán someterse a un plan de ordenación forestal, para lo cual el Gobierno ampliará en el Ministerio de Agricultura el servicio de manejo y protección de las zonas de reserva forestal...”*

<sup>32</sup> Ley 2ª de 1959. *“Artículo 9º. Con el fin de conservar sus suelos, corrientes de agua y asegurar su adecuada utilización, el Gobierno reglamentará la utilización de los terrenos de propiedad privada que se encuentren localizados dentro de los límites de las zonas de reserva forestal...”*

<sup>33</sup> Por el cual el Gobierno Nacional señala prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones y dicta otras disposiciones.

- “a. Todas las tierras ubicadas en regiones cuya precipitación sea superior a ocho mil milímetros (8.000 mm.) por año y con pendiente mayor del 20 % (formaciones de bosques pluvial tropical);*
- b. Todas las tierras ubicadas en regiones cuya precipitación esté entre cuatro mil y ocho mil milímetros (4.000 y 8.000 mm.) por año y su pendiente sea superior al treinta por ciento (30%) (formaciones de bosques muy húmedo-tropical, bosque pluvial premontano y bosque pluvial montano bajo);*
- c. Todas las tierras, cuyo perfil de suelo, independientemente de sus condiciones climáticas y topográficas, presente características morfológicas, físicas o químicas que determinen su conservación bajo cobertura permanente;*
- d. Todas las tierras con pendiente superior al ciento por ciento (100 %) en cualquier formación ecológica;*
- e. Las áreas que se determinen como de influencia sobre cabeceras y nacimiento de los ríos y quebradas, sean estos permanentes o no;*
- f. Las áreas de suelos desnudados y degradados por intervención del hombre o de los animales, con el fin de obtener su recuperación;*
- g. Toda área en la cual sea necesario adelantar actividades forestales especiales con el fin de controlar dunas, deslizamientos, erosión eólica, cauces torrenciales y pantanos insalubres;*
- h. Aquellas áreas que sea necesario declarar como tales por circunstancias eventuales que afecten el interés común, tales como incendios forestales, plagas y enfermedades forestales, construcción y conservación de carreteras, viviendas y otras obras de ingeniería;*
- i. Las que por la abundancia y variedad de la fauna silvestre acuática y terrestre merezcan ser declaradas como tales, para conservación y multiplicación de esta y las que sin poseer tal abundancia y variedad ofrecen en cambio condiciones especialmente propicias al establecimiento de la vida silvestre.”* (Subrayado fuera de texto)

Más recientemente, el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011<sup>34</sup> señala que: las i) áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; ii) que en dichas áreas no se podrán desarrollar actividades mineras, ni se podrán sustraer para ese fin; y iii) que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, señalará las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y que además, generen beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas. De hecho, su tenor literal es el siguiente:

*“Artículo 204. Áreas de Reserva Forestal. Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.  
Las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados*

<sup>34</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

*por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrán declarar, reservar, alinderar, realinderar, 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.*

*Parágrafo 1°. En las áreas de reserva forestal protectoras no se podrán desarrollar actividades mineras, ni se podrán sustraer para ese fin. Las actividades que se pretendan desarrollar en estas áreas, deben estar en consonancia con el régimen de usos previsto para el efecto, conforme a la regulación que expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre la materia.*

*Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces señalará las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y que además, generen beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas. Así mismo, establecerá las condiciones y las medidas de manejo ambiental requeridas para adelantar dichas actividades.*

*Parágrafo 3°. Las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 10 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.”*

## **1.5. Parques Nacionales Naturales**

El artículo 30 del Decreto 2278 de 1953 (1° de septiembre), por el cual el Presidente de la República dictó normas sobre cuestiones forestales, dispuso que el Ministerio de Agricultura, por medio de comisiones especiales, levantaría la estadística de los sitios o terrenos que por sus bellezas escénicas naturales, riquezas de su gea, fauna o flora, particularidades geológicas, hidrológicas, monumentos, etc., debían destinarse a Parques Nacionales y ser objeto de protección especial.

Posteriormente, mediante el artículo 13 de la Ley 2ª de 1959, se declaró que Parques Nacionales Naturales son aquellas zonas que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, delimitara y reservara de manera especial, por medio de decretos, en las distintas zonas

del país y en sus distintos pisos térmicos. En esta normativa se estableció que en los Parques Nacionales quedaría prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo.

A su turno, el artículo 14 *ibídem* declaró como de utilidad pública las zonas establecidas como "Parques Nacionales Naturales" y facultó al Gobierno para expropiar, si lo consideraba necesario, las tierras o mejoras de particulares que en ellas existieran.

En sentido similar, el artículo 327 del Decreto Ley 2811 de 1974 creó el Sistema de Parques Nacionales como el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio Nacional que, en beneficio de los habitantes de la Nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reservan y declaran comprendidas en cualquiera de las siguientes categorías: Parque Nacional, Reserva Natural, Área Natural Única, Santuario de Fauna, Santuario de Flora y Vía Parque. Igualmente, el artículo 329 de la misma normativa estableció que el Parque Natural es un área de extensión que permite su autoregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tiene valor científico, educativo, estético y recreativo Nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo.

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 328 *ibídem* las finalidades del Sistema Nacional de Parques Naturales son: i) conservar con valores sobresalientes de fauna y flora y paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para darles un régimen especial de manejo fundado en una planeación integral con principios ecológicos, para que permanezcan sin deterioro; ii) perpetuar en estado natural muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción, para: a) proveer puntos de referencia ambientales para investigaciones científicas, estudios generales y educación ambiental; b) mantener la diversidad biológica; y c) asegurar la estabilidad ecológica; y iii)

proteger ejemplares de fenómenos naturales, culturales, históricos y de otros de interés internacional, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad.

Según lo disponen los artículos 331 y 332 del Decreto Ley 2811 de 1974 en los Parques Naturales sólo se pueden realizar actividades de conservación, investigación, educación, recreación, cultura y recuperación y control. Asimismo, están prohibidas en dichas áreas las conductas que puedan traer como consecuencia la alteración del ambiente natural, en especial las actividades mineras, industriales, incluso las hoteleras, agrícolas y ganaderas<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Decreto 622 de 1977. Por el cual se reglamentan parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto- Ley número 2811 de 1974 sobre «sistema de parques nacionales»; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2a de 1959. "Artículo 30. Prohíbense las siguientes conductas que pueden traer como consecuencia la alteración del ambiente natural de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales: 1. El vertimiento, introducción, distribución, uso o abandono de sustancias tóxicas o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas o causar daños en ellos. 2. La utilización de cualquier producto químico de efectos residuales y de explosivos, salvo cuando los últimos deban emplearse en obra autorizada. 3. Desarrollar actividades agropecuarias o industriales incluidas las hoteleras, mineras y petroleras. 4. Talar, socolar, entresacar o efectuar rocerías. 5. Hacer cualquier clase de fuegos fuera de los sitios o instalaciones en las cuales se autoriza el uso de hornillas o de barbacoas, para preparación de comidas al aire libre. 6. Realizar excavaciones de cualquier índole, excepto cuando las autorice el Inderena por razones de orden técnico o científico. 7. Causar daño a las instalaciones, equipos y en general a los valores constitutivos del área. 8. Toda actividad que el Inderena determine que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. 9. Ejercer cualquier acto de caza, salvo la caza con fines científicos. 10. Ejercer cualquier acto de pesca, salvo la pesca con fines científicos debidamente autorizada por el Inderena, la pesca deportiva y la de subsistencia en las zonas donde por sus condiciones naturales y sociales el Inderena permita esta clase de actividad, siempre y cuando la actividad autorizada no atente contra la estabilidad ecológica de los sectores en que se permita. 11. Recolectar cualquier producto de flora, excepto cuando el Inderena lo autorice para investigaciones y estudios especiales. 12. Introducir transitoria o permanentemente animales, semillas, flores o propágulos de cualquier especie. 13. Llevar y usar cualquier clase de juegos pirotécnicos o portar sustancias inflamables no expresamente autorizadas y sustancias explosivas. 14. Arrojar o depositar basuras, desechos o residuos en lugares no habilitados para ello o incinerarlos. 15. Producir ruidos o utilizar instrumentos o equipos sonoros que perturben el ambiente natural o incomoden a los visitantes. 16. Alterar, modificar, o remover señales, avisos, vallas y mojones.

Artículo 31. Prohíbense las siguientes conductas que puedan traer como consecuencia la alteración de la organización de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales: 1. Portar armas de fuego y cualquier implemento que se utilice para ejercer actos de caza, pesca y tala de bosques, salvo las excepciones previstas en los numerales 9o y 10o del artículo anterior. 2. Vender, comerciar o distribuir productos de cualquier índole, con excepción de aquellos autorizados expresamente. 3. Promover, realizar o participar en reuniones no autorizadas por Inderena. 4. Abandonar objetos, vehículos o equipos de cualquier clase. 5. Hacer discriminaciones de cualquier índole. 6. Hacer cualquier clase de propaganda, no prevista en la regulación de que trata el artículo 13, punto 18 de este decreto. 7. Embriagarse o provocar y participar en escándalos. 8. Transitar con vehículos comerciales o particulares fuera del horario y ruta establecidos y estacionarlos en sitios no demarcados para tales fines. 9. Tomar fotografías, películas o grabaciones de sonido, de los valores naturales para ser empleados con fines comerciales, sin aprobación previa. 10. Entrar en horas distintas a las establecidas o sin la autorización correspondiente, y 11. Suministrar alimentos a los animales."

En sentencia C – 746 de 2012 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) la Corte Constitucional manifestó que el régimen jurídico del Sistema de Parques Nacionales Naturales está compuesto por cinco (5) elementos que tienen una especial relevancia constitucional, saber:

*“**Primero**, que el uso, manejo y destinación de dichas áreas está sujeto de forma estricta a unas finalidades específicas de conservación, perpetuación en estado natural de muestras, y protección de diferentes fenómenos naturales y culturales, perfiladas en el artículo 328 del CRN. **Segundo**, que en concordancia con lo anterior, las actividades permitidas en el área de parques naturales son exclusivamente: conservación, investigación, educación, recreación, cultura, y recuperación y control, en los términos de los artículos 331 y 332 del CRN. **Tercero**, que en dichas áreas están prohibidas conductas que puedan traer como consecuencia la alternación del ambiente natural; en especial están prohibidas las actividades mineras, industriales, incluso las hoteleras, agrícolas y ganaderas. **Cuarto**, que dichas áreas están clasificadas según una cierta tipología (parque natural, área natural única, santuarios de flora y de fauna, y vía parque) basada en el reconocimiento de su valor excepcional, y en sus condiciones y características especiales, en los términos previstos en el artículo 329 del CRN. Y, **por último**, que dichas áreas están zonificadas para efectos de su mejor administración. Esta zonificación incluye también las zonas amortiguadoras ubicadas por fuera de tales áreas protegidas; estas zonas están sometidas a un régimen jurídico asimilable en algunos aspectos al del Sistema de Parques Nacionales Naturales, por lo cual es posible que en su territorio sean impuestas restricciones al ejercicio de los derechos y libertades, con el fin de atenuar los efectos nocivos que tales actividades puedan generar a las referidas áreas protegidas.”* (Se resalta)

## **2. CONSTITUCIÓN DE LAS HOYAS HIDROGRÁFICAS DE LOS RÍOS CALI, MELÉNDEZ Y AGUACATAL COMO ÁREAS DE RESERVA FORESTAL Y DE LOS FARALLONES DE CALI COMO PARQUE NACIONAL NATURAL**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10° de la Ley 200 de 1936, el Gobierno podía proceder a señalar las zonas dentro de las cuales debían conservarse y repoblarse los bosques, ya sea en baldíos o en propiedad particular, con el fin de conservar o aumentar el caudal de las aguas. Asimismo, la misma normativa estableció que el Gobierno estaba facultado para señalar en terrenos baldíos zonas de Reserva Forestal y para reglamentar el aprovechamiento industrial de los productos forestales que estimara convenientes ya sea en terrenos baldíos o en propiedad particular.

Al amparo de tal disposición, el Ministerio de Economía Nacional profirió las Resoluciones 9 de 1938, 7 de 1941 y 5 de 1943, por las cuales,

respectivamente, declaró la hoyas hidrográficas de los ríos Cali, Meléndez y Aguacatal como zonas de reserva.

A su turno, el Congreso de la República, mediante la Ley 54 de 1941 adjudicó unos baldíos al municipio de Cali, y mediante la Ley 175 de 1948<sup>36</sup> hizo lo propio con los baldíos que se encontraban referidos en las Resoluciones 9 de 1938, 7 de 1941 y 5 de 1943. En efecto, en dicha normativa se estableció:

*“Ley 175 de 1948*

*(...)*

*Artículo 1°. Con el fin de cooperar en la defensa de las aguas de los ríos Cali, Meléndez, Cañaveralejo, Lily y Pance, en el municipio de Cali, aprópiase la cantidad de trescientos mil pesos (\$300.000), la cual entregará la Nación a la Junta pro-Aguas del municipio de Cali, creada por el Acuerdo número 26, de 13 de septiembre de 1937, dineros estos que se destinarán al pago de las mejoras o cultivos existentes en los terrenos baldíos nacionales plantados en las hoyas hidrográficas de los citados ríos, como también a la repoblación forestal y a atender todos los gastos que demande la gestión de la citada Junta pro-Aguas de Cali.*

*Parágrafo. De los dineros a que se refiere este artículo se rendirán cuentas comprobadas por la citada Junta a la Contraloría Nacional. La cantidad expresada se incluirá en el presupuesto de gastos, y en caso de no ser incluida se autoriza al Gobierno para abrir los créditos y verificar las operaciones financieras indispensables para dar cumplimiento a esta Ley.*

*Artículo 2°. Adjudícanse al municipio de Cali los baldíos pertenecientes a la Nación, señalados por el Ministerio de la Economía Nacional. Departamento de Tierras, Sección de Bosques, en las Resoluciones Ejecutivas Número 9 de 3 de diciembre de 1938; 7 de julio de 1941; y 5 del 20 de abril de 1943, como zonas forestales de las citadas hoyas hidrográficas, y cuyos linderos son los siguientes, respectivamente:*

*a) Desde la cima del cerro denominado “Pico de Loro”, en la Cordillera Occidental de los Andes, siguiendo en dirección Norte, por el filo de la Cordillera, hasta encontrar el límite o filo que divorcia las aguas del río Cali con las del pequeño río llamado Cañaveralejo; este sitio, en línea recta hasta encontrar el cerro “La Estrella”; de aquí, siguiendo por la misma recta, hasta encontrar el cerro denominado “La Campaña”, continuando en este sitio en línea recta para la planta eléctrica; de este límite, de la hacienda “La Buitrera”, hasta el filo que divorcia las aguas del río Lily y Pance; de este sitio, en línea recta por el mismo filo, hasta encontrar el cerro “Pico de Loro”, tomando como punto de partida la Cordillera Occidental de los Andes.*

*b) Desde el sitio donde corta la carretera al mar a la Cordillera Occidental de los Andes, o sea en el kilómetro 18, siguiendo en dirección Noroeste por el filo de la cordillera que sirve de divorcio de las aguas del río Aguacatal, y todos los afluentes, hasta encontrar el “Cerro de Papa”; siguiendo por la estribación hacia arriba, hasta encontrar la Cordillera Occidental de los Andes; de aquí, en línea recta hasta los nacimientos de*

---

<sup>36</sup> Por la cual la Nación colabora con el municipio de Cali en la campaña de defensa forestal de las hoyas hidrográficas de los ríos Meléndez, Cañaveralejo, Lily y Pance, y se adjudican al municipio de Cali unos baldíos nacionales

*la quebrada del "Tambor"; de este punto, aguas debajo de este (sic) quebrada, hasta encontrar la quebrada del "Rincón"; de aquí, en línea recta hacia el Sur, hasta encontrar el filo que divorcia las aguas de los ríos Aguacatal y Cali; de este punto, tomando por el camino antiguo de herradura de Cali a Dagua, en una longitud de 18 kilómetros, hasta el sitio donde corta la carretera al mar, punto de partida.*

