



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D. C., catorce (14) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Radicación núm.: 76001 2331 000 **2002 04469 01**

Actor: Alfonso Heberto Velasco Pardo

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Instituto Colombiano de Reforma Agraria -INCORA.

Tesis: No debe tenerse en cuenta el peritaje practicado en el trámite de instancia para definir el monto de los perjuicios materiales que alega que sufrió el demandante con la expedición de los actos enjuiciados, si éste reprocha que esa prueba debe ser valorada dado que fue elaborada por un experto reconocido en la materia y a que fue recaudada y tramitada con respeto al debido proceso, pero no se encuentra debidamente sustentada técnica y científicamente.

No es cierto que el Tribunal en la sentencia recurrida indicó que el predio Altamira se encuentra en la jurisdicción del Municipio de Cali.

Es cierto que el predio Altamira no tenía ninguna limitación al derecho de dominio con anterioridad al 15 de julio de 1968, momento en el que se reservó y declaró como Parque Nacional Natural a las zonas conocidas como Farallones de Cali, en el Departamento del Valle del Cauca y Puracé

En la providencia recurrida se incurrió en un yerro al reconocer a título de restablecimiento el valor comercial del inmueble denominado Altamaría.

No es insuficiente la suma de cien salarios mínimos mensuales legales vigentes (100 smmlv), que el Tribunal reconoció al demandante por concepto de perjuicio moral, si éste alega que ese valor es muy bajo si se tiene en cuenta que no ha podido ejercer la propiedad sobre el predio Altamira, por más de cuarenta y siete (47) años.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 31 de agosto de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle



del Cauca, mediante la cual accedió a las pretensiones de la demanda y ordenó el restablecimiento del derecho.

I. LA DEMANDA

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo (en adelante CCA), el señor Alfonso Heberto Velasco Pardo, por intermedio de apoderada, interpuso demanda contra la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (en adelante UAESPNN), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (en adelante MinAgricultura), el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante MADS), y el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (en adelante INCORA).

1.1. Pretensiones

“1.- De conformidad con lo establecido en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo solicito al TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA se sirva declarar la NULIDAD del acto administrativo contenido en el oficio No. UP-CJU 004067 del seis (6) del mes de septiembre del dos mil uno (2.001), firmado por la Doctora NORMA CONSTANZA NIÑO GALEANO, en su calidad de Asesora Grupo Jurídico de LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES ADSCRITA AL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE.

2.- De conformidad con lo establecido en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo solicito al TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA se sirva declarar la NULIDAD del acto administrativo contenido en el Auto No 008 del veintinueve (29) del mes de Abril del dos mil dos (2.002), firmado por el Doctor FILIPO ERNESTO BURGOS GUZMAN, en su calidad de Coordinador Grupo Jurídico de LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES ADSCRITA AL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, con el cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por el Señor ALFONSO HEBERTO VELASCO PARDO contra el oficio No UP-CJU 004067 del seis (6) del mes de Septiembre de dos mil uno (2.001), acto administrativo que fue notificado personalmente a mi Representado el doce (12) del mes de Junio de dos mil dos (2.002) por el Doctor JOAQUIN NAVIA RAMÍREZ en su calidad de Director Territorial Suroccidente de LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES ADSCRITA AL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE.

3.- De conformidad con lo establecido en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo solicito al TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA se sirva declarar la NULIDAD del acto administrativo contenido en la Resolución No 0120 del veintinueve (29) del mes de Mayo de dos mil dos (2.002), firmada por el Doctor JUAN CARLOS RIASCOS DE LA PEÑA, en



su calidad de Director General de LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES ADSCRITA AL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, con el cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto en forma subsidiaria por el Señor ALFONSO HEBERTO VELASCO PARDO contra el oficio No UP-CJU 004067 del seis (6) del mes de Septiembre de dos mil uno (2.001), se agotó la vía gubernativa correspondiente, que fue notificado personalmente a mi Representado el veintiuno (21) del mes de Junio del dos mil dos (2.002) por el Doctor JOAQUÍN NAVIA RAMÍREZ en su calidad de Director Territorial Suroccidente de LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES ADSCRITA AL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE.

4.- Como consecuencia de la declaración de Nulidad de los actos administrativos relacionados en los numerales anteriores, sírvanse decretar EL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO a favor de mi Representado, por motivo de los daños y perjuicios materiales y morales causados a raíz de la expedición de los actos administrativos cuyas Nulidades se solicitan.

Los perjuicios materiales por los daños causados o que se causen por concepto de la expedición de los actos administrativos acusados los estimo superiores a trescientos salarios mínimos legales mensuales (300 S.M.L.M) que a la fecha de presentación de esta demanda equivalen a la suma de NOVENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS MIL PESOS MONEDA CORRIENTE LEGAL COLOMBIANA (\$92'700.000,00), para lo cual solicito se tenga en cuenta la valoración total del bosque establecida en las Conclusiones del avalúo de fecha diecisiete (17) del mes de Septiembre de dos mil dos (2.002) de los predios Altamira y La Esperanza de propiedad del Señor ALFONSO HEBERTO VELASCO PARDO realizada por el Ingeniero Forestal CARLOS GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, que aporó con esta Demanda, cuyo avalúo efectuado por el citado Ingeniero Forestal y/o por el peritazgo que efectúen del bien inmueble, del bosque, de la siembra, de la valoración ambiental del bosque al menos dos (2) peritos ingenieros forestales, valores que serán traídos a valor presente incluyendo los factores multiplicadores por el Honorable Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca al momento de la ejecutoria de la Sentencia favorable que se dicte en este proceso.

Los perjuicios materiales del daño emergente y el lucro cesante por concepto de la expedición de los actos administrativos cuya Nulidad se solicita en esta Demanda y los perjuicios materiales del daño emergente y lucro cesante causados a mi Representado por la no adquisición del predio durante los treinta y cuatro (34) años de vigencia de la Resolución No 92 del quince (15) del mes de Julio de mil novecientos sesenta y ocho (1.968) debidamente aprobada por el Ministerio de Agricultura con el Decreto No 282 del veintiséis (26) del mes de Agosto de mil novecientos sesenta y ocho (1.968), serán estimados y liquidados teniendo en cuenta la valoración total del bosque establecida en las Conclusiones del avalúo de fecha diecisiete (17) del mes de Septiembre del dos mil dos (2.002) de los predios Altamira y La Esperanza de propiedad del señor ALFONSO HEBERTO VELASCO PARDO, realizada por el Ingeniero Forestal CARLOS GONZALEZ RODRIGUEZ, que aporó con esta Demanda, cuyo avalúo efectuado por el citado Ingeniero Forestal y/o por el peritazgo que efectúen al menos dos (2) peritos ingenieros forestales que se designen por el(la) Magistrado(a) Ponente del Proceso de la referencia cuyos nombres de los peritos ingenieros forestales se encuentren la lista de Auxiliares de la Justicia, peritazgo que versará sobre el avalúo comercial forestal sobre el volumen de madera de aserrío, por cada árbol sembrado y por Hectárea, número (sic) de árboles por hectárea, producción de madera para pulpa o para leña, que permita definir el costo real de los recursos



naturales renovables conservados por espacio de más de treinta y siete (37) años en los predios Altamira y La Esperanza propiedad del Señor ALFONSO HEBERTO VELASCO PARDO, que forman parte integrante del Parque Nacional Natural de los Farallones de Cali y de la zona de amortiguación del mismo Parque, predio propiedad privada de mi Representado que de conformidad con la orden impartida en el artículo 7° de la Resolución No 92 del quince (15) del mes de Julio de mil novecientos sesenta y ocho (1.968), aprobada por el Ministerio de Agricultura con el Decreto No 282 del veintiséis (26) del mes de Agosto de mil novecientos sesenta y ocho (1.968) debió ser adquirido por el Gerente General del INSTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA AGRARIA (INCORA), orden administrativa que nunca se cumplió por el Gerente General del Incora, ni por los Representantes Legales de las Entidades Estatales que en el transcurso de los treinta y cuatro (34) años largos de vigencia de la Resolución No 92 han sido creadas para la Administración y manejo de los Parques Nacionales Naturales, función administrativa que fue delegada desde el veintidós (22) del mes de Diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1.999) al MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, al tenor de lo dispuesto en el numeral 27 del artículo 5° de la Ley 99 del veintidós (22) del mes de Diciembre de mil novecientos noventa y tres (1.993) y en la actualidad la ejerce el Director General de LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES ADSCRITA AL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, al tenor de lo dispuesto en numeral 6° del artículo 24 del Decreto 1124 del veintinueve (29) del mes de Junio de mil novecientos noventa y nueve (1.999) cuyo Representante Legal tampoco ha cumplido con lo ordenado en el artículo séptimo de la Resolución No 92 del quince (15) del mes de Julio de mil novecientos sesenta y ocho (1.968), en concordancia con lo dispuesto en el numeral 6° del Decreto 1124 del veintinueve (29) del mes de Junio de mil novecientos noventa y nueve (1.999), valores que serán traídos a valor presente incluidos los factores multiplicadores por ese Honorable Tribunal al momento de la ejecutoria de la Sentencia favorable que se dicte en este Proceso.

Los perjuicios morales ocasionados por la expedición de los actos administrativos cuya Nulidad se solicita en esta Demanda y por los daños morales causados a mi Representado por la no adquisición del predio durante los treinta y cuatro (34) años de vigencia de la Resolución No 92 del quince (15) del mes de Julio de mil novecientos sesenta y ocho (1.968) debidamente aprobada por el Ministerio de Agricultura con el Decreto No 282 del veintiséis (26) del mes de Agosto de mil novecientos sesenta y ocho (1.968), serán fijados y liquidados por ese Honorable Tribunal teniendo en cuenta el valor del gramo oro vigente al momento de la ejecutoria de la Sentencia favorable que se dicte en este Proceso, para lo cual estimo que tales perjuicios son superiores a cinco mil gramos oro (5.000).

5.- Solicito que en la Sentencia se declare y decrete la aplicación del artículo 90 de la Constitución Nacional contra todos y cada uno de los funcionarios administrativos que firmaron los actos administrativos cuya Nulidad se solicita en esta Demanda, y a los Representantes Legales del INSTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA AGRARIA (INCORA), EL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES ADSCRITA AL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE no solo por los daños antijurídicos causados al Señor ALFONSO HEBERTO VELASCO PARDO, por la expedición de los actos administrativos cuya Nulidad se solicita en esta Demanda, sino también por el incumplimiento por espacio de mas (sic) de treinta y cuatro (34) años a la orden impartida en el artículo 7° de la Resolución No 92 del quince (15) del mes de Julio de mil novecientos sesenta y ocho (1.968), sin perjuicio de la compulsación de copias del expediente y de la Sentencia favorable a mi Representado debidamente ejecutoriada para que



se inicien las acciones penales y disciplinarias correspondientes, contra los mismo (sic) funcionarios.

6.- Solicito que en la Sentencia se decrete la aplicación de lo establecido en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.”¹

1.2. Los actos cuestionados

A) El oficio No. UP-CJU 004067 del 6 de septiembre de 2001, es del siguiente tenor:

“Dando respuesta a su Oficio enviado en la fecha arriba señalada nos permitimos informarle lo siguiente:

Mediante Decreto No. 282 del 26 de agosto de 1968, el Ministerio de Agricultura aprobó la Resolución No. 092 de julio 15 de 1968 de la Junta Directiva del INCORA, por la cual se reservó y declaró como Parque Nacional Natural el área de los Farallones de Cali, en el departamento del Valle del Cauca y Puracé, en los departamentos del Cauca y Huila, con el fin de preservar, la flora, la fauna, el caudal de los lagos y ríos, etc, dentro de un área aproximada de quince mil hectáreas (15.000 Has).

En consecuencia, una vez declarado por la administración un área como Parque Nacional Natural, dentro de sus límites pueden quedar incluidos bienes de uso público, bienes baldíos, bienes fiscales, bienes de propiedad privada individual o colectiva quedando, éstos, afectos al cumplimiento de las finalidades de conservación, perpetuación y protección previstas en el art. 328 del Código Nacional de Recursos Naturales.

Así, tenemos que existe una afectación que recae sobre éstos bienes, cuando quedan incluidos dentro del área del Sistema y su uso solo puede ser aquel que persiga las finalidades de conservación, perpetuación y protección.

Esta afectación no quiere decir apropiación por parte de la administración, aquella no es constitutiva de un derecho de propiedad a favor del Estado, solo existe una afectación al dominio privado por motivos de interés general.

La destinación específica que se le da a las áreas del Sistema para fines de conservación, restauración y protección, circunscribe el uso que se pueda ejercer sobre los mismos bienes del mismo. La afectación de la que venimos hablando no implica el desconocimiento de derechos adquiridos por los particulares. En efecto, existen personas con derechos adquiridos, es decir, propietarios de predios o mejoras que hayan quedado incluidas al momento de la declaración de un área, que tienen un derecho de propiedad que debe ser reconocido por Estado, ya sea a través de negociación directa o de expropiación, previa indemnización.

En este contexto, la UASPNN tuvo conocimiento de la oferta de venta realizada por usted, como propietario de un inmueble ubicado al interior del área del PNN

¹ Folios 224 a 229 del Cuaderno No. 1 del expediente.



Farallones de Cali sobre el predio denominado "Altamira" ubicado en el paraje Peñagrande corregimiento de Poterito, Municipio de Jamundí.

En respuesta a su ofrecimiento, la Dirección Territorial Suroccidente mediante oficio No. UP-DTSO 446 de julio 4 de 2001, le informó que, para surtir el trámite de oferta de venta de un predio se debía realizar una inclusión de la partida correspondiente a la tarifa que cobra el IGAC, para efectuar el avalúo de los predios ubicados al interior de las áreas del Sistema de Parque Nacionales Naturales; así como también para surtir el procedimiento establecido en la Resolución No. 726 de 11 de diciembre de 1997 para la adquisición de bienes inmuebles ubicados al interior de las áreas del Sistema, Resolución que se expidió en virtud de las funciones delegadas al Director General en el sentido de adquirir en nombre de la Nación, mediante negociación directa o expropiación, bienes para el Sistema de Parques Nacionales Naturales siempre y cuando existieran los recursos económicos necesarios que le permitieran a la UAESPNN, a través de su Director General, la adquisición de predios.

Por lo anterior, y atendiendo a la obligación que se le señalaba al Jefe de programa del Parque Nacional Natural Farallones de Cali, mediante telegrama de 03 de abril de 1997 emitido por el Juez Primero Penal Municipal de Jamundí, en virtud de la acción de tutela instaurada por el Señor Alfonso Velasco, en la cual solicitó se le tutelara el derecho a la información, y se impone a la administración la obligación de entregar toda la información de manera, concreta y suficiente sobre los puntos que habían objeto de derecho de petición, la Dirección Territorial Suroccidente emitió el oficio No. PNN – FAR – 01391-97 de fecha 14 de julio de 1997, en el cual se le informó el procedimiento a seguir para el ofrecimiento de predios ubicados al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales según lo establecido en la mencionada Resolución.

Ahora bien, si bien es cierto que la UAESPNN cuenta con una Resolución por la cual se adopta un manual interno para la adquisición de bienes inmuebles, no es menos cierto que para la adquisición de predios de propiedad privada ubicados al interior de las áreas que integran el Sistema, se debe contar con un presupuesto anual que permita destinar determinado monto a la compra de predios, estableciendo su avalúo por parte de la autoridad competente.

Debido a que es necesaria la disposición presupuestal como inicio para poder ejecutar la política de la UAESPNN hacia el saneamiento de las tierras ubicadas al interior de las áreas del Sistema, nos permitimos reiterarle que ante su ofrecimiento de venta, desafortunadamente, y debido a la crisis fiscal por la que atraviesa el Estado, que ha llevado a la realización de diferentes recortes fiscales, no ha sido posible la asignación de partidas para la adquisición de tierras dentro del presupuesto para la vigencia fiscal presente.

