



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
ACCIÓN POPULAR – FALLO.

Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

TESIS: APROVECHAMIENTO FORESTAL EN ÁREA FORESTAL PROTECTORA. REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL. COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL PARA ADELANTAR INVESTIGACIÓN SANCIONATORIA POR USO DE PESTICIDAS.

DERECHOS COLECTIVOS: GOCE AL AMBIENTE SANO, AL EQUILIBRIO ECOLÓGICO, A LA SALUBRIDAD PÚBLICA, A LA ADECUADA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS Y A LA PREVENCIÓN DE DESASTRES.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por los apoderados de la sociedad **SMURFIT KAPPA CARTÓN COLOMBIA S.A.**¹ y la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA**², contra la sentencia de 29 de enero de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca³.

I.- ANTECEDENTES

I.1- La Demanda⁴

1 En adelante Cartón de Colombia S.A.

2 En adelante CVC.

3 En adelante el Tribunal

4 Visible a folios 1 a 45 del cuaderno 1.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

El ciudadano **JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA**, en nombre propio y en condición de Presidente y Representante Legal de la **ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE LA RED RURAL DE DISTRIBUCIÓN DE AGUA, -ACUAPALTRES⁵-**, y los señores **MARÍA ISABEL SALDARRIAGA MUÑOZ, SEGUNDO ISAACS ÑAÑEZ CABRERA** y **MARLEN RAMÍREZ DÍAZ**, miembros de la junta directiva de dicha asociación, instauraron acción popular contra la **CVC**, el **MUNICIPIO DE RESTREPO⁶**, **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** y el **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE⁷**, en defensa de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, al equilibrio ecológico, a la seguridad y salubridad pública, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, al acceso al agua potable, a la salud y a la vida.

En el escrito de la demanda, los actores manifestaron que la acción fue coadyuvada por los señores Roberto Vargas, Segundo Cerón, José Martín Erazo, Alonso Vargas, Víctor Ocampo, Antonio Córdoba, Santiago Castillo, Misael Gómez, Rosaura Torres, Guillermo Soto, Clara Inés Berrio, Carlos Andrés Barbosa, Amparo Cerón, Angélica María Mosquera, Álvaro Cayapu, Jorge Armando Borda, Víctor Vidal,

5 En adelante ACUAPALTRES

6 En adelante el Municipio

7 En adelante MinAmbiente



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

Herney Diaz Dorado y Omar Arenas, integrantes del Consejo de Delegados de **ACUAPALTRES**.

De igual forma, manifestaron que 901 personas que residen en el Municipio de Restrepo, relacionadas a folios 51 a 86 del expediente, coadyuvan el amparo invocado.

I.2. Hechos

Explicaron que mediante la Resolución núm. DRP 000153 de 1o. de noviembre de 2002⁸, la **CVC** otorgó concesión de aguas de uso público a **ACUAPALTRES** por un término de 10 años para proporcionar acceso al agua potable a las comunidades de las veredas Las Palmas y Tres Puertas, mediante la creación de una red de distribución del agua captada en las quebradas Sinaí y La Tobón-Calimita, lapso durante el cual el reparto del líquido se extendió a las veredas Buen Vivir, Colegurre, Monterredondo, Chontaduro, El Agrado y Ventaquemada.

Aseguraron que la concesión en mención permitía el aprovechamiento de las fuentes de las quebradas La Tobón-Calimita y Sinaí en cantidades de 77.58% y 46.42% de los caudales en los sitios de captación del nacimiento de las citadas quebradas, respectivamente.

⁸ "Por la cual se otorga una concesión de aguas de uso público".



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

Manifestaron que vencida la concesión solicitaron su renovación, la cual fue denegada por la autoridad ambiental porque el agua no era apta para consumo humano dada la alta concentración de materia sólida (turbiedad), principalmente, en la quebrada Sinaí, conforme el concepto de autorización sanitaria de la **Unidad Ejecutora de Saneamiento Ambiental**⁹.

En su criterio, lo anterior obedece a la explotación irracional que realiza **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** en las áreas de nacimiento de las aguas que surten los acueductos veredales del Municipio, toda vez que planta coníferas en zonas protectoras, que son especies depredadoras de la vegetación circundante y, además, emplea herbicidas.

Indicaron que la UES conceptuó que el agua no es apta para el consumo humano porque en épocas de cosecha, la tala de las coníferas destroza la vegetación nativa y ocasiona la caída de agua enlodada en las quebradas y las vuelve turbias, razón por la que consideran que mientras persista la actividad realizada por **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** en las microcuencas Sinaí y La Tobón-Calimita, no habrá un concepto favorable para la renovación de la concesión de aguas.

⁹ En adelante el UES



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

Afirmaron que el Concejo Municipal de Restrepo y la **CVC** han adelantado diferentes actuaciones administrativas relacionadas con la actividad desarrollada por la multinacional desde tiempo atrás.

Señalaron que la **CVC**, mediante Resolución núm. 0760 No. 0761-000657 13 de noviembre de 2015¹⁰, impuso medida preventiva a **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** consistente en la “[...] suspensión inmediata de todo tipo de aprovechamiento forestal, de bosque plantado, y bosque natural dentro de la zona forestal protectora de las microcuencas el Sinaí y Calmita jurisdicción del Municipio de Restrepo, Departamento del Valle del Cauca [...]”, por encontrar que plantó más de 500 hectáreas de especies de pino y eucalipto en la parte alta de la microcuenca El Sinaí, las cuales ocupan la zona de protección hídrica de aguas que son empleadas para el uso de acueductos rurales con fines domésticos, determinación que, en su criterio, es irrisoria y contraviene lo previsto en los artículos 3º y 4º del Decreto 1449 de 27 de junio de 1977¹¹.

Mencionaron que dos miembros¹² de **ACUAPALTRES**, un funcionario¹³ de la **UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TÉCNICA**¹⁴ y dos ingenieros¹⁵ de **CARTÓN COLOMBIA S.A.**, a principios del año 2013, realizaron visita a los bosques que proveían de agua a la

¹⁰ “Por la cual se impone una medida preventiva a la firma SMURFITH KAPPA CARTÓN DE COLOMBIA S.A. con NIT [...]”. Documento visible a folio 103 del cuaderno 1.

¹¹ “Por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 1 del numeral 5 del artículo 56 de la Ley número 135 de 1961 y el Decreto-Ley número 2811 de 1974.”

¹² Señores Leonel Fernández y José Florentino Urrego Urrea, vicepresidente y fontanero, respectivamente.

¹³ Carlos Medina,

¹⁴ En adelante UMATA, Carlos Medina,

¹⁵ Roberto Duque y Davidson Rivera.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

bocatoma de la quebrada La Tobón-Calimita, y ante la disminución de casi la totalidad del caudal, por sugerencia de los profesionales, captaron agua 500 metros más abajo de la asignada a la Quebrada el Sinaí, en la cual se construyó una “cortina” que iba a ser empleada para embalsar pequeñas porciones del recurso y recuperar el aforo perdido en la original, a fin de beneficiar a la comunidad. No obstante, la **CVC** ordenó demoler y retirar la obra por falta de los permisos correspondientes.

Concluyeron que la **CVC** no ha impuesto a **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** una sanción contundente y definitiva como responsable de la problemática de desabastecimiento de las aguas de las quebradas Sinaí y La Tobón-Calimita.

I.3. Pretensiones

Los actores además de la protección de los derechos colectivos invocados como vulnerados solicitaron lo siguiente:

“[...] 1- **DECLARAR** que SMURFIT KAPPA CARTÓN DE COLOMBIA S.A. ha infringido las normas ambientales de protección de las fuentes hídricas en la microcuenca de las quebradas Sinaí y Calimita, conforme se ha demostrado ampliamente en las argumentaciones procedentes.