*c) Desde el punto denominado "Los Farallones", en el filo de la cordillera occidental de los andes, siguiendo en dirección Norte, por el filo de esta Cordillera, hasta el sitio donde la corta la carretera de Cali al mar; de aquí sigue por el filo de la cordillera que sirve de divorcio de las aguas de los ríos Cali y Aguacatal, hasta el punto denominado "La Lengua"; de aquí se sigue por el antiguo camino de herradura de Cali a Dagua, en una longitud de 10 kilómetros; de aquí, una recta a la toma del canal para el acueducto de Cali; y de aquí una recta al cerro denominado "Cristales", y este punto, por el filo de la cordillera que divide las aguas de los ríos Cali y Meléndez, hasta el sitio de "Los Farallones", en la Cordillera Occidental de los Andes, que es el punto de partida."<sup>37</sup>*

En consonancia con lo anterior, mediante la Resolución No. 806 de 1960, el Ministerio de Agricultura procedió a adjudicar al municipio de Cali los terrenos baldíos referidos en las Leyes 54 de 1941 y 175 de 1948. En efecto, en dicho acto se lee lo siguiente:

#### **"CONSIDERANDO**

*1°. Que por Ley 54 de 1941 el Congreso de la República decretó la adjudicación al municipio de Cali de los terrenos baldíos situados en la hoya hidrográfica del río Cali y sus afluentes;*

*2. Que el mismo legislador, mediante la Ley 175 de 1948, art. 2°, decretó la adjudicación también al municipio de Cali de los baldíos pertenecientes a la Nación y que fueron señalados por el Ministerio de la Economía Nacional, departamento de Tierras, Sección de Bosques, por medio de las Resoluciones Ejecutivas 9 de 3 de diciembre de 1938, 7 de.. julio de 1941 y 5 de 20 de abril de 1943, como zonas forestales de las hoyas hidrográficas de los ríos Cali, Meléndez, Cañaveralejo, Lily y Pance, en el mismo municipio.*

*(...)*

#### **RESUELVE**

*Artículo 1° Adjudícanse al municipio de Cali los baldíos pertenecientes a la Nación, que se encuentra en la hoya hidrográfica del río Cali y sus afluentes, que son los comprendidos dentro de los siguientes linderos...*

*Parágrafo. La adjudicación de estos terrenos queda sujeta a la condición resolutoria respectiva en el caso de que el municipio de Cali celebre cualquier clase de negociaciones sobre los bienes cedidos, que contraríen el espíritu de estas transferencias en orden al destino o finalidad de las mismas.*

*Artículo 2° Igualmente, adjudícanse al municipio de Cali los baldíos pertenecientes a la Nación, señalados por el Ministerio de la Economía Nacional, departamento de Tierras, Sección de Bosques, como zonas*

---

<sup>37</sup> Diario Oficial No. 26904 de 1948 (28 de diciembre)

*forestales de las hoyas hidrográficas de los ríos Cali, Meléndez, Cañaveralejo, Lily y Pance, mediante las resoluciones ejecutivas No. 9 de 3 de diciembre de 1939, 7 de julio de 1941 y 5 de 20 de abril de 1943...*<sup>38</sup>

Posteriormente, el Gobernador del Valle del Cauca, mediante el Decreto 162 de 1962, declaró el área de los Farallones de Cali como de utilidad pública; y el INCORA, mediante la Resolución 92 de 1968, aprobada por la Resolución Ejecutiva del Ministerio de Agricultura 282 de la misma anualidad, declaró el área de los Farallones de Cali como Parque Nacional, el cual tiene una extensión aproximada de 15.000 hectáreas, 2.000 metros cuadrados, y se encuentra ubicado en jurisdicción de los municipios de Cali, Jamundi, Dagua y Buenaventura, en el departamentos del Valle del Cauca.

Acto seguido, el Concejo de Cali, mediante Acuerdo 45 de 1968, procedió a ceder al Instituto de Vivienda del Municipio de Cali - INVICALI los terrenos baldíos que la Nación le había adjudicado mediante la Resolución 806 de 1960.

Suprimido INVICALI, mediante Decreto 1546 de 1995 (29 de diciembre), se cedieron nuevamente al municipio los terrenos restantes que para entonces pertenecían aun a la entidad.

### **3. PRUEBAS QUE SE DESTACAN EN EL EXPEDIENTE**

Del material probatorio se destaca:

- Resolución No. 9 de 1938, por la cual el Ministro de Economía Nacional declara Reserva Forestal los bosques que “aún existen en la Hoya Hidrográfica” del río Cali. Se destaca:

#### **“RESUELVE**

1. *Para la conservación y regularización de las aguas del río Cali, decláranse reservados los bosques que aún existen en la hoya hidrográfica de este río, dentro de los siguientes linderos:*

*“Desde el punto denominado Los Farallones, en el filo de la cordillera occidental de Los Andes, siguiendo dirección norte por el filo de esta cordillera hasta el sitio donde la corta la carretera de Cali al mar; de aquí, se sigue por el filo de la cordillera que sirve de divorcio de las aguas de los ríos Cali y Aguacatal hasta el punto denominado “La Legua”, de aquí se sigue por el antiguo camino de herradura de Cali a Dagua, en una longitud*

---

<sup>38</sup> Folios 232 a 234, Anexo 1

*de diez (10) kilómetros: de aquí una recta a la toma del canal, para el acueducto de Cali: de aquí, una recta al cerro denominado "Cristales"; y de este punto, por el filo de la cordillera que divide las aguas de los ríos Cali y Meléndez hasta el sitio Los Farallones en la cordillera occidental de Los Andes que es el punto de partida."*

2. *En las zonas a que se refiere el artículo anterior no podrán efectuarse talas o desmontes de los bosques o florestas sino mediante permisos otorgados por este Ministerio...*

3. *...*

4. **Los permisos que se conceden para la explotación forestal** en las zonas de que trata el artículo no serán mayores de tres años. Y no se concederán nuevas mientras no se haya comprobado el cumplimiento de las condiciones impuestas por el Ministerio.<sup>39</sup> (Se resalta)

- Resolución No. 7 de 1941, por la cual el Ministro de Economía Nacional declara Reserva Forestal los bosques que "aún existen en la Hoya Hidrográfica" del río Meléndez. Se destaca:

*"Artículo 1°. Señálase como zona de Reserva Forestal la siguiente, ubicada en el municipio de Cali, departamento del Valle:*

*Desde la cima del cerro denominado "Pico de Loro" en la cordillera occidental de los Andes, siguiendo en dirección norte por el filo de la cordillera, hasta encontrar el límite o filo que divorcia las aguas del río Cali con las del pequeño río llamado Cañaveralejo. De este sitio en línea recta hasta encontrar el cerro denominado "La Campaña", continuando de este sitio en línea recta a la planta eléctrica, de este lugar, por el límite de la hacienda "La Buitrera" hasta el filo que divorcia las aguas del río Lily y Pance; de este sitio en línea recta por el mismo filo hasta encontrar el cerro "Pico de Loro" tomando como punto de partida, en la cordillera occidental de Los Andes".*

*Artículo 2°. Dentro de dicha zona queda prohibido realizar cortas a hecho (talas, desmontes, derribes) descuajes y quemas.*

*Artículo 3°. En tales bosques sólo podrán aprovechar las frutas, jugos y cortezas que puedan obtenerse, sin derribar árboles y en forma que no peligre la vida de los mismos."<sup>40</sup>*

- Ley 54 de 1941, por la cual se hace la adjudicación de unos baldíos al municipio de Cali y se le cede el derecho de dominio sobre un inmueble. Se destaca:

*"Artículo 1° Adjudícanse al municipio de Cali los baldíos pertenecientes a la Nación, que se encuentran en la hoya hidrográfica del río Cali y sus afluentes.*

*Artículo 2° Estos baldíos son los comprendidos dentro de los siguientes límites: Norte "divortium aquarum", entre las vertientes de las quebradas El Socorro, Felidica, río Las Nieves, río Cali y sus afluentes, y las vertientes del río Dagua (de la vertiente del Pacífico) y el río Aguacatal, en el río Cali; Sur, "divortium aquarum", ente las vertientes de la quebrada Pichindecito,*

<sup>39</sup> Folios 225 a 227, Anexo 1

<sup>40</sup> Folios 230 y 231, Anexo 1

*río Pichindé, río Cali y sus afluentes, y la quebrada Cañaveralejo, río Meléndez y río Pance; Occidente, “divortium aquarum” entre las vertientes de las quebradas El Socorro, Felidia, río Las Nieves, Pichinde, Pichimdecito y sus afluentes, y las aguas de la vertiente del Pacífico; y Oriente, una línea recta que, partiendo del Cerro de los Cristales va a la confluencia de los ríos Cali y Aguacatal.*

*Artículo 3° Desde la expedición de la presente ley queda prohibida en absoluto la tala de los bosques comprendidos en los límites dados en el artículo anterior y que corresponden a la hoya hidrográfica del río Cali y sus afluentes.*

*(...)*

*Artículo 6° Como cooperación de la Nación en la defensa de las aguas del río Cali, de las cuales se abastecen los habitantes de la ciudad de este mismo nombre, y con las finalidades de atender al pago de las mejoras o cultivos existentes en los terrenos baldíos nacionales que se adjudican por la presente ley, a la repoblación forestal y al establecimiento de una colonia agrícola, para llevar a ella a los moradores o colonos de la hoya hidrográfica del río Cali, cuya ocupación se ha permitido inconsultamente, finalidades éstas dirigidas al mismo objetivo de defender las aguas del mentado río, destínase del Tesoro Nacional, por una sola vez, la cantidad de veinte mil pesos... la que se entregará a la “Junta de Pro Aguas de Cali”...*

*(...)*

*Artículo 8° La adjudicación de terrenos baldíos y la cesión del inmueble que se hacen por medio de la presente ley, estarán sujetas a la condición resolutoria respectiva, en el caso de que el municipio de Cali celebre cualquier clase de negociaciones sobre los bienes cedidos, que contraríen el espíritu de estas transferencias en orden al destino o finalidad de las mismas.”<sup>41</sup>*

- Resolución No. 5 de 1943, por la cual el Ministro de Economía Nacional declara Reserva Forestal los bosques que en la Hoya Hidrográfica del río Aguacatal. Se destaca:

*“Artículo 1°. Declara que forman parte de la zona “forestal protectora” los bosques ubicados en el corregimiento de “La Elvira”, municipio de Cali, departamento del Valle, comprendidos dentro de la siguiente alinderación: “Desde el sitio donde corta la carretera al mar a la cordillera occidental de Los Andes, o sea en el kilómetro 18 siguiendo dirección noreste por el filo de esta cordillera que sirve de divorcio de las aguas del río Aguacatal y todos sus afluentes hasta encontrar el cerro de “Dapa”. Segundo por la estibación hacia arriba hasta encontrar la cordillera occidental de Los Andes. De aquí, en línea recta hasta los nacimientos de la quebrada de “El Tambor”. De este punto, aguas debajo de esta quebrada, hasta encontrar el filo que divorcia las aguas de los ríos Aguacatal y Cali. De este punto tomando por el camino antiguo de herradura de Cali a Dagua en una longitud de diez y ocho (18) kilómetros hasta el sitio donde corta la carretera al Mar, punto de partida.”<sup>42</sup>*

- Ley 175 de 1948, por la cual la Nación colabora con el municipio de Cali

<sup>41</sup> Diario Oficial No. 24791 de 1941 (18 de octubre)

<sup>42</sup> Folios 228 y 229, Anexo 1

en la campaña de defensa forestal de las hoyas hidrográficas de los ríos Meléndez, Cañaveralejo, Lily y Pance, y se adjudican al municipio de Cali unos baldíos nacionales. Se destaca:

*“Artículo 1°. Con el fin de cooperar en la defensa de las aguas de los ríos Cali, Meléndez, Cañaveralejo, Lily y Pance, en el municipio de Cali, apropiase la cantidad de trescientos mil pesos (\$300.000), la cual entregará la Nación a la Junta pro-Aguas del municipio de Cali, creada por el Acuerdo número 26, de 13 de septiembre de 1937, dineros estos que se destinarán al pago de las mejoras o cultivos existentes en los terrenos baldíos nacionales plantados en las hoyas hidrográficas de los citados ríos, como también a la repoblación forestal y a atender todos los gastos que demande la gestión de la citada Junta pro-Aguas de Cali.*

*Parágrafo. De los dineros a que se refiere este artículo se rendirán cuentas comprobadas por la citada Junta a la Contraloría Nacional. La cantidad expresada se incluirá en el presupuesto de gastos, y en caso de no ser incluida se autoriza al Gobierno para abrir los créditos y verificar las operaciones financieras indispensables para dar cumplimiento a esta Ley.*

*Artículo 2°. Adjudícanse al municipio de Cali los baldíos pertenecientes a la Nación, señalados por el Ministerio de la Economía Nacional. Departamento de Tierras, Sección de Bosques, en las Resoluciones Ejecutivas Número 9 de 3 de diciembre de 1938; 7 de julio de 1941; y 5 del 20 de abril de 1943, como zonas forestales de las citadas hoyas hidrográficas, y cuyos linderos son los siguientes, respectivamente:*

*a) Desde la cima del cerro denominado “Pico de Loro”, en la Cordillera Occidental de los Andes, siguiendo en dirección Norte, por el filo de la Cordillera, hasta encontrar el límite o filo que divorcia las aguas del río Cali con las del pequeño río llamado Cañaveralejo; este sitio, en línea recta hasta encontrar el cerro “La Estrella”; de aquí, siguiendo por la misma recta, hasta encontrar el cerro denominado “La Campaña”, continuando en este sitio en línea recta para la planta eléctrica; de este límite, de la hacienda “La Buitrera”, hasta el filo que divorcia las aguas del río Lily y Pance; de este sitio, en línea recta por el mismo filo, hasta encontrar el cerro “Pico de Loro”, tomando como punto de partida la Cordillera Occidental de los Andes.*

*b) Desde el sitio donde corta la carretera al mar a la Cordillera Occidental de los Andes, o sea en el kilómetro 18, siguiendo en dirección Noroeste por el filo de la cordillera que sirve de divorcio de las aguas del río Aguacatal, y todos los afluentes, hasta encontrar el “Cerro de Papa”; siguiendo por la estribación hacia arriba, hasta encontrar la Cordillera Occidental de los Andes; de aquí, en línea recta hasta los nacimientos de la quebrada del “Tambor”; de este punto, aguas debajo de este (sic) quebrada, hasta encontrar la quebrada del “Rincón”; de aquí, en línea recta hacia el Sur, hasta encontrar el filo que divorcia las aguas de los ríos Aguacatal y Cali; de este punto, tomando por el camino antiguo de herradura de Cali a Dagua, en una longitud de 18 kilómetros, hasta el sitio donde corta la carretera al mar, punto de partida.*

*c) Desde el punto denominado “Los Farallones”, en el filo de la cordillera occidental de los andes, siguiendo en dirección Norte, por el filo de esta Cordillera, hasta el sitio donde la corta la carretera de Cali al mar; de aquí sigue por el filo de la cordillera que sirve de divorcio de las aguas de los ríos Cali y Aguacatal, hasta el punto denominado “La Lengua”; de aquí se sigue por el antiguo camino de herradura de Cali a Dagua, en una longitud de 10 kilómetros; de aquí, una recta a la toma del canal para el acueducto*

*de Cali; y de aquí una recta al cerro denominado "Cristales", y este punto, por el filo de la cordillera que divide las aguas de los ríos Cali y Meléndez, hasta el sitio de "Los Farallones", en la Cordillera Occidental de los Andes, que es el punto de partida."*<sup>43</sup>

- Resolución No. 806 de 1960, por la cual el Ministerio de Agricultura adjudica unos terrenos baldíos al municipio de Cali. Se destaca:

#### "CONSIDERANDO

1°. *Que por Ley 54 de 1941 el Congreso de la República decretó la adjudicación al municipio de Cali de los terrenos baldíos situados en la hoya hidrográfica del río Cali y sus afluentes;*  
2. *Que el mismo legislador, mediante la Ley 175 de 1948, art. 2°, decretó la adjudicación también al municipio de Cali de los baldíos pertenecientes a la Nación y que fueron señalados por el Ministerio de la Economía Nacional, departamento de Tierras, Sección de Bosques, por medio de las Resoluciones Ejecutivas 9 de 3 de diciembre de 1938, 7 de.. julio de 1941 y 5 de 20 de abril de 1943, como zonas forestales de las hoyas hidrográficas de los ríos Cali, Meléndez, Cañaveralejo, Lily y Pance, en el mismo municipio.*  
(...)