Por lo anterior, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales - UAESPNN-, no ha podido dar inicio a las negociaciones directas para la adquisición de predios privados ubicados al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales que no sean ofrecidos, pues estaríamos incurriendo en crear falsas expectativas para los oferentes y carecemos, como quedó dicho anteriormente, del respaldo presupuestal

Esperamos poder contar, en una vigencia futura, con el presupuesto que nos permita adquirir para el Sistema todos los predios que se encuentran ubicados al



*interior de los Parques Nacionales Naturales y dar inicio al trámite correspondiente de adquisición de predios.*² (Subrayas dentro del texto)

B) El Auto No. 008 del 29 de abril de 2002, es del siguiente tenor:

“AUTO No. 008 del 29 de abril de 2002

Por el cual se resuelve un recurso de reposición y se dictan otras determinaciones

El Coordinador del Grupo Jurídico de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en uso de sus facultades legales, en especial las conferidas por el Decreto 01 de 1984, y

CONSIDERANDO

Mediante Resolución No. 09 de diciembre 03 de 1938, el Ministerio de Economía Nacional, departamento de tierras y aguas, sección de bosques señaló que para la conservación y regularización de las aguas del Río Cali, se declaran reservados los bosques que aun existen en la Hoya Hidrográfica del mencionado Río, como reserva forestal en el municipio de Cali, departamento del Valle; en estas zonas no se podrían efectuar talas o desmotes de los bosques o florestas, sino mediante permisos otorgados por ese Ministerio.

Posteriormente, mediante Decreto No. 282 del 26 de agosto de 1968, el Ministerio de Agricultura aprobó la Resolución No. 092 de julio 15 de 1968 de la junta Directiva del INCORA, por la cual reservó y declaró como Parque Nacional Natural el área de los Farallones de Cali, en el Departamento del Valle del Cauca y Puracé, en los departamentos de Cauca y Huila, con el fin de preservar la flora, la fauna, el caudal de los lagos y ríos, etc, dentro de un área aproximada de quince mil hectáreas (15.000 Has).

El señor Alfonso Velasco Pardo, ha venido realizando varias ofertas de venta sobre el predio conocido como “Altamira”, ubicado en el paraje Peña Grande, corregimiento de Potrerito, municipio de Jamundí, que hace parte del Parque Nacional Natural Fallones de Cali.

Mediante escritos Nos. MMA-PNNFAC-0364 del 4 de agosto de 1996, UP-DTSO-416 de julio de 2001 y UP-CJ 00407 de septiembre de 2001, el Jefe del Programa del Parque Nacional Natural Fallones y la Coordinadora Jurídica de la UAESPNN le han manifestado al Sr. Velasco que la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales – UAESPNN no tiene presupuesto para la adquisición del predio, dándole las razones presupuestales y jurídicas por las cuales no es posible la compra de inmuebles ubicados al interior de un Parque Nacional Natural.

La Corte Constitucional se ha pronunciado sosteniendo que no es incompatible la declaratoria de un área de Parque Nacional Natural con la propiedad privada, conforme se colige de la Sentencia C-649 de 1997 que reza en uno de sus apartes: “es necesario precisar, que dentro de las zonas delimitadas y, por consiguiente, reservadas o destinadas a parques naturales, no solo se comprenden terrenos de

² Visible a folios 3 a 5 del Cuaderno número 1



propiedad estatal sino de propiedad privada. Si bien en estos casos subsiste la propiedad privada, que es enajenable, ella está afectada a la finalidad de interés público o social propia del sistema de parques nacionales, afectación que implica la imposición de ciertas limitaciones o cargas al ejercicio de dicho derecho, acordes con dicha finalidad.

Siendo así las cosas, el Estado no se encuentra en la imperiosa obligación de comprar los predios de propiedad privada que se encuentra dentro de un predio de propiedad privada que se encuentra dentro de un área protegida, salvo aquellos predios que considere de vital importancia para el cumplimiento de sus fines.

Cabe remarcar, que el Sr. Velasco se encuentra en el área protegida del Parque Farallones de Cali desde hace treinta y cuatro (34) años, y cuando compró se encontraba dentro de un área declarada como de Reserva Forestal y, por ende, sabía que su derecho de uso y usufructo se encontraba limitado, donde igualmente, la explotación se encuentra sujeta a las reglamentaciones de Parques Nacionales Naturales y a los permisos respectivos; lo cual, no implica en lo absoluto un desconocimiento del derecho de propiedad

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Confirmar en su totalidad el oficio No. UP -CJU-004067 del 6 de septiembre de 2001.

ARTÍCULO SEGUNDO: Conceder el recurso de apelación interpuesto dentro término legal por el Sr. ALFONSO VELASCO PARDO, ante la Dirección Nacional de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales – UAESPNN.”³

C) La Resolución No. 120 del 29 de mayo de 2002 es del siguiente tenor:

“RESOLUCIÓN No. 120 del 29 de mayo de 2002

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

El Director de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en uso de sus facultades legales, en especial las conferidas por el Decreto 01 de 1984, y

CONSIDERANDO

Que mediante oficio No. UP – CJU del 6 de septiembre de 2001 la Coordinadora del Grupo Jurídico de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales resolvió el derecho de petición elevado por el Sr. ALFONSO VELASCO, para la adquisición de un predio denominado “ALTAMIRA” ubicado en el paraje Peña Grande, corregimiento de Potrerito, municipio de Jamundí, que hace parte del Parque Nacional Natural Farallones de Cali.

Que mediante Auto No. 043 de diciembre 20 de diciembre de 2001, el Coordinador del Grupo Jurídica de Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, resolvió el recurso de reposición presentado por el Sr.

³ Folios 10 a 11 del Cuaderno No. 1 del expediente.



ALFONSO VELASCO contra el oficio No. UP – CJU 004067 del 6 de septiembre de 2001, en el sentido de confirmar en su totalidad el oficio impugnado.

Que los motivos de inconformidad que dieron origen al derecho de petición y al recurso de reposición se sintetizan de la siguiente forma:

- *“...Se hizo una afectación a mi dominio privado, por virtud de derechos adquiridos antes de la declaratoria del Parque Farallones, debe el Estado reconocer como legitima propiedad (sic) de la cual soy titular en virtud de la escritura pública 121 del 19 de abril de 1965 corrida en la Notaría Única del Circuito de Jamundí, debidamente inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria 370-0067111 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cali...”*
- *“...Que el Gobierno, primero por parte del INCORA, y hoy por parte de la Unidad Especial de Parques, lleva 31 años en mora de reconocer mis derechos dominio, toda vez que la afectación ha impedido, por lo menos, la explotación forestal de mi predio, además me ha impuesto la carga de administrar a mi costo y bajo mi propio riesgo, un inmueble que debe haber adquirido el Estado hace más de tres décadas, y que se encuentra en una zona roja, tal como lo ha reconocido el actual Ministerio del Medio Ambiente”.*

Que al resolver el recurso de reposición interpuesto por el Sr. Alfonso Velasco, se desestimaron los argumentos expuestos por el recurrente teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

a) Los Actos de declaratorio de un Parque Nacional Natural, en este caso la declaración del Parque Nacional Natural Los Farallones de Cali en 1968, establecen expresamente en su parte resolutive que se dejan a salvo los derechos adquiridos por los particulares bien sean propietarios, poseedores o meros tenedores, quedando afectados sus bienes inmuebles a los fines de la conservación y la protección de los recursos naturales renovables e imponiendo ciertas restricciones al uso de los bienes inmuebles involucrados en el área protegida.

La Corte Constitucional se ha pronunciado sosteniendo que no es incompatible la declaratoria de un área de Parque Nacional Natural con la propiedad privada, conforme se colige de la Sentencia C-649 de 1997 que reza en uno de sus apartes: “es necesario precisar, que dentro de las zonas delimitadas y, por consiguiente, reservadas o destinadas a parques naturales, no solo se comprenden terrenos de propiedad estatal sino de propiedad privada. Si bien en estos casos subsiste la propiedad privada, que es enajenable, ella está afectada a la finalidad de interés público o social propia del sistema de parques nacionales, afectación que implica la imposición de ciertas limitaciones o cargas al ejercicio de dicho derecho, acordes con dicha finalidad....”

Es la misma Constitución Política la que determina que el interés privado debe ceder al interés público o social, cuando resulten en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad reconocida en una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social; y le asigna a la propiedad privada una función ecológica como inherente de la social, además de tomar a los bienes de uso público y a los parques naturales en inalienables, imprescriptible e inembargables.

En este orden corresponde al Estado la obligación de vigilar y de velar por la integridad de los bienes cuando éstos se ligan con la función ecológica de la propiedad (Art. 58 C.N.) con la conservación de las áreas de especial importancia



ecológica (Art. 79 C.N.), con la prevención del deterioro ambiental, protección de ecosistemas y garantías del desarrollo sostenible (Art. 80 C.N.).

Así las cosas, cualquier actividad que ha de realizar un justo propietario, en las áreas del Sistema, está sujeta a un permiso o reglamentación por parte de la autoridad ambiental, con el fin de garantizar la protección de los ecosistemas existentes; dichas limitaciones al dominio se justifican en la consagración constitucional de la función social y ecológica que debe cumplir la propiedad privada, encaminada a la primacía del interés general y del bienes comunitario.

b) El Sr. Velasco se encuentra en el área protegida del Parque Farallones de Cali desde hace treinta y cuatro (34) años, y cuando compró se encontraba dentro de un área declarada como de Reserva Forestal y, por ende, sabía que su derecho de uso y usufructo se encontraba limitado, donde igualmente, la explotación se encuentra sujeta a las reglamentaciones de Parques Nacionales Naturales y a los permisos respectivos; lo cual, no implica en lo absoluto un desconocimiento del derecho de propiedad

Que por lo anterior,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. - Confirmar en su totalidad el Auto No. 040 de noviembre 13 de 2002 (Sic), por las razones expuestas anteriormente

ARTÍCULO SEGUNDO. – Contra la presente Resolución no procede recurso alguno por encontrarse agotada⁴

1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como normas infringidas, se señalaron las previstas en los artículos 2°, 6°, 8°, 13, 25, 29 y 58 de la Constitución Política, y los principios de eficiencia, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y contradicción que deben regir la actuación de la Administración.

1.3.1. En el acápite de hechos del libelo introductorio, manifestó que el día 10 de abril de 1965, compró las fincas denominadas como Altamira y la Esperanza, ubicadas en el sitio de Peña Negra en el Corregimiento de San Antonio del Municipio de Jamundí en el Departamento del Valle, conforme consta en la Escritura Pública No. 121 de 1965, registrada bajo los folios de matrícula No. 370-567766 y 370-67111. Acotó que los mencionados inmuebles fueron adquiridos sin ninguna limitación en su dominio.

⁴ Folio 14 a 16 del Cuaderno No. 1 del expediente



Expresó que la compra de esas fincas, tuvo como fin su reforestación de las especies maderables, especialmente la denominada como Erytrobalanus, para posteriormente explotarla y comercializarla.

Resaltó que, el Ministerio de Agricultura – Zona Agropecuaria del Valle del Cauca – División de Recursos Naturales, le otorgó la Licencia No. 836-B del 3 de mayo de 1968, para el aprovechamiento del bloque que hace parte de la finca Altamira.

Expuso que el 5 de julio de 1983, solicitó a la Corporación Autónoma Regional del Cauca – CVC, una autorización para poder aprovechar tres (3) o cuatro (4) árboles existentes en el citado predio y que, cuando dicha autoridad ambiental efectuó la correspondiente visita ocular, el día 4 de abril de 1985, le informó que el inmueble se encontraba dentro del área del Parque Nacional Natural Farallones de Cali, declarada mediante Resolución No. 092 de julio de 1968, aprobada por el Decreto 282 de 1968.

Sostuvo que en el artículo 6º de la mencionada Resolución, se autorizó al Gerente General del entonces INDERENA, para que procediera adquirir las tierras de propiedad privada en el aludido parque o para que ordenara su expropiación si a ello hubiere lugar, pero que dicho mandato no se ha cumplido en la actualidad.

Resaltó que, a partir de 1994, ha insistido en innumerables ocasiones para que las entidades accionadas compren su predio, pero que le han indicado que debe cumplir con los requisitos previstos en la Resolución 726 de 1997, pese a que esa norma no es aplicable a su caso y además, le han expuesto que no hay presupuesto, sin que él se encuentre obligado a *“resistir tal ineficiencia e ineficacia de los funcionarios gubernamentales y de las entidades del Estado”*⁵

1.3.2. Frente a los fundamentos de derecho expuso:

1.3.2.1. Argumentó la violación del artículo 2º de la Constitución Política en que no se dio cumplimiento a la orden contenida en el artículo 7º de la Resolución No. 92 de 1968, en el sentido de proceder a adquirir su predio denominado Altamira, identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria número 350-567766 de la Oficina de

⁵ Folio 243 del Cuaderno 1 del expediente.



Registro de Instrumentos Públicos de Cali⁶, teniendo en cuenta que fue declarado parte integrante del Parque Nacional Natural de los Farallones de Cali, omisión que, a su juicio, derivó en la falta de protección de sus “*derechos y libertades adquiridas*”⁷ por parte del Estado, pues mediante el artículo 5º del aludido acto administrativo, se le prohibió vender los terrenos afectados, así como cazar, pescar y realizar todo tipo de actividad industrial, ganadera o agrícola.

En ese sentido, agregó que aun cuando el interés general prima sobre el particular, eso no óbice para que él deba soportar la carga de seguir manteniendo y reforestando dicho predio a su costa, pues como consecuencia de la declaratoria de Parque Nacional, esas obligaciones pasaron a estar en cabeza del Estado.

1.3.3. A su vez, manifestó que se había desconocido el artículo 6º de la Constitución Política, en tanto que las entidades estatales no incluyeron en el presupuesto las partidas correspondientes para el avalúo del predio Altamira y su posterior adquisición, negligencia que se extendió por un periodo de más treinta y cuatro (34) años pues la orden se impartió en el artículo 7º de la Resolución No. 92 de 1968. Posteriormente, aseveró que esta actuación resultaba también violatoria de los principios de eficiencia y eficacia que rigen el actuar de la Administración.

1.3.4. En cuanto al artículo 8º Superior, aseveró que el Estado colombiano no ha cumplido con la obligación que, desde la declaratoria del Parque Nacional Natural de los Farallones de Cali, tiene de vigilar, mantener, reforestar, proteger y multiplicar las riquezas naturales sembradas y reforestadas en el predio Altamira, entre las cuales se encuentra una especie en vía de extinción cuyo nombre vulgar es “Culefierro”, plantada por el demandante con recursos propios; desconociendo así la importancia que esta propiedad tiene para la conservación de las aguas de las quebradas Guerrero y el Ortigal, afluentes del Río Jamundí.

1.3.5. Sostuvo que se transgredió el artículo 13 de la Constitución Política, en la medida en que no se le ha procurado una garantía de igualdad real y efectiva, pues a pesar de que fue una de las pocas personas que, con su patrimonio, reforestaron por

⁶ Folio 229 del Cuaderno No. 1 del expediente.

⁷ Folio 259 del Cuaderno No. 1 del expediente



treinta y cuatro (34) años las riquezas naturales del predio Altamira, la retribución que obtuvo por parte del Estado fue la prohibición del usufructo de la cosecha plantada, lo que, además, generó la vulneración a su derecho fundamental al trabajo, situación que lo puso en una situación de desigualdad.

Sobre este punto también aseveró que el hecho de que las autoridades no incluyeran la partida presupuestal para el avalúo y posterior compra de su predio, pese a las solicitudes reiteradas que han presentado desde 1996, implica el desconocimiento no sólo del artículo 7º de la Resolución No. 92 de 1968, sino también del numeral 27 del artículo 5º de la Ley 99 de 1993 y del numeral 6º del artículo 24 del Decreto 1124 de 1999.

1.3.6. Señaló que existió una violación al artículo 25 constitucional, esto es, el derecho al trabajo y la justa retribución del producto del mismo, que se dio como consecuencia del quebranto del derecho a la igualdad, habida consideración de que no resulta digno ni justo que luego de treinta y cuatro (34) años de haber reforestado un área con su propio patrimonio, no se haya cumplido, por parte del Estado, la obligación de adquirir su predio, en especial teniendo en cuenta que la prohibición a la cual fue sometido el inmueble lo llevó a la quiebra y a un alto estado de deterioro de su salud física y mental.