2- **DECLARAR** que la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA –CVC- ha incumplido sus obligaciones como máximo ente de control ambiental en relación con la protección de la microcuenca de las quebradas Sinaí y Calimita resultando con ello copartícipe de las infracciones ambientales cometidas por la empresa explotadora económica forestal SMURFIT KAPPA CARTÓN DE COLOMBIA S.A. y por ello corresponsable en las medidas de prevención, saneamiento e indemnización que sean proferidas.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

3- **ORDENAR** a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA –CVC- que adelante proceso sancionatorio contra SMURFIT KAPPA CARTÓN DE COLOMBIA S.A. por las infracciones ambientales detalladas, teniendo como probadas dichas infracciones en el adelantamiento de este trámite, resultando por lo tanto que dicho proceso sancionatorio corresponda a la imposición de las multas y sanciones que sean correspondientes.

4- **ORDENAR** a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA –CVC- que establezca un procedimiento del control permanente y periódico sobre las actividades de explotación económica forestal realizadas por SMURFIT KAPPA CARTÓN DE COLOMBIA S.A. en la microcuenca de las quebradas Sinaí y Calimita, con una periodicidad que no debe ser inferior a tres (03) meses de intervalo entre visitas de inspección y verificación, que deben estar documentadas y comunicadas a la comunidad que se sirve de esas fuentes de agua y al Personero Municipal de Restrepo Valle, en su condición de Veedor Ambiental, estableciendo como obligatorio que el explotador económico de los recursos forestales informe a la comunidad, mediante notificación a la autoridad ambiental, al Alcalde Municipal y al Personero Municipal, con una antelación no menor a tres (03) meses, de la programación de cosecha de su explotación forestal, para que las autoridades puedan programar las medidas de control y vigilancia del respeto a las normas ambientales en dicho período.

5- **ORDENAR** a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA –CVC- que dentro de las medidas protectoras que se determinen con ocasión del proceso sancionatorio que adelante contra SMURFIT KAPPA CARTÓN DE COLOMBIA S.A. por las infracciones ambientales cometidas por esta empresa en la microcuenca de las quebradas Sinaí y Calimita se determine:

5.1- **DEFINIR LAS ZONAS DE PROTECCIÓN HÍDRICA** de la microcuenca de las quebradas Sinaí y Calimita (100 metros circundantes al nacimiento y 30 metros a ambos lados del cauce) mediante el cercado de las mismas, a costas del infractor, remplazando en esas zonas los pinos y eucaliptos que estén sembrados, con especies nativas, estas amables con la protección de las fuentes hídricas.

5.2 De ser posible, mediante el uso de los recursos previsto en la normativa ambiental, **ORDENAR** a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA –CVC- **LA ADQUISICIÓN DE DICHA ZONA DE PROTECCIÓN HÍDRICA**, para sustraerla del dominio privado, pasando a ser un bien público y por lo tanto inalienable e imprescriptible, garantizando de esta manera la permanencia de dicha fuente hídrica.

5.3- como quiera que la explotación económica forestal de SMURFIT KAPPA CARTÓN DE COLOMBIA S.A. es la causante de la mala calidad del agua captada en la microcuenca de las quebradas



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

Sinaí y Calimita, **ORDENAR**, a costa del infractor, **como parte de la INDEMNIZACIÓN POR LOS PERJUICIOS CAUSADOS A LA COMUNIDAD**, la construcción de la infraestructura necesaria para que las aguas captadas en esas fuentes hídricas puedan alcanzar la calidad de "aptas para consumo humano" tales como: tanques de sedimentación, desarenadores, filtros de potabilización, etc., conforme sean definidos por la **UNIDAD EJECUTORA DE SANEAMIENTO DEL VALLE DEL CAUCA -UES-**.

5.4- Que el infractor de normas ambientales SMURFIT KAPPA CARTÓN DE COLOMBIA S.A., **RESTABLEZCA EL CAUCE NATURAL** de la microcuenca de las quebradas Sinaí y Calimita, interrumpido por la construcción de una carretera que lo atraviesa, impidiendo el flujo natural de las aguas del nacimiento, para lo cual deberá destruir completamente el terraplén que ha construido, disponiendo de los materiales y escombros resultantes de manera que no causen ninguna afectación del flujo natural de las aguas provenientes del nacimiento de agua existente.

5.5- Que se prohíba al infractor de las normas ambientales el uso de herbicidas sistémicos (matamalezas) en las áreas circundantes de la zona de protección hídrica de la microcuenca de las quebradas Sinaí y Calimita.

5.6- **QUE IMPONGA LAS SANCIONES** tanto pecuniarias como materiales a SMURFIT KAPPA CARTÓN DE COLOMBIA S.A. por las infracciones ambientales cometidas en la microcuenca de las quebradas Sinaí y Calimita.

6. **CONDENAR** al infractor de normas ambientales SMURFIT KAPPA CARTÓN DE COLOMBIA S.A. y a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA –CVC- a **INDEMINZAR A LA COMUNIDAD** usuaria de la microcuenca de las quebradas Sinaí y Calimita, por los perjuicios en la salud y la dignidad humana, perjuicios morales tasados en la suma de cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes para cada una de las personas de la comunidad afectada por las conductas antijurídicas tanto del actor: SMURFIT KAPPA CARTÓN DE COLOMBIA S.A. como ente consentidos de la conducta ilícita: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA –CVC-, cuantía que es el límite establecido como razonable por el Honorable Consejo de Estado.

7- **ORDENAR** a la Alcaldía Municipal de Restrepo Valle, COMO INDEMNIZACIÓN A LA COMUNIDAD POR SU FALTA DE GESTIÓN Y CONTROL, priorizar planes de financiación de saneamiento básico no existente en las veredas afectas. Así como ordenar mayor control y eficiencia de los procesos educativos ambientales en cuanto a establecer mecanismos permanentes para dar a conocer a la población y estudiantes de esta situación, para que todos se conviertan en veedores ciudadanos actuales y futuros. SMURFIT KAPPA CARTÓN DE COLOMBIA S.A. y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA –CVC- se mantienen en el tiempo las personas no (sic).



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

8- **CONDENAR EN COSTAS** a los demandados para que reintegren los gastos en que se deba incurrir en la procura de la protección de los derechos fundamentales de nuestra comunidad.

9- **COMPULSAR COPIAS** a las autoridades jurisdiccionales competentes, para que se investiguen las conductas antijurídicas, incluso de índole penal y administrativo cometidas tanto por la acción de SMURFIT KAPPA CARTÓN DE COLOMBIA S.A. como por la omisión de deberes legales de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA –CVC- [...]”.

I.4. Defensa¹⁶

I.4.1.- La **CVC** indicó que en ejercicio de sus funciones legales y constitucionales como autoridad ambiental ha exigido a **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** el cabal cumplimiento de las normas ambientales, previstas en la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993¹⁷ y demás complementarias, respecto de las cuales relacionó las siguientes actuaciones:

-. Mediante Oficio MRVSISP1797/2015 de 10 de septiembre de 2015, la Secretaría de Infraestructura del **MUNICIPIO** le comunicó que la sociedad accionada estaba afectando un nacimiento de agua del que se surtía el acueducto de la vereda Román, razón por la cual el 21 de octubre de ese año, uno de sus técnicos operativos, adscrito a la Unidad de Gestión de Cuenca Dagua, radicó el informe de visita ocular núm. 56381, en el que advirtió que en la parte alta de la

¹⁶ Se precisa que la acción fue admitida por el *a quo* en auto de 18 de agosto de 2016, que ordenó notificar a la CVC, al Municipio, a Cartón de Colombia y al MinAMbiente, entidad que interpuso  recuso de reposición porque no se acreditó respecto de aquel el agotamiento del requisito de procedibilidad previsto en el artículo 144 del CPACA, el cual fue resuelto el 10 de febrero de 2017, en el sentido de rechazar la demanda frente a esa cartera ministerial.