#### RESUELVE

*Artículo 1° Adjudícanse al municipio de Cali los baldíos pertenecientes a la Nación, que se encuentran en la hoya hidrográfica del río Cali y sus afluentes, que son los comprendidos dentro de los siguientes linderos...  
Parágrafo. La adjudicación de estos terrenos queda sujeta a la condición resolutoria respectiva en el caso de que el municipio de Cali celebre cualquier clase de negociaciones sobre los bienes cedidos, que contraríen el espíritu de estas transferencias en orden al destino o finalidad de las mismas.*  
*Artículo 2° Igualmente, adjudícanse al municipio de Cali los baldíos pertenecientes a la Nación, señalados por el Ministerio de la Economía Nacional, departamento de Tierras, Sección de Bosques, como zonas forestales de las hoyas hidrográficas de los ríos Cali, Meléndez, Cañaveralejo, Lily y Pance, mediante las resoluciones ejecutivas No. 9 de 3 de diciembre de 1939, 7 de julio de 1941 y 5 de 20 de abril de 1943...*<sup>44</sup>

- Decreto 162 de 1962, por el cual el Gobernador del Valle del Cauca declara el área de los Farallones de Cali de utilidad pública. Se destaca:

#### "Decreto 162 de 1962

*El Gobernador del Departamento del Valle del Cauca, en uso de sus atribuciones legales y*

#### CONSIDERANDO

<sup>43</sup> Diario Oficial No. 26904 de 1948 (28 de diciembre)

<sup>44</sup> Folios 232 a 234, Anexo 1

a) *Que existen varias reglamentaciones, especialmente el Acuerdo 26... de 1937,... la Resolución 9 de 1938,... la Resolución 7 de 1941,... la Ley 54 de 1941, la Ley 175 de 1948...*

(...)

*Que por Convención Internacional de Washington de 1941, de la cual es signataria Colombia, se acordó el compromiso de establecer reservas naturales, parques naturales...*

(...)

f) *Que la región de los Farallones de Cali, es una de las zonas más apropiadas del Departamento para establecer allí una Reserva Natural y un Parque Nacional, para conservar en primer lugar, los bosques que protegen las cabeceras de los ríos que surten de agua potable a la ciudad de Cali, a la ciudad de Jamundí, a las poblaciones de Pance, Villa-Colombia, Pichinde, Felidia y otras en la vertiente oriental, y las fuentes y afluentes del río Anchicayá, que surte de fluido eléctrico a la ciudad de Cali y otras poblaciones, y segundo que es necesario y urgente el establecimiento de una reserva que ampare y permita la conservación de la exuberante flora de la región, que encierra valiosísimas especies maderable, ornamentales, frutales, protectoras, etc., así como de su interesantísima fauna que va desde la Danta o Tapir, el más grande de los mamíferos suramericanos, el puma varias especies de venados, y el oso de anteojos entre los mamíferos, y desde el cóndor, ave nacional de Colombia, y las impotentes águilas reales de montaña y solitaria, los hermosísimos gallos de roca rojos... esas joyas de la naturaleza que además son utilísimos por su activa labor de polinización y por la destrucción de millares de diminutos, pero molestos insectos que constituyen su alimento, en vertiente oriental, y un número y variedad mucho mayor de especies de flora y de fauna en la vertiente occidental o del pacífico que es necesario conservar y proteger, de conformidad con lo establecido en el artículo 1° de la Convención de Washington que dice: "se entenderá por Parques Nacionales las regiones establecidas para la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales y de la flora y fauna de importancia nacional, de las que el público pueda disfrutar mejor al ser puestas bajo la vigilancia oficial".*

g) *Que las empresas municipales de Cali y la Central Hidroeléctrica de Achicayá han hecho fuertes erogaciones con el fin de adquirir fincas y mejoras dentro de las zonas a ellas asignadas, la mayor parte de las cuales queda comprendida dentro de los límites del parque, y que el objeto de tales gastos ha sido precisamente el salvaguardar, conservar, y mejorar las condiciones de la flora y la protección del suelo indispensables a la producción de aguas en las cabeceras de los ríos que alimentan el acueducto de Cali que suministra más del 80% del consumo actual de la ciudad.*

(...)

l) *Que son regiones cuyos suelos no pueden dedicarse sin graves riesgos y con grandes pérdidas a labores agrícolas o ganaderas, o a cualquiera otra distinta a la de conservación de suelos, aguas, bosques y vida silvestre, ya que tanto su conformación geológica, sus pendientes, etc., hacen que al establecer como Parque Nacional, sea como realmente*

*cumplan su cometido...*

#### DECRETA

*Artículo 1°. Declárase de utilidad pública el área de los Farallones de Cali en la extensión que se delimita más adelante.*

*Artículo 2°. Declárase igualmente y en forma provisional un Parque Nacional y una Reserva Forestal la extensión comprendida dentro de los límites que se especifican más adelante, con el objeto de proporcionar una defensa adecuada a las aguas, las formaciones geológicas y bellezas escénicas naturales; la flora que encierra aún especies desaparecidas en otras zonas del departamento, y la fauna autóctona de la región que comprende especies valiosísimas desde todo punto de vista.*

*3°. Establécese provisionalmente, el parque Nacional de los Farallones de Cali, de conformidad con lo estipulado en el punto 1° del artículo 1° de la “Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América”, mientras se obtiene la aprobación del Ministerio de Agricultura.*

*4°. Prohíbese terminantemente toda tala de bosques o explotación comercial de los mismos en la zona comprendida dentro de los límites estipulados en el artículo 14 y quedan suspendidas las licencias que hayan sido otorgadas con anterioridad que autoricen las explotaciones en cualquier lugar del parque y se considerará delito grave la contravención de este artículo, de conformidad con el Código de Policía. (...)<sup>45</sup>*

- Resolución 92 de 1968, por la cual la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria declara Parques Nacionales Naturales a las zonas conocidas como Farallones de Cali, en el departamento del Valle del Cauca y Purace en los departamentos del Cauca y del Huila. Se destaca:

#### “CONSIDERANDO

*Que el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, por disposición de los artículos 3° y 39 de la Ley 135 de 1961, está autorizado para administrar a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad de la Nación y para construir sobre tales tierras reservas destinadas a la conservación de os recursos naturales;*

*Que el artículo 13 de la Ley 2ª de 1959 facultó al Gobierno Nacional para declarar como Parques Nacionales Naturales las zonas que por la riqueza de su fauna o de su flora deban ser objeto de especiales medidas de protección;*

*Que el artículo 10 de la Ley 200 de 1936 dispuso que el Gobierno procederá a señalar las zonas dentro de las cuales deben conservarse y repoblarse los bosques , ya sea en baldíos o en propiedad particular, con el fin de mantener o aumentar el caudal del as aguas;*

*(...)*

*Que el Ministerio de Agricultura, en oficio No. 1625 de fecha 6 de 1968*

---

<sup>45</sup> Folios 362 a 368, Cuaderno 1

*(sic), solicitó al Instituto la declaratoria de Parques Nacionales Naturales las regiones conocidas como Purace... y Farallones de Cali en el departamento del Cauca y fundamentó la solicitud en las siguientes razones:*

a) *Farallones de Cali.*

1. *Esta formación presenta los picos más elevados de la Cordillera Occidental y constituye un monumento geológico de especial interés.*

2. *Los bosques circundantes de esta formación geológica son la vegetación protectora de los principales ríos que suministran agua y generan electricidad a la ciudad de Cali y otros importantes núcleos de población del Valle del Cauca.*

3. *Existe en la región valiosas especies de fauna y flores, características de la cordillera occidental.*

*(...)*

#### RESUELVE

*Artículo 1° Con el fin de preservar la flora, la fauna, el caudal de los lagos y los ríos, las bellezas escénicas naturales y los yacimientos arqueológicos, resérvanse y decláranse como Parques Nacionales Naturales, los siguientes sectores:*

a) *Farallones de Cali. Esta zona tiene un área aproximada de 15.000 hectáreas, 2.000 metros cuadrados; se encuentra ubicada en jurisdicción de los municipios de Cali, Jamundi, Dagua y Buenaventura, en el departamentos del Valle del Cauca y está comprendida dentro de los siguientes linderos:...*

*(...)*

*Artículo 5° Prohíbese dentro de las áreas alinderadas en el artículo 1° de esta providencia, exceptuando las zonas a que se refiere el artículo anterior, la ocupación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola que resulte incompatible con los fines de la presente resolución o con las medidas especiales que tomen las entidades a quienes se les confíe el manejo de los parques.*

*Artículo 6° La presente Resolución deja a salvo los derechos adquiridos legítimamente por terceros.*

*Artículo 7°. Autorízase al Gerente General del Instituto para que dentro de las áreas de los parques de los Farallones de Cali..., proceda a adquirir las tierras que resulten de propiedad privada y ordene la expropiación de las mismas si a ellos hubiere lugar, mediante los trámites señalados en las Leyes 135 de 1961 y 1ª de 1968 y sus decretos reglamentarios.”<sup>46</sup>*

- Acuerdo 45 de 1968 (29 de mayo) por el cual el Concejo de Cali incrementa el patrimonio de INVICALI. Se destaca:

*“Artículo 1°. Cédense al Instituto de Vivienda del Municipio de Cali –*

---

<sup>46</sup> Folios 212 a 215, Anexo 1

*INVICALI, la totalidad de los predios que aun pertenecen al municipio de Cali en el corregimiento de "La Buitrera".*

*Artículo 2°. Igualmente cédense al Instituto de Vivienda del Municipio de Cali – INVICALI, los terrenos baldíos adjudicados por la Nación al Municipio de Cali, mediante Resolución No. 806 de 1960 del Ministerio de Agricultura, de conformidad con las Leyes 54 de 1941 y 175 de 1948.*<sup>47</sup>

- Resolución Ejecutiva 282 de 1968 (26 de agosto), por el cual el Ministro de Agricultura aprueba la Resolución 92 del 15 de julio de 1968 de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Se resalta:

*"Artículo 1°. Apruébase la Resolución 92 del 15 de julio de 1968, originaria de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, en virtud de la cual se reserva y declara **Parque Nacionales Naturales, a las zonas conocidas como Farallones de Cali**, en el departamento del Valle del Cauca y Purace, en los departamentos del Cauca y Huila.*<sup>48</sup> (Se resalta)

- Resolución 2394 de 1995 (24 de octubre), por la cual el Gerente General del INDERENA solicita cambio de titular de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Se resalta:

*"Artículo Primero. Disponer por mandato de la ley que todas las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, figuren a favor de la Nación en los folios de matrícula inmobiliaria de las oficinas de registro de instrumentos públicos del país, así:*

*(...)*

*13. Parque Nacional Natural Los Farallones de Cali.  
Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cali.  
Folio de Matrícula Inmobiliaria Número 370-0218213*<sup>49</sup>

- Resolución 126 de 1998 (9 de febrero), por la cual el Ministerio del Medio Ambiente hace unas "sustracciones de las áreas de Reserva Forestal del río Cali y del río Meléndez, creadas mediante Resoluciones No. 9 de 1938, 5 de 1943 y 7 de 1941 respectivamente, proferidas por el Ministerio de Economía Nacional.". Se destaca:

*"Resolución 126 de 1998  
(9 de febrero)*

*Por medio de la cual se hacen unas sustracciones de las áreas de Reserva Forestal del río Cali y del río Meléndez, creadas mediante Resoluciones*

---

<sup>47</sup> Folio 138, Cuaderno 1

<sup>48</sup> Folio 211, Anexo 1

<sup>49</sup> Folios 193 a 205, Anexo 1

*No. 9 de 1938, 5 de 1943 y 7 de 1941 respectivamente, proferidas por el Ministerio de Economía Nacional.*

*En ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 99 de 1993 y,*

#### CONSIDERANDO

(...)

*Que en el Ministerio del Medio Ambiente, reposan tres (3) expedientes relacionados con solicitudes de sustracción de la Reserva Forestal del municipio de Santiago de Cali, Aguacatal y Meléndez, a saber: el expediente No. 434 (083) de 1994, expediente No. 615 (099) de 1995 y expediente No. 614 de 1994.*

*Que el expediente No. 434 (083= de 1994, contiene los documentos relacionados con la solicitud elevada por la Alcaldía Mayor de de Santiago de Cali , según oficio de fecha 7 de octubre de 1993, ante la Dirección Ejecutiva de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, relacionada con la sustracción de las Reserva Forestal del municipio de Santiago de Cali, así: tres zonas, en una extensión de 1.470.7 hectáreas correspondientes al 13.62% de las 10.800 hectáreas que conforman el área de Reserva Forestal.*

*Zona General No. 1: Comprende la cabecera del corregimiento de Villacarmelo y el asentamiento denominado La Fonda, del mismo corregimiento, con un área de 72.70 hectáreas.*

*Zona General No. 2: Abarca las cabecera de los corregimientos de Pichindé, La Leonera, Felidia, El Saladito, La Elvira y La Castilla y los asentamientos Las Nieves, Los Laureles, San Pablo, San Miguel, Montañuela y Patio Bonito, con una extensión de 1.344.60 hectáreas.*

*Zona General No. 3: Comprende la cabecera del corregimiento de La Castilla, con un área de 53.40 hectáreas.*

*Que la anterior petición fue sustentada en la necesidad de adelantar las acciones conducentes a la normalización de la propiedad y la adecuación del tratamiento que conforme a la ley debe darse a las áreas rurales y en especial a las de Reserva Forestal, señalando además la existencia de conflictos por el uso del suelo en el área de Reserva Forestal, en razón a que los usos actuales no corresponden al uso forestal definido por la Ley y a que dentro del área existen asentamientos consolidados como las cabeceras de los corregimientos de Pichindé, La Leonera, Felidia, El Saladito, La Elvira, La Castilla y Villacarmelo y los asentamientos concentrados como La Fonda, Las Nieves, Los Laureles, San Pablo, San Miguel, Montañuela y Patio Bonito. (...)*

*Que el expediente No. 615 (099) de 1995, contiene los documentos relacionados con la información suministrada al Ministerio del Medio Ambiente, según oficio No. 142.GO.0093 de enero 19 de 1995, por las Empresas Municipales de Cali (EMCALI), relacionada con los proyectos de ampliación y mejoramiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Santiago de Cali; dentro de este plan se tiene propuesta la construcción del acueducto de Cali Alto, cuyas estructuras se encuentran al interior de la Reserva Forestal del municipio de Santiago de Cali.*

(...)

*Que el expediente No. 614 de 1994 contiene la documentación relacionada con la solicitud elevada mediante comunicación de julio 21 de 1994, por la sociedad saragota Ltda, al Ministerio del Medio Ambiente, en la cual solicita se decrete la sustracción del área de Reserva Forestal del municipio de Cali, donde se localizan los trabajos de explotación minera adelantados por la Empresa Triturados Saratoga Ltda., ubicados al interior de la Reserva Forestal del municipio de Cali.*

(...)

*Que por comunicación de febrero 25 de 1997, la sociedad saratogoga Ltda., informó al Ministerio del Medio Ambiente, entre otros aspectos, que la Trituradora Saratoga Ltda será retirada para dar paso al proyecto de una ciudadela de vivienda de interés social.*

*Que en cumplimiento de la resolución No. 374 de 1 de noviembre de 1994, el municipio de Santiago de Cali presentó al Ministerio del Medio Ambiente el Estudio Ecológico Ambiental de la Reserva Forestal del Municipio de Santiago de Cali, fases I y II, el cual fue evaluado por la Dirección Técnica de Ecosistemas, según conceptos técnicos No. 007 de 20 de noviembre de 1997 y 017 de 16 de diciembre de 1997, los cuales obran dentro de los expedientes relacionados anteriormente, de los cuales se resaltan los siguientes apartes:*

#### *Estudio Ecológico y Ambiental de la Reserva Forestal de Cali Fase I*

*El área objeto de estudio en mención ocupa 7.671 hectáreas comprendidas dentro de la Reserva Forestal del municipio de Santiago de Cali, ubicada sobre el flanco oriental de la cordillera occidental, declarada mediante Resolución No. 9 de 1938 y Resolución No. 5 de 1943. Esta área hace parte de las hoyas hidrográficas de los ríos Cali y Aguacatal. Involucra las sustracciones realizadas por las zonas 2 y 3, (expediente 083/94), y la sustracción solicitada por Las Empresas Municipales de Cali – EMCALI (Expediente 615/95)*

(...)

