

Navarro Jimenez
1976
Macarena

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION PRIMERA

Sesión del día 9 de julio de mil novecientos setenta y seis.

Consejero Penente: DR. HUMBERTO MORA UGUEJO

Bogotá, D. E. nueve de julio de mil novecientos setenta y seis.

Ref: Expediente N° 2396
Actor: Alberto José Donadio C.

Se decide el juicio promovido por el señor Alberto Donadio Congillo para que se declare la nulidad de los Arts. 1, 2, exceptuado el Parágrafo, 3, 4 y 5 del Acuerdo N° 26, expedido por el Indetera el 15 de septiembre de 1971, y del Art. 1° de la Resolución Ejecutiva N° 440, del 31 de diciembre del mismo año, que le dió aprobación.

Los fundamentos de la acción .- El actor afirma que los actos son contrarios de las siguientes disposiciones:

Art. 1° de la ley 82 de 1948, que declaró reserva nacional el territorio de la Sierra de Macarena, porque el Art. 2° del Acuerdo N° 26 de 1971, del Indetera, prescribe que "se administre como parques nacional natural", no obstante que este cambio sólo puede efectuarse mediante ley; porque dispone que "el área primitiva intangible se mantendrá como reserva biológica", no obstante que, según el invocada precepto legal, "toda la Sierra es reserva biológica y no solamente el área primitiva intangible"; y porque el Art. 1° de la Resolución Ejecutiva N° 440 de 1971 "aprueba normas indudablemente ilegales".

Art. 1° del Decreto N° 436 de 1949, que prescribe que "la reserva

cional de La Macarena" tiene por objeto "conservar todas las riquezas naturales que en ella se encuentran, para hacer de este territorio fuente de estudio e investigación en el campo de las ciencias naturales", porque los actos acusados sustrajeron de la reserva 501.350 hectáreas y, por lo mismo, "las riquezas naturales de la Sierra no pueden conservarse si una gran extensión de ella se sustrae" y porque el Art. 2º del Acuerdo N° 26 de 1971 dispone que La Macarena se administre como parque nacional y natural, que incluye, según la ley 2ª de 1969, "no sólo la conservación sino también la educación y la recreación", a pesar de que, por estar sólo "destinada al estudio e investigación en las ciencias naturales y a la conservación de sus elementos naturales", en ella "no puede haber actividades recreativas, ni otras distintas a las científicas y de conservación".

Art. 1º del Decreto N° 2963 de 1965, que fijó, en ejercicio de las facultades que le dió el Gobierno el Art. 5º de la ley 52 de 1948, "los límites de la reserva de La Macarena", porque los actos acusados no podían variar esas lindes, como lo hicieron al sustraer "501.350 hectáreas de la reserva". El actor afirma que así también conceptuó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la cual consideró que, "cumplido el mandato legal, la facultad se agotó para el Gobierno y solamente el legislador podría modificar los linderos señalados" por el Decreto 2963 de 1965.

Ley 52 de 1948 y Art. 5º de la ley 163 de 1969 porque, como sostuvo la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mientras estén vigentes, estos preceptos, "no pueden sustrarse tierras de la reserva y porque esas tierras no pueden adjudicarse"; de ahí que el Art. 1º y parágrafo del Acuerdo N° 26 de 1971 sean ilegales, como lo es el Art. 4º ibídem, que "fija los linderos del parque nacional natural", porque pugna con el Decreto N° 2963 de 1965. El actor afirma que lo mismo sucede con el Art. 5º ibídem, "en cuanto faculta al Gerente del Inderen para contratar el levantamiento de mapas topográficos y el amojamiento de los linderos del parque nacional natural", ya que "si no puede excluirse de la reserva ninguna zona ya alinderada, es ilegal contratar el amojamiento -

74
13/

que equivale a modificar los linderos fijados por la ley.

Art. 5º de la ley 163 de 1959, que declaró "monumento nacional, por su importancia científica, la Sierra de la Macarena", conforme a la decisión adoptada al respecto por la Séptima Conferencia Interamericana reunida en Montevideo en el año de 1933, porque "La Macarena debe conservarse como monumento nacional en la integridad de la extensión que ha señalado la ley" y porque "cualquier sustracción de área alinderada hace imposible la preservación de la Sierra como monumento nacional, y de ese modo constituye una violación del Art. 5º de la ley 163 de 1959".