1.3.7. Alegó la violación del derecho fundamental al debido proceso y a la legítima defensa (artículo 29 de la Constitución Política) al señalar que se incumplió el deber de publicación de la Resolución No. 92 de 1968, incluido en el artículo 8º, situación que le impidió gestionar la adquisición de su predio por parte del INCORA en ese momento, de conformidad con lo señalado en el artículo 7º del aludido acto administrativo y así haber evitado los de daños y perjuicios a su patrimonio.

De igual forma sustentó la vulneración de dicho artículo en que la UAESPNN actuó de forma dilatoria en el agotamiento de la vía gubernativa, demorándose siete (7) meses en resolver los recursos interpuestos contra el acto administrativo contenido en el Oficio No. UP-CJU 004067 del 6 de septiembre de 2001, circunstancia que, a su vez, implica una vulneración de los principios de economía y celeridad administrativa establecidos en los incisos 2º, 3º y 4º del artículo 3º del CCA, en concordancia con el artículo 60 *Ibídem*.



A lo anterior, añadió que para la notificación de los actos por medio de los cuales se resolvieron los recursos interpuestos en vía gubernativa, se dejó de lado lo dispuesto en el artículo 44 del C.C.A., pues el auto No. 008 del 29 de abril de 2002 fue notificado habiendo transcurrido aproximadamente un (1) mes desde su expedición y la Resolución No. 120 del 29 de mayo de 2002, diecinueve (19) días después de producida; situación que en su sentir viola, además, los principios de imparcialidad, publicidad y contradicción establecidos en los incisos 5º, 6º y 7º del artículo 3º del CCA.

Por último, afirmó que el hecho de que se hayan desconocido las normas aplicables al caso, a saber, el artículo 7º de la Resolución No. 92 de 1968 y el Decreto No. 282 de 1968 configuró una *“flagrante violación al derecho fundamental al debido proceso y a la legítima defensa, generándose daños materiales y morales causados a mí Representado”*⁸.

1.3.8. En lo que respecta al artículo 58 Superior, manifestó que si bien es cierto que de conformidad con esa disposición, el interés privado debe ceder ante el interés público o social, y que la propiedad tiene una función social, cuando el Estado colombiano declara uno o varios predios como reserva forestal o parte integrante de un Parque Natural, ello no representa que el particular pierda los derechos de la propiedad privada ni los derechos adquiridos, por ello el incumplimiento de las autoridades en cuanto a la adquisición de su inmueble ha generado una afectación en los derechos adquiridos respecto del predio Altamira, responsabilidad que es endilgable a la UAESPNN, pues de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6º del artículo 24 del Decreto No. 1124 de 1999, es la encargada de adquirir los predios de propiedad privada ubicados dentro de un área reservada y declarada como Parque Nacional Natural.

1.3.9. Agregó que tanto el Auto 008 del 29 de abril de 2002 como la Resolución No. 0120 del 29 de mayo de 2002, se fundamentaron en la Resolución No. 09 del 3 de diciembre de 1938, mediante la cual el Ministerio de Economía Nacional de la época, *“señaló que para la conservación y regularización de las aguas del Río Cali, se declararán reservados los bosques que existen en la Hoya Hidrográfica del*

⁸ Folio 266 del Cuaderno No. 1 del expediente



mencionado Río, como reserva forestal en el municipio de Cali, departamento del Valle; en estas zonas no se podrían efectuar talas o desmontes de los bosques o florestas, sino mediante permisos otorgados por ese Ministerio⁹, para señalar que la finca denominada “Altamira” se encontraba dentro de un área de reserva forestal cuando la adquirió. Sin embargo, dichas autoridades pasaron por alto el hecho de que dicha propiedad no se encuentra ubicada en la hoya hidrográfica del Río Cali, sino en las subcuencas de Guerrero y Jamundí, de manera que las afirmaciones hechas en los actos demandados, y que sustentan su decisión, no son ciertas.

1.3.10. Finalmente, trajo a colación varias providencias que, señala, deben tenerse en cuenta “*respecto de la no publicación y/o no notificación en legal forma*”¹⁰ de la Resolución No. 092 del 15 de julio de 1968, estas son la T-419 de 1994 y los autos 4/90 y 20/75 de las Secciones Primera y Cuarta de ésta Corporación, respectivamente.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1. El **MinAgricultura** contestó la demanda en los siguientes términos:

En primer lugar, presentó las excepciones de caducidad, falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de obligación probada frente a esa cartera ministerial, las cuales sustentó como sigue:

2.1.2. En cuanto a la caducidad de la acción, aseveró que la parte actora hace referencia a la Resolución No. 92 de 1968 y al Decreto aprobatorio 282 de ese mismo año con el fin de “*señalar, en primer lugar, una participación directa del Ministerio que defiende, en actos de adjudicación*”¹¹, de manera que el término de presentación oportuna de la demanda feneció hace muchos años.

En lo atinente a la falta de legitimación por pasiva, puso de presente la inexistencia de acción u omisión alguna reprochable a esa cartera ministerial, debido a que las

⁹ Folio 10 del Cuaderno No. 1 del expediente. Primer considerando del Auto 008 del 22 de abril de 2002, proferido por el Coordinador del Grupo Jurídico de la UAESPNN.

¹⁰ Folio 2175 del Cuaderno No.1 del expediente.

¹¹ Folio 939 del Cuaderno Número 1ª del expediente.



actuaciones que reprocha el actor eran del resorte del INCORA y por ende, no atribuibles a ese Ministerio. En punto del Decreto 282 de 1968, señaló que aquél fue suscrito por el Ministro en atención a que en la Constitución de 1886, así como en la de 1991, el Gobierno Nacional estaba conformado por el Presidente de la República y sus ministros, lo que llevó a que todo el gabinete firmara dicho acto, de tal suerte que no se trataba de un tema del resorte de esa cartera; sobre este aspecto, enfatizó que las obligaciones de declarar la reserva, así como las de notificación y publicación del referido Decreto, eran del mencionado instituto.

Por esa razón, adujo que no existe ninguna obligación de la que se le pueda atribuir responsabilidad y en esa medida, destacó que no se cumplen los presupuestos para impartirle alguna orden, razón por la cual solicitó que se declararan probadas las excepciones planteadas, o, en su defecto, que se denieguen las pretensiones de la demanda.

2.2. La **UAESPNN** presentó dos (2) escritos contentivos de la contestación de la demanda, en los cuales argumentó lo siguiente:

2.2.1. Luego de referirse a la naturaleza del acto administrativo de creación del Parque Nacional Natural Farallones de Cali, a la propiedad privada y la creación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, mencionó que los actos administrativos demandados, fueron emitidos por un funcionario competente, conforme al procedimiento establecido para esos efectos, sin violación a los derechos de audiencia y defensa, su expedición se efectuó de forma sustentada, sin errores de hecho o derecho válida y sin que haya desviación de poder.

2.2.2. Como excepciones presentó caducidad e inepta demanda. Alegó que la primera de ellas operó, en tanto que, de la lectura cuidadosa de la demanda se infiere que las pretensiones del actor en realidad están dirigidas contra la Resolución No. 92 y el Decreto 282 de 1968, pues fueron estos los causantes del perjuicio aducido por él, en la medida que fue la declaratoria de la reserva la actuación que el demandante identifica como vulneradora de sus derechos, por tal razón, si se tiene como cierta la fecha en que el demandante alega haberse enterado de la existencia de la referida



Resolución, esto es, el 15 de julio de 1968, el término de presentación oportuna de la demanda feneció.

En cuanto a la inepta demanda, aseguró que se configuraba por cuanto no se reúnen los requisitos legales para la procedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho impetrada, y que se acudió a la vía procesal inadecuada si se analiza con atención lo que verdaderamente pretende el actor, es decir, el cumplimiento de la orden contenida en el artículo 7° de la Resolución No. 92 de 1968, para lo cual existen otros mecanismos previstos en la ley.

Alegó también la inexistencia del daño, al carecer el expediente de prueba alguna de su causación y de su magnitud, de forma que no es posible reconocer ningún tipo de indemnización por este concepto. En ese mismo sentido, insistió en que el daño alegado por el actor no es cierto, determinado ni cuantificado económicamente, y que el avalúo realizado por el ingeniero forestal que fue aportado con la demanda parte de premisas hipotéticas y no reales.

Explicó que los actos administrativos por medio de los cuales se crean, delimitan y reservan áreas del territorio nacional para el Sistema de Parques Nacionales Naturales son actos administrativos de contenido general, impersonal y abstracto que implican la afectación de la propiedad privada, acorde con el interés público, sin que ello impida o imposibilite su enajenación, en virtud del artículo 80 de la Constitución. Afirmó que la Resolución No. 92 de 1968 es un acto administrativo de esas características que cumplió con todos los requisitos para su expedición, fue publicado en el Diario Oficial No. 32.596 del 13 de septiembre de 1968 y registrado en el folio de matrícula inmobiliaria No. 370-0218-213 de la Oficina de Instrumentos Públicos del Círculo de Cali, el día 15 de octubre de 1985¹².

Insistió en que dentro de las áreas de Parques Nacionales Naturales es compatible la existencia de predios de propiedad privada, sólo que de ellos se predica una limitación en cuanto a las actividades que se pueden desarrollar, pues éstas deben ser acordes al fin del área protegida. Es por ello que resulta incorrecto señalar que los actos de declaración de parques naturales sean actos de disposición de dominio; por el

¹² Folio 412 del Cuaderno No. 1 A del expediente.



contrario, son decisiones administrativas de carácter general que llevan la afectación de la propiedad privada, pero que no implican que el bien ingrese de manera automática al haber del Estado, ni generan en su cabeza la obligación de adquirir los inmuebles que fueron cobijados por tal declaratoria.

Ahora bien, señaló que aun cuando es cierto que en los considerandos de la Resolución No. 120 del 29 de mayo de 2002, se incurrió en error al manifestar que el acto administrativo que había resuelto el recurso de reposición fue el auto No. 043 de diciembre de 2001, tal circunstancia no da lugar a la nulidad de ese acto dado que fue expedido con fundamento en las normas aplicables, por el organismo y los funcionarios competentes para tal fin, debidamente motivado, en forma regular y con observancia de los derechos de audiencia y defensa del aquí accionante.

En cuanto a la manifestación realizada por el actor, referente a que el artículo 35 del CCA fue quebrantado al no adquirir el predio de su propiedad, señaló que dicha afirmación no responde a la verdad por cuanto *“el establecimiento de los gastos en el presupuesto de una entidad oficial, no obedece al capricho o la satisfacción de un interés particular, como lo pretende el actor, sino que, por el contrario, busca la satisfacción de intereses de carácter general”*¹³.

Por tales razones, solicitó que las pretensiones de la demanda fueran despachadas desfavorablemente.

2.3. Los demás demandados guardaron silencio.

III.LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia del 31 de agosto de 2011, el **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca** accedió a las pretensiones de la demanda, y, por ende, adoptó las siguientes decisiones:

“1. DECLARAR LA NULIDAD de los siguientes actos administrativos:

¹³ Folio 508 del Cuaderno No. 1 A del expediente.



- Oficio No UP-CJU-004067 del 6 de septiembre de 2001 proferido por la Unidad Administrativa Especial de Sistema de Parques Nacionales Naturales.

- Auto No 008 del 29 de abril de 2002 mediante el cual se resolvió un recurso de reposición contra el oficio anterior.

- Resolución No. 0120 del 29 de mayo de 2002 por medio de la cual se resolvió un recurso de apelación interpuesto en forma subsidiaria contra el primer acto.

2. Como restablecimiento del derecho **CONDENAR a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES a pagar a favor del señor ALFONSO HEBERTO VELASCO PARDO:**

a. Por perjuicios materiales la suma de treinta y tres millones trescientos cincuenta y cinco mil cincuenta y tres pesos m/cte (\$33.355.053)

b. Lo equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes por perjuicios morales, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa.

3. Negar las demás pretensiones de la demanda”¹⁴.

A esas conclusiones llegó tras dar respuesta a tres problemas jurídicos, los cuales fueron planteados en los siguientes términos:

“¿Los actos por medio de los cuales se da respuesta a un derecho de petición elevado por un particular, informando que no es posible realizar la compra del predio de su propiedad por falta de presupuesto, crea, modifica o extingue alguna situación jurídica?

¿Existe obligación por parte del Estado de adquirir un bien ubicado dentro de una zona declarada Parque Nacional Natural?

¿Si el bien objeto de la controversia en sus inicios era un bien baldío, cuál es el perjuicio a reconocer teniendo en cuenta la función social que cumplen este tipo de bienes?”.

3.1. Pues bien, el Tribunal comenzó precisando que los actos administrativos demandados son aquellos de contenido particular por medio de los cuales se dio respuesta a una petición elevada por el actor el 27 de agosto de 2001 y se resolvieron los recursos de reposición y apelación por el interpuestos, a través de los cuales la UAESPNN le informó que no contaba con presupuesto para adquirir su predio.

Con base en ello, y teniendo en cuenta que la notificación de la Resolución No. 0120 del 29 de mayo de 2002, acto por medio del cual finalizó la vía gubernativa, tuvo lugar el 21 de junio de 2002, concluyó que la demanda fue interpuesta en tiempo puesto que

¹⁴ Folios 721 a 755 del Cuaderno Principal.



se radicó el 21 de octubre de ese mismo año, razón por la cual desestimó las excepciones de caducidad propuestas por el MinAgricultura y la UAESPNN.

3.2. Posteriormente, hizo un recuento de lo que encontró probado en el expediente y concluyó que el bien objeto de la controversia fue un baldío adjudicado a la persona que le vendió el predio al accionante, condición que, de suyo, le impone al beneficiario una función social que implica restricciones. Citó *in extenso* la sentencia C-595 de 1995 en materia de la propiedad de los bienes baldíos, para concluir que de aquellos existen dos tipos: unos destinados a explotación económica agrícola y otros de conservación.

Así, con fundamento en el material probatorio, esto es la Resolución No. 2448 del 15 de octubre de 1953, por medio de la cual se adjudicó el baldío al anterior propietario del inmueble “Altamira” en la cual se le atribuyó la obligación de *“sembrar árboles propios para construcciones urbanas, en proporción no menor de diez (10) árboles propios para construcciones urbanas, en proporción no menor de diez (10) por cada hectárea de terreno adjudicado”*¹⁵ y la Licencia No. 836 – B del 3 de mayo de 1968, por medio de la cual el Ministerio de Agricultura autorizó al accionante el aprovechamiento de un bosque de diez (10) hectáreas en dicha propiedad, consideró que el predio del demandante cumplía una doble función, pues tenía autorizado un aprovechamiento pero éste era muy restringido, en la medida en que procuraba preservar la sostenibilidad de la Hoya Hidrográfica del Río Jamundí y asegurar el crecimiento y buen desarrollo de la vegetación.

En ese sentido, estimó que era claro que se trataba de *“un derecho a la propiedad que nació con limitaciones y al ser transferida al demandante específicamente hasta antes de la declaratoria de parque nacional natural, si bien podía explotarse, no era en forma absoluta”*¹⁶, situación que conocía el actor, por cuanto la licencia por él obtenida para la explotación del predio provino de una solicitud propia y en el certificado de tradición se indica expresamente que se trató de una adjudicación de baldíos.

¹⁵ Folio 739 del Cuaderno No. 1B del expediente.

¹⁶ Folio 740 del Cuaderno No. 1B del expediente.



Tal consideración, a juicio del Tribunal resulta importante, en tanto que *“si se llegare a declarar la nulidad y restablecimiento del derecho, el reconocimiento de perjuicios materiales se circunscribirá a la explotación autorizada por la administración y no al valor pleno del inmueble y su bosque”*¹⁷.