#### *Estudio Ecológico Ambiental de la Reserva Forestal de Cali Fase II*

*Del análisis del estudio en mención se desprende que el área de estudio de la fase II comprende el área de la Reserva Forestal declarada mediante Resolución No. 7 de 1941 conformada por la hoya hidrográfica del río Meléndez.*

(...)

### **RESUELVE**

*Artículo 1°. Sustraer de la Reserva Forestal del municipio de Santiago de Cali, creada mediante resoluciones No. 9/38 y 5/43, proferidas por el Ministerio de Economía Nacional... un área de 858.86 hectáreas...*

(...)

*Artículo 2°. Sustraer de la Reserva Forestal de la cuenca del río Meléndez, creada mediante Resolución No. 7 de 1941 proferida por el Ministerio de*

*Economía Nacional... un área de 201.01 hectáreas...<sup>50</sup>*

- Oficio DG.C. 536.98, dirigido el 4 de agosto de 1998 por el Director General de la C.V.C. a la Registradora de Instrumentos Públicos del Círculo de Cali, en que manifiesta que conoce de las situaciones anormales relacionadas con el derecho de dominio en las áreas de Reserva Forestal del municipio de Cali. Se destaca:

*“La ... CVC, tiene conocimiento, que existen situaciones anormales relacionadas con el derecho de dominio sobre las áreas de Reserva Forestal del municipio de Santiago de Cali. En estas áreas hay asentamientos humanos que poseen documentos jurídicos que amparan el derecho sobre los terrenos ocupados, estas personas realizan transacciones comerciales de compra venta, subdivisión de algunos predios y otros que legalizan, inscriben y son registrados ante la oficina a su cargo.*

*Por esta razón, le solicitamos su valiosa colaboración en defensa de los recursos naturales y específicamente en lo relativo con la zona de Reserva Forestal del municipio de Santiago de Cali, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:*

*El área del municipio de Santiago de Cali es de especial importancia ambiental, es así que para proteger y conservar la fauna, flora y la vegetación y para mantener regulados los caudales de los ríos, se hizo necesario que el Estado declarara estas como zonas de Reserva Forestal.*

*(...)*

*Con la expedición de estas Leyes, el municipio de Santiago de Cali asume la propiedad de los terrenos correspondientes a la zona de reserva, única y exclusivamente para la conservación de los bosques existentes y a la reforestación de los sitios desprovistos de vegetación, con el propósito de recuperar, conservar, proteger y mantener el caudal de los ríos que abastecen de agua a la ciudad de Cali.*

*(...)*

*Con esto se trata de proteger al máximo la preservación y el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente como patrimonio común de la humanidad. De allí que estos dos conceptos: preservación y manejo, sean declarados de dominio público.*

*Cuando un bien se declara de dominio público y cuando con ello se protege el medio ambiente y los recursos naturales, que son patrimonio de la humanidad, mientras conserven tal carácter y el Estado no los desafecte del fin para el cual fueron destinados.<sup>51</sup>*

- Oficio DRSO. UMC. PMCA - 133, dirigido el 16 de mayo de 2000 por el

---

<sup>50</sup> Folios 159 a 192, Anexo 1

<sup>51</sup> Folios 176 y 177, Cuaderno 1

Coordinador Unidad de Manejo de las Cuencas Pance, Meléndez, Cali, Aguacatal de la CVC a la Subsecretaria de Ordenamiento y Regulación Física, en que le informa sobre las construcciones que se adelantan irregularmente en la zona de reserva. Se destaca:

*“En atención a los oficios radicados en la Oficina de la Unidad de Manejo de las Cuencas Pance, Meléndez, Cali, Aguacatal, el día 8 y 12 de 2000, referente a la tal y adecuación de tierras en el sector de San Agustín, corregimiento de Villacarmelo, le informamos: En relación con la corta de árboles y ejecución de explanaciones, para ubicar viviendas, esta Unidad de Manejo viene adelantando acciones tendientes a evitar esta situación, pero es una labor difícil, dada la complejidad de la situación, ya que la zona presenta una alta intervención atópica, creando problemas de orden ambiental, de saneamiento y de ordenamiento territorial.*

*Es por eso que la CVC ha solicitado el apoyo a todas las entidades municipales, inclusive al Despacho del señor Alcalde... con el propósito de restituir el sector que es considerado como bienes de uso público...”<sup>52</sup>*

- Convenio Interadministrativo de Cooperación CVC No. 003 de 2002, celebrado entre la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente, sin fecha, con el objeto de *“aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para el desarrollo de programas y proyectos en las áreas de los Parques Nacionales Naturales Farallones de Cali y Las Herosas y en sus respectivas áreas de influencia, dentro del marco de la Política de Participación Social de la Unidad...”<sup>53</sup>.*

- Plano de la zona rural donde se ubican los antiguos baldíos de la Nación cedidos al municipio de Santiago de Cali, dirigido el 13 de septiembre de 2005 por el Subdirector de Impuestos, Rentas y Catastro Municipal al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.<sup>54</sup>

- Peritazgo rendido el 15 de septiembre de 2005 por un Profesional Universitario del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal Subdirección Administrativa de Impuestos, Rentas y Catastro, atinente a las áreas que se encuentran dentro del Parque Nacional Los Farallones y las Zonas de Reserva Forestal. Se destaca:

---

<sup>52</sup> Folio 178, Cuaderno 1

<sup>53</sup> Folios 24 a 28, Anexo 1

<sup>54</sup> Folio 246, Anexo 1

*“Para la presentación de este informe técnico, se utilizó la cartografía del área rural existente de esta Subdirección y los planos emitidos por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, del componente rural o clasificación del suelo del Plan de Ordenamiento Territorial, Acuerdo 69 de 2000...”*

*Al punto 1. La cabida y linderos del globo de terreno descrito en la matrícula inmobiliaria No. 370-137409, y determinados en los linderos especificados en el numeral 1 del acápite pericial, sí se ubica dentro del área del Parque Nacional de los Farallones de Cali; y el cubrimiento del área del terrenos es de 5.217 Has 2.485 m<sup>2</sup> y tiene una porción en área de terreno en Reserva Forestal de 1.891 Has 9.425m<sup>2</sup>.*

*Punto 2. La cabida y linderos del globo de terreno descrito en la matrícula inmobiliaria No. 370-137448, y determinados en los linderos especificados en el numeral 2° del acápite pericial, se ubica en toda su extensión dentro del Parque Nacional de los Farallones de Cali, con área de terreno de 3.662 Has 6.937m<sup>2</sup>.*

*Punto 3. La cabida y linderos del globo de terreno descrito en la matrícula inmobiliaria No. 370-105439 y determinado en los linderos especificados en el numeral 3 del acápite pericial, no se ubica en la zona de Reserva Forestal, analizado y verificado con el plano de clasificación del suelo, cuya fuente es el Departamento Administrativo de Planeación Municipal esta área esta considerada como rural.*

*Punto 4. La cabida y linderos del globo de terreno descrito en la matrícula inmobiliaria No. 370-22695 y determinada en los linderos especificados en el numeral 4 del acápite pericial, sí se ubica dentro del área del Parque Nacional de los Farallones de Cali, con área de terreno de 7.545 Has 1.338m<sup>2</sup> y del área de Reserva Forestales nacionales con área de terreno e 3.973 Has 9.985 m<sup>2</sup>.*

*Punto 5. Al 2005 el promedio del avalúo catastral para el área del Parque Nacional de los Farallones de Cali es de \$224.869 por Hectárea y de la Zona de reserva Forestales Nacionales es de \$925.175 por Hectárea.”<sup>55</sup>*

- Aclaración del Peritazgo rendido el 15 de septiembre de 2005 por un Profesional Universitario del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal Subdirección Administrativa de Impuestos, Rentas y Catastro, en los siguientes términos:

*“Se verifica y se corrige la ubicación de los linderos en el plano del globo de terreno descrito en la matrícula inmobiliaria 370-13447, determinados en los linderos específicos del numeral 2, donde toda el área de terreno esta dentro de la reserva Forestal, arrojando un área de 31.656.937m<sup>2</sup> calculada por Autocad.*

*Igualmente, se replantea en el plano la ubicación de la matrícula inmobiliaria 370-137448 donde el área de terreno de 75.686.608 m<sup>2</sup> hacen parte de la zona de Parques Nacionales de los Farallones y otra gran extensión de tierra con un área de 44.868.427 m<sup>2</sup> repartidos en zona de Reserva Forestal; además de un área de terreno de 2.203.533 m<sup>2</sup> que están por fuera tanto del Parque Nacional de los Farallones, como de la Reserva Forestal para un total de 120.758.568 m<sup>2</sup> calculada por Autocad*

---

<sup>55</sup> Folios 244 y 245, Anexo 1

*de acuerdo al gráfico.*<sup>56</sup>

- Copia del “Boletín Informativo” de la Unidad de Manejo de la Cuenca Pance-Meléndez-Cali- Aguacatal, en que se pone de presente a la comunidad los requisitos que se deben observar para construir viviendas. Se destaca:

*“Se informa a los moradores de los sectores: Los Mangos, La Sirena, La Reforma, La Luisa y en general sectores de piedemonte que para la construcción de vivienda deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos:*

- *Cumplimiento de las normas del Estatuto del uso del suelo, normas urbanísticas del municipio de Santiago de Cali, sobre la localización favorable, área de predio y licencia de construcción, entre otros.*
- *Obtención ante la CVC de los permisos, concesiones y autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, tales como: la respectiva licencia ambiental, concesión de aguas superficiales o subterráneas para uso doméstico; las aguas residuales que se generan en las viviendas deberán ser tratadas, para lo cual deben presentar el diseño del sistema de tratamiento para ser revisado por la CVC.*<sup>57</sup>

- Copia del folio de matrícula inmobiliaria No. 370-218213, en que consta el registro del Parque Nacional Natural Los Farallones. Se resalta:

**“INSCRIPCIÓN CABIDA Y LINDEROS**

*...LA RESOLUCIÓN No. 92 DE 15 DE JUNIO DE 1968, DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA INCORA BOGOTÁ (DECRETO 1711 DE 06-07-84) ÁREA: 15.000 HECTÁREAS 2.000 MTS<sup>2</sup>*  
(...)

*ANOTACIÓN No. 1 Fecha 15-10-86 Radicación:*

*Resolución 92 del 15-17-68 INCORA de Bogotá*

*Identificación: 999 DECLÁRASE Y RESÉRVASE COMO PARQUES NACIONALES NATURALES LOS FARALLONES*

(...)

*ANOTACIÓN No. 2 Fecha 19-02-96 Radicación: 14083*

*Oficio 01633 del 01-01-96 INDERENA MINISTERIO DEL MEDIO AMBI. De SEGÚN RESOL No. 2394 DEL 24-10-95.*

*Identificación: 999 CAMBIO DE TITULAR POR MANDATO DE LA LEY (TODA SLAS ÁREAS QUE INTEGRAN EL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES FIGUREN A FAVOR DE LA NACIÓN)*<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Folio 270, Anexo 1

<sup>57</sup> Folio 163, Cuaderno 1

<sup>58</sup> Folio 216, Anexo 1

#### **4. ANÁLISIS DE FONDO DEL ASUNTO**

Visto lo anterior, entra la Sala a estudiar si la Superintendencia de Notariado y Registro, el Ministerio del Medio Ambiente, el municipio de Santiago de Cali y la C.V.C., han violado los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la protección de áreas de especial importancia ecológica, el goce del espacio público y la defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, y al goce de un ambiente sano; con ocasión de los múltiples problemas que aquejan las áreas de Reserva Forestal y el Parque Nacional Natural los Farallones de Cali, y que se derivan de:

- 1) La adjudicación de baldíos que pertenecían a las zonas de Reserva Forestal, que hizo la Nación al municipio de Cali;
- 2) La falta de inscripción de la Nación como titular de los predios que conforman las Reservas Forestales y el Parque Nacional Natural los Farallones de Cali;
- 3) La comercialización de terrenos dentro de las áreas protegidas;
- 4) La edificación en las áreas de Reserva Forestal y en el Parque Nacional Natural;
- 5) La falta de registro de la Resolución 92 de 1968, por medio de la cual la Junta Directiva del INCORA declaró como Parque Nacional Natural el área de los Farallones de Cali; y
- 6) La sustracción de áreas de la Reserva Forestal, sin inscribir dicha actuación en los folios de matrícula inmobiliaria No. 370-22695, 370-137447, 370-137448 y 370-105439 (Resolución 126 de 1998).

En este orden de ideas, para facilitar el estudio de fondo del asunto, a continuación la Sala abordará, de manera individual, cada uno de los problemas

que aquejan las áreas de Reserva Forestal y el Parque Nacional Natural los Farallones de Cali.

#### **4.1. La adjudicación de baldíos que pertenecían a las zonas de Reserva Forestal, que hizo la Nación al municipio de Cali**

El demandante alega que se violó el derecho colectivo al patrimonio público cuando la Nación adjudicó baldíos al municipio de Cali, que pertenecían a las zonas de Reserva Forestal, contrariando expresamente varias disposiciones legales que lo prohibían (artículos 7° y 8° de la Ley 85 de 1920 y 49 de la Ley 74 de 1926).

##### **4.1.1. Los Baldíos**

La Carta Política de 1886 establecía en el numeral 2° del artículo 202 que pertenecen a la Nación *“los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización”*. Asimismo, el numeral 22 del artículo 76 *ibídem* disponía que le correspondía al Congreso hacer las leyes, y por medio de ellas *“limitar o regular la apropiación o adjudicación de tierras baldías”*.

En este sentido, se tiene que el artículo 674 del Código Civil establece que *“se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la república. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de las calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los Bienes de la Unión cuyo uso no pertenecen generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.”*.

Como bien lo ha establecido la Corte Constitucional, se pueden clasificar los bienes fiscales así:

*“1.- Fiscales propiamente dichos. Son aquellos bienes que poseen las entidades de derecho público y sobre los cuales ejercen un dominio pleno, esto es, igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes.*

*2.- Bienes de uso público. Son los destinados al uso común de los habitantes.*

*3.- Bienes fiscales adjudicables. Son aquellos bienes que tiene la Nación con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley.”<sup>59</sup>*

Sobre el particular, se advierte que el artículo 675 del Código Civil dispone que *“son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño.”*. A su turno, el artículo 102 de la Constitución Política de 1991 establece que *“el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece a la Nación.”*

Bajo el anterior contexto, cabe recordar que *“los bienes del Estado pueden ser: de dominio público o de dominio privado. Los bienes de dominio público se caracterizan por que su uso es público o están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales; los de dominio privado se equiparan a los de los particulares...”<sup>60</sup>*.

En suma, se observa que los baldíos son bienes públicos de la Nación, catalogados como bienes fiscales adjudicables. A propósito, esta Sección, en sentencia de 26 de noviembre de 2008 (M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta) señaló que *“baldío es todo terreno situado dentro de los límites de Colombia que no ha pasado a ser propiedad privada, es decir, que carecen de otro dueño, y como tal pertenece al Estado, representado en la Nación, y el que habiendo sido adjudicado volvió al dominio de éste por efecto de la condición resolutoria con que se adjudicó.”<sup>61</sup>*.

#### **4.1.2. Caso Concreto**

Con el presente cargo el actor busca controvertir las Leyes 54 de 1941 y 175 de 1948, así como la Resolución 806 de 1960, por las cuales se adjudicaron al

---

<sup>59</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 595 de 1995, Actor: Enrique Jose Arboleda Perdomo, Exp.: D 971, M.P. Carlos Gaviria Diaz

<sup>60</sup> *Ibidem*

<sup>61</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 26 de noviembre de 2008, Actor: Grupo Hotelero Mar y Sol S.A., Rad.: 13001233100020009907301, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta

municipio de Cali los baldíos señalados en las Resoluciones 9 de 1931, 7 de 1941 y 5 de 1943, del Ministerio de Economía Nacional.