¹⁷ “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

microcuenca El Sinaí había una plantación de más de 500 hectáreas de especies de pino y eucalipto de la empresa **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, que ocupaba la zona de protección hídrica utilizada para el uso de acueductos rurales con uso doméstico.

-. Mediante la Resolución núm. 0760 No. 0761-000657 de 13 de noviembre de 2015, impuso medida preventiva a **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, consistente en la suspensión inmediata de todo tipo de aprovechamiento forestal de bosque plantado y bosque natural dentro de la zona forestal protectora de las microcuencas el Sinaí y Calimita.

-. El 7 de marzo de 2015, realizó visita a la zona en mención en la que constató el incumplimiento por parte de la accionada, pues encontró el aprovechamiento forestal de bosque plantado dentro de la margen de protección forestal de las microcuencas El Sinaí y Calimita.

-. Mediante Auto núm. 0760-0761 No. 048 de 18 de agosto de 2016, ordenó la apertura de un procedimiento sancionatorio ambiental en contra de **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, que está en curso.

Explicó que no participa en la ejecución de obras de infraestructura, sino que se limita al seguimiento de éstas dentro de los parámetros técnicos fijados y aprobados para su desarrollo; y propuso como excepciones las denominadas: "inexistencia de los hechos, acciones



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

y omisiones que motivan la acción”, “cumplimiento de los deberes constitucionales y legales por parte de la CVC”, “inexistencia de responsabilidad por parte de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca” y “excepción de la naturaleza genérica”¹⁸.

I.4.2.- CARTÓN DE COLOMBIA S.A. indicó que el acueducto en mención fue construido en el año 1977 por el Comité Departamental de Cafeteros del Valle del Cauca, para abastecer 150 usuarios, sistema para el cual la **CVC** le otorgó a **ACUAPALTRES** concesión de aguas a través de la Resolución DRP-000153 de 1o. de noviembre de 2002, por un término de 10 años, para el uso doméstico de 412 viviendas, con un promedio de 2.060 habitantes.

Indicó que la UES a través de Acta núm. 4430 de 2000, determinó que la calidad de agua del acueducto no era apta para el consumo humano.

Señaló que el Comité de Cafeteros del Valle del Cauca, zona Tuluá, mediante concepto técnico de 2 de agosto de 2002, solicitó cambiar de sitio de captación para el acueducto **ACUAPALTRES** de la cota 1525 a la 1672.2 del mismo predio, traslado que representó una menor área de captación y un caudal inferior, conforme consta en el Acta núm. 53 del Concejo Municipal.

¹⁸ Visible a folios 351 a 359 del cuaderno 2.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

Agregó que la **CVC** constató que en la bocatoma construida en la cota 1672.2, se captaba el 90% del caudal que ofrece la fuente, respecto de la cual solo se autorizó el 46.425%, que no presentaba sistema de reparto y que el caudal remanente es por efecto de filtraciones, cuyo uso principal es doméstico, riego de cultivos y abrevadero para ganado.

Señaló que la **CVC** mediante comunicado 0761-102-2015 de agosto de 2015, informó a **ACUAPALTRES** que debía renovar la concesión por vencimiento de la otorgada y por el aumento de la cobertura del acueducto¹⁹.

En cuanto a la localización de la zona de captación explicó que el acueducto **ACUAPALTRES** está conformado por dos bocatomas y dos desarenadores que llevan el agua desde las quebradas La Tobón y Sinaí; la conducción desde el primer torrente y la red de distribución funciona como acueducto antiguo y el encausamiento de éste, desde la segunda fuente hasta el tanque de abastecimiento, es de 4 pulgadas y de 6 kilómetros aproximadamente.

Sostuvo que a pesar de que la hidrografía del **Municipio** se distribuye en: i) las sub-cuencas de la quebrada La Virgen, Bajo

19

	Años					
	1977	2002	2006	2007	2016	2016
No. suscriptores	150	412	400	437	540	620
No. beneficiarios	900	2060	1800	1900	270	



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

Dagua, Río Zabaletas, Río Grande y la zona de Río Bravo, siendo las tres últimas las principales, ii) 30 microcuencas, y iii) 36 nacimientos, fuentes que abastecen 26 acueductos en todo el territorio, hay déficit en la oferta hídrica, problemática que se incrementa por la falta de conservación y la deforestación causada por sistemas productivos pecuarios, entre otros.

Agregó que tal deficiencia también obedece a la relación de la oferta y demanda del recurso, pues al momento de la creación del acueducto las necesidades de distribución eran para una población menor de la actual, si se tiene en cuenta que la concesión se otorgó para consumo doméstico, no obstante, se diversificó para riego y otras actividades que desbordan el sistema inicial.

Adujo que según el Esquema de Ordenamiento Territorial -EOT del **MUNICIPIO**, la potencialidad de usos del suelo es de vocación forestal, supuesto que, en su criterio, evidencia que existe déficit de cobertura del servicio de acueducto en la zona rural, así como un inadecuado sistema de abastecimiento de agua.

Propuso como excepciones las denominadas: **"Inexistencia de prueba de daño"**, **"ausencia de daño, vulneración o peligro del derecho colectivo alegado"**, **"improcedencia de la acción popular por carencia de objeto, falta de elementos constitutivos para demandar"** y **"genérica"**, frente a las cuales sostuvo que los actores no demostraron el daño alegado; no se



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

configura ninguno de los elementos constitutivos de la acción popular, en especial el relacionado con el daño contingente, peligro o vulneración de derechos colectivos; ni existe incumplimiento, acción u omisión que le sea atribuible como causa de la presunta afectación o amenaza, respectivamente.

Respecto de la responsabilidad de la vulneración de los derechos colectivos invocados como amenazados y/o violados indicó que son múltiples los factores que afectan al suministro del recurso hídrico, los cuales van desde el cambio climático que incide directamente en los niveles de las corrientes hídricas, hasta en el tratamiento de las aguas residuales, la oferta y la demanda para la cual fue concebido el acueducto y la calidad del agua, cuyas causas escapan a cualquier responsabilidad que le pueda ser atribuible.

Adujo que según lo previsto en la Ley 101 de 23 de diciembre de 1993²⁰, la actividad forestal que desarrolla en los predios de su propiedad, es catalogada como agrícola, la cual fue registrada en los términos del Decreto 1498 de 7 de mayo de 2008²¹, trámite respecto del cual acreditó los requisitos exigidos en la Resolución 000182 de 5 de junio de 2008²², modificada por la Resolución 000240 de 18 de

²⁰ "Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero".

²¹ "Por el cual se reglamenta el parágrafo 3° del artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2° de la Ley 139 de 1994".

²² "Por medio de la cual se fija el procedimiento y los requisitos para el registro de los sistemas agroforestales o cultivos forestales con fines comerciales y se adopta el formato para la movilización".



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

julio de ese año²³, que culminó con concepto favorable de registro por parte del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-.

Explicó que el área relacionada en la acción popular comprende su predio, denominado Sinaí, y el cultivo en la finca agrícola "El Sinaí", de propiedad de una familia de apellido Borrero, con quien tiene un contrato de cuentas en participación.

Adujo que en el predio de su propiedad el **área plantada** en el año 2016 fue de 10 Has, que equivalen a un 20% del área total del predio; **el área conservada de bosque natural** es del 9% que corresponde a 4.9 Has; y de **pastos y otros usos** es del 2%, esto es, 0.9Has; mientras que en la propiedad de la familia Borrero hay una **plantación forestal** de 47% del área total que corresponde a 24.5Has; de bosque natural 21% del área total, que es de 10.7Has; y otros usos y pastos 0.5Has que corresponden al 1%.

Aseguró que el uso total de los dos predios que se benefician de la microcuenca del Sinaí existe un 67% equivalente a cultivos forestales, un 30% de bosque natural y un 3% que tiene otros usos o pastos.