3.3. Prosiguió con el análisis de lo que la Sala de Consulta de esta Corporación explicó respecto del sistema de parques naturales nacionales, al hacer referencia al concepto del 29 de septiembre de 2005, de radiación número 1680, del cual fue ponente el doctor Luis Fernando Álvarez Jaramillo; del cual concluyó que la propiedad privada está prohibida en el mencionado sistema, a la vez que el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial tenía la obligación de preservar y adquirir todos los inmuebles que se hallaran inmersos en el área determinada como parque nacional.

3.4. Destacó que previo a la declaratoria del área como perteneciente al sistema de parques nacionales naturales, se había declarado la reserva forestal a través de la Resolución No. 9 de 1938, expedida por el Ministerio de la Economía Nacional, Departamento de Tierras y Aguas – Sección de Bosques. De ello dedujo que contrario a lo señalado en la demanda, el predio nunca estuvo exento de limitaciones de dominio y afectación por parte del Estado, pero hizo la salvedad que sólo con la declaratoria de parque nacional natural alcanzó una limitación absoluta. De ahí concluyó que se había vulnerado el núcleo esencial del derecho de propiedad del actor, naciendo en cabeza del Estado la obligación de adquirir el inmueble o expropiarlo.

3.5. Encontró probada la falsa motivación de los actos administrativos demandados en el hecho que la Administración actuó de forma contradictoria y arbitraria, pues procedió a adelantar ciertas actuaciones que llevaron al administrado a creer que se estaba en el proceso de adquisición del inmueble (solicitud de avalúo al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, visitas oculares para establecer la ubicación del inmueble dentro del parque, etc.), para luego insistir en que se debía agotar lo ya realizado y finalmente responderle que no contaba con el presupuesto para adquirir el predio. Por ello, encontró que se había generado confianza legítima en el demandante, *quien “en su buena fe siguió y esperó el avance de los trámites que le imponían, sin obtener el*

¹⁷ Folio 740 del Cuaderno No. 1B del expediente.



*objetivo, en cambio recibió la alteración de las reglas de juego, sin amparar las expectativas válidas que se había creado, basado en acciones prolongadas, en tanto la administración en cada uno de sus pronunciamientos le generaba la convicción de que le iban a comprar el inmueble. De una parte, le indica que debe cumplir los requerimientos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi para elaborar el avalúo, y posteriormente que antes debe analizar la necesidad de adquirir el inmueble, y superada esta etapa de estudios, vendría la orden de avalúo y la consecuente negociación*¹⁸.

3.6. En ese orden de ideas, consideró que existía la obligación de adquirir el inmueble por parte de la UAESPNN, la cual cuenta con recursos del Fondo Nacional Ambiental – FONAM, para adquisición de predios en nombre de la Nación, con cargo a la subcuenta del Sistema de Parque Nacionales Naturales, que hace parte de las subcuentas de la línea de financiación, recaudo y ejecución con destinación específica y que, en consecuencia, ante las falsas motivaciones de los actos enjuiciados, aquellos devienen nulos.

Mencionó que dichas decisiones han generado un sin número de perjuicios al accionante, de manera que, condenó a las entidades accionadas a pagarle el monto de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por concepto de daño moral, de acuerdo con las reglas creadas por la jurisprudencia.

3.7. En cuanto a los perjuicios materiales, evaluó el dictamen pericial aportado con la demanda que refiere que los daños comprenden hasta mayo de 2018 y equivalen a la suma de sesenta y dos millones trescientos sesenta y dos mil trescientos setenta y cuatro millones quinientos setenta y nueve mil setenta y tres pesos (\$62.374.579.073) y consideró que, pese a que el mismo no había sido objeto de tachas por las partes, no contaba con los elementos suficientes para ofrecer certeza sobre los valores del lucro cesante y daño emergente, debido a que la experticia se dedicó a hacer una descripción del sitio y a un inventario de los recursos naturales. Sin embargo, estimó que era evidente la existencia del daño, por lo que procedió a fijar el valor de la indemnización, en aplicación del artículo 16 de la Ley 446 de 1998, esto es, valorando la antigüedad en la adquisición del predio, su vocación rural, la imposibilidad jurídica y

¹⁸ Folio 747 del Cuaderno No. 1B del expediente.



física de detentar las atribuciones del derecho de dominio, de tal suerte que la reparación debía determinarse por el precio del inmueble convertido a capital.

Así, luego de referirse a la actualización del avalúo comercial del bien a partir del estudio efectuado por el Instituto Agustín Codazzi, indicó que, para el año 2011 el mismo se encontraba en la suma de treinta y tres millones trescientos cincuenta y cinco mil cincuenta y tres pesos (\$33.355.053), valor que reconoció como perjuicios materiales probados.

IV. EL RECURSO DE APELACIÓN

La **parte demandante** interpuso, oportunamente, recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, solicitando la revocatoria del numeral segundo de la parte resolutive, cuyos fundamentos se sintetizan así¹⁹:

4.1. Planteó tres (3) razones por las que se configura una “*violación indirecta a la ley sustancial por no valoración de [la] prueba pericial*”:

4.1.1. En primer lugar, señaló que el dictamen pericial fue efectuado por un perito ingeniero agrónomo con más de veinte (20) años de experiencia como planificador de créditos FINAGRO del sector agropecuario ante distintas entidades bancarias, quien realizó un examen claro, preciso y detallado de los perjuicios ocasionados al demandante. A lo que añadió que la prueba fue tramitada respetando el debido proceso y el derecho de defensa de los demandados.

4.1.2. Posteriormente, puso de presente la existencia de un error geográfico en las apreciaciones del Tribunal pues la Resolución No. 9 de 1938 hace referencia a la hoya hidrográfica de la ciudad de Cali y el predio objeto de esta acción se encuentra ubicado en la ciudad de Jamundí, tema que fue analizado de manera expresa por el perito en su dictamen, razón por la cual insistió en que la restricción del predio nació únicamente en el año 1968 y no antes.

¹⁹ Folios 761 a 767 del Cuaderno No. 1B del expediente .



4.1.3. Luego, hizo énfasis en que la prueba pericial estaba bien realizada y que daba cuenta de los verdaderos perjuicios sufridos y manifestó que no era adecuado haber ordenado el restablecimiento con base en el valor comercial del inmueble, pues tal suma no representa el daño emergente, como quiera que éste debe ser estimado con el monto de lo que ha tenido que invertir en la conservación de los árboles sembrados en su inmueble desde la fecha de creación del Parque Nacional Los Farallones de Cali hasta la fecha; y que tampoco comprendía el lucro cesante, que se representa en lo que ha dejado de percibir al no poder aprovechar forestalmente su predio.

Arguyó que la prueba pericial, de manera clara, precisa y detallada, definió que el valor del daño emergente se valoraba en cincuenta mil ciento once millones, setecientos treinta y ocho mil doscientos setenta pesos (\$50.111.738.270.00) y del lucro cesante correspondiente a doce mil doscientos sesenta y dos millones, ochocientos cuarenta mil ochocientos tres pesos (\$12.262.840.803.00).

4.2. Por último, alegó una “*violación directa a la ley sustancial art. 90 de la C.N*” debido a que considera muy baja la suma fijada por perjuicios morales, esto es, cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes (en adelante SMLMV) en la medida en que se trata de un daño sufrido hace más de cuarenta y siete (47) años, que, además, no se encuentra en el deber de soportar.

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

5.1. La **parte actora** presentó alegatos de conclusión en esta instancia, reiterando los argumentos del recurso de apelación interpuesto, haciendo especial énfasis en que el dictamen pericial del Ingeniero Agrónomo Humberto Blanco Rivera fue tramitado respetando el derecho de defensa y debido proceso de los demandados, pero aun así el Tribunal lo ignoró, en su opinión, de manera inexplicable²⁰.

5.2. El **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, solicitó negar las pretensiones del accionante y que se le exonerara de toda responsabilidad, mediante escrito en el que defendió la legalidad de los actos demandados, destacando que la declaratoria de reserva del parque fue registrada en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria

²⁰ Folios 17 a 27 del Cuaderno Principal.



y que fue expedido con base en la facultad del Estado de imponer limitaciones al ejercicio del derecho de dominio, mediante un acto administrativo de contenido general, impersonal y abstracto, resaltando que la propiedad privada es compatible con este tipo de áreas protegidas, por lo que no es posible afirmar que se trate de un acto dispositivo de dominio.

Finalmente, adujo que tanto esa entidad como el INCORA, actuaron conforme a derecho, realizando los procedimientos señalados en la Ley 2 de 1959, el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de la Protección al Medio Ambiente, el Decreto 622 de 1977 y las Resoluciones 092 y 282 de 1968²¹.

5.3. Por su parte, la **UAESPNN** alegó de conclusión manifestando que no era cierto que en la sentencia de primera instancia se haya vulnerado la ley sustancial al momento de valorar el dictamen pericial aportado por el demandante, toda vez que de conformidad con el artículo 107 de la Ley 99 de 1993, en los casos en que se adquieran bienes inmuebles relacionados con las áreas del Sistema de Parque Nacionales Naturales por expropiación o negociación directa, el precio debe ser fijado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, norma que es de orden público y por ende no puede ser objeto de transacción o renuncia.

De otra parte, en lo que respecta a la supuesta violación del artículo 90 de la Constitución Política, aseveró que la misma no se presenta, en la medida en que el daño sufrido por el actor no tiene la calificación de antijurídico, pues las limitaciones que se imponen al derecho de dominio son cargas que todos los ciudadanos colombianos tienen el deber jurídico de soportar, como una manifestación de la función ecológica de la propiedad, que en materia de Parque Nacionales Naturales se ve reflejado en la limitación de los usos establecidos para su conservación.

5.4. Las demás partes guardaron silencio.

VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

²¹ Folios 32 a 33 del Cuaderno Principal.



El representante del Ministerio Público delegado ante el Consejo de Estado guardó silencio.

VII. CONSIDERACIONES DE LA SALA

7.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 237 de la Constitución Política, 11, 34 y 36 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia- Ley 270 del 7 de marzo de 1996, 129 del Código Contencioso Administrativo- Decreto 01 de 1984 y 13 del Acuerdo 55 de 2003, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, el Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto.

7.2. Planteamiento

Teniendo en cuenta las argumentaciones de la sentencia recurrida, el recurso de alzada y las intervenciones de las entidades accionadas en sus respectivos escritos de alegaciones de conclusión, advierte la Sala que las partes concuerdan en la ilegalidad de los actos censurados. Entre tanto, discuten respecto al alcance del restablecimiento ordenado y el monto de los perjuicios materiales y morales que deben ser reconocidos al demandante por los daños que le fueron ocasionados por la emisión de las decisiones de la Administración.

Así, el primer punto en discusión es el relacionado con la idoneidad del peritaje practicado en el trámite de instancia, pues el recurrente sostiene que no existe alguna razón válida para no tenerlo en cuenta a efectos de definir la estimación del monto que se le debe reconocer por concepto de restablecimiento y reparación del daño que le fue ocasionado por las decisiones ilegales, máxime cuando, a su juicio dicho estudio fue elaborado por un experto en la materia y la prueba fue recaudada y tramitada respetando el debido proceso. Por su parte, el Tribunal es del criterio que dicho dictamen no podía ser evaluado, por cuanto no ofrecía suficiente certeza sobre los daños en atención a que en la experticia sólo se hizo un inventario de los recursos existentes en la zona, sin ningún tipo de fundamentación.



Discuten también respecto a la apreciación de los hechos, pues para el demandante: (i) no es cierto que su predio se ubique en la ciudad de Cali, toda vez que el mismo se localiza en la cuenca del Río Jamundí Guerrero y (ii) tampoco es cierto que éste tuviera alguna restricción en su explotación de manera previa a la declaratoria del Parque Nacional Natural Farallones de Cali. Sin embargo, para el *a quo*, la finca Altamira de propiedad del accionante, siempre tuvo limitaciones parciales al derecho de dominio, habida cuenta de que se encuentra en una zona de reserva forestal definida a través de la Resolución 9 del 3 de diciembre de 1938. Además, a partir de las condiciones dispuestas para la adjudicación del predio a través de la Resolución No. 2448 del 15 de octubre de 1953 y de las señaladas para la concesión de la Licencia No. 836 – B del 3 de mayo de 1968, concluyó que su aprovechamiento era muy restringido pues se procuraba preservar la sostenibilidad de la Hoya Hidrográfica del Río Jamundí y asegurar el crecimiento y buen desarrollo de la vegetación.

Hay igualmente controversia respecto del contenido del restablecimiento ordenado a favor del demandante, pues éste cuestiona que el valor comercial de la finca Altamira que le fue reconocido por ese concepto no comprendía el valor del daño emergente y el de lucro cesante. Entre tanto, para el Juzgador de Primera Instancia la tasación del mismo debía efectuarse con base en el avalúo comercial del inmueble del accionante, circunstancia que a juicio de la UAESPNN es ajustada a derecho, pues en virtud del artículo 107 de la Ley 99 de 1993, los precios para adquirir bienes en parques de reserva natural deben ser fijados por el Instituto Agustín Codazzi.

Finalmente, frente al daño moral, el demandante sostiene que la suma de cien salarios mínimos mensuales legales vigentes (100 smmlv), determinada por el Tribunal por ese concepto, desconocía el artículo 90 de la Carta Política, pues era mínima si se tiene a consideración que ha sufrido daños que se han prolongado por más de cuarenta y siete (47) años; mientras que, la UESPNN asegura que dicha disposición superior no fue vulnerada, en la medida que el perjuicio sufrido por el accionante no tenía la condición de antijurídico, si no que se trataba de una limitación que se encontraba en la obligación de soportar debido a la función ecológica de la propiedad.

7.2.1. De los reparos frente al peritaje



En este punto, se tendrá que definir si es idóneo el peritaje practicado en el trámite de instancia para definir el monto de los perjuicios materiales que el demandante alega haber sufrido con la expedición de los actos censurados, si éste reprocha que esa prueba debe ser valorada dado que fue elaborada por un experto reconocido en la materia y a que fue recaudada y tramitada con respeto al debido proceso.

7.2.1.1. A efectos de resolver lo anterior, lo que advierte la Sala es que la razón que condujo al *a quo* a desechar el peritaje rendido en el plenario no fue la idoneidad del experto que lo llevó a cabo y tampoco que hubiese fallas procesales que redundaran en el desconocimiento del debido proceso tales como irregularidades en el recaudo de esa experticia, pues inclusive el Tribunal reconoce que ninguna de las partes objetó la misma o solicitó su adición y aclaración.

Por el contrario, la razón por la que el *A quo* decidió apartarse de dicha prueba, fue porque a su juicio, la misma no ofrecía ningún soporte que le permitiera determinar con certeza cuál era el daño que fue el actor sufrió con la expedición de los actos censurados tal y como se evidencia enseguida :

“PERJUICIOS MATERIALES

Para soportar la pretensión se aportó un dictamen pericial que refiere que los perjuicios equivales hasta mayo de 2008 a la suma de \$62.374.579.073 pesos, opinión rendida por perito ingeniero agrónomo, experticia que estuvo a disposición de las partes sin ningún tipo de reparo, objeción o tachas, lo que permite al juzgador revisar su contenido a la luz del numeral sexto del artículo 237 del Código de Procedimiento Civil, que exige como cualidades el deber de ofrecer en el dictamen una relación detallada y precisa de los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de sus conclusiones, como también las investigaciones efectuadas.

Condiciones que contrastadas con el documento acompañado no superan el examen, en la medida que no se encuentran las razones para señalar el precio del lucro cesante y el daño emergente. En la experticia solamente se dedicó a hacer una descripción geográfica del sitio, un inventario de los recursos naturales, y llega de forma directa sin justificación anunciando que se hace de acuerdo a unas posibilidades de uso de la madera, para luego factorizar el área de terreno afectado por cifras que considera (Sic)²²

Ello significa que el recurrente no controvirtió las razones por las que el Tribunal denegó la posibilidad de valorar la prueba pericial practicada en el trámite de instancia, de manera que el cargo no tiene vocación de prosperidad tal y como fue planteado.