Ahora bien, la presunción de constitucionalidad de las leyes es uno de los pilares sobre los que se fundamenta el Estado de Derecho y ello es así porque uno de los presupuestos de toda democracia constitucional es el principio de certeza del derecho, el cual supone que todos acaten las leyes. La presunción de constitucionalidad de una ley en sentido formal sólo puede ser desvirtuada hoy por la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias, como guardiana de la supremacía e integridad de la Constitución, en los estrictos y precisos términos del artículo 241 Carta Política. Si bien estas leyes fueron expedidas en vigencia de la Constitución de 1886, sería necesario analizarlas a la luz de la Constitución de 1991, a fin de precisar si pudo ocurrir una inconstitucionalidad sobreviniente.

Es a la Corte Constitucional a la que compete determinar, luego del juicio de constitucionalidad, si una ley en sentido formal, como las que son objeto de este juicio popular, deben o no ser expulsadas del ordenamiento jurídico. Empero, lo anterior no descarta la aplicación de la *“excepción de inconstitucionalidad”*, en cabal aplicación del artículo 4° Superior, que es procedente entratándose de la defensa de los derechos colectivos que ostenten un rango constitucional, cuandoquiera que una norma de rango inferior resulte abiertamente contraria a lo dispuesto respecto de ellos en la Constitución y además atente contra un derecho colectivo. En este punto, cabe recordar que la Sección Tercera de esta Corporación, en sentencia de 25 de mayo de 2006 (M.P. Ruth Stella Correa Palacio) dijo que *“...no es la acción popular el instrumento procesal idóneo para cuestionar la constitucionalidad de las leyes de la República...”*<sup>62</sup>.

Por otro lado, debe hacerse hincapié en que los actos administrativos, como expresión de la acción de las autoridades públicas, pueden ser fuente de amenaza o violación de los derechos colectivos, y cuando ello se acredita, su aplicación o ejecución puede ser suspendida con miras a proteger dichos

---

<sup>62</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 25 de mayo de 2006, Actor: Corporación Colombia Transparente O.N.G., Rad.: 25000232700020030034502, M.P. Ruth Stella Correa Palacio

derechos, dado que el pronunciamiento acerca de la nulidad de tales actos sólo puede ser emitido por el juez de lo contencioso administrativo. Así, ha de entenderse que no es dable mediante acción popular ventilar un debate acerca de la legalidad de actos administrativos, pues el estudio que debe realizar el juez en ella se limita a precisar si hubo afectación de un derecho colectivo. Así, el objeto de estudio del acto administrativo que origina la afectación del derecho o interés colectivo no es el mismo en la acción popular y en la acción contencioso administrativa.

En efecto, mientras que en la primera se busca efectuar un análisis constitucional del interés afectado, por medio de la constatación y demostración de la afectación del derecho colectivo, en la segunda se efectúa un cotejo entre el acto administrativo y las normas que lo sustentan, lo cual no siempre implica un análisis de afectación del derecho colectivo, pues el objeto de la acción contencioso administrativa, en principio, es la defensa del principio de legalidad.

Así las cosas, se advierte que no es procedente estudiar el presente cargo, comoquiera que ello implicaría realizar un examen de constitucionalidad de las Leyes 54 de 1941 y 175 de 1948 y de legalidad frente a lo dispuesto en la Resolución 806 de 1960, para lo cual el actor debe ejercer acciones distintas a la popular. En efecto, el estudio de las primeras y de la segunda conllevaría una extralimitación en las funciones del juez popular, quien estaría juzgando en últimas la constitucionalidad de dichas actuaciones.

#### **4.2. Inscripción de la Nación como titular de los predios que conforman las Reservas Forestales y el Parque Nacional Natural los Farallones de Cali.**

El actor afirma que las entidades demandadas violan derechos colectivos al no haber inscrito a la Nación como titular de los predios que conforman las Reservas Forestales y el Parque Nacional Natural los Farallones de Cali. En efecto, afirma que tal conducta es contraria a derecho, debido a que dichos bienes pertenecen exclusivamente a la Nación y de conformidad con lo previsto en el artículo 63 de la Carta Política son imprescriptibles, inembargables e inalienables.

Sobre el particular y antes de realizar el análisis respectivo del caso concreto, debe la Sala precisar qué tipo de bienes conforman las Reservas Forestales y los Parques Nacionales Naturales.

#### **4.2.1. Bienes que conforman las Reservas Forestales**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 206 del Decreto Ley 2811 de 1974, se advierte que *“se denomina reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras”*.

Del artículo citado resulta evidente que pueden existir bienes de propiedad pública y privada dentro de las reservas forestales, pues la constitución de éste tipo de áreas no impide la propiedad particular de bienes inmuebles dentro de la misma, sino que limita el derecho al goce sobre los mismos, habida cuenta de que sólo podrán destinarlos al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras o protectoras, según sea el caso.

#### **4.2.2. Bienes que conforman los Parques Nacionales Naturales**

Según lo previsto en el artículo 63 Superior, los Parques Nacionales son bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables. Asimismo, en reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha puesto de presente que en dichas áreas pueden existir predios de propiedad pública y privada<sup>63</sup>. En efecto, en sentencia C-746 de 2012 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), la Corte Constitucional hizo mención a las siguientes características del Sistema de Parques Nacionales Naturales:

*“...la Corte concluye que el Sistema de Parques Nacionales Naturales es un conjunto de áreas de diverso tipo: (i) que tiene un valor excepcional y que se reserva en beneficio de los habitantes del territorio colombiano y de*

---

<sup>63</sup> Ley 2ª de 1989. “Artículo 14. Decláranse de utilidad pública las zonas establecidas como “Parques Nacionales Naturales”. El Gobierno podrá expropiar las tierras o mejoras de particulares que en ellas existan.”. Decreto Ley 2811 de 1974. “Artículo 335. Cuando sea necesario incorporar tierras o mejoras de propiedad privada en el Sistema de Parques Nacionales se podrá decretar la expropiación conforme a la ley.”.

*la humanidad; (ii) que representa características y condiciones especiales y sus componentes han sido clasificados atendiendo la siguiente tipología: parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de fauna, santuario de flora y vía parque (Decreto 2811/1974 art. 329), cada una con un régimen de manejo particular según sus características especiales; (iii) cuyos componentes son reservados y delimitados por la autoridad nacional competente, y su administración y manejo corresponde a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (Decreto 2371/2010 art. 11); (iv) que está protegido de forma especial por la Constitución en los artículos 8, 63, 79 y 80 y por los tratados internacionales, en especial el Convenio sobre la diversidad biológica aprobado en la Ley 165 de 1994; (v) que se encuentra sometido a un régimen jurídico propio acorde con las finalidades específicas de conservación y protección, y en el que las únicas actividades permitidas son conservación, investigación, educación, recreación pasiva, cultura, y recuperación y control (Decreto 2811/1974 art. 332); (vi) **cuyos componentes tienen el carácter de inembargables, imprescriptibles e inalienables;** (viii) que desde una perspectiva macro-ecológica es entendido como un factor imprescindible del desarrollo sostenible, en tanto presta servicios ambientales de primer orden, sirve para proteger la biodiversidad y para atenuar los efectos del calentamiento global; (ix) **de propiedad mixta, en la medida en que la titularidad de los derechos de dominio sobre los territorios que lo integran puede recaer en el Estado o en particulares; en este último caso, la propiedad opera bajo un régimen jurídico especial: su titular no puede enajenar sus derechos y se debe allanar a las finalidades del sistema y a las actividades allí permitidas;** y por último, (x) cuya administración y protección le corresponde a autoridades ambientales del orden nacional, en especial al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Unidad Especial de Parques Nacionales Naturales.” (Se resalta)*

Igualmente, en Concepto de 21 de febrero de 1983 (M.P. Jaime Betancur Cuartas), la Sala de Consulta y Servicio Civil, ante una solicitud del Ministro de Agricultura, en la que se cuestionaba si “*al destinarse por razones de utilidad pública e interés social algunas áreas del territorio nacional al Sistema de Parques Nacionales, ¿adquieren estas zonas las características intrínsecas de bienes de dominio público, como son la de inalienabilidad e imprescriptibilidad?*”, respondió:

*“Así las cosas, cuando el Gobierno reserva una determinada zona como “Parques Nacionales”, debe entrar a negociar **las propiedades o mejoras de particulares que se encontraren dentro de tal zona**, para que ésta en su integridad pase a ser patrimonio exclusivo del Estado, y que dadas sus características especiales de bienes de dominio público, para beneficio de los administradores en cuanto con ello se protegen el medio ambiente y los recursos naturales, que como se dijo, son patrimonio de la humanidad, se torna en inalienable e imprescriptible, mientras conserve tal carácter y el Estado no la desafecte del fin para el que fue destinada. En caso de que el particular se negare a negociar con el Estado, debe procederse a la expropiación del respectivo predio o mejora, con fundamento en la*

*declaratoria de utilidad pública que respecto de las zonas de Parques Nacionales han hecho las normas atrás citadas.*

*A manera de conclusión se tiene, que el particular puede entrar a negociar libremente en su propiedad o mejora cuando ésta se encuentra dentro de una zona reservada como Parque Nacional, sino que debe negociar con el Estado, quien es el único que en estricto rigor jurídico está facultado para adquirir tales propiedades o mejoras. Mientras esto se produce, es obvio que el particular debe respetar todas las normas del código de Recursos Naturales Renovables, cuya violación implica la imposición de las sanciones pertinentes.<sup>64</sup>. (Se resalta)*

En suma, se observa que a pesar de que el artículo 63 de la Constitución Política dispone que los Parques Nacionales Naturales son bienes imprescriptibles, inembargables e inalienables, es posible que en las áreas que los conforman existan bienes de uso público y privado, aun cuando en estos últimos la propiedad opera bajo un régimen jurídico especial, ya que su titular no puede enajenar sus derechos y se debe allanar a las finalidades del sistema y a las actividades allí permitidas.

#### **4.2.3. Caso Concreto**

Para la Sala no existe violación de derechos colectivos por no inscribir a la Nación como titular de todos los predios que conforman las Reservas Forestales y el Parque Nacional Natural los Farallones de Cali.

En efecto, la constitución de una zona como área protegida no hace que sus predios pasen a ser de propiedad de la Nación, como lo considera equivocadamente el demandante, por lo que no puede inscribirse como tal, en el Registro de Instrumentos Públicos, sin que los haya adquirido previamente.

De hecho, la conducta descrita en el presente cargo no viola los derechos colectivos invocados por el demandante, pues al amparo de lo dispuesto en los artículos 206 del Decreto Ley 2811 de 1974 y 14 de la Ley 2ª de 1989, los bienes que conforman las Reservas Forestales y el Parque Nacional Natural los Farallones de Cali pueden ser de propiedad pública y privada.

---

<sup>64</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 2 de febrero de 1983, Rad.: 1837, M.P. Jaime Betancur Cuartas

### **4.3. Comercialización de predios dentro de las Reservas Forestales y el Parque Nacional Natural**

El actor manifiesta que las entidades demandadas han violado derechos colectivos al permitir la comercialización de terrenos dentro de las Reservas Forestales y del Parque Nacional Natural los Farallones de Cali.

Al efecto, es menester recordar que el artículo 13 de la Ley 2ª de 1959, sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables, prohíbe la venta de tierras que hacen parte de Parques Nacionales Naturales así:

*“Artículo 13. **Con el objeto de conservar la flora y la fauna nacionales, declárese “Parques Nacionales Naturales”** aquellas zonas que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, delimite y reserve de manera especial, por medio de Decretos, en las distintas zonas del país y en sus distintos pisos térmicos, **y en las cuales, quedará prohibida** la adjudicación de baldíos, **las ventas de tierras**, la caza, la pesca, y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considera convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona. Dentro de estos parques pueden crearse reservas integrales biológicas, en los casos en que ello se justifique a juicio del Ministerio de Agricultura y de la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.”*  
(Se resalta)

Por su parte, no existe norma que prohíba las ventas de predios en las Reservas Forestales.

En el caso *sub examine* la Sala advierte que se han celebrado numerosos contratos de compraventa en las áreas descritas en la Resolución 806 de 1960, por la cual el Ministerio de Agricultura adjudicó al municipio de Cali los baldíos pertenecientes a la Nación “...que se encuentran en la hoya hidrográfica del río Cali y sus afluentes...” y aquellos “...señalados por el Ministerio de la Economía Nacional, departamento de Tierras, Sección de Bosques, como zonas forestales de las hoyas hidrográficas de los ríos Cali, Meléndez, Cañaveralejo, Lily y Pance, mediante las resoluciones ejecutivas No. 9 de 3 de diciembre de 1939, 7 de julio de 1941 y 5 de 20 de abril de 1943”.

En efecto, se observa en los folios de matrícula inmobiliaria 370-137447<sup>65</sup>, 370-137448<sup>66</sup>, 370-137409<sup>67</sup> y 370-22695<sup>68</sup>, que la primera anotación que contienen es la inscripción de la Resolución 806 de 1960, y a continuación otras numerosas que constatan que se han vendido predios dentro de algunas de las áreas que los conforman.

Si bien el material probatorio no permite establecer si los predios vendidos se encuentran dentro de alguna de las Reservas Forestales o del Parque Nacional Natural, pues los folios de matrícula no especifican la cabida y linderos exactos de los predios vendidos, la Sala exhortará a la Superintendencia de Notariado y Registro, al Ministerio del Medio Ambiente y al municipio de Santiago de Cali a velar por el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 2ª de 1959, acerca de la prohibición de vender tierras que hacen parte de Parques Nacionales Natural, pues dicha actividad vulnera el derecho colectivo a la protección de áreas de especial importancia ecológica.

En efecto, la Corte Constitucional en sentencia C-189 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) manifestó que la venta de tierras en los Parques Nacionales Naturales vulnera el derecho colectivo a la protección de área de especial importancia ecológica cuando dijo: *“En criterio de esta Corporación, es innegable que en virtud de lo previsto en el artículo 79 de la Constitución Política, es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica, como lo son, los denominados Parques Nacionales Naturales. Dentro de las atribuciones reconocidas para cumplir con dicha obligación constitucional, se le confiere al legislador en el artículo 80 Superior, la posibilidad de establecer medidas de protección dirigidas a velar por la conservación, restauración o sustitución de los recursos naturales, con el propósito de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental que puedan causar daño a los ecosistemas de especial importancia ecológica. Por lo que bien puede el legislador como medida de protección de los recursos naturales prohibir “las ventas de tierras”, sin que por ello se desconozca -ipso facto- el*

---

<sup>65</sup> Folio 10, Cuaderno 1

<sup>66</sup> Folio 15, Cuaderno 1

<sup>67</sup> Folio 20, Cuaderno 1

<sup>68</sup> Folio 25, Cuaderno 1

*núcleo esencial del derecho a la propiedad privada.”*

#### **4.4. Edificación en las áreas de Reserva Forestal y en el Parque Nacional Natural**

Señala el demandante que las entidades accionadas violan derechos colectivos al permitir la edificación de inmuebles dentro de las áreas de Reserva Forestal y del Parque Nacional Natural, lo cual afecta gravemente las áreas de especial importancia ecológica.

Según lo establece el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, la carga de la prueba, en principio, le corresponde al demandante, salvo que por razones de orden económico o técnico no la pueda cumplir, caso en el cual el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir su deficiencia, con la finalidad de obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito.

En el caso *sub examine*, la Sala advierte que no obra dentro del expediente prueba alguna que acredite que se han realizado construcciones en las Reservas Forestales y en el Parque Nacional Natural los Farallones de Cali. En efecto, se observa que el actor se limitó a señalar en el libelo de la demanda, de manera general, que se estaban afectando las áreas de especial importancia ecológica con la construcción de edificaciones en las mismas, sin aportar prueba que permitiera constatarlo o dar fe de ello.

Si bien el demandante alega en su escrito de apelación contra la sentencia de 10 de julio de 2006 que deben ampararse los derechos colectivos que invocó como violados en su demanda, lo cierto es que ello no la exime de probar la amenaza o violación referida y, por lo tanto, al no haberlo hecho, se considera impróspero el presente cargo.

#### **4.5. Falta de registro de la Resolución 92 de 1968, por medio de la cual la Junta Directiva del INCORA declaró como Parque Nacional Natural el área de los Farallones de Cali.**

El demandante alega que las entidades accionadas han violado derechos colectivos porque no han registrado la Resolución 92 de 1968 en los folios de

matrícula de los predios que conforman el Parque Nacional los Farallones de Cali.