Manifestó que el porcentaje en bosque natural supera el 10%, que erróneamente se equipara en la demanda a cobertura forestal, dado que las plantaciones forestales en sí mismas cumplen el

²³ "Por cual se modifica la Resolución núm. 000182 de 5 de junio de 2008".



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

requerimiento previsto en el artículo 4° del Decreto 1449 de 27 de junio de 1977²⁴.

Aseguró que de las definiciones previstas en los artículos 204 (Área Forestal Protectora) y 230 (Plantación Forestal)²⁵ del Código de Recursos Naturales - CRN, se puede colegir que es válido y legal sembrar plantaciones o árboles artificiales en áreas protectoras, espacios que también pueden ser objeto de aprovechamiento forestal directo o indirecto, condicionado a que se mantenga el efecto de protección del recurso bosque, es decir que se conserve esa área como forestal.

Explicó que el Decreto 1449 de 1977 no se encuentra vigente, si se tiene en cuenta que reglamentaba el inciso 1° del numeral 5 del artículo 56 de la Ley 135 de 15 de diciembre de 1961²⁶, disposición que fue derogada por el artículo 111 de la Ley 160 de 3 de agosto de 1994²⁷.

Indicó que los actores populares pretenden mantener vigente el artículo 3° del Decreto 1449 de 1977²⁸, a través del literal d) del

²⁴ "Por el cual se reglamenta parcialmente el inciso 1ro del numeral 5to del art. 56 de la Ley 135 de 1961 y el Decreto-ley 2811 de 1974".

²⁵ La empresa Cartón de Colombia puso de manifiesto que el artículo 230 del CRN fue modificado "ilegalmente" por el artículo 69 del Decreto 1791 de 4 de octubre de 1996 expedido por el Ministerio de Ambiente, pues la nueva definición contraviene la anterior, la cual se encuentra consignada en una norma de mayor jerarquía, razón por la que se debe seguir aplicado la prevista en la Ley.

²⁶ "Sobre reforma social agraria".

²⁷ "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria<1> y se dictan otras disposiciones".

²⁸ Dicho artículo prevé a obligación de los propietarios de los predios de mantener en cobertura boscosa las áreas forestales protectoras, las cuales comprenden, entre otras, "[...] Una faja no inferior a 30 metros de ancho, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y alrededor de los lagos o depósitos de agua [...]"



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

artículo 83 del CRN, interpretación que estima que no es ajustada a derecho, por cuanto la primera norma se refiere al área forestal protectora y la segunda se ubica en la parte III denominada "De las Aguas no marítimas", del capítulo II "Del dominio de las aguas y sus cauces", lo que, a su juicio, no guarda relación, pues regulan temas diferentes.

Adujó que según lo establecido en los artículos 206 y 207 del CRN, no se puede restringir ni prohibir el establecimiento, mantenimiento y aprovechamiento de las plantaciones forestales con fines comerciales, pues gozan de especial protección legal, y cualquier disposición en contrario vulneraría el artículo 84 de la Constitución Política.

Respecto de la construcción de carreteables, sostuvo que son necesarios para el aprovechamiento de las plantaciones forestales, pues, de lo contrario, no sería técnico, económico ni ambientalmente posible desarrollar un proyecto forestal, además de que la construcción de éstos no es un proyecto distinto del forestal autorizado al interior de las Áreas de Reserva Forestal, conforme lo ordenan los artículos 7º y 8º del Decreto 1498 de 2008.

Indicó que si bien el Decreto 1498 de 2008, fue derogado por el artículo 19 del Decreto 2803 de 2010, recobró vigencia con la declaratoria de inconstitucional de la Ley 1377 de 2010, por parte de la Corte Constitucional.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

Aseguró que al momento de adquisición del predio Sinaí no existía cobertura boscosa protectora del recurso hídrico, pues en su mayoría eran potreros, razón por la que estima que el incremento de bosque natural y plantaciones no afectan negativamente las corrientes aledañas, por el contrario, regulan el ciclo del agua y contribuyen a la disminución de la afectación del bosque natural, pues la madera obtenida reduce *"la presión de las comunidades campesinas por leña, madera para cercos y para sus edificaciones"*.

Sostuvo que su proyecto forestal no representa amenaza al ecosistema pues se registró en un área destinada a potreros y el mismo cumple con lo previsto en la Ley 2ª de 17 de enero de 1959²⁹ y el Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974³⁰, normas según las cuales es su obligación conservar y proteger los bosques nativos existentes al momento del registro³¹.

1.4.3.- El Municipio, de manera extemporánea³² se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual relacionó diferentes aspectos del programa de gobierno *"DEL LADO DE LA GENTE"*, con los cuales pretende alcanzar en un 4% la recuperación de los ecosistemas estratégicos³³.

²⁹ "Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables".

³⁰ "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente".

³¹ Visible a folios 366 a 391 del cuaderno 2.

³² El auto admisorio de la demanda fue notificado al municipio demandado el 29 de agosto de 2016, los términos transcurrieron hasta el 12 de septiembre siguiente y la contestación de la demanda fue radicada el 23 de ese mes y año.

³³ Visible a folios 396 a 398 del cuaderno 2.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

I.5 Pacto de Cumplimiento

El 4 de abril de 2017 se llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual se declaró fallida por ausencia de ánimo conciliatorio³⁴.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA IMPUGNADA

El Tribunal, en sentencia de 29 de enero de 2019³⁵, amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución y, en consecuencia, profirió las siguientes órdenes para su protección:

“[...] 2.- Se **ORDENA** a la **EMPRESA SMURFIT KAPPA CARTÓN DE COLOMBIA**, que una vez culminada la etapa de cosecha forestal del bosque plantado ya existente dentro del área de protección, *-que corresponde a una distancia de 30 metros de ancho paralela a las líneas a cada lado del cauce de las cuencas El Sinaí y la Tobón-Calimita- y 100 metros a la redonda de sus nacimientos-*, se ABSTENGA de sembrar nuevamente plántulas para aprovechamiento forestal en dicho rango de 30 metros a cada lado y 100 metros desde los nacimientos de las cuencas; así mismo deberá indicar la compañía al despacho, en un término máximo de 3 meses, la fecha estimada para culminar la etapa de cosecha en dichas áreas, al igual que deberá remitir dicha información a la CVC.

3.- Se **ORDENA** a la [...] **CVC** que una vez culminada la etapa de cosecha de aprovechamiento forestal de Smurfit Kappa Cartón de Colombia, en las áreas de protección, es decir, en el rango de 30 metros desde el cauce de las cuencas y 100 metros desde los nacimientos, proceda a la siembra de bosque natural a efectos de

³⁴ Visible a folios 442 a 442 del cuaderno 1-1.

³⁵ Visible a folios 403 a 427 del cuaderno 2.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

que permanezca siempre la zona protegida con protección boscosa libre de aprovechamiento forestal.

4.- Se **ORDENA** a la [...] **CVC** que dentro del término de un mes continúe de manera célere con la actuación administrativa adelantada en contra de Smurfit Kappa Cartón de Colombia S.A., sobre el proceso sancionatorio aperturado mediante Auto 0760-0761 Nro. 048 de 2016. Deberá informar cada dos (2) meses al despacho, el estado de la actuación adelantada y el estado del proceso administrativo.

5.- Se **ORDENA** a la [...] **CVC** que dentro del término de un (1) mes, adelante nueva investigación a la empresa Smurfit Kappa Cartón de Colombia S.A., sobre el uso indebido de pesticidas (herbicidas, insecticidas, entre otros) sobre el bosque plantado existente en el área de protección.

6.- Se **ORDENA** a la **EMPRESA SMURFIT KAPPA CARTÓN DE COLOMBIA** que proceda a cubrir los taludes y cunetas desprovistos de cobertura boscosa, para evitar vertimiento de sedimentos por escorrentía. Deberá informar cada dos (2) meses al despacho, la actuación adelantada.