Art. 22 de la ley 163 de 1959, que dispone que las entidades de derecho público y las demás personas naturales o jurídicas "que ocupen inmuebles históricos, o estén encargadas de la conservación y vigilancia de monumentos inmuebles comprendidos" en la misma ley, "están en la obligación de informar al Consejo de Monumentos Nacionales sobre el estado en que se encuentren los que están bajo su responsabilidad y cuidado, y someter a la consideración de dicha entidad los planes de reforma, preservación y restauración de los mismos", porque el Indígena sustrajo una gran zona de La Macarena "sin haber informado de sus planes al Consejo", por lo que los actos se expidieron, desde este punto de vista, de modo irregular.

Art. 76, Ord. 1º, de la Constitución, porque el Inderena no tiene competencia "para sustraer área alguna de La Macarena" y porque, "tratándose de una reserva constituida como tal por la ley y alinderada y señalada su extensión por decreto, no puede la autoridad administrativa decidir que ha cesado su condición de reserva y que sus límites serán variados para permitir la adjudicación de tierras", sin usurpar las funciones del legislador, como sucedió en este caso, en que los actos acusados se expidieron con abuso de poder. Es cierto que el Art. 23, letra b), del Decreto-ley Nº 2420 de 1968 atribuyó al Inderena "la delimitación, reservación y administración de las áreas que se consideren necesarias para

Decreto-ley
Fuera de ley

la protección de la naturaleza, y la sustracción de zonas dentro de dichas reservas", pero La Macarena está sujeta a un régimen legal especial y fué incorporada, por la ley 57 de 1963, a la Universidad Nacional junto con el Instituto de Enfermedades Tropicales Roberto Franco.

La petición de suspensión provisional..- El demandante pidió en la demanda que se disponga la suspensión provisional de las normas cuestionadas, solicitud que fué resuelta favorablemente por auto del 20 de febrero pasado.

Los alegatos de conclusión .- La parte demandante y el señor Fiscal 1º alegaron de conclusión, a saber:

a) El alegato de la parte demandante .- Esta parte sintetiza y reitera los argumentos expuestos en la demanda para que se declare la nulidad de las normas acusadas. Además pide que se ordene al Inderena tomar las medidas pertinentes para la adecuada conservación de La Macarena.

b) El concepto del señor Fiscal .- El señor Fiscal 1º de la Corporación, con base en los argumentos expuestos en el auto del 20 de febrero pasado, por el cual se dispuso la suspensión provisional de las normas acusadas, que transcribe y prohija, conceptúa que es preciso acceder a lo pedido en la demanda.

Las consideraciones de la Sala .- Surtida normalmente la tramitación del juicio, sin que exista causal de nulidad procesal, la Sala procede a resolver mediante las siguientes consideraciones:

1º) Los actos acusados .- La Resolución Ejecutiva N° 440 del 31 de diciembre de 1971 aprobó el Acuerdo N° 26 del 15 de septiembre del mismo año, por el cual la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables, Inderena, dispuso "sustraer de la reserva de La Macarena el

área aproximada de 501.350 hectáreas", comprendida por los linderos ahí mismo señalados (Art. 1º), con el objeto de realizar "la titulación de las parcelas que la integran mediante la adjudicación que efectúe el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, según los derechos adquiridos por los ocupantes" (Art. 1º, parágrafo); "administrar la reserva de La Macarena bajo el régimen de Parque Nacional Natural" y, dentro de él, que "el área primitiva intangible se mantendrá como reserva biológica destinada a la investigación y al estudio de las riquezas naturales que alberga" (Art. 2º); facultó al Gerente de Inderena para "contratar con el Rector de la Universidad Nacional lo relacionado con los estudios de Ciencias Naturales que la Universidad adelantará dentro del área de la reserva biológica" (Art. 2º, parágrafo); prescribió que, "a partir de la vigencia del presente acuerdo, la reserva de que trata el artículo anterior se denominará Parque Nacional Natural La Macarena" (Art. 3º); fijó los linderos de éste (Art. 4º) y facultó al Gerente de Inderena para contratar con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi los levantamientos de las cartas topográficas, política, edáfica y ecológica, así como el amojonamiento de los linderos del Parque Nacional Natural La Macarena" (Art. 5º).

2ª) La reserva de La Macarena, sus linderos y los actos acusados.

El Art. 1º de la ley 52 de 1948 declaró " como reserva nacional al territorio de la sierra denominada "La Macarena " para que sirva, según prescribe el Art. 2º ibídem, "como reserva biológica natural para estudios de ciencias naturales " ; y el Art. 3º ibídem facultó al Gobierno "para fijar, de acuerdo con el Instituto Geográfico Militar, los límites de la sierra "La Macarena". Como el Art. 2º del Decreto N° 438 de 1949, reglamentario de la ley 52 de 1948, dispuso que "los límites de la Reserva Nacional de "La Macarena" se establecerán por nuevo decreto una vez verificadas las exploraciones preliminares", el Gobierno Nacional los fijó por medio del Decreto N° 2963 de 1965, teniendo en cuenta, entre otros motivos, la facultad que le otorga el Art. 5º de la ley 52 de 1948. De manera que, en la forma indicada, quedó legalmente delimitada la reserva natural denominada La Macarena, según el decreto últimamente mencionado, "con un área calculada en 11.313.50 kilóme-

71

134

tros, declarada "monumento nacional" por el Art. 5º de la ley 163 de 1969, en atención a "su importancia científica", e incorporada a la Universidad Nacional por el Art. 1º de la ley 57 de 1963.

De manera que, como se expresó en el auto que dispuso la suspensión provisional de las normas acusadas, puesto que el Art. 1º del Acuerdo Nº 26 de 1971, expedido por el Inderena y aprobado por la Resolución Ejecutiva Nº 440 del mismo año, sustrajo "de la reserva de La Macarena el área aproximada de 501.380 hectáreas", y el Art. 4º ibídem la señaló nuevos linderos, violaron manifiestamente los Arts. 1º de la ley 52 de 1948 y Único del Decreto 2963 de 1965, porque la reserva de La Macarena, hecha por la ley y alindurada mediante decreto expedido por mandato especial de la ley, no podía ser cercenada sino por la ley o mediante especial autorización legal.

3º) La reserva y el parque nacional natural "La Macarena" .- El Art. 2º del Acuerdo Nº 26 de 1971 del Inderena, aprobado por la Resolución Ejecutiva 440 del mismo año, dispuso que la reserva de La Macarena se administre "Bajo el régimen de Parque Nacional Natural" y que, dentro de él, "el área primitiva intangible se mantendrá como reserva biológica destinada a la investigación y al estudio de las riquezas naturales que alberga"; y el Art. 3º ibídem adoptó para la reserva la denominación de "Parque Natural La Macarena". Pero, como el Art. 1º de la ley 52 de 1948 declaró "como reserva nacional el territorio de la sierra denominada La Macarena y el Art. 2º ibídem dispuso que servirá "como reserva biológica - natural para estudios de ciencias naturales", la cual es diferente de "los parques nacionales naturales" (Art. 13 de la ley 2ª de 1969), como también se expuso en el auto que decretó la suspensión provisional de las disposiciones cuestionadas, éstas violaron manifiestamente los indicados preceptos: del mismo modo, el Art. 2º del Acuerdo Nº 26 de 1971, expedido por Inderena y aprobado por la Resolución Ejecutiva 440 del mismo año, también violó los preceptos mencionados porque mientras éstos disponen que todo el territorio de La Macarena servirá "como reserva biológica"

gica natural", aquél la limita al disponer que "dentro del Parque Nacional Natural el área primitiva intangible se mantendrá como reserva biológica destinada a la investigación y al estudio de las riquezas que alberga".

4ª) Los actos acusados y la facultad para contratar la delimitación de La Macarena .-- El Art. 5º del Acuerdo Nº 26 de 1971, dictado por Inderena y aprobado por la Resolución Ejecutiva 440 del mismo año, facultó al Gerente del mencionado establecimiento público para contratar con el "Instituto Agustín Codazzi los levantamientos de las cartas topográficas, políticas, edáficas y ecológicas, así como el amojonamiento de los linderos del Parque Nacional Natural La Macarena". Esta disposición tiene como antecedentes necesarios los Arts. 1º, 2º, 3º y 4º del mismo Acuerdo, y ~~como el Inderena no tiene competencia, sin facultad legal especial, para variar los lindes de la reserva de La Macarena, como tampoco su finalidad, es directa y manifiestamente violatoria del Art. 1º del Decreto 2963 de 1965, invocado como violado.~~ ✓

5ª) Las peticiones del demandante en su alegato de conclusión .-- La Sala, para desecharlas, observa que no se propusieron en la demanda como integrantes de la acción y que, por lo mismo, son extemporáneas; que como se trata de un juicio adelantado mediante acción de nulidad, aún en la hipótesis de que se hubieren pedido en la correspondiente oportunidad procesal, no es procedente sustituir, como si se decidiera un juicio promovido mediante acción de plena jurisdicción, las normas acusadas cuya nulidad es preciso declarar; y que, en fin, por los motivos expuestos, tampoco es pertinente que la Sala ordene a Inderena tomar las medidas necesarias para la conservación de La Macarena, menos si es, como se ha expresado, una reserva legal adscrita a la Universidad Nacional.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, de acuerdo con el concepto del señor Fiscal 1º, declara la nulidad de los Arts. 1º, 2º, salvo el parágrafo que no fué acusado, 3º, 4º y 5º del Acuerdo Nº 26 de 1971, expedido por el Instituto de Desarrollo de Re-