#### **4.5.1. Validez y Oponibilidad de la Resolución 92 de 1968**

Tanto esta Corporación como la Corte Constitucional han reconocido la existencia y validez de áreas de especial importancia ecológica, al margen de la inscripción de la misma en los folios de matrícula inmobiliaria de las oficinas de instrumentos públicos. En este sentido, han manifestado que la falta de registro de los actos que crean o modifican un área de especial importancia ecológica no afecta su validez, pero naturalmente determina que la limitación, carga o gravamen que conlleva la misma no resulte oponible a terceros.

En efecto, esta Corporación, con ocasión de sendas demandas, se ha pronunciado sobre la validez, eficacia e inoponibilidad de los actos que declaran áreas protegidas por su especial importancia ecológica, cuando no se ha realizado su registro en las oficinas de instrumentos públicos. Algunas de las providencias que se han referido al particular son las siguientes: i) Sección Quinta, Radicado: 2500023250002001039801, Sentencia de 8 de mayo de 2003, Consejero Ponente: Reinaldo Chavarro Buriticá; ii) Sección Quinta, Radicado: 25000232400020020005901, Sentencia del 31 de julio de 2003, Consejero Ponente: Reinaldo Chavarro Buriticá; iii) Sección Primera, Radicado: 11001032400020010017001, Sentencia de 30 de enero de 2004, Consejera Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero; y iv) Sección Primera, Radicado: 25000232400020050050801, Sentencia de 30 de junio de 2011, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.

Particularmente relevante es la sentencia de 30 de enero de 2004 (M.P. Olga Inés Navarrete Barrero) en la que la Sección Primera puso de presente:

*“Sobre los elementos constitutivos de los actos administrativos sin los cuales éste no puede ser válido, ha dicho en forma clara esta Corporación: “3°. Partiendo de la noción de acto administrativo, como aquel que expresa una declaración de voluntad de la administración, se encuentra que la doctrina y la jurisprudencia se han encargado de precisar cuáles son los elementos del acto administrativo, para indicar como tales: la voluntad, la competencia, el objeto, los procedimientos, la motivación y la finalidad. La*

*necesidad de que el acto administrativo cumpla con todos los elementos esenciales que se han mencionado atañe, no solo a la correcta gestión pública, sino, además, al interés del destinatario de la decisión administrativa; en tal medida su omisión ha sido calificada como vicio de nulidad. Al no encontrarse dentro de los elementos esenciales del acto administrativo, lo referente a su debida notificación, ésta no se ha erigido como causal para enervar la legalidad de la decisión administrativa, pues, en realidad, es un aspecto externo a la naturaleza del acto administrativo en la medida en que desarrolla el principio de publicidad a que está sometida la actuación administrativa. Es por lo anterior, que esta jurisdicción en repetidas oportunidades ha sentado la tesis de que los defectos atinentes a la forma como la administración debe dar publicidad a los actos administrativos, no constituyen causal de vicio de nulidad del mismo, dado que el efecto de la ausencia de notificación o de publicación no es otro que la falta de autoridad para oponer la decisión administrativa a sus destinatarios. Ante la falta de notificación del acto administrativo o de la práctica defectuosa de la misma, no puede endilgarse vicio de nulidad del acto, pues si éste se ha perfeccionado, al reunir los elementos esenciales, ha nacido a la vida jurídica; otra cosa es que no pueda la administración imponer su acatamiento a los particulares, aún por la fuerza, cuando no ha cumplido con el deber de hacer pública su decisión, autorizando en el evento en que, pasando por alto el principio de publicidad ejecute el acto administrativo, a plantear una vía de hecho, posibilitando, como consecuencia de ello, al particular que ha sufrido perjuicio con tal actuación, a reclamar los perjuicios que se deriven de tal actuar”.*<sup>69</sup>

Asimismo, la Corte Constitucional en múltiples providencias se ha referido a la oponibilidad de este tipo de actos. En concreto, dicha Corporación, en sentencia T 774 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), al estudiar la validez y oponibilidad de la Resolución que declaró como área de Reserva Forestal los cerros orientales de Bogotá, precisó:

*“6.1. La primera razón que se presenta es el incumplimiento de un requisito de validez de la Resolución 77 de 1976.*

*- La Resolución 76 de 1977, estableció en su artículo 10° como un requisito para su validez, el que fuese inscrita en la Oficina de Registro de Instrumento Públicos de Bogotá, lo cual aún no se había realizado, según informó el Jefe de la División Jurídica de esta entidad mediante oficio de fecha 11 de mayo de 2001 (anexo 17C, 3).*

*6.1.1. Vistas las normas anteriores (la Constitución Política de Colombia, la Ley 99 de 1993, las Resoluciones 222 y 249 de 1994 del Ministerio de Medio Ambiente y el Acuerdo 133 de 1979 de la CAR, **lo primero que debe concluir la Corte es que la protección de los Cerros Orientales de Bogotá, zona de interés ecológico nacional, no depende de la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura. Mucho menos, por supuesto, de que dicha resolución se haya inscrito o no en la***

---

<sup>69</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 30 de enero de 2004, Rad.: 11001032400020010017001M.P. Olga Inés Navarrete Barrero

**oficina de registro de instrumentos públicos. El goce efectivo del derecho colectivo constitucional a un medio ambiente sano, no depende de actos administrativos de inferior jerarquía, máxime cuando se trata de un ámbito de protección material del derecho, desarrollado específicamente por el legislador.**

6.1.2. Tal como lo reconoció en el trámite de la acción de tutela el Consejero Ponente de la sentencia acusada la inscripción en la oficina de registro de instrumentos públicos no era una condición de validez de la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura, ni del Acuerdo que se pretendía aprobar mediante ésta (Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA).

(...)

**Pero es necesario analizar si la inoponibilidad tiene, para el caso, las mismas consecuencias materiales.**

**6.1.3. Como se dijo, la protección de la zona de interés ecológico nacional Cerros Orientales de Bogotá no depende de la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura.**

6.1.3.1. La jurisprudencia contencioso administrativa, y así lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, **considera que la eficacia de un acto administrativo supone, por lo menos, que éste sea conocido por los administrados. Es decir, que se le haya dado publicidad al acto, que se haya notificado. Ahora bien, actos de carácter general como el presente, en principio, no requieren una notificación personal o especial.** Según la regla general del Código Contencioso Administrativo (artículo 43), los actos administrativos de carácter general son obligatorios para los particulares una vez hayan sido publicados en el Diario Oficial, o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen a ese objeto, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expide el acto. La norma del Código, como se aprecia, no es rígida. No establece una forma de publicación específica; la regla general es que el acto se publique en el medio de comunicación “que las autoridades destinen a ese objeto”.

En su segundo inciso advierte que “[l]os municipios en donde no haya órgano oficial de publicidad podrán divulgar estos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, o por bando”, y en el tercero que “[l]as decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general se comunicarán por cualquier medio hábil.”

**6.1.3.2. No obstante, el caso de la Resolución 76 de 1977 es especial por cuanto mediante ella se aprueba un Acuerdo del INDERENA (Acuerdo 30 de 1976) que contempló, además de la publicación en el Diario Oficial, la inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, de “acuerdo con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional” (Ley 110 de 1912). Esta exigencia adicional tiene como finalidad garantizar la publicidad del acto y garantizar el derecho de defensa a las personas que podían ver afectados sus derechos por la decisión de proteger los Cerros Orientales de Bogotá.**

(...)

**La Corte no descarta la posibilidad de que existan casos concretos en los que la Resolución 76 de 1977, excepcionalmente, sea inoponible a algunos particulares. Sin embargo, se ha de tener en cuenta que la Ley de manera imperativa y categórica, indica que “las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares.” (artículo 107, inciso 2°, Ley 99 de 1993)**

6.1.4. *En síntesis. El argumento fundado en la imposibilidad de proteger los cerros orientales de Bogotá porque la Resolución 76 de 1977 es inválida, inaplicable o inoponible, no es suficiente para fundar válidamente la sentencia acusada. Varias razones llevan a esta conclusión.*

**(1) La protección de los Cerros Orientales no depende de esta Resolución. Considerar que ello es así, conlleva inaplicar las disposiciones Constitucionales y legales, de orden público, sobre la materia.**

**(2) El argumento de la sentencia toma el registro de la Resolución como requisito para su validez, cuando sólo se trata de una forma de darle publicidad;**

**(3) Por considerar que el problema era de validez y no de oponibilidad del acto, no se valoraron elementos de juicio como, por ejemplo, principios y valores constitucionales relevantes al caso: el principio de la instrumentalidad de las formas y la prevalencia del derecho sustancial, en especial las normas ambientales constitucionales y legales.”<sup>70</sup>**

#### **4.5.2. Caso Concreto**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 3° y 39 de la Ley 135 de 1961, se tiene que el INCORA estaba facultado para “*administrar a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicarlas o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, de acuerdo con las normas vigentes y con las disposiciones de esta Ley.*” y “*...constituir sobre las tierras baldías cuya administración se le encomienda, reservas destinadas a la conservación de los recursos naturales o a servicios públicos, conforme a las disposiciones legales vigentes.*”.

Con base en los anteriores preceptos normativos, la entidad expidió la Resolución 92 de 1968, la cual, en su artículo 8°, dispuso:

**“8°. La presente providencia requiere *para su validez* la aprobación del**

---

<sup>70</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-774 de 2004, Actor: Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

*Gobierno Nacional y deberá ser publicada en las cabeceras, corregimientos e inspecciones de policía de los municipios de Cali, Jamundí, Dagua, Buenaventura, Purace, Sotara (Paispamba), San Sebastián y San Agustín, en la forma prevista en el artículo 55 del Código de Régimen Político y Municipal; publicada en el Diario Oficial e **inscrita en las oficina de registro de instrumentos públicos y privados de los circuitos respectivos**, para que surta los efectos legales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal.” (Se resalta)*

Ahora bien, se advierte que sólo hasta el 15 de octubre de 1985, es decir, más de 16 años después de haberse expedido la Resolución referida, se inscribió en la oficina de registro de instrumentos públicos de Cali. En efecto, con base en dicha Resolución la oficina de registro de instrumentos públicos de Cali abrió el folio de matrícula inmobiliaria 370-218213, visible a folio 1 del anexo 1.

Empero, la Sala observa que nunca se inscribió la Resolución 92 de 1968 en los demás folios de matrícula inmobiliaria cuyas áreas se encontraban dentro del Parque Nacional Natural. De hecho, a manera de ejemplo, se advierte que no existe anotación alguna, referente al Parque Nacional Natural, en los folios de matrícula inmobiliaria 370-137448, 370-137409 y 370-22695, que se abrieron desde el 13 de octubre de 1960, y de los cuales se tiene certeza que sus cabidas y linderos se encuentran ubicados parcialmente dentro del Parque los Farallones de Cali, según se expuso en el peritazgo rendido el 15 de septiembre de 2005 por un Profesional Universitario del Departamento Administrativo de Hacienda de Cali, aclarado el 23 de febrero de 2006.

Ahora bien, con la expedición de la Ley 99 de 1993 se le atribuyeron al Ministerio del Medio Ambiente las funciones de administrar, reservar y alinderar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Ley 99 de 1993. Artículo 5. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

(...)

18) Reservar, alinderar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las Reservas Forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento.

19) Administrar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica”.

La expresión 'y sustraer' contenida en el numeral 18 del presente artículo, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C 649 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), “en cuanto se entiende referida a las áreas que integran el Sistema Nacional de

En este sentido, se advierte que desde la entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993 es éste Ministerio quien tiene la obligación de registrar la Resolución 92 de 1960 en los folios de matrícula de los predios que se encuentran ubicados dentro del Parques Nacional Natural los Farallones de Cali. Sin embargo, lo cierto es que hasta la fecha el Ministerio de Ambiente no ha cumplido dicha función.

A pesar de que el Ministerio de Ambiente existe sólo desde el año 1993 y la obligación de inscribir la Resolución 92 debió ser cumplida a partir de 1968, lo cierto es que ello no lo exime de cumplir en un tiempo prudencial dicha obligación, luego de que la Ley 99 de 1993 lo creó.

Si bien es dable asumir que una orden de tal envergadura demanda de un tiempo prudencial para su cumplimiento; definitivamente, en cualquier escenario, se tiene que la entidad ha excedido los límites de lo razonable para inscribir la afectación, amenazando directamente el ecosistema del Parque Nacional Natural los Farallones de Cali y violando el derecho colectivo a la protección de áreas de especial importancia ecológica por la prolongada y manifiesta transgresión de este mandato normativo.

Precisamente es la protección de las áreas de especial importancia ecológica el derecho colectivo que se ve amenazado y vulnerado con la conducta omisiva del Ministerio de Ambiente, y no la moralidad administrativa como lo invoca el actor en el libelo de la demanda, pues, por un lado, el ecosistema del Parques Nacional Natural los Farallones de Cali es el que se ve amenazado directamente con la omisión del Ministerio y, por otro, no existe prueba que permita concluir que dicha omisión se debe al actuar malicioso, fraudulento y torticero de algún funcionario público.

En este efecto, sobre el concepto de moralidad administrativa la Sección Tercera de esta Corporación en sentencia de 18 de junio de 2008 (M.P. Ruth Stella Correa Palacio) manifestó:

---

Parques Naturales”, y condicionalmente exequible, “en cuanto alude a las Reservas Forestales nacionales”.

*“...la moralidad tiene una textura abierta, en cuanto de ella pueden darse distintas definiciones. Sin embargo, si dicho concepto se adopta como principio que debe regir la actividad administrativa (Art. 209 ibídem), la determinación de lo que debe entenderse por moralidad no puede depender de la concepción subjetiva de quien califica la actuación sino que debe referirse a la finalidad que inspira el acto de acuerdo con la ley. Desde esta perspectiva, ha de considerarse como inmoral toda actuación que no responda al interés de la colectividad y específicamente, al desarrollo de los fines que se buscan con las facultades concedidas al funcionario que lo ejecuta. Se advierte, por tanto, una estrecha vinculación entre este principio y la desviación de poder”<sup>72</sup>.*

En un mismo sentido en reciente pronunciamiento de 26 de mayo de 2011 (M.P. María Elizabeth García González) ésta Sala señaló:

*“La vulneración a la moral administrativa no se colige de la apreciación individual y subjetiva del juez en relación con la conducta de quien ejerce función pública; tal inferencia, como lo ha concluido la Sala, surge cuando se advierte la inobservancia grosera, arbitraria y alejada de todo fundamento legal, de las normas a las cuales debe atenerse el administrador en el cumplimiento de la función pública. Cabe agregar que la sola desatención de los trámites, procedimientos y reglamentos establecidos normativamente para el ejercicio de la función pública, en que el encargado de la misma incurra, no lleva a concluir automáticamente y sin fórmula de juicio, la vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa; es necesario además, que de la conducta transgresora del ordenamiento establecido pueda predicarse antijuridicidad. Así, se concluye que la moralidad administrativa está inescindiblemente vinculada al cumplimiento de las funciones que se establecen en la norma para el ejercicio de un cargo, porque es en el ordenamiento jurídico donde la actuación del encargado de la función pública encuentra su justificación frente a la colectividad y, por ende, está estrechamente relacionada con el principio de legalidad, cuya vulneración puede darse por extralimitación o por omisión de las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones (artículo 6° de la Constitución Política), comprometiendo la responsabilidad del agente causante de la vulneración, no sólo frente al Estado y los directamente afectados en un derecho subjetivo amparado en una norma, sino frente a la colectividad interesada en que se mantenga la moralidad administrativa, derecho cuyo disfrute no corresponde a un titular determinado y concreto sino a toda la comunidad. La violación del derecho a la moralidad administrativa implica siempre la vulneración por parte de los servidores públicos de la Constitución o la ley, o la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6° Constitución Política), pero no siempre la vulneración del principio de legalidad implica la violación de la moralidad administrativa, pues para que tal consecuencia se produzca es necesario, además, que la decisión u omisión cuestionada se hayan realizado con desviación de poder, o con un interés ajeno al que debe inspirar el acto.”<sup>73</sup>*

---

<sup>72</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 8 de junio de 2008, Actor: EMPOSUCRE en Liquidación, Rad.: 70001233100020030061801, M.P. Ruth Stella Correa Palacio

<sup>73</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 26 de mayo de 2011, Actor: Rafael Archbold Joseph, Rad.: 88001-23-31-000-2005-00011-01, M.P. María Elizabeth García González

En el caso *sub examine* el Ministerio vulneró el derecho colectivo a la protección de áreas de especial importancia ecológica, pues no se debe olvidar que la orden de inscribir la Resolución 92 ha sido ignorada desde 1968, incumpléndose por cerca de 30 años un deber que bajo ninguna circunstancia puede ameritar tal demora, amenazando gravemente un área de especial importancia ecológica.