7.- Se **ORDENA** al **MUNICIPIO DE RESTREPO**, proceda a identificar las vías públicas existentes en la zona cuyos taludes y cunetas se encuentren desprovistos de protección boscosa, para que proceda en el término de seis (6) meses a la plantación de bosque natural, actividad que deberá ser coordinada con la CVC.

8.- Se **ORDENA** al **MUNICIPIO DE RESTREPO**, para que proceda en el término de seis (6) meses, a verificar la existencia de predios rurales sin pozos sépticos para que imparta a los pobladores la orden de su adopción inmediata.

9.- Se **ORDENA** al **MUNICIPIO DE RESTREPO**, para que proceda en el término de seis (6) meses, a identificar y cancelar las licencias de subdivisión rural otorgadas en contravía a lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial del mismo municipio, con la observancia igualmente de la reglamentación sobre las Unidades Agrícolas Familiares.

10.- Se **ORDENA** a **ACUAPALTRES**, al **MUNICIPIO DE RESTREPO** y a la [...] **CVC**, adelantar campañas trimestrales de sensibilización a la comunidad sobre la conservación y ahorro del recurso hídrico.

11.- Se **ORDENA** a **SMURFIT KAPPA CARTÓN DE COLOMBIA** observar los protocolos establecidos por Forest Stewardship Council -FSC, en cuanto al uso de pesticidas en el bosque plantado, debiendo observar i) la aplicación distante de los nacimientos y corrientes de agua, ii) el uso mínimo de estos productos en áreas de captación de acueductos para usuarios agua abajo, y iii) la disposición adecuada de recipientes de embalaje de los agroquímicos [...]” (Resaltado del texto).



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

El *a quo* formuló como problema jurídico determinar si se encontraba probada la vulneración de los derechos colectivos invocados o si de las pruebas aportadas se podía concluir que las cuencas hidrográficas El Sinaí y La Tobón-Calimita estaban en condiciones ambientales aceptables a pesar del aprovechamiento forestal de la zona, planteamiento respecto del cual destacó la importancia del cuidado y protección de las fuentes hídricas para el abastecimiento de uso doméstico del **MUNICIPIO** y advirtió como problemática la “carencia de agua para el consumo humano y su falta de potabilidad”, causada principalmente por la “pérdida de caudal” y la “calidad del agua”.

Como factores de la “pérdida de caudal” relacionó el despojo de la protección boscosa en las áreas de protección por parte de la sociedad accionada, toda vez que el bosque plantado en la ronda hídrica, si bien en el tiempo de crecimiento de las plántulas existe cobertura boscosa en dicha zona, desaparece en época de cosecha, lo que afecta el recurso hídrico por la ausencia vegetativa, por lo que es necesario mantener dichas áreas cubiertas de bosque.

Indicó que conforme con el estudio adelantado por el perito en el año 2018, del total de las áreas de especial protección de la cuenca Sinaí, casi la mitad se encuentra con bosque plantado y el restante con bosque natural, circunstancia que, en principio, puede ser beneficiosa debido al tiempo prolongado del crecimiento del bosque plantado hasta el momento de la cosecha, lapso dentro del cual



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

cumple una función protectora; no obstante, al momento de la tala resulta desfavorable porque implica el apeo de los árboles, la extracción, el uso de maquinaria pesada y animales, la presencia de personal operativo en el área de cosecha y la desprotección transitoria del suelo, fase en la que más cuidado se debe tener por tratarse de territorios en los que se hace la captación de caudales para consumo.

Destacó que permitir la presencia de bosque plantado en las rondas hídricas de especial protección, constituye un alto riesgo debido a las implicaciones de su cosecha, por lo que es necesario disminuir los focos de amenaza y mantener las rondas hídricas únicamente con bosque natural.

Adujo que las condiciones actuales de las quebradas El Sinaí y La Tobón-Calimita, destinadas al abastecimiento de la población, es limitada frente a la cantidad de usuarios.

Estimó reprochable que la **CVC** al año 2019, no hubiera culminado el proceso sancionatorio ambiental iniciado contra la empresa accionada por encontrar que el área circundante a la cuenca el Sinaí tenía presencia de bosque plantado para aprovechamiento forestal. Señaló la carga poblacional como otro factor negativo que influye en la insuficiencia del recurso hídrico, si se tiene en cuenta que desde el año 2002, fecha en la que se concedió la concesión de aguas



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

superficiales para el consumo, el incremento de suscriptores ha sido exponencial.

Advirtió que la distribución de agua en el Municipio es un asunto álgido, en especial para algunos suscriptores que por su ubicación geográfica tienen mayores dificultades para el suministro, lo que amerita la adopción de medidas individuales tendientes al ahorro y conservación del agua.

Llamó la atención de los actores sobre la necesidad de enseñar a la comunidad el cuidado y conservación del agua a través de campañas relacionadas con la pérdida del recurso y su escasez, tarea que debe acompañar el **MUNICIPIO**.

Explicó que, en aplicación del principio de precaución ambiental, había lugar a ordenar al ente territorial, verificar si todos los predios rurales cuentan con pozo séptico, pues si bien no se acreditó que las quebradas fueran receptoras de las descargas de aguas residuales de las viviendas cercanas, la demandada señaló que solo el 40% de la población cuenta con dicho sistema.

Resaltó la importancia de que el **MUNICIPIO** no expida más licencias urbanísticas de subdivisión rural sin atender los parámetros establecidos en el POT, revise las otorgadas y cancele las concedidas de manera irregular.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

Estimó que el factor climatológico incide en el aumento de las temperaturas generadas en época de sequía, siendo necesario implementar medidas humanas para contrarrestar los cambios de la naturaleza.

Sostuvo que el consumo de agua por bosque plantado es otro factor negativo si se tiene en cuenta que, según el informe del perito, el Eucaliptus de la Cordillera Central consume un porcentaje mayor de agua respecto del bosque natural; no obstante, pese a que en las cuencas El Sinaí y La Tobón – Calimita existe esa especie, hay dos variaciones que marcan la diferencia en el consumo del líquido: i) que no toda la cuenca tiene cobertura de bosque plantado; y ii) la combinación en la misma cuenca hidrográfica de rodales de distinta edad, especies y de bosque natural, amortigua el consumo de agua extra atribuible al bosque plantado, por lo que llamó la atención de la sociedad accionada para continuar con la técnica, a fin de que las plántulas siempre se encuentren en diferentes estados de crecimiento y reduzcan la pérdida hidrológica al variar el consumo acorde con la etapa de crecimiento.

Señaló que el consumo de agua por actividad pecuaria es otro factor que afecta el gasto hídrico de las cuencas EL Sinaí y la Tobó-Calimia, pues a pesar de que la actividad agropecuaria y de pastoreo no es muy común debido al cambio en el aprovechamiento de las tierras, - principalmente forestales según el peritaje-, persiste e *“imprime algo de presión en la relación oferta demanda del recurso”*.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

Respecto a la “*pérdida de caudal*”, concluyó que tiene mayor incidencia la presencia de bosque plantado en las zonas de especial protección debido a que en la época de cosecha queda desprovista el área de protección boscosa afectando la regulación del recurso, siendo necesario acatar y mantener la franja continua al caudal de las cuentas, es decir, 30 metros, únicamente con bosque natural para que éste no se afecte por el aprovechamiento forestal.

En cuanto a la “calidad del agua”, sostuvo que el agua de las quebradas objeto de la acción popular tiene niveles de toxicidad que impiden su consumo humano y requieren medidas correctivas y preventivas para contrarrestar los efectos de la contaminación, pues la sedimentación natural del suelo, según el informe pericial, teniendo en cuenta que la textura del terreno es superficial, ligero y poroso, genera caída de sedimentos al agua, especialmente en época de lluvia, cuando el recurso aumente y baja por escorrentía a las cuencas, hecho que se agrava cuando no hay protección boscosa por la temporada de cosecha.

Destacó la importancia del bosque natural en la ribera de las cuencas, pues si bien la estructura de la tierra es propensa a ocasionar el vertimiento de sedimentos, lo que realmente contamina es la ausencia de bosque dada la menor capacidad de absorción y la erosión, así como la escorrentía del material sólido inestable a las fuentes de agua.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

Sostuvo que, de acuerdo con la pericia, la contaminación de las aguas también es propiciada por la vegetación, esto es, el bosque plantado y el natural, que ocasionan turbidez por "*contaminación iónica y orgánica*" debido al lavado de materia orgánica como lo es la hojarasca descompuesta y otros detritos.

Adujo que la presencia frecuente de colonias de hormigas cortadoras provoca erosión y genera acumulación de materiales finos granulares extraídos de la tierra, lo que en época de lluvia causa escorrentía a los caudales y, por ende, turbidez.

Advirtió que si bien el uso de pesticidas, herbicidas e insecticidas, es necesario para el crecimiento y control del bosque plantado, se acreditó que los herbicidas utilizados por la sociedad accionada fueron utilizados a escasos metros de distancia de las quebradas y a sabiendas que aproximadamente a 300 metros más abajo estaba el sitio de captación de agua para la comunidad, razón por la cual la **CVC** adelantó proceso sancionatorio ambiental, que fue archivado por falta de infracción a la normativa existente pues la plantación forestal estaba amparada en el Registro de Cultivos Forestales y Sistemas Agroforestales con fines comerciales expedido por el ICA, que, según lo establecido en el artículo 5º del Decreto 1498 de 2008, no requería autorización.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

Dijo que el informe pericial destacó la importancia del apego al protocolo establecido por el Consejo de Administración Forestal Internacional (por sus siglas en inglés: Forest Stewardship Council - FSC), según el cual tales sustancias deben aplicarse de manera distante de los nacimientos y corrientes de agua, así como también procurar el mantenimiento de las rondas hídricas que generen el efecto tampón de lixiviados, y el uso mínimo de esos productos en áreas de captación de acueductos para usuarios aguas abajo, protocolo de obligatorio cumplimiento para la empresa demandada si se tiene que a pesar de contar con la certificación forestal emitida por la FSC no está acatando el protocolo.

Adujo que no era válido que la sociedad accionada excusara el incumplimiento en el hecho que la **CVC** no le indicó qué norma fue vulnerada, pues para conservar la certificación internacional otorgada le asiste el deber de acatar los protocolos.

Manifestó que, según la pericia practicada, las vías hacen parte de la infraestructura operativa de los proyectos forestales, por cuanto son necesarias para el establecimiento, mantenimiento y cosecha de las plántulas; no obstante, deben construirse según los procedimientos de ingeniería relacionados con el ancho de banca, las pendientes, peraltes, taludes, afirmado y manejo de aguas de escorrentía, a fin de causar el menor impacto posible a dicha actividad.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

Señaló que en la pericia se indicó que algunos taludes desprovistos de vegetación protectora, quedan expuestos para la acción de escorrentía superficial, de ahí que el lavado de materiales fino-granulares pueden llegar a las corrientes de agua, vector causante de más del 1% de la turbidez hallada en los caudales captados por el sistema de **ACUAPALTRES**.

Sostuvo que pese al bajo impacto de contaminación del agua era necesario proveer taludes con barrera boscosa protectora para evitar la escorrentía de material granular, actividad que está en marcha y que debe ser objeto de vigilancia por parte de la **CVC**; situación que también fue analizada respecto de la vía pública terciaria que intercomunica las veredas, pero como la misma no estaba plenamente identificada correspondía al **Municipio** determinarla para corregir la problemática verificada por la **CVC**.

Consideró que no había lugar a adoptar ninguna medida respecto a la actividad pecuaria, por cuanto la problemática no era actual y el riesgo predominante lo aportaba la ausencia de bosque protector natural en las áreas protegidas, por lo que era necesario que dicha zona estuviera libre de plántulas de aprovechamiento forestal, actividad que requiere el uso de pesticidas que pueden llegar al agua.

Estimó que las órdenes impartidas se orientan a solucionar la problemática referida, con lo cual se espera que el caudal de las



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

quebradas sea de mayor importancia y los niveles de toxicidad disminuyan, y el recurso sea apto para el consumo humano, así como que el abastecimiento sea óptimo.

Finalmente, no encontró probadas las excepciones de inexistencia de prueba del daño, ausencia de vulneración e improcedencia de la acción por carencia de objeto, propuestas por la sociedad accionada, y denegó las pretensiones de indemnización por resultar ajenas a la naturaleza de la acción y el reconocimiento de costas, pues los accionantes se acogieron al amparo de pobreza y **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** asumió el pago del peritaje³⁶.

III.- FUNDAMENTOS DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN

III.1. CARTÓN COLOMBIA S.A.³⁷ reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, relacionados con la falta de prueba de la vulneración de los derechos colectivos, la situación anterior y actual de los terrenos aprovechados, la vigencia del Decreto 1449 de 1977³⁸, la normativa que respalda su actividad

³⁶ Se precisa que la CVC pidió aclarar el fallo del *a quo* en cuanto a las órdenes de: i) siembra de protección boscosa en el rango de 30 metros desde el cauce y 100 desde el nacimiento de las cuencas Sinaí y La Tobón, y ii) el límite de las campañas trimestrales de sensibilización a la población (fls. 440 a 442 del cuaderno 2), cuya solicitud fue negada mediante auto de 14 de mayo de 2018 (fls. 492 y 493 del cuaderno 3).

³⁷ Folios 443 a 455 del cuaderno 2.

³⁸ La apelante sostuvo que el Tribunal no tuvo en cuenta que dicho decreto no se encuentra vigente y que así lo ha sostenido la Sección Primera de esta Corporación, en sentencia de 11 de noviembre de 2010, proferida al interior del expediente 11001-0324-000-2002-00068-01, con ponencia del Consejero Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

forestal³⁹ y los antecedentes relacionados con la construcción del acueducto de **ACUAPALTRES**.

Manifestó que el Tribunal efectuó una valoración errónea del material probatorio allegado al proceso, habida cuenta que fundamentó la decisión apelada en procesos sancionatorios adelantados en su contra por la **CVC**, los cuales fueron archivados por falta de mérito.

Consideró que la orden que concierne a que la autoridad ambiental dé continuidad a los procedimientos administrativos archivados o inicie unos nuevos, vulnera el derecho de defensa, toda vez que las áreas referidas en esas actuaciones no pertenecen al **MUNICIPIO**.

Precisó que, en relación con el desabastecimiento y contaminación del recurso hídrico de la cuenca objeto de debate, su actividad forestal, la cual implica establecer plantaciones forestales comerciales con especies introducidas o artificiales en las franjas denominadas áreas forestales protectoras – productoras, se encuentra autorizada y regulada por el CRN, conforme lo previsto en los artículos 205 y 230 del Decreto-Ley 2811 de 1974, según los cuales, esas áreas son aquellas que deben ser conservadas permanentemente con bosques naturales o **artificiales** y que, además, pueden ser objeto de actividades de producción siempre y

³⁹ Dicha normativa fue citada para efecto de argumentar que su actividad forestal se encuentra ajustada a derecho.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

cuando conserve el efecto protector o renovabilidad de la plantación, actividad que también se encuentra amparada en el artículo 2.2.1.1.12.1 del Decreto 1076 de 2015, normativa que no fue tomada en cuenta por el Tribunal; y que también obvió que antes del establecimiento de las plantaciones forestales en la cuenca Sinaí, había realizado acciones para recuperar los suelos con vocación forestal y los bosques naturales.

Manifestó que ante la inexigibilidad del Decreto 1449 de 1977, el **MinAmbiente** expidió el Decreto 2245 de 29 de diciembre de 2017, que reglamentó el artículo 206 de la Ley 1450 de 16 de junio de 2011⁴⁰ y adicionó una Sección al Decreto 1076 de 2015 en lo relacionado con el acotamiento de rondas hídricas.