²² Visible a folio 751 del Cuaderno del Tribunal



Ahora, aún en gracia de discusión sobre el alcance de la presunta idoneidad del peritaje, lo cierto es que le asiste razón al Tribunal cuando afirma que el dictamen pericial no ofrece ningún fundamento que permita comprobar la veracidad de las afirmaciones que allí fueron planteadas, tal y como se verá enseguida:

7.2.1.2. Pues bien, lo primero que debe indicarse es que, a través de providencia del 15 de junio de 2007, el Tribunal accedió al decreto de un dictamen pericial pedido por la parte actora, con el fin de que fueran absueltos los siguientes interrogantes:

*“1.- Ubicación del predio denominado **ALTAMIRA***

2.- Cuenca y Microcuenca Hidrográfica a la cual tributa sus aguas el predio.

3.- Antigüedad de los recursos naturales sembrados por el propietario en el predio objeto de Inspección Judicial y dictamen pericial.

4.- Inventario total pormenorizado de los recursos naturales y su clasificación que se encuentran en el bosque del predio.

5.- Verificación de existencias dentro del bosque de recursos naturales en vía de extinción.

6.- Avalúo comercial del terreno y ambiental del bosque que en el predio se encuentra.

7.- Estimación razonada de los daños y perjuicios materiales incluidos el daño emergente y lucro cesante causados al propietario del predio por el incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7º de la Resolución No. 92 del quince (15) del mes de Julio de mil novecientos sesenta y ocho (1.968), aprobada con el Decreto No 282 del veintiséis (26) del mes de Agosto del mismo año, teniendo como base el avalúo comercial del terreno y ambiental del bosque que en el predio se encuentra, con la ayuda y estudio del avalúo realizado por el Ingeniero Forestal e Interprete Paisajístico Carlos González Rodríguez de fecha diecisiete (17) de septiembre de dos mil dos (2002)²³

Para la práctica de esa experticia se designó al Ingeniero Agrónomo Humberto Blanco Rivera quien tomó posesión del cargo el 6 de mayo de 2008. Posteriormente, a través de memorial del 17 de junio de ese año, el anotado técnico rindió el peritazgo.

En lo relevante en ese documento se dijo:

²³ Visible a folios 302 y 303 del Cuaderno del Tribunal



“3- ANTIGÜEDAD DE LOS RECURSOS NATURALES SEMBRADOS POR EL PROPIETARIO EN EL PREDIO OBJETO DE INSPECCIÓN JUDICIAL Y DICTÁMEN PERICIAL

El predio ALTAMIRA, fue adquirido por el señor ALFONSO VELASCO, en el año 1965, mediante Escritura Pública No 121, de la notaría única de Jamundí, desde ese año data la gran vocación del señor VELASCO, por el interés por la (Sic) preservación del medio ambiente y aún con recursos económicos, conservó el bosque natural que existía y empezó una REFORESTACIÓN, con especies propias del bosque nublado, principalmente con el árbol denominado CULEFIERRO, con sotobosque en el que se presentan LOS YARAUMOS, PLAMA BOBA, PUNTA DE LANZA LOMBRICERO, MORTIÑO BLANCO, BALSO BABOSO, DRAGO, GUADILLA, SAQUE MULA Y GUAYACANES. Por consiguiente hay árboles de CULEFIERRO de edad entre 30 a 60 años de antigüedad, teniendo en cuenta que el predio se adquirió en el año de 1965 y a pesar de que el predio fue incluido dentro del área del PARQUE NATURAL FARALLONES DE CALI, en el año 1968, se siguió con la siembra y cuidado de los recursos naturales de la finca ALTAMIRA.

Igualmente, mediante oficio No 711-05-2718-2005 de Noviembre 9 de 2002, la CVC, para el caso del predio ALTAMIRA, valora y reconoce el esfuerzo del señor ALFONSO VELASCO, para mantener bajo cubierta forestal esta fracción de territorio de 49 hac (21.5 en el área del parque los farallones y 27.5 en la franja amortiguadora) durante más de 40 años. Asimismo, reconoce el valor ambiental del predio, el cual fue dimensionado a través del estudio realizado por el Ingeniero Forestal CARLOS GONZALES RODRÍGUEZ.

4- INVENTARIO TOTAL POMENORIZADO DE LOS RECURSOS NATURALES Y SU CLASIFICACIÓN QUE SE ENCUENTRAN EL BOSQUE DEL PREDIO.

Como lo mencioné en la respuesta anterior el bosque está conformado por especies propias del Bosque nublado, caracterizada por especies propias de esta formación entre las que se da énfasis AL CULIFIERRO, con sotobosque en el que se presentan LOS YARUMOS, PALMA BOBCA, PUNTA DE LANZA, LOMBRICERO, MORTIÑO BLANCO, BALSO BABOSO, DRAGO, GUADUILLIA, SANQUE MULA, GUYACANES. La fauna de esta asociación es muy rica en especies de la avifauna, encontrándose entre aves, mamíferos y reptiles, especies como: gatillo de roca, águilas, guacharacas, mirla negra, torcaza morada collareja, paletones, venado, conejo, perro de monte, cusumbe solo, armadillo y ardillas. En cuanto al recurso AGUA, en el predio hay 10 nacimientos y se preservan las quebradas que recorren el predio que hacen parte de la cuenca del río JAMUNDI, pues ahí desembocan, quebradas como LAS HEBRAS, GUERRERO, LA CAMELIA etc, lo cuál ayudan (Sic) con una producción permanente del recurso hídrico para poblaciones de PUENTE VELEZ, GATO DE MONTE, POTRERITO, RÍO CLARO, SUN VILLAGE, HACIENDAS POTRERITOS, ACUEDUCTO DE CORALPEP Y ACUAVALLE, ALFAGUARRA.

5- VERIFICACIÓN DE EXISTENCIAS DENTRO DEL BOQUE DE RECURSOS NATURALES EN VÍA DE EXITINCIÓN

En la naturaleza existe la tendencia de EQUILIBRIO, entre MEDIO AMBIENTE, PLANTAS y ANIMALES que se adapten a ese medio. Todos estos factores son interdependientes, de tal forma que cualquier alteración en uno de ellos ocasiona cambios en los demás.



Se pudo constatar durante la visita ocular (adjunto fotos, que hay una Tala Indiscriminada del bosque por parte del peor depredador de los recursos naturales que es el ser humano, con el robo de los árboles se afecta la FAUNA, LAS FUENTES DE AGUA, EL SUELO ya que se incrementa la EROSIÓN en época de invierno, la OXIGENACIÓN DEL AIRE, ya que el bosque convierte el CO2 en Oxígeno. La especie más apetecida por los ladrones es la CULEFIERRO, ya que es una madera muy resistente y es utilizada por mineros artesanales de la zona como rieles y transportar el carbón de un sitio a otro, palancas y tucas para soporte de los socavones de las minas de carbón de PUENTE VELEZ.

6- AVALÚO COMERCIAL DEL TERRENO Y AMBIENTAL DEL BOSQUE EN EL PREDIO SE ENCUENTRA.

Teniendo en cuenta el estudio “VALORACIÓN DEL BOSQUE DE LOS PREDIOS ALTAMIRA Y LA ESPERANZA”, presentado por el Ingeniero Forestal y paisajista CARLOS GONZÁLEZ RODRÍGUEZ con fecha **Septiembre 17 de 2002, trabajo con los mismos parámetros, pero teniendo en cuenta que el área de la finca ALTAMIRA, es de 49 Hac.**

VALORACIÓN DE LOS RECURSOS:

Los recursos del predio deben ser cuantificados considerando aspectos comerciales y ambientales, además que la valoración ambiental es mucho más alta que la comercial, sin embargo, para efectos de agilizarla, solo se ha considerado un relación (Sic) del doble con respecto al costo comercial de los recursos.

VALORACIÓN COMERCIAL DEL BOSQUE:

Se hizo con base a la estimación económica de las especies comerciales que allí se han considerando con posibilidades de USO de la madera del bosque, la especie comercial más importante es el CULEFIERRO.

EXPLOTACIÓN DE LA MADERA DEL BOQUE

NOTA: Los cálculos los hago con base a **49 Hectáreas que tiene la finca ALTAMIRA, propiedad del señor ALFONSO VELASCO.**



1-Densidad del bosque, 250 árboles por Ha.	
2-Producción madera a razón de 3.000 Pulgadas por árbol 750.000 pulgadas/Ha	
3-Valor madera a razón de \$ 313/pulgada	\$ 234.684.346 /Ha
4-Valor producción del Bosque-predio ALTAMIRA- 49 Ha	\$ 11.499.539.954(1)

COSTOS DE SIEMBRA PARA ARBORIZACIÓN Y MANTENIMIENTO.

1-Arborización	49 Ha	\$ 1.768.636/Ha	\$ 86.663.164
2-Revegetalización	49 Ha	\$ 6.000.000/Ha	\$ 294.000.000
3-Mantenimiento en un (1) año.			
	49 Ha	\$ 642.453/Ha	\$ 31.480.197
4-Mantenimiento en 30 años			
	30 Años x	\$ 38.547.187	\$ 1.156.415.610
TOTAL			\$ 1.568.558.971(2)
VALOR AMBIENTAL DEL BOSQUE.			
Valor del Bosque			
		\$ 11.499.539.954 x 2.0	\$ 22.999.079.908 (3)

EXPLOTACIÓN DE LA MADERA DEL BOSQUE:

NOTA : Los cálculos los hago con base a **49 Hectáreas que tiene la finca ALTAMIRA** , propiedad del señor ALFONSO VELASCO.

1-Densidad del bosque, 250 árboles por Ha.	
2-Producción madera a razón de 3.000 Pulgadas por árbol 750.000 pulgadas/Ha	
3-Valor madera a razón de \$ 313/pulgada	\$ 234.684.346 /Ha
4-Valor producción del Bosque-predio ALTAMIRA- 49 Ha	\$ 11.499.539.954(1)

COSTOS DE SIEMBRA PARA ARBORIZACIÓN Y MANTENIMIENTO.

1-Arborización	49 Ha	\$ 1.768.636/Ha	\$ 86.663.164
2-Revegetalización	49 Ha	\$ 6.000.000/Ha	\$ 294.000.000
3-Mantenimiento en un (1) año.			
	49 Ha	\$ 642.453/Ha	\$ 31.480.197
4-Mantenimiento en 30 años			
	30 Años x	\$ 38.547.187	\$ 1.156.415.610
TOTAL			\$ 1.568.558.971(2)
VALOR AMBIENTAL DEL BOSQUE.			
Valor del Bosque			
		\$ 11.499.539.954 x 2.0	\$ 22.999.079.908 (3)

VALORACIÓN DEL RECURSO HIDRÍCO:



La valoración del recurso hídrico en el punto 5.2. del estudio el Ingeniero Forestal CARLOS GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, que el caudal en promedio de las aguas es de 0.5. lts/seg, lo cual arroja en conjunto un total de 50 lts/ seg de agua de manantial.

En los bosques se ha observado, que es mejor la protección del suelo y la regulación de las aguas y el volumen de absorción, infiltración y retención temporal se debe al colchón de hojas, ramas, raicillas y materia del bosque, que puede absorber hasta 250 mm de agua, lo que equivale a una capacidad superior a la intensidad de cualquier lluvia.

La conservación de este bosque en el predio ALTAMIRA, durante más de 30 años han (Sic) permitido que en él se conserve un recurso forestal que tiene un valor de \$36.067.178.833 (1+2+3).

LOS BENEFICIOS AMBIENTALES DEL MISMO SON DE GRAN VALOR POR QUE SI EL BOSQUE NO EXISTIERA, LOS DAÑOS ECOLÓGICOS Y AMBIENTALES A QUE ESTUVIERA SOMETIDO EL ENTORNO QUE TIENE QUE VER CON LA REGULACIÓN HIDROLÓGICA DE ESTE BOSQUES SERÍAN GRAVES Y EN ALGUNOS CASOS DAÑOS IRREVERSIBLES, LAS AFECTACIONES A LA POBLACIÓN Y A LA RED DE SERVICIOS PÚBLICOS SERÍAN COSTOSAS, SI EL BOSQUE NO EXISTIERA Y EJERCIERA LA ACCIÓN PROTECTORA.

7. ESTIMACIÓN RAZONADA DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS MATERIALES INCLUIDOS EL DAÑO EMERGENTE Y LUCRO CESANTE CAUSADOS AL PROPIETARIO POR EL INCUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 7 DE LA RESOLUCIÓN No. 92 DEL QUINCE (15) DEL MES DE JULIO DE 1968, APROBADA CON EL DECRETO No. 282 DEL 26 DE AGOSTO DEL MISMO AÑO, TENIENDO COMO BASE EL AVALÚO COMERCIAL DEL TERRENO Y AMBIENTAL DEL BOSQUE QUE EN EL PREDIO SE ENCUENTRA, CON LA AYUDA Y ESTUDIO DEL AVALÚO REALIZADO POR EL INGENIERO CARLOS GONZALEZ RODRÍGUEZ DE FECHA 17 DE SEPTIEMBRE DE 2002.

En el punto anterior, se calculó el valor del bosque y ambiental del predio ALTAMIRA, lo cual dio un valor total de \$36.067.178.833 a Septiembre de 2002, que al INDEXARLO a la fecha, a mayo de 2008 (Sic)

METODOLOGÍA:

Para el cálculo de la indemnización, hay que tener en cuenta el DAÑO EMERGENTE y el LUCRO CESANTE.

DAÑO EMERGENTE: Abarca la pérdida (Sic) misma de elementos patrimoniales, los desembolsos que hayan sido menester o que en el futuro sean necesarios y el advenimiento de pasivos causados por los hechos d ellos cuales trata de deducirse la responsabilidad.

LUCRO CESANTE: Expresión que indica todas las ganancias ciertas que han dejado de percibirse o que se recibirán luego, con el mismo fundamento de hecho.

El CÓDIGO CIVIL COLOMBIANO, Art 1614, Entiéndase por **DAÑO EMERGENTE**, el perjuicio o la pérdida que proviene de no haberse cumplido la obligación o de haberse cumplido imperfectamente, o de haberse retardado su cumplimiento; y por **LUCRO CESANTE**, la ganancia o provecho que deja de reportarse como



consecuencia de no haberse cumplido la obligación, o cumpliéndola imperfectamente, o retardando su cumplimiento.

Para el **DAÑO EMERGENTE** o actualización de los valores se tiene en cuenta la siguiente formula:

$$Va = K \frac{Pic(Final)}{Pic(Inicial)}$$

Va = VALOR ACTUALIZADO
Pic = PRECIO ÍNDICE CONSUMIDOR
IPC (inicial) = A SEPT DE 2.002 (134.64)
IPC (final) = A MAYO DE 2.008 (187.07)
K = CAPITAL O UTILIDAD

1- VALOR A PAGAR POR DAÑO EMERGENTE APLICANDO LA FORMULA ANTERIOR

$$VA = \$ 36.067.178.833 \times \frac{187.07}{134.64} = \$ 50.111.738.270 (1)$$

2-PARA EL LUCRO CESANTE SE APLICA LA SIGUIENTE FORMULA:

$$I = K \times i / 100 \times \text{No Meses}$$

I = Corrección Monetaria
i = Intereses 6.0% Anual = 0.5 % Mensual
Intereses de Sep/2.002 a Mayo/2.008 = 68 Meses
K = Capital

2-VALOR A PAGAR POR LUCRO CESANTE APLICANDO LA FORMULA ANTERIOR

$$I = \$ 36.067.178.833 \times 0.5 / 100 \times 68 \text{ meses} = \$ 12.262.840.803 (2)$$

RESUMEN:

A PAGAR POR DAÑO EMERGENTE \$50.111.738.270 Y POR LUCRO CESANTE \$12.262.840.803, PARA UN TOTAL DE INDEMNIZACIÓN DE



\$62.374.579.073 (0+1), A MAYO DE 2008, SON: SESENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL SETENTA Y TRES PESOS MCTE.²⁴ (Negrillas dentro del texto)

7.2.1.3. Visto lo anterior y el contenido del dictamen pericial en estudio, observa la Sala que lo dicho por el perito sobre la fuente del daño y la responsabilidad de la entidad demandada se encuentra enmarcado dentro del objeto de la prueba solicitada y decretada, debido a que lo que se pretende es demostrar la existencia de la afectación patrimonial que se alega y su relación con el acto demandando.