De hecho, con lo anterior resulta evidente que el Ministerio no hizo cabal aplicación del principio de precaución, en virtud del cual se establece que las autoridades públicas deben velar por la protección y conservación del medio ambiente, precaviendo posibles daños, aun cuando éstos sean puramente potenciales.

**4.6. La expedición de la Resolución 126 de 1998, por medio de la cual el Ministerio del Medio Ambiente hizo unas sustracciones de las áreas de Reserva Forestal de los ríos Cali y Meléndez; y la falta de inscripción de esta en los folios de matrícula inmobiliaria No. 370-22695, 370-137447, 370-137448 y 370-105439**

Por último, el actor alega que el Ministerio del Medio Ambiente y la C.V.C. han violado derechos colectivos, porque i) mediante la Resolución 126 de 1998 el primero sustrajo áreas de las Reservas Forestales de los ríos Cali y Meléndez, y ii) porque no se inscribió dicha actuación en los folios de matrícula inmobiliaria No. 370-22695, 370-137447, 370-137448 y 370-105439.

Ahora bien, el tenor literal de la Resolución 126 de 1998 (9 de febrero), por medio de la cual el Ministerio del Medio Ambiente hizo unas sustracciones de las áreas de Reserva Forestal de los ríos Cali y Meléndez, es el siguiente:

*“Resolución 126 de 1998  
(9 de febrero)*

*Por medio de la cual se hacen unas sustracciones de las áreas de Reserva Forestal del río Cali y del río Meléndez, creadas mediante Resoluciones No. 9 de 1938, 5 de 1943 y 7 de 1941 respectivamente, proferidas por el Ministerio de Economía Nacional.*

*En ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 99 de 1993 y,*

### CONSIDERANDO

*Que mediante Resolución No. 09 de diciembre 3 de 1938, el Ministerio de la Economía Nacional, declaró Reserva Forestal los bosques de la Hoya Hidrográfica del río Cali, en jurisdicción del municipio de Santiago de Cali, para la conservación y regularización de las aguas del mismo, dentro de los linderos señalados en dicha providencia.*

*Que el Ministerio de la Economía Nacional por Resolución No. 07 de julio 30 de 1941, declaró como Reserva Forestal Protectora una zona de influencia del río Meléndez para la conservación y protección de manantiales que lo abastecen de aguas.*

*Que posteriormente, mediante Resolución No. 5 de abril 5 de 1943, el Ministerio de la Economía Nacional, declaró que forman parte de la zona "Forestal Protectora" los bosques ubicados en el corregimiento de "La Elvira", municipio de Santiago de Cali, Departamento del Valle, comprendidos dentro de la alinderación señalada en la referida resolución.*

*Que el Congreso de la República expidió la Ley 175 de diciembre 27 de 1948, mediante la cual se adjudicó al municipio de Santiago de Cali los baldíos pertenecientes a la Nación, ubicados dentro de los linderos señalados en las resoluciones mencionadas anteriormente.*

*Que por Resolución 806 del 3 de septiembre de 1960, el Ministerio de Agricultura, entidad que sustituyó al de Economía Nacional, adjudicó al municipio de Santiago de Cali los baldíos pertenecientes a la Nación que se encuentran localizados dentro de los linderos señalados en los actos administrativos ya citados, al igual que los adjudicados por la Ley 54 de 1941 que corresponden a todos los baldíos existentes en la Hoya Hidrográfica del río Cali y sus afluentes.*

*Que el Concejo Municipal de Cali, mediante Acuerdo 045 de mayo 29 de 1968, cedió al Instituto de Vivienda del Municipio de Santiago de Cali – INVICALI, los terrenos baldíos que le fueron cedidos por la Nación al municipio de Santiago de Cali, con el objeto de incrementar el patrimonio de dicho instituto; cesión que fue protocolizada mediante escritura pública No. 2281 de agosto 6 de 1968, en la Notaría Tercera del Círculo de Cali.*

*Que en el Ministerio del Medio Ambiente, reposan tres (3) expedientes relacionados con solicitudes de sustracción de la Reserva Forestal del municipio de Santiago de Cali, Aguacatal y Meléndez, a saber: el expediente No. 434 (083) de 1994, expediente No. 615 (099) de 1995 y expediente No. 614 de 1994.*

*(...)*

**Que el expediente No. 434 (083) de 1994,** contiene los documentos relacionados con la solicitud elevada por la Alcaldía Mayor de de Santiago de Cali , según oficio de fecha 7 de octubre de 1993, ante la Dirección Ejecutiva de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, relacionada con la sustracción de las Reserva Forestal del municipio de Santiago de Cali, así: tres zonas, en una extensión de 1.470.7 hectáreas correspondientes al 13.62% de las 10.800 hectáreas que conforman el área de Reserva Forestal.

*Zona General No. 1: Comprende la cabecera de I corregimiento de Villacarmelo y el asentamiento denominado La Fonda, del mismo corregimiento, con un área de 72.70 hectáreas.*

*Zona General No. 2: Abarca las cabecera de los corregimientos de Pichindé, La Leonera, Felidia, El Saladito, La Elvira y La Castilla y los asentamientos Las Nieves, Los Laureles, San Pablo, San Miguel, Montañuela y Patio Bonito, con una extensión de 1.344.60 hectáreas.*

*Zona General No. 3: Comprende la cabecera del corregimiento de La Castilla, con un área de 53.40 hectáreas.*

*Que la anterior petición fue sustentada en la necesidad de adelantar las acciones conducentes a la normalización de la propiedad y la adecuación del tratamiento que conforme a la ley debe darse a las áreas rurales y en especial a las de Reserva Forestal, **señalando además la existencia de conflictos por el uso del suelo en el área de Reserva Forestal, en razón a que los usos actuales no corresponden al uso forestal definido por la Ley y a que dentro del área existen asentamientos consolidados como las cabeceras de los corregimientos de Pichindé, La Leonera, Felidia, El Saladito, La Elvira, La Castilla y Villacarmelo y los asentamientos concentrados como La Fonda, Las Nieves, Los Laureles, San Pablo, San Miguel, Montañuela y Patio Bonito.** (...)*

***Que el expediente No. 615 (099) de 1995, contiene los documentos relacionados con la información suministrada al Ministerio del Medio Ambiente, según oficio No. 142.GO.0093 de enero 19 de 1995, por las Empresas Municipales de Cali (EMCALI), relacionada con los proyectos de ampliación y mejoramiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Santiago de Cali;** dentro de este plan se tiene propuesta la construcción del acueducto de Cali Alto, cuyas estructuras se encuentran al interior de la Reserva Forestal del municipio de Santiago de Cali.*

(...)

***Que el expediente No. 614 de 1994 contiene la documentación relacionada con la solicitud elevada mediante comunicación de julio 21 de 1994, por la sociedad saragota Ltda, al Ministerio del Medio Ambiente, en la cual solicita se decrete la sustracción del área de Reserva Forestal del municipio de Cali, donde se localizan los trabajos de explotación minera adelantados por la Empresa Triturados Saratoga Ltda., ubicados al interior de la Reserva Forestal del municipio de Cali.***

(...)

***Que por comunicación de febrero 25 de 1997, la sociedad saratogoga Ltda., informó al Ministerio del Medio Ambiente, entre otros aspectos, que la Trituradora Saratoga Ltda será retirada para dar paso al proyecto de una ciudadela de vivienda de interés social.***

*Que en cumplimiento de la resolución No. 374 de 1 de noviembre de 1994, el municipio de Santiago de Cali presentó al Ministerio del Medio Ambiente el Estudio Ecológico Ambiental de la Reserva Forestal del Municipio de Santiago de Cali, fases I y II, el cual fue evaluado por la Dirección Técnica de Ecosistemas, según conceptos técnicos No. 007 de 20 de noviembre de 1997 y 017 de 16 de diciembre de 1997, los cuales obran dentro de los expedientes relacionados anteriormente, de los cuales se resaltan los*

*siguientes apartes:*

*Estudio Ecológico y Ambiental de la Reserva Forestal de Cali Fase I*

*El área objeto de estudio en mención ocupa 7.671 hectáreas comprendidas dentro de la Reserva Forestal del municipio de Santiago de Cali, ubicada sobre el flanco oriental de la cordillera occidental, declarada mediante Resolución No. 9 de 1938 y Resolución No. 5 de 1943. Esta área hace parte de las hoyas hidrográficas de los ríos Cali y Aguacatal. Involucra las sustracciones realizadas por las zonas 2 y 3, (expediente 083/94), y la sustracción solicitada por Las Empresas Municipales de Cali – EMCALI (Expediente 615/95)*

*(...)*

*Estudio Ecológico Ambiental de la Reserva Forestal de Cali Fase II*

*Del análisis del estudio en mención se desprende que el área de estudio de la fase II comprende el área de la Reserva Forestal declarada mediante Resolución No. 7 de 1941 conformada por la hoya hidrográfica del río Meléndez.*

*(...)*

**RESUELVE**

*Artículo 1°. Sustraer de la Reserva Forestal del municipio de Santiago de Cali, creada mediante resoluciones No. 9/38 y 5/43, proferidas por el Ministerio de Economía Nacional... un área de 858.86 hectáreas...*

*(...)*

*1. Zonas con núcleos de vivienda dispersa y concentrada*

*(...)*

*2. Zonas con núcleos de vivienda concentrada*

*(...)*

*El área total sustraída en viviendas concentradas y dispersas de la Reserva Forestal del municipio de Cali en las cuencas de los ríos Cali y Aguacatal es de 769.68 hectáreas.*

*3. Hacienda Saratoga*

*(...)*

*El área total aproximada correspondiente a esta zona es de 89.18 hectáreas.*

*El área total sustraída en viviendas concentradas y dispersas de la Reserva Forestal del municipio de Cali en las cuencas de los ríos Cali y Aguacatal es de 769.68 hectáreas.*

*El área total sustraída, incluida la del predio Saratoga, de la Reserva Forestal del municipio de Santiago de Cali, creada mediante Resoluciones No. 09/38 y 05/43 es de 858.86 hectáreas.*

*Artículo 2°. Sustraer de la Reserva Forestal de la cuenca del río Meléndez, creada mediante Resolución No. 7 de 1941 proferida por el Ministerio de Economía Nacional... un área de 201.01 hectáreas...*

*1. Área de sustracción con restricciones en núcleos concentrados*

*(...)*

*2. Áreas de sustracción con restricciones en viviendas dispersas*

*(...)*

*3. El municipio de Santiago de Cali deberá preparar una reglamentación*

*especial sobre el uso del suelo, que permita controlar y/o frenar la ocupación residencial y mitigar los impactos que ésta genere, de tal forma que permita mantener la función protectora de la Reserva Forestal que las circundan.*

(...)

*Artículo 4°. La sociedad Trituradora Saratoga Ltda, deberá cumplir con las obligaciones señaladas en el artículo anterior, además deberá elaborar, presentar y ejecutar ante el Departamento Administrativo para la gestión del Medio Ambiente – DAGMA, un Plan de Adecuación Geomorfológica y de recuperación ambiental del frente de explotación de la cantera. Los términos de referencia serán suministrados por el DAGMA, entidad responsable de su revisión, posterior aprobación y verificación de su aplicación y resultados.*

*De otra parte, para ejecutar obras civiles de tipo habitacional, los sectores que hacen parte de la ladera inferior de las canteras, clasificados en el Estudio Ecológico, Geomorfológico y de Estabilidad de Laderas de la Hacienda Saratoga, deberá excluir la zonas inestables (z.i.), las cuales serán destinadas a la protección forestal.*

(...)

*Artículo 6°. Previo a definir sobre la viabilidad o no de la sustracción del área de Reserva Forestal de Cali, solicitada por el municipio de Santiago de Cali, para ejecución de los proyectos propuestos en el Estudio Ecológico y Ambiental Fase I... deberá presentar ante el Ministerio del Medio Ambiente los diseños definitivos de los proyectos con las especificaciones técnicas y los estudios respectivos, asimismo se deben definir las áreas objeto de sustracción, indicando los puntos y linderos, distancia y azimutes, coordenadas planas o geográficas y extensión de cada una de ellas en mapas detallados con sus respectivas memorias descriptivas...”<sup>74</sup>*

#### **4.6.1. Competencia del Ministerio de Ambiente para sustraer áreas que integran Reservas Forestales**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5° numeral 18 de la Ley 99 de 1993, se advierte que corresponde al Ministerio de Ambiente:

*“18. Reservar, alinderar y **sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales**, y reglamentar su uso y funcionamiento;”<sup>75</sup> (Se resalta)*

---

<sup>74</sup> Folios 159 a 192, Anexo 1

<sup>75</sup> El artículo 2° del Decreto Ley 3570 de 2011 reafirma esta competencia al señalar que son funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible “14. ...*declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento...*”.

Asimismo, según se lee en los artículos 2° numeral 3° y 6° numeral 10° del Decreto Ley 216 de 2003<sup>76</sup>, son funciones del Ministerio de Ambiente y del Despacho del Ministro:

*“Artículo 2°. Funciones. El Ministerio De Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, además de las funciones que le establece las Leyes 99 de 1993 y 489 de 1998, ejercerá las siguientes:*

*(...)*

*3. Velar porque en los procesos de ordenamiento territorial se apliquen criterios de sostenibilidad e incorporen las áreas de manejo especial, reservas forestales y demás áreas protegidas.”*

*“Artículo 6. Funciones del Despacho del Ministro. Son funciones del Despacho del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorio... las siguientes:*

*(...)*

*10. Declarar, delimitar, alinderar y **sustraer** áreas de manejo especial, **áreas de reserva nacional forestal** y demás áreas protegidas.”* (Se resalta)

De las normas transcritas la Sala advierte que el Ministerio de Ambiente es competente para sustraer áreas de las reservas forestales protectoras del orden nacional.

De hecho, se recuerda que la Corte Constitucional, mediante sentencia C - 649 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), declaró la exequibilidad de la atribución asignada al Ministerio de Ambiente para sustraer áreas de las reservas forestales nacionales, cuando manifestó:

*“Observa la Corte que con anterioridad a la Constitución de 1991, siempre se consideró que la regulación en materia de reservas correspondía al legislador, quien determinaba la competencia, y los requisitos y condiciones para su constitución. Salvo en algunos casos en que directamente se estableció por el legislador la reserva (vgr. la de la Sierra de la Macarena), otras, fueron establecidas por la administración con arreglo a las directrices trazadas por el legislador. Así, específicamente la ley señaló competencia al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA- para constituir reservas sobre terrenos baldíos para colonización y otras finalidades (art. 3°. Ley 135/61) y al INDERENA para constituir reservas sobre recursos naturales renovables (art. 38, letra b) del Decreto 133/76).*

---

<sup>76</sup> Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones.