Sostuvo que el Decreto en mención prevé criterios técnicos para que las autoridades ambientales competentes realicen estudios para el acotamiento de las rondas hídricas en áreas de su jurisdicción, con fundamento en los criterios geomorfológico, hidrológico y ecosistémico, para cuya aplicación se expidió la Resolución 957 de 31 de mayo de 2018⁴¹.

Indicó que el Tribunal no estudió en debida forma la normativa referida, pese a que el perito explicó lo relacionado con el acotamiento de las rondas hídricas, máxime que en la Guía Técnica

⁴⁰ "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014".

⁴¹ "Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de las Rondas Hídricas en Colombia".



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

de Criterios para Acotamiento de las Rondas Hídricas su actividad forestal es totalmente compatible con la funcionalidad de la ronda hídrica, pues al iniciar sus operaciones en los predios cuestionados no existía bosque natural.

Resaltó que sustraer y dejar de plantar bosque nativo en la franja paralela de 30 metros a los cauces, atenta contra sus derechos de propiedad, pues se trataría de una confiscación que de acuerdo con el artículo 34 de la Constitución Política se encuentra proscrita; orden que también afecta a la Sociedad Borrero Larroche Hermanos S en CS, propietaria del predio sobre el cual pesa un contrato de cuentas en participación y que tiene una importante extensión sobre la cuenca Sinaí, que debió ser llamada al proceso.

En relación a los factores de carga poblacional y climático, sostuvo que resulta arbitrario que el Tribunal considere que la mayor influencia en el desabastecimiento y contaminación de los terrenos es su actividad forestal, pues en el dictamen pericial practicado se reconoció la incidencia positiva sobre la cuenca que antes se encontraba desprovista de vegetación nativa, experticia en la que se sugirieron medidas⁴² que no implican la prohibición de plantaciones forestales en las rondas hídricas.

⁴² "[...] -. Uso de sistemas de cosecha que no impliquen el arrastre de las trozas sobre el suelo.

-. Limitar o suprimir la extracción de madera con animales (arriería).

-. Programación de la cosecha en las épocas de menores niveles de precipitación.

-. Disposición de los residuos de cosecha (ramas, hojas, etc.) en el mismo sitio de aprovechamiento de los árboles de manera que se minimice el impacto de la lluvia y la escorrentía superficial erosiva.

-. Establecimiento del nuevo bosque lo más pronto que sea posible luego de la cosecha, para que se restauren rápidamente los efectos hidrológicos favorables de la plantación.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

Sostuvo que si bien en el dictamen practicado en el proceso se señaló que en la zona cuestionada existe una sobrepoblación con relación a la concesión otorgada inicialmente, describió dos escenarios para el suministro de agua por parte del acueducto: uno favorable, en el que el caudal es suficiente para la prestación óptima del servicio de acueducto, siempre y cuando se excluyan los otros usos ejercidos por la población, como son los agrícolas y pecuarios; y otro desfavorable, en el que tiene gran influencia las oscilaciones de los fenómenos de la Niña y el Niño, que son ajenos a la autoridad ambiental y, pese a ello, las plantaciones forestales coadyuvan a otorgar mayor estabilidad debido a la prevención de la escorrentía, regulación del ciclo hidrológico y como barrera en presencia de inundaciones o desbordamientos de los caudales.

Agregó que, según la experticia referida, la oferta natural de agua de la cuenca Sinaí es limitada debido al área reducida de captación, que es de 44,5 hs, aunado al crecimiento exponencial de usuarios, lo que impide que exista una oferta natural de caudales disponibles para atender la demanda de los consumidores del acueducto que, en un

-. Extremar medidas para evitar el derrame de combustibles, la disposición adecuada de residuos sólidos y líquidos, y el manejo de personal operativo para que su accionar en la cuenca no propicie otras causas de afectación de la calidad del agua.

-. No cosechar simultáneamente todas las plantaciones de la cuenca, de manera que toda ella pueda quedarse en un momento dado sin el efecto protector de las plantaciones. Para ello es deseable que se mantenga la actual estructura de rodales de distintas edades y preferiblemente, hacia adelante, rodales de distintas especies, para que así los momentos de cosecha sean diferidos en el tiempo. (Páginas 45 y 46 dictamen pericial) [...]”.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

escenario desfavorable, es incapaz de atender la prestación del servicio.

Reiteró la indebida valoración probatoria por parte del *a quo* respecto del precitado dictamen pericial, pues estima que el desequilibrio en la oferta natural de agua y la demanda no es imputable a sus plantaciones sino a la inadecuada planificación de recursos hidráulicos.

En cuanto al consumo de agua por bosque plantado, dijo que la reducción del 5% de los caudales disponibles no es atribuible únicamente al uso de la tierra en bosque plantado sino también a las demás actividades agrícolas, por lo que consideró que “[...] *sustraer un área que por demás, va en contravía con las normas relativas al acotamiento de las rondas hídricas, cuando además no se considera que existen otras actividades agrícolas que requieren un gran volumen de agua para su establecimiento y mantenimiento, por ejemplo la papa tiene un consumo de agua del 100%, Maíz 90%, Remolacha 65% [...]*”.

Frente al consumo de agua por actividad pecuaria, manifestó que el peritaje fue claro en señalar que en la zona había usos diferentes al consumo humano.

Sobre la calidad del agua, sostuvo que el Tribunal no tuvo en cuenta que la UES afirmó que se requería la construcción de un sistema de potabilización de agua para consumo humano que permitiera la



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

reducción de aluminio, coliformes totales y E-coli, lo que, a su juicio, no tiene que ver con la presencia de plantaciones forestales comerciales en la franja de los 30 metros, concepto necesario para la renovación de la concesión de agua.

Concluyó que la actuación administrativa adelantada por la autoridad ambiental, por la ocurrencia de presuntas infracciones ambientales, obedeció a hechos ocurridos en el municipio de Vijes y no de Restrepo, la cual se archivó por falta de pruebas y argumentos jurídicos, razón por la que estima improcedente ordenar proseguir con la misma dado que la actividad realizada no es improvisada y sin control.

III.2. La CVC⁴³ manifestó su imposibilidad para dar cumplimiento a la orden impartida en el numeral cuarto de la sentencia apelada⁴⁴, por cuanto mediante auto de 14 de noviembre de 2018, el Director Territorial de la Dirección Ambiental Regional Pacífico Este, ordenó el archivo del expediente administrativo identificado con el núm. 0761-039-002-039-2018, adelantado contra la sociedad **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, esto es, "a la fecha no cursa actuación administrativa vigente por los hechos que originaron la apertura del

⁴³ Folios 494 a 496 del cuaderno 3.

⁴⁴ "[...] 4.- Se ORDENA a la [...] CVC que dentro del término de un mes, continúe de manera célere con la actuación administrativa adelantada en contra de Smurfit Kappa Cartón de Colombia S.A., sobre el proceso sancionatorio aperturado mediante Auto 0760-0761 Nro. 048 de 2016. Deberá informar cada dos (2) meses al despacho, el estado de la actuación adelantada y el estado del proceso administrativo [...]".



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

proceso sancionatorio ambiental mediante auto 0760-0761 48 de 2016”.

Adicionalmente, solicitó revocar el numeral quinto de la parte resolutive de la sentencia apelada⁴⁵, toda vez que de acuerdo con la Ley 99 carece de competencia para pronunciarse respecto del uso indebido de pesticidas, habida cuenta que la Ley 822 de 10 de julio de 2003⁴⁶ y el Decreto 502 de 5 de marzo de 2003⁴⁷, establecen que dicho asunto corresponde al Instituto Colombiano Agropecuario -ICA o quien haga sus veces.

IV.- TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

IV.1.- Mediante auto de 21 de octubre de 2019⁴⁸, el Despacho sustanciador admitió los recursos de apelación interpuestos por los apoderados de **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** y de la **CVC** contra la sentencia de primera instancia.