Ahora, para la realización de este el perito se pronunció respecto a: (i) la antigüedad de los recursos sembrados por el demandante en su predio, (ii) el inventario de los recursos existentes en el mismo, (iii) la verificación de especies en peligro de extinción, (iv) el avalúo comercial y ambiental y (v) la estimación razonada de los perjuicios materiales, de modo que la Sala hará referencia a cada uno de esos ítems:

A) Pues bien, en lo concerniente a la antigüedad de los recursos naturales sembrados en el predio objeto del dictamen, lo que se observa es que el perito se limitó a reiterar lo expuesto en la demanda, esto es, que el inmueble fue adquirido por el demandante en el año 1965 y que a partir de esa fecha se inició un proceso de reforestación, lo que ha llevado a que existan árboles de “culefiero” de entre treinta (30) a sesenta (60) años de antigüedad. Sin embargo, esa afirmación no se encuentra respaldada por algún estudio que permita inferir con certeza si esas especies arbóreas u otras se encuentran en ese lugar. Tampoco se indicó cuál fue el método empleado para determinar la edad de estos, es decir, si usó la datación por métodos de radiocarbono u otra técnica y mucho menos se arrimaron los resultados de esos estudios.

B) Respecto del inventario total y pormenorizado de los recursos naturales que se encuentra en la Finca Altamira, lo que se advierte es que el perito se limitó a enunciar de forma general las especies arbóreas existentes en la región y particularmente, en el bosque nublado en que éste se encuentra y enunció de la fauna que habita esa zona.

²⁴ Visible a folios 30 a 40 del Cuaderno de pruebas.



Por ende, es claro que no se llevó a cabo el aludido inventario de forma específica y en consecuencia, se desconoce cuál es la especie de fauna y flora que existe en el predio del demandante.

C) De otro lado, sobre la verificación respecto a la existencia de recursos naturales en vía de extinción dentro del bosque que hay en el predio de propiedad del demandante, lo que se observa es que dicho interrogante tampoco fue observado, pues el perito solo señaló que tala indiscriminada del bosque afectaba la fauna, las fuentes de agua y el suelo e incrementaba la erosión.

D) En cuanto a la valoración ambiental, comercial y del recurso hídrico del predio de propiedad del demandante, lo que se advierte es que la pericia se fundó en los parámetros definidos en el estudio denominado “*Valoración del bosque de los predios Altamira y la Esperanza*” que fue elaborado 17 de septiembre 2002, a solicitud del actor, por el Ingeniero Forestal y paisajista, Carlos González Rodríguez.

Ahora, en este último análisis, se indicó, sin ningún tipo de sustento, que para la tasación de los recursos se consideraba que la valoración ambiental era más alta que la comercial y que para “*agilizarla*” era dable entender que la primera implicaba el doble del costo comercial de los recursos. Dicha conclusión, fue asumida de forma idéntica en el estudio practicado por el ingeniero Blanco Rivera quien no expuso de forma razonada y técnica por qué era adecuado entender que el coste ambiental era el doble del comercial, por lo que es dable colegir que ese valor fue estimado arbitrariamente por el experto.

De otro lado, frente la valoración comercial del bosque en el dictamen, el perito describió las especies existentes en el predio de propiedad del demandante que podrían tener un uso maderero. No obstante, como se vio en el punto A) de esta providencia, no fue llevado a cabo un inventario total de los árboles que se encontraban en la finca Altamira y cuáles eran sus condiciones.

Así, se consideró, se insiste, sin ningún soporte, que dada la densidad del bosque, existían doscientos cincuenta (250) árboles por hectárea y que la producción de madera podría ser de setecientos cincuenta mil hectáreas (750.000 ha) por pulgada y



se expresó que el precio de la madera es de trescientos trece pesos por pulgada (\$ 313 / pulgada).

A su vez, los costos referidos para la arborización y mantenimiento tampoco estuvieron precedidos de ningún tipo de soporte de modo que no fue posible conocer exactamente cuánto dinero debió asumir el señor Velasco Pardo para esos efectos.

Tampoco pasa por alto la Sala, que una vez más, la base para los valores indicados en la pericia se extrajo de forma idéntica del estudio realizado por el señor Carlos González Rodríguez, en el que tampoco se soportaron las cifras allí señaladas.

En efecto, en el análisis aportado por el demandante, se indicó:

“6.1. VALORACIÓN COMERCIAL

Se hizo con base a la estimación económica de las especies comerciales que allí se considerando (Sic) las posibilidades de uso de la madera del bosque. La especie comercial (Sic) más importantes en los predios es El Culefiero.

6.2. EXPLOTACIÓN DE LA MADERA DEL BOSQUE AÑO 1998	
\$10.350.000.000	
1- Densidad del bosque	250 árboles por Ha.
2- Producción madera a razón de 3.000 pulgadas por árbol	750.000pulgadas /Ha.
3- Valor madera a razón de \$230/pulgada	\$172.500.000 /HA.
4- Valor de la producción del bosque 60 Has.	\$ 10.350.000.000



CARLOS GONZÁLEZ RODRÍGUEZ		
INGENIERO FORESTAL Y PAISAJISTA		
MATRICULA PROFESIONAL DEL MINISTERIO AGRICULTURA No 2914		
6.3. COSTOS DE SIEMBRA PARA ARBORIZACION Y MANTENIMIENTO \$ 1.341.800.000		
1- Arborización 60 Has	\$ 1.300.000/Ha.	\$ 78.000.000
2- Revegetalización 60 Has	\$ 6.000.000/Ha.	\$ 360.000.000
3- Mantenimiento durante 30 años 60 Has		\$ 850.000.000
4- Administración 60 Has		\$ 53.800.000
	SUB TOTAL	\$ 1.341.800.000

»25

Respecto a la valoración del recurso hídrico, en la experticia se dieron por ciertos los valores señalados para los caudales en el documento elaborado por el Ingeniero Gonzalez Rodríguez, ello sin hacer algún tipo de comprobación científica de los mismos.

E) Finalmente, se advierte que para la estimación razonada de los daños y perjuicios materiales, el perito tuvo en cuenta la suma que arrojó la valoración ambiental, comercial y del recurso hídrico en la finca Altamira, sin que como se vio en el punto anterior, la misma esté precedida de fundamentos técnicos o científicos.

Se agrega a lo dicho que no se detallaron que parámetros fueron tenidos para calcular el daño emergente y el lucro cesante, pues el experto designado se limitó a indicar cuál era la definición legal de acuerdo con lo establecido en el Código Civil, sin tener en cuenta algún medio probatorio que permitiera probar que efectivamente el demandante sufrió algún perjuicio económico con la expedición de los actos censurados.

7.2.1.3.1. Lo hasta aquí expuesto, da cuenta que, como lo sostuvo el Tribunal en la decisión recurrida, el dictamen pericial elaborado por el Ingeniero Agrónomo Humberto Blanco Rivera, ofrece muchas dudas acerca de las razones científicas allí vertidas,

²⁵ *Ibidem*



máxime cuando, se insiste, no consta algún soporte que permita justificar las sumas allí planteadas.

En este punto, la Sala pone de relieve que la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que la eficacia probatoria del dictamen de expertos requiere que: “(i) el perito informe de manera razonada lo que sepa de los hechos, según sus conocimientos especializados; (ii) el dictamen sea personal y contenga conceptos propios sobre las materias objeto de examen y no de otras personas, por autorizadas que sean, sin perjuicio de que pueda utilizar auxiliares o solicitar el concurso de otros técnicos, bajo su dirección y responsabilidad; (iii) el perito sea competente, es decir, un experto para el desempeño del cargo; (iv) no exista un motivo serio para dudar de su imparcialidad; (v) no se haya probado una objeción por error grave; (vi) el dictamen esté debidamente fundamentado y sus conclusiones sean claras, firmes y consecuencia de las razones expuestas; (vii) sus conclusiones sean conducentes en relación con el hecho a probar; (viii) se haya surtido la contradicción; (ix) no exista retracto del mismo por parte del perito; (x) otras pruebas no lo desvirtúen; (xi) sea claro, preciso y detallado, es decir, que dé cuenta de los exámenes, experimentos e investigaciones efectuadas²⁶.”²⁷

En sentido, es relevante indicar que esta Corporación manifestó en sentencia del 28 de agosto de 2019, que el Juez en virtud del principio de la sana crítica puede desligarse de lo dicho en una prueba pericial cuando la misma carezca de una fundamentación seria que sustente sus conclusiones; veamos:

“Cuando la prueba pericial evidencia tal grado de carencia de fundamentos serios que sustenten sus conclusiones, la facultad que le asiste a la Sala para valorar la comunidad probatoria recaudada de conformidad con las reglas de la sana crítica, le permite prescindir de tal experticia, según se desprende de lo preceptuado por los artículos 237 (numeral 6) y 241 -inciso primero- del Código de Procedimiento Civil, que dicen:

“Artículo 237. Práctica de la prueba. En la práctica de la peritación se procederá así:

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de febrero de 2013, exp. 27959, C.P. (E) Danilo Rojas Betancourth; sentencia de 21 de marzo de 2012, exp. 24250, C.P. Ruth Stella Correa Palacio; sentencia de 16 de abril de 2007, exp. AG-250002325000200200025-02, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de abril de 2021, expediente nro. 25000-23-26-000-2008-00105-01(48436). Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero.



“(...)”.

“6. El dictamen debe ser claro, preciso y detallado; en él se explicarán los exámenes, experimentos e investigaciones efectuados, lo mismo que los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de las conclusiones.”

“(...)”.

“Artículo 241. Apreciación del dictamen. Al apreciar el dictamen se tendrá en cuenta la firmeza, precisión y claridad de sus fundamentos, la competencia de los peritos y los demás elementos probatorios que obren en el proceso”.

Sólo al juez, en consecuencia, corresponde apreciar cuál es la fuerza de convicción que debe reconocerse al dictamen, sin que esté obligado a aceptarlo cuando no reúna los requisitos legalmente exigidos para su validez y eficacia. Una sujeción absoluta, inopinada y acrítica respecto de la pericia convertiría al juez en un autómatas y a los peritos en verdaderos decisores de la causa.”²⁸ (Subrayas de la Sala).

Bajo la anotada perspectiva, y en aplicación de las reglas que gobiernan la apreciación de las pruebas que se practican al interior de un proceso²⁹, y las específicas relacionadas con los dictámenes periciales³⁰, habida cuenta de que el concepto emitido no ofrece solidez, ni claridad en sus apreciaciones técnicas, era procedente que el Tribunal se apartara de lo que allí se encuentra contenido, de manera que, el cargo no tiene vocación de prosperidad.

7.2.2. Sobre el alcance de los hechos

7.2.2.1. Al respecto lo primero que se tendrá que definir es si el Tribunal en la sentencia recurrida indicó que el predio Altamira se encuentra en la jurisdicción del Municipio de Cali, y en consecuencia ello redundaría en la necesidad de revocar dicho fallo.

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”. Sentencia del 28 de agosto de 2019. Proceso radicado número: 250002326000200901007 01. Magistrado Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera.

²⁹ **Artículo 176. Apreciación de las pruebas.** Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos.

El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba”.

³⁰ **Artículo 232. Apreciación del dictamen.** El juez apreciará el dictamen de acuerdo con las reglas de la sana crítica, teniendo en cuenta la solidez, claridad, exhaustividad, precisión y calidad de sus fundamentos, la idoneidad del perito y su comportamiento en la audiencia, y las demás pruebas que obren en el proceso”.



Pues bien, de la revisión de la sentencia censurada lo que se advierte es que, contrario a lo afirmado por el demandante, para el Tribunal el citado bien inmueble se encuentra en el Municipio de Jamundí; veamos:

“RELACIÓN PROBATORIA PERTINENTE

(...)

2. Resolución No. 2484 del 15 de octubre de 1953, el Ministerio de Agricultura adjudicó al señor José Noel Rubio, a título de cultivador, el terreno baldío denominado Altamira, situado en el paraje Peña Negra corregimiento de Potrerito, Municipio de Jamundí (folios 32 a 34 Cuaderno Principal). Registrado en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos el 25 de Marzo de 1957, según se aprecia a folio 35 del mismo cuaderno.

(...)

DE LOS BIENES BALDIOS

Ahora bien, para la Sala es importante resaltar que el bien inmueble objeto de discusión denominado Altamira situado en el paraje Peña Negra, corregimiento de Potrerito, municipio de Jamundí, es un bien baldío, que fue adjudicado en los términos de la Ley 160 de 1994, mediante Resolución No. 2484 de 1953, al señor José Noel Rubio a título de cultivador

(...)

Luego entonces se advierte que la finca del demandante cumplía una doble función, bajo el entendido que si estaba autorizado para obtener un aprovechamiento, este era muy restringido en aras de preservar la sostenibilidad de la Hoya Hidrográfica del Río Jamundí y asegurar el crecimiento y buen desarrollo de la vegetación. Como bien se puede observar es un derecho a la propiedad que nació con limitaciones, y al ser transferida al demandante específicamente hasta antes de la declaratoria de parque nacional natural, si bien podía explotarse, no era en forma absoluta, condición que no es ajena al demandante, en tanto la licencia precede a una solicitud propia y el certificado de tradición indica que es una adjudicación de baldíos³¹ (Subrayas de la Sala).

Por ende, es claro que la premisa en la que se fundó el demandante no es cierta, de modo que el cargo no tiene vocación de prosperidad.

7.2.2.2. Por otro lado, se tendrá que establecer si el predio Altamira no tenía ninguna limitación al derecho de dominio con anterioridad al 15 de julio de 1968, momento en el que se reservó y declaró como Parque Nacional Natural a las zonas conocidas como Farallones de Cali, en el Departamento del Valle del Cauca y Puracé, y por ende ello implica la revocatoria de la providencia apelada.

³¹ Visible a folios 728 a 740 del Cuaderno del Tribunal.



Resolver dicho interrogante impone referirse a los medios probatorios con los que el Tribunal dio por acreditado que el anotado inmueble sí contaba con restricciones con anterioridad a esa fecha:

A) Por medio de Resolución 9 de 1938, el extinto Ministerio de la Economía Nacional, Departamento de Tierras y Aguas Sección de Bosques, estableció la Zona de Reserva Forestal En el Municipio de Cali, considerando lo que se pasa a exponer:

“CONSIDERANDO:

Que, dadas las informaciones que existen en el Ministerio, sobre el grave problema de despoblación forestal, por la incontrolada tala de bosques en la zona de la hoya hidrográfica del Río Cali, se designó una comisión de Inspectores de Bosques Nacionales, para que hiciera un estudio sobre el terreno.

Que los comisionados ya realizaron el trabajo que se les encomendó y de ese estudio y de las demás informaciones que tiene el Ministerio resulta: Que la tala incontrolable de bosques en la referida zona está causando serios perjuicios, por la disminución del caudal de las aguas del Río Cali.

Que es conveniente tomar las medidas necesarias para evitar que se agrave el mal de que se viene hablando; y entre ellas está la aconsejada por los comisionados del Ministerio, consistentes en una reserva forestal; y

Que las Leyes 200 de 1.936 y 135 de 1.938 autorizan y ordenan al Gobierno tomar medidas para evitar estos males anotados”

En consecuencia, en el artículo primero de ese acto se resolvió:

“ARTICULO PRIMERO: *Para la conservación y regularización de las aguas del río Cali, declárense reservados los bosques que aun existan 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 en dirección Norte por el filo de esta Cordillera hasta el punto donde se corta la carretera de Cali al mar, y de aquí se sigue por el filo de la Cordillera que sirve de divisoria de las aguas de los río Cali y Aguacatal, hasta el punto denominado “La Legua” de aquí se sigue por el antiguo camino de herradura de Cali a Dagua, en longitud de diez (10 Kilómetros) de aquí una línea recta a loma 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 sur de los farallones, en la cordillera Occidental de los Andes, que es el punto de partida.”*

Así, es claro que dicha disposición tenía por objeto detener la tala indiscriminada de árboles en la hoya hidrográfica del Río Cali, circunstancia por la que se resolvió declararla un área de reserva forestal. No obstante, de las demás pruebas obrantes



en el expediente, particularmente, de lo dicho en el dictamen pericial elaborado en el trámite de instancia, lo que se advierte es que el predio Altamira no se encuentra en dicha hoya sino en la del Río Jamundí – Guerrero, de modo que no le eran aplicables dichas previsiones.

Sobre el particular, en la prueba pericial se expuso:

“2. CUENCA Y MICROCUENCA HIDROGRÁFICA A LA CUAL TRIBUTA SUS AGUAS EL PREDIO

(...)

Particularmente en el predio ALTAMIRA, cuenta con 10 nacimientos de agua, y diferentes quebradas que la recorren como son: Quebrada Las Hebras, Quebrada Guerrero, Quebrada La Camelia y otras menos importantes etc, es decir el recurso hídrico regulado como consecuencia de la conservación de los bosques, sirve como abastecimiento de poblaciones como: Puente Vélez, Gato de Monte, Potrerito, Río Claro, Sun Village y Haciendas de Potrerito, Alfaguara. Al mismo tiempo la regulación del agua que se hace dentro de este predio es considerable toda vez que se encuentra en las cuencas receptoras de ríos de importancia para el municipio de Jamundí y los acueductos de Coralpep y de agua de Jamundí o Acuavalle, que aprovechan el agua para las poblaciones y actividades rurales y urbanas de Jamundí.

EL PREDIO ALTAMIRA ESTÁ DENTRO DEL PARQUE NATURAL DE LOS FARALLONES DE CALI, PERO NO ESTA, DENTRO DE LA CUENCA DEL RÍO CALI, MELÉNDEZ, LILI, PANCE ECT, SINO QUE AS (Sic) PARTE DE LA CUENCA DEL RÍO JAMUNDÍ – GUERRERO³²

A su vez, las entidades demandadas tampoco allegaron ningún elemento material probatorio que permitiera inferir que el mismo sí se encontraba en la Hoya Hidrográfica del Río Cali.

B) Por otro lado, respecto a las demás pruebas con las que el Tribunal definió que el predio Altamira sí contaba con restricciones para su explotación anteriores al año 1968, se observa que a través de Resolución del 25 de marzo de 1957, el entonces Ministerio de Agricultura Colombiano, adjudicó el bien al señor José Noel Rubio, bajo las siguientes condiciones:

“Tercero. - Dentro del término de un (1) año, contado a partir de la fecha de notificación de la presente Resolución, el adjudicatario o sus sucesores deberán sembrar árboles propios para construcciones urbanas, en proporción no menos de diez (10) por cada hectárea de terreno adjudicado. El incumplimiento de esta

³² Visible a folio 814 del Cuaderno del Tribunal.



obligación les acarreará una multa de cinco pesos (\$5.00) por cada árbol que dejaren de sembrar y deberá cumplir con la misma obligación dentro de nuevo término que se les señale.”

Posteriormente, una vez transferido el inmueble al demandante en el año 1965, éste solicitó un permiso de aprovechamiento forestal, que fue concedido por el Ministerio de Agricultura, a través de la Licencia No. 836-b. En la parte considerativa de ese instrumento se dijo:

“ Forestal de la Zona Agropecuaria del Valle del cual existen los siguientes datos: que el aprovechamiento se hará por el sistema de corta selectiva; que el bosque tienen un promedio de unos 140 aprovechables por hras, y que el volumen total aprovechable en el área solicitada es de 1.596, pudiéndose dar el aprovechamiento en un 25 % ósea la cantidad de 399 para pulpa; no voltear árboles cuyo diámetro a la altura de 1.30 mts, sea inferior a 0.40 mts, hacer solares alrededor de los árboles jóvenes para asegurar su crecimiento y buen desarrollo, no causar daño a la vegetación joven con la corta, construir un semillero con el fin de obtener plántulas y otros maderables que se adapten bien en la región, con el fin de sembrar 10 o más por cada árbol volteado.”³³

Igualmente, se advierte que esas recomendaciones fueron acogidas en la parte resolutive de ese acto administrativo.

Así, la Sala no comparte la afirmación del Tribunal en la sentencia recurrida, pues si bien, en el acto de adjudicación del inmueble se establecieron unas obligaciones a cargo del beneficiario y a su vez, en el permiso de aprovechamiento forestal, se indicó la forma en que debía llevarse a cabo la tala de árboles, ello de modo alguno podía entenderse como una restricción del derecho de dominio del demandante respecto de la finca Altamira.

Ello es así pues dichas condiciones no incidieron en ninguno de los atributos de la propiedad que el actor detentaba sobre ese bien. En efecto, no desconoció el *ius utendi* pues el señor Velasco Pardo podía aprovecharlo dentro de los parámetros fijados en el aludido permiso ambiental, tampoco se observa alguna incidencia en el *ius fruendi* pues el accionante estaba habilitado a acceder a los productos que se derivaban de

³³ Visible a folio 37 del Cuaderno del Tribunal.

su explotación y finalmente, no se afectó su derecho de disposición, pues no se le prohibió traspasarlo³⁴.

En tal contexto, es claro para la Sala que asiste razón al accionante cuando sostiene que no es cierto que sobre su inmueble existiera una limitación anterior a la expedición de la Resolución 92 del 15 de Julio de 1968, pues fue a partir de esta que se le impidió vender su inmueble a terceros y la realización de alguna actividad productiva en el mismo.

Como prueba de lo anterior, en el artículo quinto de ese acto, se ordenó:

“ARTÍCULO QUINTO. – Prohíbese dentro de las áreas alinderadas en el Artículo Primero 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”

Sin embargo, pese a que el cargo tiene vocación de prosperidad, se advierte que ello no lleva a modificar la decisión controvertida, dado que, como se verá en el siguiente

³⁴ Frente a los atributos de la propiedad, resulta relevante lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia C-133 del 25 de febrero de 2009, dijo:

“10. La doctrina jurídica ha considerado que el derecho de propiedad comprende tres elementos, que son el uso (usus), el goce o disfrute (fructus) y la disposición. Esta Corporación señaló a través de la Sentencia C- 189 de 2006, las características del derecho de propiedad privada de la siguiente manera: “ Al derecho de propiedad se le atribuyen varias características, entre las cuales, se pueden destacar las siguientes: (i) Es un **derecho pleno** porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; (ii) Es un **derecho exclusivo** en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio; (iii) **Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio, y además, no se extingue - en principio- por su falta de uso**; (iv) Es un **derecho autónomo** al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal; (v) Es un **derecho irrevocable**, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, y finalmente; (vi) Es un **derecho real** teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas.

En cuanto a sus atribuciones, las mismas persisten desde el derecho romano³⁴ y se resumen en los actos materiales y jurídicos que permiten a su titular el aprovechamiento de su derecho, en concreto, a través de los beneficios del uso, el fruto y la disposición. En cuanto al primero, reconocido como el **ius utendi**, se limita a consagrar la facultad que le asiste al propietario de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir. Por su parte, el segundo, que recibe el nombre de **ius fruendi o fructus**, se manifiesta en la posibilidad del dueño de recoger todos los productos que acceden o se derivan de su explotación. Finalmente, el tercero, que se denomina **ius abutendi**, consiste en el reconocimiento de todas aquellas facultades jurídicas que se pueden realizar por el propietario y que se traducen en actos de disposición o enajenación sobre la titularidad del bien.” (Negrilla expresa)” (Subrayas de la Sala, negrillas dentro del texto)



acápites, pese a que el Tribunal consideró que el bien tenía limitaciones anteriores a 1968, para la tasación del restablecimiento y de los perjuicios únicamente dio relevancia a su limitación a partir de la creación del Parque Nacional Natural Farallones de Cali, pues aseguró que con la emisión de la Resolución 92 de 1968, el demandante se vio imposibilidad de ejercer el dominio de su inmueble.

7.2.3. De la controversia sobre el contenido de la reparación

En este punto, se tendrá que establecer si en la providencia recurrida se incurrió en un error al reconocer a título de restablecimiento el valor comercial del inmueble denominado Altamaría, si el recurrente alega que en dicho concepto no se puede incluir el daño emergente ni el lucro cesante. En caso de que la respuesta a dicho interrogante sea afirmativa, tendrá que definirse si ello da lugar a revocar la decisión apelada.

7.2.3.1. Con miras a resolver dicho interrogante, es menester aludir a la diferencia entre restablecimiento y reparación.

Así las cosas, frente a la primera noción es pertinente señalar que el CCA contempla una serie de instrumentos o acciones a través de las cuales las personas pueden someter a control judicial la actuación de la administración pública, expresada en actos administrativos, hechos, operaciones, omisiones y contratos administrativos. Así, tratándose de cuestionar la validez de actos administrativos, estableció concretamente dos tipos de acciones, la de simple nulidad y la de nulidad y restablecimiento del derecho, de la que nos ocuparemos a continuación, habida cuenta que fue la que dio lugar al presente proceso.

En lo concerniente a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el artículo 85 *ibidem* definió la posibilidad de que toda persona que se crea lesionada en su interés particular y concreto amparado en una norma jurídica con ocasión de un acto administrativo solicite ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, además de su anulación, el restablecimiento del derecho conculcado o menoscabado por aquel.



Por ende, las órdenes que accedan a las pretensiones de restablecimiento del derecho sólo son procedentes una vez se defina la invalidez del acto demandado, pues un mandamiento en ese sentido es una consecuencia inexorable de la declaración de ilegalidad siempre que así se encuentre acreditado.³⁵

Así, una vez se haya acreditado dicha circunstancia, el Juez deberá ordenar como restablecimiento que las cosas se retrotraigan al estado anterior al que se encontraban antes de que se profiriera el acto administrativo enjuiciado; es decir, el *status quo ante*, como si no hubiese sido proferido el acto que ha sido retirado del ordenamiento jurídico, desde el momento de su expedición hasta que se profiera sentencia definitiva, siempre que ello sea posible³⁶.

Cuando no sea viable, es decir, en el evento en el cual el restablecimiento en los términos atrás anotados no sea factible, lo que ha definido la jurisprudencia es una fórmula indemnizatoria, dado que son las circunstancias ajenas a la voluntad del accionante las que generan la imposibilidad de que se estime la pretensión de restablecimiento propiamente dicha.

Por otro lado, en cuanto a la segunda noción, es importante señalar que, en el marco de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, también es posible solicitar la reparación del daño que se estime tenga como causa el acto administrativo que fue declarado nulo³⁷.

Ahora, para que sea procedente el reconocimiento de dicha reparación, es indispensable que la parte actora acredite haber sufrido un perjuicio como consecuencia del acto administrativo cuya presunción de legalidad ha quedado desvirtuada.

³⁵ En este sentido puede consultarse la sentencia proferida por esta Sección el 21 de mayo de 2021, expediente 25000 2341 000 2013 00439 01. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.

³⁶ Desde la perspectiva etimológica, restablecimiento hace referencia a la "acción y efecto de restablecer o restablecerse", y 'restablecer' significa "volver a establecer algo o ponerlo en el estado que antes tenía".

³⁷ **“Artículo 85. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.** *Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una Obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pagó indebidamente.*” (Subrayas de la Sala)

Asimismo, es pertinente indicar que la jurisprudencia y la doctrina ha reconocido que, entre otros, los perjuicios pueden ser materiales, los inmateriales y los relativos a la vida en relación³⁸.

En lo relevante, debe indicarse en cuanto a los perjuicios materiales, la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que estos comprenden el daño emergente y el lucro cesante. Al respecto, en sentencia del 30 de abril de 2014, la Sección Tercera de esta Corporación manifestó:

“En relación con el daño emergente y su diferencia con el lucro cesante –el cual sí fue reconocido por el a-quo en la sentencia objeto de la presente alzada–, esta Sala en reciente pronunciamiento³⁹ sostuvo –se destaca–:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido los perjuicios materiales en dos modalidades, a saber: (i) daño emergente y (ii) lucro cesante; lo que supone que ambas modalidades refieren a situaciones distintas, cuyas nociones se hallan consagradas en el artículo 1614 del Código Civil, a cuyo tenor:

Entiéndese por daño emergente el perjuicio o la pérdida que proviene de no haberse cumplido la obligación o de haberse cumplido imperfectamente, o de haberse retardado su cumplimiento; y por lucro cesante, la ganancia o provecho que deja de reportarse a consecuencia de no haberse cumplido la obligación, o cumpliéndola imperfectamente, o retardado su cumplimiento

(i). En ese orden de ideas, el daño emergente corresponde a una pérdida patrimonial sufrida con la consiguiente necesidad —para el afectado— de efectuar un desembolso si lo que quiere es recuperar aquello que se ha perdido. El daño emergente necesariamente determina que algún bien económico salió o saldrá del patrimonio de la víctima como consecuencia principalísima del hecho dañoso, es decir, debe existir una relación directa de causalidad entre este y el detrimento o disminución patrimonial que se alega.

(ii). Por su parte, el lucro cesante corresponde a la ganancia frustrada a todo bien económico que, si los acontecimientos hubieran seguido su curso normal, habría ingresado o lo haría en el futuro al patrimonio de la víctima. Sin embargo, vale señalar que este perjuicio corresponde a una consecuencia accesoria del hecho dañoso, por cuanto no es causada de manera directa con su ocurrencia sino que está sujeta a la condición de que se afecte la percepción de un ingreso, lo cual puede que ocurra en algunos casos, sin que ello implique que pueda predicarse categóricamente como una consecuencia necesaria.” (Subrayas de la Sala, negrillas dentro del texto).

³⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección “B”. Sentencia del 30 de abril de 2014. Proceso radicado número: 18001 23 31 000 1999 0153 01. Consejera Ponente: Stella Conto Díaz Del Castillo.

³⁹ Sentencia del 29 de julio de 2013, exp. 21564, C. P. Ramiro pazos Guerrero



7.2.3.2. Teniendo en cuenta las anteriores precisiones, es pertinente traer nuevamente a colación lo expuesto en este punto en la parte resolutive de la sentencia de primera instancia:

“2. Como restablecimiento del derecho CONDENAR a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES a pagar a favor del señor ALFONSO HEBERTO VELASCO PARDO:

a. Por perjuicios materiales la suma de treinta y tres millones trescientos cincuenta y cinco mil cincuenta y tres pesos m/cte (\$33.355.053)”⁴⁰

Ahora, el reconocimiento de dicho valor se hizo a partir del siguiente razonamiento expuesto en la parte considerativa de la providencia censurada, en el que, valga señalar, se tuvo como punto de partida, el momento en que efectivamente se restringió el derecho de dominio del demandante, esto es, la declaratoria del parque nacional natural farallones de Cali en el año 1968; veamos:

“No obstante, para la Sala es evidente la existencia del daño, en punto a la limitación consecucional de la declaratoria del predio en zona de parque natural tiene más restricciones que en la que estaba delimitada como reserva forestal. Reparación que al fallar la opinión del experto se hará conforme a lo estipulado en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, consolidar el perjuicio, que se valorará de acuerdo con los principios de reparación integral, equidad y criterios técnicos actuariales.

Para consolidar el perjuicio en los términos anteriores, es menester señalar, la antigüedad en la adquisición del predio, su vocación rural, estableciendo como daño, la imposibilidad jurídica y física de detentar las atribuciones del derecho de dominio, esto es, el iusabutendi y iusufruenti que ya estaban restringidos por su condición de reserva forestal, contenido en la Carta Política y en el código civil artículo 655, esto significa que la reparación reconocida se determinará por el precio del inmueble convertido en capital

De conformidad con los valores catastrales mostrados en el proceso folios 1-6 del cuaderno No. 2, documentos demandados del Instituto Geográfico Agustín Codazzi que no fueron desconocidos ni redargüidos de falsos, se asume su conocimiento, en punto lo que ello consigna.