*...con fundamento en la Constitución, le corresponde al legislador establecer el marco normativo general relativo al ambiente, dentro del cual necesariamente se comprenden las regulaciones concernientes a los recursos naturales renovables. Por lo tanto, corresponde al legislador determinar las condiciones bajo las cuales se pueden constituir dichas reservas o sustraer las áreas de tales reservas...*

*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... 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.*

*La protección que el art. 63 de la Constitución establece al determinar que los bienes allí mencionados son inalienables, inembargables e imprescriptibles, debe interpretarse, con respecto a los parques naturales, en el sentido de que dichas limitaciones las estableció el Constituyente con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica (art. 79), se mantengan incólumes e intangibles, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por éste.*

*Con respecto a otros bienes a los cuales el legislador le pueda atribuir, según el art. 63, las mencionadas restricciones, hay que entender que si él tiene la voluntad para crearlas, igualmente tiene la potestad para eliminarlas, según lo demanden los intereses públicos o sociales. De este modo, las zonas de reservas forestales, que no formen parte del sistema de parques naturales, sí pueden ser objeto de sustracción por el Ministerio del Medio Ambiente.*

***En razón de lo anterior, la Corte estima que es inconstitucional la expresión "y sustraer" incluida en el numeral 18 del art. 5 de la ley 99 de 1993, referida a las áreas integrantes de parques nacionales, mas no cuando se trate de zonas de reserva forestal."*** (Se resalta)

Asimismo, en concepto de 22 de marzo de 2001 (M.P. Luis Camilo Osorio Isaza), la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado determinó:

*"Las autoridades, no sólo de la corporación autónoma regional, sino también las distritales, carecen de competencia para hacer sustracción de áreas de la zona de reserva forestal objeto de análisis, por ser ésta de carácter nacional y porque el legislador al que se encuentran sometidas todas las autoridades, incluidas las del distrito, tiene declarada dicha zona como de interés ecológico nacional. En consecuencia, el DAMA como dependencia distrital encargada de las competencias ambientales en la jurisdicción del Distrito Capital y las demás autoridades distritales tampoco tienen competencia para reducir, disminuir o sustraer áreas de la zona de reserva por ser de carácter nacional. Para esta Sala, en el caso bajo estudio, el Ministerio del Medio Ambiente tiene competencia expresa y*

*propia para sustraer porciones de la denominada “cerros orientales de Bogotá” en virtud de la facultad atribuida por el artículo 5.18 de la ley 99 de 1993, sin perjuicio de que su administración y otras funciones de administración estén a cargo de la CAR, conforme lo autoriza la ley 99 de 1993, entidad que en el área de la Sabana de Bogotá debe recibir el concurso del DAMA y de las autoridades de policía y converger con ellas en tales propósitos, lo cual puede ser objeto de convenios interadministrativos como los que actualmente se están procurando. En obediencia del principio de la gradación normativa, la regulación en materia del medio ambiente expedida por las autoridades territoriales debe respetar las normas de carácter superior y la preeminencia jerárquica de las dictadas por autoridades del orden nacional. Específicamente, el ejercicio de dichas funciones por los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, se sujetan a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional por conducto del Ministerio del Medio Ambiente y las corporaciones autónomas regionales (art. 63 ley 99/93). En el caso bajo análisis, la función de sustraer áreas de reserva correspondiente a los cerros orientales de Bogotá, reservas que tienen carácter nacional, es competencia del Ministerio del Medio Ambiente.”<sup>77</sup>*

Más recientemente, la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de noviembre de 2013, se pronunció de la siguiente manera acerca de la competencia del Ministerio de Ambiente para sustraer áreas que integran Reservas Forestales, al estudiar la sustracción de 973 hectáreas de la reserva forestal protectora denominada “Bosque Oriental de Bogotá”.

*“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5° numeral 18 de la Ley 99 de 1993, se advierte que corresponde al Ministerio de Ambiente:*

*“18. Reservar, alinderar y **sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales**, y reglamentar su uso y funcionamiento;”<sup>78</sup> (Se resalta)*

*Asimismo, según se lee en los artículos 2° numeral 3° y 6° numeral 10° del Decreto Ley 216 de 2003<sup>79</sup>, son funciones del Ministerio de Ambiente y del Despacho del Ministro:*

*“Artículo 2°. Funciones. El Ministerio De Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, además de las funciones que le establece las Leyes 99 de 1993 y 489 de 1998, ejercerá las siguientes:  
(...)*

---

<sup>77</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia de 22 de marzo de 2001, Actor: Ministerio del Medio Ambiente, Rad.: 1324, M.P. Luis Camilo Osorio Isaza

<sup>78</sup> El artículo 2° del Decreto Ley 3570 de 2011 reafirma esta competencia al señalar que son funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible “14. ...*declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento...*”.

<sup>79</sup> Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones.

3. *Velar porque en los procesos de ordenamiento territorial se apliquen criterios de sostenibilidad e incorporen las áreas de manejo especial, reservas forestales y demás áreas protegidas.*”

“Artículo 6. *Funciones del Despacho del Ministro. Son funciones del Despacho del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorio... las siguientes:*

(...)

10. *Declarar, delimitar, alinderar y **sustraer** áreas de manejo especial, **áreas de reserva nacional forestal** y demás áreas protegidas.*” (Se resalta)

**De las normas transcritas la Sala advierte que el Ministerio de Ambiente es competente para sustraer áreas de las reservas forestales protectoras del orden nacional.**

(...)

*En este sentido, se tiene que es posible hacer sustracción de áreas de reserva forestal en 3 casos, a saber: i) cuando haya lugar a realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, por razones de utilidad pública o de interés social, ii) cuando los propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva; y iii) **cuando como consecuencia de circunstancias naturales o de causas antrópicas el área correspondiente pierda las condiciones que, de conformidad con lo prescrito en el artículo 7° del Decreto 877 de 1976 (10 de mayo), determinaron su constitución.***

(...)

*En este orden de ideas, respecto de las 470 hectáreas correspondientes a “vivienda, infraestructura y servicios urbanos”, **la Sala evidencia que no existe argumento que descalifique o desvirtúe la condición razonable, proporcionada y justa de la actuación del Ministerio de Ambiente, consistente en excluir de la zona de reserva forestal el área referida en razón a que, como se expone en la parte motiva de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), tales “desarrollos urbanos de todos los estratos sociales” han generado “transformación de ecosistemas”; es decir, ha habido una pérdida de las calidades que dieron lugar a su declaración como área dentro de la zona de reserva forestal protectora.***<sup>80</sup> (Se resalta)

De lo anterior, se tiene para el caso *sub examine* que el Ministerio de Ambiente es competente para sustraer áreas de las Reservas Forestales de Cali.

---

<sup>80</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 5 de noviembre de 2013, Rad.: 250002325000200500662 03, Actora: Sonia Andrea Ramírez Lamy, M.P. María Claudia Rojas Lasso

#### 4.6.2. Casos en los que procede sustraer áreas de las Reservas Forestales

Si bien es cierto que el Ministerio de Ambiente es competente para sustraer áreas de las reservas forestales del orden nacional, debe determinarse si dicha facultad es discrecional o se encuentra sujeta a algún condicionamiento.

A este respecto, se advierte que el artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974 establece:

*“Artículo 210. Si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva.*

*También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva.”*

Asimismo el artículo 7° del Decreto 877 de 1976 (10 de mayo)<sup>81</sup> prescribe:

*“Artículo 7°. Se consideran como áreas forestales protectoras:*

*a. Todas las tierras ubicadas en regiones cuya precipitación sea superior a ocho mil milímetros (8.000 mm) por año y con pendiente mayor del 20% (formaciones de bosque pluvial tropical);*

*b. Todas las tierras ubicadas en regiones cuya precipitación esté entre cuatro mil y ocho mil milímetros (4.000 y 8.000 mm) por año y su pendiente sea superior al treinta por ciento (30%) (formaciones de bosques muy húmedo\_tropical, bosque pluvial premontano y bosque pluvial montano bajo);*

*c. Todas las tierras, cuyo perfil de suelo, independientemente de sus condiciones climáticas y topográficas, presente características morfológicas, físicas o químicas que determinen **su conservación bajo cobertura permanente;***

*d. Todas las tierras con pendiente superior al ciento por ciento (100%) en cualquier formación ecológica;*

*e. Las áreas que se determinen como de **influencia sobre cabeceras y nacimiento de los ríos y quebradas,** sean estos permanentes o no;*

*f. **Las áreas de suelos, denudados y degradados por intervención del hombre o de los animales, con el fin de obtener su recuperación;***

---

<sup>81</sup> Por el cual el Gobierno Nacional señala prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones y dicta otras disposiciones.

- g. Toda área en la cual sea necesario adelantar actividades forestales especiales con el fin de controlar dunas, deslizamientos, erosión eólica, cauces torrenciales y pantanos insalubres;*
- h. Aquellas áreas que sea necesario declarar como tales por circunstancias eventuales que afecten el interés común, tales como incendios forestales, plagas y enfermedades forestales, construcción y conservación de carreteras, viviendas y otras obras de ingeniería;*
- i. Las que por la abundancia y variedad de la fauna silvestre acuática y terrestre merezcan ser declaradas como tales, para conservación y multiplicación de ésta y las que sin poseer tal abundancia y variedad ofrecen en cambio condiciones especialmente propicias al establecimiento de la vida silvestre.”*

En este sentido, se tiene que es posible hacer sustracción de áreas de reserva forestal en 3 casos, a saber: i) cuando haya lugar a realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, por razones de utilidad pública o de interés social, ii) cuando los propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva; y iii) cuando como consecuencia de circunstancias naturales o de causas antrópicas el área correspondiente pierda las condiciones que, de conformidad con lo prescrito en el artículo 7° del Decreto 877 de 1976 (10 de mayo), determinaron su constitución.

Se concluye, entonces, que la facultad del Ministerio de Ambiente para sustraer áreas de las reservas forestales nacionales es reglada, pues las tres (3) hipótesis señaladas anteriormente condicionan la actividad de la administración en relación con la sustracción de éste tipo de zonas.

#### **4.6.3. Caso Concreto**

Procede la Sala a realizar el estudio respectivo para determinar si el Ministerio del Medio Ambiente y la C.V.C. han violado derechos colectivos, porque i) mediante la Resolución 126 de 1998 el primero sustrajo áreas de las Reservas Forestales de los ríos Cali y Meléndez, y ii) porque no se inscribió dicha actuación en los folios de matrícula inmobiliaria No. 370-22695, 370-137447, 370-137448 y 370-105439.

#### **4.6.3.1. Violación de derechos colectivos por la sustracción de áreas de las Reservas Forestales Protectoras de Cali**

Se advierte que la Resolución 126 de 1998 (9 de febrero) sustrae 1059.57 hectáreas de las Reservas Forestales creadas mediante las Resoluciones 9 de 1938, 7 de 1941 y 5 de 1943, en atención a las solicitudes que la Alcaldía Mayor de Cali y la sociedad Saratoga Ltda, elevaron ante el Ministerio del Medio Ambiente, para, respectivamente, *“adelantar las acciones conducentes a la normalización de la propiedad y a la adecuación del tratamiento que conforme a la ley debe darse a las áreas rurales...”* y *“dar paso a un proyecto de vivienda de interés social”*.

En efecto, dicha Resolución sustrae áreas de las Reservas Forestales, en atención a las peticiones de la Alcaldía Mayor (Exp.: 434 (083) de 1994) y de la sociedad Saratoga Ltda (Exp.: 614 de 1994), pues aquella elevada por EMCALI (Exp.: 615 (099) de 1995) para, entre otros, mejorar los sistemas de agua potable y alcantarillado de Cali, construyendo el *“acueducto de Cali Alto”*, fue negada, al señalar que antes de *“definir la viabilidad o no de la sustracción del área de Reserva Forestal de Cali, solicitada por el municipio de Santiago de Cali [entiéndase EMCALI] para la ejecución de los proyectos propuestos en el Estudio Ecológico y Ambiental Fase I, denominados: acueducto Cali Alto... deberá presentar ante el Ministerio del Medio Ambiente los diseños definitivos de los proyectos...”*.

Lo anterior lleva a la Sala a cuestionarse si las 1059.57 hectáreas que fueron sustraídas, efectivamente perdieron las condiciones que dieron lugar a que fueran declaradas como Reserva Forestal, de suerte que procedía sustraerlas de la zona protegida.

El juez constitucional en una acción popular no puede suplir el criterio técnico de la administración, salvo que evidencie desproporción, falta de razonabilidad o manifiesta injusticia en la actividad de esta última.

En este sentido, respecto de las 1059.57 hectáreas destinadas a adelantar las acciones conducentes a la normalización de la propiedad y a construir un proyecto de vivienda de interés social, la Sala no evidencia que hubiera acaecido alguno de los eventos que acaban de señalarse para posibilitar la intervención del juez en contra de la decisión de la administración, pues no existe argumento que haya descalificado o desvirtuado la condición razonable, proporcionada y justa de la actuación del Ministerio de Ambiente, consistente en excluir de las zonas de Reserva Forestal el área referida.

De hecho, la decisión de sustraer dichas áreas en lugar de conservarlas dentro de las Reservas Forestales, se acompasa con lo descrito en el artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974, pues se hace por razones de interés social, habida cuenta de que es necesario hacer cambios en los usos del suelo para normalizar unas propiedades y para dar paso a un proyecto de vivienda de interés social.

Efectivamente, la Resolución 126 de 1998 evidencia que la solicitud realizada por la Alcaldía Mayor de Cali en el expediente 434 (083) de 1994 se justifica en la necesidad de adelantar las acciones conducentes a *“la normalización de la propiedad y la adecuación del tratamiento que conforme a la Ley debe darse a las áreas rurales y en especial a las de Reserva Forestal, señalando además la existencia de conflictos por el uso del suelo en el área de Reserva Forestal, en razón a que los usos actuales no corresponden al uso forestal definido por la Ley...”*; y aquella realizada por la sociedad Saratoga Ltda en el expediente 614 de 1994 tiene como fundamento *“dar paso a un proyecto de vivienda de interés social”*.

#### **4.6.3.2. Violación de derechos colectivos porque no se inscribieron las sustracciones de las Reservas Forestales de Cali en los folios de matrícula inmobiliaria No. 370-22695, 370-137447, 370-137448 y 370-105439**

El demandante considera que el municipio de Cali y la C.V.C. violan derechos colectivos, al no haber inscrito en los folios de matrícula inmobiliaria No. 370-22695, 370-137447, 370-137448 y 370-105439 la Resolución 126 de 1998, por medio de la cual el Ministerio del Medio Ambiente hizo unas sustracciones de

las áreas de Reserva Forestal de los ríos Cali y Meléndez. Empero, la Sala encuentra que la conducta descrita por el actor no atenta contra ningún derecho colectivo.

En efecto, no existe en el expediente ningún elemento de prueba que acredite idónea y válidamente que la falta de registro de la Resolución 126 de 1998 en los folios de matrícula inmobiliaria No. 370-22695, 370-137447, 370-137448 y 370-105439 viole o amenace algún derecho de la colectividad, máxime si se tiene en cuenta que a través de ella el Ministerio del Medio Ambiente hizo sustracciones de las áreas de Reserva Forestal y no incorporaciones a ellas.

A propósito, en este cargo resulta pertinente traer a colación los argumentos expuestos en el numeral 4. de la presente sentencia, que se declaró impróspero porque el actor no cumplió con la carga de probar la amenaza o violación aludida.

En este sentido, se recuerda, que las afirmaciones que realice el demandante, encaminadas a proteger derechos colectivos, no lo eximen de su deber de probar la aludida violación y, por lo tanto, al no haberlo hecho en el presente caso, no es dable proceder al amparo deprecado.

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

#### **FALLA:**

1°. **REVÓCASE** la sentencia apelada.

2°. **AMPÁRASE** el derecho colectivo a la protección de áreas de especial importancia ecológica.

3°. **ORDÉNASE** al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial inscribir, en el término de 15 días contados a partir de la ejecutoria de esta

providencia, la Resolución 92 de 1968, por medio de la cual la Junta Directiva del INCORA declaró como Parque Nacional Natural el área de los Farallones de Cali, en todos los folios de matrícula inmobiliaria cuyas áreas se encuentran dentro del Parque Nacional Natural.

4°. **EXHÓRTASE** al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al municipio de Santiago de Cali y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca a velar permanentemente por la conservación de las reservas forestales, en los términos de sus competencias.

5°. **EXHÓRTASE** a la Superintendencia de Notariado y Registro, al Ministerio del Medio Ambiente y al municipio de Santiago de Cali a velar por el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 2ª de 1959, acerca de la prohibición de vender tierras que hacen parte de Parques Nacionales Naturales, pues dicha actividad vulnera el derecho colectivo a la protección de áreas de especial importancia ecológica.

6° **EXHÓRTASE** al municipio de Santiago de Cali a conservar los baldíos que aun tenga en su poder, que fueron adjudicados por las Leyes 54 de 1941 y 175 de 1948, así como por la Resolución 806 de 1960, y que forman parte de la Reserva Forestal o del Parque Natural los Farallones de Cali.

7°. **CRÉASE** un Comité de Verificación, que asegure la eficaz implementación de lo ordenado en este fallo, conformado por el actor y un representante del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de la Superintendencia de Notariado y Registro, de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y del municipio de Santiago de Cali; quien deberá informar bimensualmente al Tribunal sobre las decisiones y acciones que se tomen y realicen al respecto.

8°. **REMÍTASE** copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, de conformidad con el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

9º. En firme esta Providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO  
Presidenta

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

GUILLERMO VARGAS AYALA  
Ausente con Permiso

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO