



CONSEJO DE ESTADO  
SALA CONSULTA

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Macarena

\* 01/21 P 47 me D  
Macarena Jimenez  
08

32

CONSEJERO PONENTE: DOCTOR HUMBERTO MORA OSEJO

Bogotá, D.E., tres (3) de Julio de mil novecientos ochenta y cinco (1985).

REFERENCIA: CONSULTA

RADICACION No. 2198

Se absuelve la consulta que el señor Ministro de Agricultura hace a la Sala en los siguientes términos textuales:

"Puede el Instituto Nacional de los Recursos Renovables y del Ambiente, INDERENA, en virtud de las facultades que le otorgaron los Decretos 2811 de 1974 y 133 de 1976, artículo 38, someter la "Reserva Biológica" de la Macarena al Sistema de Parques Nacionales y redefinir sus linderos, en dos etapas, así: primero, delimitando en los próximos días el área intangible de la Serranía para definirla como Parque, con el fin de que efectivamente y de una vez por todas se proteja contra la acción de los colonos; y posteriormente, cuando se obtengan los recursos necesarios para indemnizar a los colonos que a lo largo de muchos años se han venido asentando en la zona de "Reserva Biológica" ampliar el Parque en la medida en que sea económica y operativamente posible, para que su existencia corresponda a una verdadera realidad y no a una simple definición legal?"

Al efecto se citan los antecedentes legislativos y jurisprudenciales que existen sobre la materia, como también los decretos-leyes 2811 de 1974, 130 de 1976 y 622 de 1977, particularmente la facultad de constituir y alinear reservas naturales aun en zonas segregadas para otros fines.



CONSEJO DE ESTADO  
SALA CONSULTA

- 2 -

La Sala considera y responde:

1o.) El Art. 1o. de la ley 52 de 1948 declaró "reserva biológica natural" el territorio de la sierra denominada "La Macarena" para que según el Art. 2o., "para estudios de ciencias naturales"; con esta finalidad no se estableció en ella "una estación biológica con el nombre del naturalista colombiano José Jerónimo Triana". El Art. 3o. autorizó al Gobierno "para contratar o aceptar la cooperación de entidades científicas nacionales o extranjeras que oseen avanzar estudios de ciencias naturales en la Reserva Biológica de "La Macarena" y el Art. 5o. lo facultó "para fijar, de acuerdo con el Instituto Geográfico Militar, los límites de la sierra "La Macarena".

De acuerdo con el Art. 2o. del Decreto No. 438 de 1949, reformatorio de la ley 52 de 1948, que dispuso que "los límites de la Reserva Nacional de "La Macarena" se establecerán por nuevo decreto una vez verificadas las exploraciones preliminares", el Gobierno, con fundamento en la facultad que le dió el Art. 5o. de la ley 52 de 1948 y en el estudio adelantado por una comisión integrada por especialistas del Ministerio de Agricultura y del Instituto de Ciencias Naturales a la vez adoptado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, definitivamente señaló, mediante el Decreto 2963 de 1965, así:

"Artículo Único.- Fíjense como límites de la reserva de la sierra denominada La Macarena, en el Departamento del Meta, los siguientes:

"Por el norte, cruce del camino de Uribe con la quebrada Curia. Por la quebrada Curia aguas abajo hasta su confluencia con la quebrada Honda. Por ésta, aguas abajo hasta su desembocadura en el río Guejar. Siguiendo aguas abajo del río Guejar hasta su desembocadura en el río Ariari al Oriente. Río Ariari aguas abajo hasta su confluencia con el río Guayabero por el sureste. Por el sur, río Guayabero de Este a Oeste, aguas arriba hasta su confluencia con el río Duda en el Occidente. De esta confluencia aguas arriba por el río Duda hasta el denominad



"La Ilusión". De este punto en línea recta hasta el cruce del camino de Uribe la quebrada de "Las Peñas". De este punto siguiendo el camino de Uribe hasta cruce con la quebrada Curía punto de partida".

20.) El Art. 10. de la ley 57 de 1963 incorporó a la Universidad Nacional el Instituto Roberto Franco, "la reserva nacional de "La Macarena" la "estación biológica "José Jerónimo Triana" para "programas educativos y de investigaciones de campo en pro del desarrollo económico- social y sanitario de Llanos Orientales de Colombia" (la Sala Subraya). De manera que, por expresa disposición de la ley, el Instituto Roberto Franco, la reserva de "La Macarena" estación biológica se cedieron a la Universidad Nacional como una contribución Estado al progreso de la región; por consiguiente, sería contrario a la ley admitir siquiera la posibilidad que estos centros de investigación puedan perjudicar no favorecer, como es evidente, los intereses del llano.

30.) El Decreto 2963 de 1965 se expidió, como se hace constar en el último de sus considerandos, cuando ya estaba vigente la ley 57 de 1963 incorporó, a partir de su "expedición", la reserva de "La Macarena" a la Universidad Nacional. Esto explica que en el estudio preparatorio de la delimitación participara, conjuntamente con el Ministerio de Agricultura, el Instituto de Ciencias Naturales de esa entidad y que actualmente éste sea el encargado, de conformidad con el Art. 21 del Acuerdo No. 16 de 1973, expedido por Consejo Superior, del estudio, defensa y conservación de la reserva natural "La Sierra de La Macarena" locada bajo el control y manejo de la Universidad Nacional de acuerdo con la ley 57 de noviembre 9 de 1963". El precepto agrega que "la administración de los programas realizados por la Sierra de La Macarena estará bajo el control y vigilancia de la CEDIA" (Centro de Investigaciones Amazónicas).

40.) ~~De manera que la reserva de "La Macarena", delimitada como se indica, actualmente pertenece a la Universidad Nacional, hace parte del patrimonio con la finalidad prescrita por la ley. Y si el Art. 50. de la ley 1~~

*En el...*



CONSEJO DE ESTADO  
SALA CONSULTA

- 4 -

1959 declaró "monumento nacional, por su importancia científica, la sierra de La Macarena", con tal carácter fué transferida a la Universidad Nacional por la ley 57 de 1963 y como tal debe ser preservada en su integridad, como un patrimonio biológico de Colombia y del mundo: Mantener la intangibilidad de la reserva de "La Macarena" es, por lo mismo, un deber de Colombia con toda la humanidad.

50.) Estos mismos criterios fueron expuestos por la Sala en concepto del 20 de septiembre de 1971, a propósito de una consulta, similar a la que se absuelve, del señor Ministro de Agricultura. En ese concepto la Sala expresó que "de los textos comentados, tanto legales como reglamentarios, se desprende la destinación, por mandato del legislador, del territorio de la sierra "La Macarena" a fines de investigación científica y educativos, como reserva integral de todas las riquezas que en ella se encuentran y su incorporación, para estos efectos, a la Universidad Nacional... Como reserva biológica destinada a investigación científica y como monumento nacional, la sierra "La Macarena" tiene linderos señalados por el Decreto 2963 de 1965, dictado en ejercicio de expresa facultad que al Gobierno confirió el legislador en la ley 52 de 1948. Cumplido el mandato legal, la facultad se agotó para el Gobierno, y solamente el legislador podría modificar los linderos señalados... Sometida la sierra "La Macarena" a las normas especiales de la ley 52 de 1948 y de la ley 163 de 1959, el Inderena no tiene facultad legal, en relación con esta reserva, para excluir de ella zonas comprendidas en el área delimitada por el decreto 2963 de 1965..."

60.) La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia del 9 de julio de 1976, declaró la nulidad del Acuerdo 26 de 1971, expedido por el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables, y de la Resolución ejecutiva No. 440 del mismo año porque, con manifiesta infracción de los Arts. 10. y 20. de la ley 52 de 1948 y único del Decreto 2963 de 1965, cercenaban 501.350 hectareas de la reserva y "monumento nacional" de "La Macarena". Obsérvese



CONSEJO DE ESTADO  
SALA CONSULTA

- 5 -

que esta decisión, que hizo tránsito a cosa juzgada erga omnes, se fundó en los mismos motivos expuestos en el concepto de la Sala -antes mencionado- del 20 de septiembre de 1.971: esos actos desconocieron la intangibilidad de la reserva de "La Macarena" dispuesta por la ley e incorporada, por la misma, al patrimonio cultural de la Universidad Nacional.

7o.) Nuevamente se pregunta si es posible cercenar la reserva y "Monumento Nacional" de "La Macarena", a fuer de alindararla, esta vez con fundamento en el Decreto-ley 2811 de 1974, que es el actual Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

La Sala responde negativamente porque este código, como se deduce hasta de su mero enunciado no tiene por objeto destruir sino, por el contrario, preservar los recursos naturales del país con mayor razón las reservas biológicas, declaradas por la ley monumentos nacionales, como la sierra de LA MACARENA porque esta reserva fue constituida y delimitada con fundamento en leyes especiales (52 de 1948 y 153 de 1959) que están vigentes y que ni siquiera han sido objeto de modificación; porque esa reserva, desde que fue sancionada la ley 57 de 1963, se incorporó por cesión que le hizo la Nación, al patrimonio cultural de la Universidad Nacional, entidad que actualmente adscribe su estudio, defensa y preservación a su Instituto de Ciencias Naturales; porque la delimitación de la reserva de LA MACARENA efectuada mediante el Decreto 2963 de 1965 según se deduce de su propia motivación tuvo por objeto incorporar en ella toda la superficie que científicamente debía comprenderla en tal forma de hacer coincidir la realidad y la norma; porque se infringió la ley si, a fuer de delimitar la reserva que ésta prescribe, se la mutila o cercena, cualquiera que sea el motivo; porque las lindes de la reserva de "La Macarena" sólo podrían variarse por disposición legal o mediante autorización legal que implique facultades extraordinarias y pro tempore conferidas al Gobierno; porque el Decreto-ley 2811 de 1974 rige a partir de su promulgación y no tiene efecto retroactivo, pero ni siquiera retrospectivo, y por lo mismo, no desconoce, sino que, por el contrario, mantiene las situaciones constituidas con base en la legislación ante-



rior, como la reserva de "La Macarena" y su incorporación a la Universidad porque todo el "sistema de parques nacionales", contemplado por el Decreto de 1974, tiene por objeto esencial, no destruir las reservas, sino conservar valores sobresalientes de fauna y flora y paisajes..., como dispone el Art. 329 ibidem, amén de otras claras finalidades biológicas, hasta llegar a admitir la posibilidad, que prescribe el Art. 330 ibidem, de "imponer restricciones y límites de dominio" en las llamadas "zonas amortiguadoras" que tienen por objeto atenuar "las perturbaciones que pueda causar la acción humana", todas medidas diametralmente opuestas a la de cercenar una reserva natural o biológica, dispuesta por ley especial, para evitarla a implacable destrucción; porque el Art. 334 del Decreto 2811 de 1974 atribuye a la "administración reservar y alinderrar las áreas del sistema de parques nacionales aunque hayan sido previamente reservas para parques nacionales" con el obvio y evidente propósito de instarla a constituir nuevas reservas no para que destruya las pocas existentes en el País, ni menos para que, a su vez, volver a alinderrarla, mutilar y destruya una reserva biológica, erigida por ley en monumento nacional, que es patrimonio cultural de toda la humanidad; por el contrario, la ostensible finalidad del precepto consista en alentar la política de reservas para el sistema de parques nacionales, hasta permite constituir las reservas ya reservadas para otros fines, por ejemplo, mineros o industriales; pero esta autorización significa, no puede significar, autorización para cercenar y destruir la mayoría de las reservas existentes en el País: por el contrario, el Código de Recursos Naturales prescribe el deber de mantenerla en toda su integridad; porque lo expuesto demuestra que, están plenamente vigentes las leyes que instituyeron la reserva de "La Macarena" y la cedieron a la Universidad Nacional y que, por lo mismo, el fallo de esta Corporación el 9 de julio de 1976 no podría ser desconocido o infringido por otros actos administrativos que, al mutilar nuevamente la reserva, no serían reproducción de los que fueron declarados nulos por esa decisión; porque, co



afirmaron los científicos que dictaminaron por solicitud de la Sala en 1971, toda la reserva de "La Macarena", que no es un recurso natural renovable, no puede destinarse a objeto distinto del cumplimiento de la finalidad que le asignó la ley: ser parte integrante del patrimonio cultural de la Universidad Nacional para beneficio general de toda la humanidad y especialmente de los Llanos Orientales de Colombia; porque si el Estado debe, según las leyes (135 de 1961 y 4a. de 1973), realizar la reforma agraria en tierras baldías o de propiedad particular, no está facultado para efectuarla en las reservas biológicas creadas especialmente por la ley, menos en las que además han sido definidas como "monumentos nacionales", como es el caso de la de "La Macarena" que fué incorporada con tal carácter al patrimonio de la Universidad Nacional; y porque, en fin, los Llanos Orientales de Colombia, de extensión ilimitada, cuyos confines se confunden con las propias fronteras de Colombia, ofrecen amplias posibilidades para realizar la reforma agraria en tierras - baldías y de propiedad particular - que sí son óptimas para la agricultura: sería sorprendente y paradójico que el Estado, en la inmensidad del llano, no encontrare otras tierras que las de la reserva de "La Macarena" científicamente no idóneas para la agricultura- para distribuir las a los campesinos con fines de interés social.

El Código de los Recursos Naturales y Protección del Medio Ambiente, promulgado con la porfiada esperanza de que contribuya a conservar y acentuar nuestras exigüas reservas biológicas, constituye un importante instrumento jurídico que permite al Estado tomar las medidas necesarias para incrementarlas. La preservación del medio ambiente y la defensa de los recursos naturales es actualmente, preocupación de todos los pueblos y de todos los gobiernos hasta adquirir decisiva significación política. Se reclama, con creciente clamor, que



CONSEJO DE ESTADO

SALA CONSULTA

se disminuyan ni se extingan los recursos de la tierra. El agua, los bosques, la atmósfera, el habitar de la especie humana, no son meras entelequias sino realidades tangibles. Constituyen el más importante derecho de los pueblos y el mejor legado para las nuevas generaciones que el Estado debe proteger, nunca mancillar como apremiante e ineludible obligación.

Transcribese a la secretaría Jurídica de la Presidencia de República y al señor Ministro de Agricultura en sendas copias auténticas. Enmendado "nuevas", vale.

JAIKE PAREDES TAMYO  
 Presidente de la Sala

OSVALDO ABELLO NOGUERA

JAIKE BETANCUR CUARTAS

HUBERTO HORA OSEJO

*Elizabeth Castro Reyes*  
 ELIZABETH CASTRO REYES  
 Secretaria