Para la actualización del avalúo comercial primero habrá que calcular el avalúo comercial del predio desde el año 2004 hasta el año 2011 teniendo en cuenta lo consagrado en el artículo 6 de la Ley 242 de 1995, que refiere: “Ajuste anual de la base. El valor de los avalúos catastrales se reajustarán anualmente a partir del 1º de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno Nacional previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). El porcentaje de este incremento no podrá ser superior a la meta de inflación para el año en que se define el incremento

⁴⁰ Visible a folio 755 del Cuaderno del Tribunal



AVALÚO CATASTRAL		
AÑO	IPC	VALOR
2003		13.579.000
2004	6,49%	14.460.277
2005	5,50%	15.255.592
2006	4,85%	15.995.489
2007	4,48%	16.712.086
2008	5,69%	17.663.004
2009	7,67%	19.017.757
2010	2,00%	19.398.112
2011	3,17%	20.013.032

Ahora bien, partiendo del avalúo catastral del año 2011 por valor de \$20.013.032, se determinara el respectivo avalúo comercial por el mismo año, en virtud del artículo 24 de la Ley 1450 de 2011, que indica:

“(…)

PARÁGRAFO. El avalúo catastral de los bienes inmuebles fijado para los procesos de formación y actualización catastral a que se refiere este artículo, no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60 %) de su valor comercio”

Por lo anterior, se aplicará la siguiente fórmula matemática a fin de establecer el valor comercial del predio:

AVALÚO COMERCIAL = $\frac{\text{avalúo catastral} \times 100\%}{60\%}$
AVALÚO COMERCIAL = $\frac{\$20.013.032 \times 100\%}{60\%}$
AVALÚO COMERCIAL = \$33.355.053

Por lo expuesto, se tiene que el valor del avalúo comercial del predio para el año 2011 se encuentra en la suma de \$33.355.035, valor que se reconocerá como perjuicios materiales probados⁴¹ (Subrayas de la Sala).

7.2.3.2.1. Ahora, a efectos de determinar si la orden del Tribunal se enmarca en la noción de restablecimiento o reparación, vale la pena traer nuevamente a colación el contenido del oficio No. UP-CJU 004067 del 6 de septiembre de 2001, demandado, que es del siguiente tenor:

“Dando respuesta a su Oficio enviado en la fecha arriba señalada nos permitimos informarle lo siguiente:

Mediante Decreto No. 282 del 26 de agosto de 1968, el Ministerio de Agricultura aprobó la Resolución No. 092 de julio 15 de 1968 de la Junta Directiva del INCORA,

⁴¹ Visible a folios 752 a 754 del Cuaderno del Tribunal



por la cual se reservó y declaró como Parque Nacional Natural el área de los Farallones de Cali, en el departamento del Valle del Cauca y Puracé, en los departamentos del Cauca y Huila, con el fin de preservar, la flora, la fauna, el caudal de los lagos y ríos, etc, dentro de un área aproximada de quince mil hectáreas (15.000 Has).

En consecuencia, una vez declarado por la administración un área como Parque Nacional Natural, dentro de sus límites pueden quedar incluidos bienes de uso público, bienes baldíos, bienes fiscales, bienes de propiedad privada individual o colectiva quedando, éstos, afectos al cumplimiento de las finalidades de conservación, perpetuación y protección previstas en el art. 328 del Código Nacional de Recursos Naturales.

Así, tenemos que existe una afectación que recae sobre éstos bienes, cuando quedan incluidos dentro del área del Sistema y su uso solo puede ser aquel que persiga las finalidades de conservación, perpetuación y protección.

Esta afectación no quiere decir apropiación por parte de la administración, aquella no es constitutiva de un derecho de propiedad a favor del Estado, solo existe una afectación al dominio privado por motivos de interés general.

La destinación específica que se le da a las áreas del Sistema para fines de conservación, restauración y protección, circunscribe el uso que se pueda ejercer sobre los mismos bienes del mismo. La afectación de la que venimos hablando no implica el desconocimiento de derechos adquiridos por los particulares. En efecto, existen personas con derechos adquiridos, es decir, propietarios de predios o mejoras que hayan quedado incluidas al momento de la declaración de un área, que tienen un derecho de propiedad que debe ser reconocido por Estado, ya sea a través de negociación directa o de expropiación, previa indemnización.

En este contexto, la UASPNN tuvo conocimiento de la oferta de venta realizada por usted, como propietario de un inmueble ubicado al interior del área del PNN Farallones de Cali sobre el predio denominado "Altamira" ubicado en el paraie Peñagrande corregimiento de Poterito, Municipio de Jamundí.

En respuesta a su ofrecimiento, la Dirección Territorial Suroccidente mediante oficio No. UP-DTSO 446 de julio 4 de 2001, le informó que, para surtir el trámite de oferta de venta de un predio se debía realizar una inclusión de la partida correspondiente a la tarifa que cobra el IGAC, para efectuar el avalúo de los predios ubicados al interior de las áreas del Sistema de Parque Nacionales Naturales; así como también para surtir el procedimiento establecido en la Resolución No. 726 de 11 de diciembre de 1997 para la adquisición de bienes inmuebles ubicados al interior de las áreas del Sistema, Resolución que se expidió en virtud de las funciones delegadas al Director General en el sentido de adquirir en nombre de la Nación, mediante negociación directa o expropiación, bienes para el Sistema de Parques Nacionales Naturales siempre y cuando existieran los recursos económicos necesarios que le permitieran a la UAESPNN, a través de su Director General, la adquisición de predios.

Por lo anterior, y atendiendo a la obligación que se le señalaba al Jefe de programa del Parque Nacional Natural Farallones de Cali, mediante telegrama de 03 de abril de 1997 emitido por el Juez Primero Penal Municipal de Jamundí, en virtud de la acción de tutela instaurada por el Señor Alfonso Velasco, en la cual solicitó se le tutelara el derecho a la información, y se impone a la administración la obligación de entregar toda la información de manera, concreta y suficiente sobre los puntos que habían objeto de derecho de petición, la Dirección Territorial Suroccidente emitió



el oficio No. PNN – FAR – 01391-97 de fecha 14 de julio de 1997, en el cual se le informó el procedimiento a seguir para el ofrecimiento de predios ubicados al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales según lo establecido en la mencionada Resolución.

Ahora bien, si bien es cierto que la UAESPNN cuenta con una Resolución por la cual se adopta un manual interno para la adquisición de bienes inmuebles, no es menos cierto que para la adquisición de predios de propiedad privada ubicados al interior de las áreas que integran el Sistema, se debe contar con un presupuesto anual que permita destinar determinado monto a la compra de predios, estableciendo su avalúo por parte de la autoridad competente.

Debido a que es necesaria la disposición presupuestal como inicio para poder ejecutar la política de la UAESPNN hacia el saneamiento de las tierras ubicadas al interior de las áreas del Sistema, nos permitimos reiterarle que ante su ofrecimiento de venta, desafortunadamente, y debido a la crisis fiscal por la que atraviesa el Estado, que ha llevado a la realización de diferentes recortes fiscales, no ha sido posible la asignación de partidas para la adquisición de tierras dentro del presupuesto para la vigencia fiscal presente.

Por lo anterior, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales - UAESPNN-, no ha podido dar inicio a las negociaciones directas para la adquisición de predios privados ubicados al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales que no sean ofrecidos, pues estaríamos incurriendo en crear falsas expectativas para los oferentes y carecemos, como quedó dicho anteriormente, del respaldo presupuestal

*Esperamos poder contar, en una vigencia futura, con el presupuesto que nos permita adquirir para el Sistema todos los predios que se encuentran ubicados al interior de los Parques Nacionales Naturales y dar inicio al trámite correspondiente de adquisición de predios.*⁴² (Subrayas de la Sala)

Dicha decisión fue confirmada por la UAESPNN en el Auto No. 008 del 29 de abril de 2002 y la Resolución No. 120 del 29 de mayo de 2002.

En ese orden, es claro que en la condena objeto de controversia, el Tribunal confundió las nociones de restablecimiento y reparación. En efecto, aunque se indicó que la suma allí determinada sería otorgada al señor Velasco Pardo como restablecimiento, en realidad buscaba compensar la pérdida patrimonial que, a su juicio, el demandante sufrió debido a la emisión de los actos cuestionados. Por lo tanto, realmente dicha condena se enmarcó dentro del concepto de reparación.

Sin embargo y pese a que al demandante le asiste razón cuando afirma que dicha condena no tiene la condición de restablecimiento, sino de reparación, ello no es suficiente para revocar la sentencia de primera instancia y en consecuencia, reconocer

⁴² Visible a folios 3 a 5 del Cuaderno número 1



los valores de daño emergente y lucro cesante que fueron pedidos en la demanda. Lo anterior, como quiera que dichos perjuicios no fueron probados, dado que en el informe pericial del ingeniero Humberto Blanco Rivera, que se utilizó como base para esos efectos, no se presentaron los fundamentos técnicos de las cifras allí mencionadas, tal y como quedó en evidencia en el numeral 7.2.1. de esta sentencia.

7.4.4. De la controversia sobre el perjuicio moral.

7.4.4.1. La Sala tendrá que establecer si es insuficiente la suma de cien salarios mínimos mensuales legales vigentes (100 smmlv), que el Tribunal reconoció al demandante por concepto de perjuicio moral, si éste alega que ese no se corresponde con los verdaderos perjuicios de esa índole al no haber podido ejercer la propiedad sobre el predio Altamira, por más de cuarenta y siete (47) años.

Resolver ese interrogante, impone aludir a la definición de esa clase de perjuicios. En ese orden, debe señalarse que la Sección Tercera de esta Corporación, en sentencia del 23 de abril de 2021, indicó:

“La Sección Tercera de la Corporación⁴³ sintetizó el concepto de daño moral en aquel que se encuentra compuesto por el dolor, la aflicción y, en general, por los sentimientos de desesperación, congoja, desasosiego, temor y zozobra, entre otros, que invaden a la víctima directa o indirecta de un daño antijurídico, individual o colectivo.

La tasación de este perjuicio, de carácter inmaterial, dada su especial naturaleza, no puede ser sino compensatoria, por lo que corresponde al juzgador, con fundamento en su prudente juicio, establecer, en la situación concreta, el valor que corresponda, para lo cual debe tener en cuenta la naturaleza y gravedad de la aflicción y sus secuelas, de conformidad con lo que se encuentre demostrado en cada proceso.”⁴⁴ (Subrayas de la Sala).

En similar sentido, en proveído del 11 de marzo de 2019 se expuso:

“El daño moral ha sido entendido como la aflicción, dolor, angustia y los otros padecimientos que sufre la persona con ocasión del evento dañoso, y que debe ser indemnizado en aplicación del principio general de reparación integral del daño.

⁴³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2014, No. 31172, M.P. Olga Mélida Valle de De la Hoz.

⁴⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección “A”. Sentencia del 23 de abril de 2021. Proceso radicado número: 19001 23 31 000 2012 00159 01. Consejero Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico

Acerca de este punto, desde tiempo atrás, la jurisprudencia ha considerado que el monto de los perjuicios morales es un tema sometido al arbitrio del juez, quien en últimas debe tomar en consideración las circunstancias que rodearon los hechos y lo probado en el proceso, para conseguir una decisión que sea producto de una ponderación de estos factores, pero que fundamentalmente atienda al principio de reparación integral del daño.⁴⁵ (Subrayas de la Sala).

7.4.4.2. Así las cosas, para su tasación, lo que se advierte es que el Tribunal consideró que era necesario reconocer daños morales al actor por las siguientes razones:

“Como se ha venido sosteniendo, el núcleo esencial del derecho a la propiedad en este evento ha sido perturbado, en efecto, por un periodo de cuatro (4) meses el demandante por autorización administrativa pudo aprovechar el bosque, situación que varió con la declaratoria del parque, que prohibió en absoluto la explotación. Sirve lo anterior, también para determinar el reconocimiento de perjuicios materiales, en exclusivo sobre el valor del usufructo durante este término y por ende el valor actual del lote de terreno, que se calculará indexando el precio de compra, no sin antes verificar que el material probatorio allegado de cuenta de los perjuicios invocados.

El contraste de los lineamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional y de la Sala de Consulta del Consejo de Estado, nos remite a la conclusión que existe la obligación de adquirir el inmueble por parte del Estado, entiéndase la UAE PNN adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y que además indudablemente la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales cuenta con los recursos del FONAM para adquisición de predios a nombre de la Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con cargo a la subcuenta del Sistema de Parques Nacionales Naturales que hace parte de las subcuentas de la línea de financiación, recaudo y ejecución de recursos con destinación específica.

*En este contexto, resultan falsas las motivaciones de los actos enjuiciados, que a la postre han generado un sin número de perjuicios que a lo de esta decisión se han mencionado, en tanto las circunstancias de hecho que se invocaron como fundamento de los actos administrativos, son inexistentes, y no le corresponde al demandante asumir esa carga de no poder ejercer su derecho a la propiedad privada, de lo cual se extrae también un evidente perjuicio moral, que se reconocerá en el monto de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, de conformidad con las reglas creadas por la jurisprudencia*⁴⁶ (Subrayas de la Sala).

En ese orden, lo que se advierte es que el Tribunal tuvo a consideración las circunstancias particulares y probadas en el proceso, de modo que, concluyó que la conducta desplegada por las entidades demandadas había afectado gravemente el

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección “C”. Proceso radicado 05001 23 31 000 2004 06213 02. Sentencia del 11 de marzo de 2019. Consejera Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas.

⁴⁶ Visible a folios 750 a 751 del Cuaderno del Tribunal.



ejercicio del derecho a la propiedad del accionante, razón por la que reconoció un monto equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv).

Ahora, el señor Velasco Pardo en la alzada se limitó a indicar que dicha cifra era reducida debido no pudo ejercer su derecho de dominio se prolongó por más de cuarenta y siete (47) años; sin embargo, no explicó la razón por la que, partir de los hechos probados en el proceso esa cifra era insuficiente ni indicó cuáles fueron los padecimientos o aflicciones psíquicas que sufrió y que hicieran necesario aumentarlo.

Por ende, la Sala es del criterio que la suma reconocida por el Tribunal se ajusta a los criterios jurisprudenciales antes señalados, toda vez que, como se vio, el Juez debe tasar los perjuicios materiales a partir de los elementos probatorios obrantes en el plenario, sin que se haya sido aportado alguno que permita inferir que la actuación de las entidades demandadas afectó gravemente la estabilidad emocional del accionante y que en consecuencia, habilite a aumentar el valor reconocido por el Tribunal.

Al respecto, téngase en cuenta que la Sección Tercera de esta Corporación ha indicado entre otras, que la tasación de esa clase de perjuicios debe estar fundamentada en las pruebas que obran en el expediente y la intensidad del perjuicio:

“16. Perjuicios morales

16.1. Los perjuicios morales son los generados en “el plano psíquico interno del individuo, reflejado en los dolores o padecimientos sufridos a consecuencia de la lesión a un bien”⁴⁷. Este daño tiene existencia autónoma y se configura cuando concurren los siguientes criterios generales: que sea particular, determinado o determinable, cierto, no eventual y que tenga relación con un bien jurídicamente tutelado.

16.2. En consideración a la naturaleza de ese daño, es el juez administrativo, quien debe determinar el monto de la indemnización a reconocer, facultad que está regida por las siguientes reglas: (i) esa indemnización se hace a título de compensación y no de restitución, ni de reparación; (ii) debe darse aplicación al principio de equidad, previsto en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998; (iii) su cuantificación debe estar sustentada en los medios probatorios que obran en el proceso respecto del perjuicio y su intensidad, y (iv) debe estar fundamentada, cuando sea el caso, en otras providencias para efectos de garantizar el principio

⁴⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de julio de 2003, expediente: 14.083, C.P. María Elena Giraldo Gómez.



de igualdad⁴⁸.⁴⁹

Por ende, no se accederá a la petición dispuesta en el recurso de alzada.

7.4.5. En suma como los cargos no tienen vocación de prosperidad, la Sala confirmará la decisión apelada.

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

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia impugnada por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, remítase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase,

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 14 de septiembre de 2023.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

⁴⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 8 de marzo de 2007, expediente: 15.459, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁴⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección "B". Sentencia del 29 de junio de 2017. Proceso radicado número: 66001 23 31 000 2006 00720 01. Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero.



Radicado: 76001 23 31 000 2002 04469 01
Demandante: Alfonso Heberto Velasco Pardo

La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.