Adicionalmente resolvió que los documentos allegados por la sociedad accionada con el escrito contentivo del recurso, relacionados en los numerales 1, 2 y 4 del acápite de anexos de dicho escrito, no serían tenidos como pruebas por no concurrir los

⁴⁵ “[...] 5.- Se ORDENA a la [...] CVC que dentro del término de un (1) mes, adelante nueva investigación a la empresa Smurfit Kappa Cartón de Colombia S.A., sobre el uso indebido de pesticidas (herbicidas, insecticidas, entre otros) sobre el bosque plantado existente en el área de protección [...]”.

⁴⁶ “Por la cual se dictan normas relacionadas con los agroquímicos genéricos”.

⁴⁷ “Por el cual se reglamenta la Decisión Andina 436 de 1998 para el registro y control de plaguicidas químicos de uso agrícola”.

⁴⁸ Folios 542 a 546 del cuaderno 3.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

presupuestos previstos en el artículo 327 del CGP, habida cuenta que no fueron solicitadas de común acuerdo por las partes, ni decretadas en primera instancia, ni se dejaron de practicar ni versan sobre hechos acaecidos después de transcurrida la oportunidad procesal pertinente.

Respecto de los documentos enunciados en los numerales 3, 5 y 6 del referido acápite, esto es, el auto sin fecha por el cual la CVC ordenó el archivo del expediente núm. 0761-039-002-039-2015; la Resolución núm. 0730 0733-000411 de 13 de marzo de 2019, "Por medio de la cual se levanta una medida preventiva, se ordena la cesación de un procedimiento sancionatorio y se toman otras determinaciones"; y el escrito de 30 de enero de 2019, por el cual la sociedad demandada presentó descargos frente al auto de 5 de octubre de 2018, se determinó que serían tenidos como prueba, de conformidad con lo previsto en el numeral 3 del artículo 327 del CGP, toda vez que fueron expedidos con posterioridad a la oportunidad procesal para pedir pruebas en primera instancia, razón por la que se corrió traslado de los mismos a las partes por el término de tres días.

IV.2.- Posteriormente, el Despacho por auto de 12 de noviembre de 2019⁴⁹, corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para rendir concepto.

⁴⁹ Folio 559 *idem*.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

IV.2.1.- La Defensoría del Pueblo – Regional Valle del Cauca⁵⁰, tras efectuar un recuento de las actuaciones surtidas en el proceso, adujo que la CVC y el MinAmbiente son responsables de la vulneración de los derechos colectivos deprecados, debido a que transgredieron los artículos 3º y 4º del Decreto 1449 de 1997 que obliga a los propietarios de los predios de más de 50 hectáreas a proteger la cobertura boscosa y a mantener una reserva forestal de por lo menos el 10%, para el cuidado, protección y conservación de los nacimientos de agua.

Solicitó ordenarle al **MUNICIPIO** que, en coordinación con la **CVC**, efectuó un plan especial de manejo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas para que éstas no se vean afectadas por la falta o interrupción de agua potable para la comunidad.

Pidió requerir a la **CVC** para que adelantara las gestiones correspondientes para la compra de los predios necesarios para la protección, manejo y conservación del medio ambiente y de las cuencas hidrográficas, a fin de asegurar el abastecimiento de agua de la población del **Municipio**.

IV.2.2.- El señor **Jesús Evelio Ortega Otaya⁵¹** reiteró los argumentos expuestos en la demanda y señaló que su intención no es cuestionar la legalidad de las actividades desarrolladas por

⁵⁰ Folios 574 a 576 *idem*.

⁵¹ Folios 594 a 594 *idem*.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

CARTÓN DE COLOMBIA S.A., sino las consecuencias negativas que ésta ha generado en los nacimientos y cauces hídricos enunciados con ocasión de su actividad forestal.

Manifestó que la empresa accionada goza de ventajas en el ejercicio de su actividad a pesar de los inconvenientes que enfrenta la comunidad campesina en el desarrollo de sus proyectos agroindustriales.

Indicó que no es necesario vincular a los propietarios de la finca en donde se desarrolla la actividad cuestionada, pues ésta es realizada por **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, arrendataria del predio y responsable de los efectos adversos.

Concluyó que contrario a lo afirmado por la referida sociedad, antes de su llegada a los predios en mención sobraba el agua y su calidad era adecuada para abrevar y cultivar, además de que el caudal de la quebrada Sinaí se ha mantenido a pesar del aumento de la población.

IV.2.3.- CARTÓN DE COLOMBIA S.A.⁵² y la **CVC**⁵³ reiteraron los argumentos expuestos en sus escritos de contestación de la demanda y del recurso de apelación.

⁵² Folios 577 a 589 *idem*.

⁵³ Folios 618 a 620 *idem*.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

IV.2.4.- El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa⁵⁴, tras efectuar un recuento de las actuaciones surtidas en el proceso, señaló:

Si bien la comunidad del **MUNICIPIO** tiene alta demanda y baja oferta del recurso hídrico, la reducción y calidad del agua obedece a diferentes factores exógenos y antrópicos, pues en época de cosecha de pinos y eucaliptos en la zona de protección de la cuenca ubicada dentro de la reserva forestal productora existen riesgos de erosión, los cuales pueden mitigarse con buenas prácticas, razón por la cual deben tomarse acciones para la recuperación y protección del daño ambiental causado con las cosechas en la zona paralela de los cauces de las quebradas Sinaí y La Tobón-Calimita, que han perdido caudal y potabilidad.

Adujo que el Decreto 1449 de 1977 no está decaído o, por lo menos, en lo relacionado con la faja paralela a cada lado del cauce del cuerpo hídrico, pues dicha norma no se fundamentó solamente en la Ley 135 de 15 de diciembre de 1961⁵⁵, sino también se soportó en el Decreto Ley 2811 de 1974, el cual se encuentra vigente y hace referencia a la protección de la cuenca hídrica y a la prohibición de efectuar actividad agropecuaria en un margen no inferior a 30 metros de distancia del cauce.

⁵⁴ Folios 621 a 627 *idem*.

⁵⁵ "Sobre reforma social agraria".



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

Aclaró que el artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974 prevé una faja paralela de distancia de hasta 30 metros de ancho, con la finalidad de delimitar hasta dónde llega el terreno de dominio público, pues dicha zona es imprescriptible e inalienable y, por tanto, ni siquiera puede ser considerada como un baldío adjudicable a un particular con fines de explotación económica en los términos del artículo 84 *ídem*, razón por la que es improcedente alegar la posesión o derechos adquiridos sobre esta área o pretender ejercer actividades allí.

Manifestó que la discusión sobre el riesgo o no que representa la actividad ejercida en dicha zona queda superada cuando se establece que la zona paralela al cuerpo de agua no se adjudica, pues esa restricción tiene como finalidad garantizar la condición mínima de los cauces de los ríos, así pase por una zona forestal productora.

La autoridad ambiental es la competente para definir el área de conservación y protección de la faja paralela al cauce, la cual no puede ser inferior a 30 metros de distancia desde el punto de acotación adyacente al cuerpo de agua establecido por aquella.

Agregó que:

"[...] puede coincidir la zona de protección con el área del bien público o inclusive superarlo si así lo ve conveniente la autoridad ambiental, evento en el que se restringirá el uso y goce de la propiedad privada por exceder el área de dominio público, lo que



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

puede dar lugar a la compensación económica sobre el terreno privado afectado para la destinación ambiental, situación que no se ha presentado en este caso [...]”.

Indicó que, conforme lo advertido por la empresa accionada, corresponde al Gobierno Nacional fijar los criterios técnicos y a las CAR presentar los estudios para la delimitación de la zona, razón por la que estima que es del caso ordenarle a la **CVC** que de conformidad con lo establecido en el Decreto 2245 de 2017, junto con la “Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de las Rondas Hídricas en Colombia”, delimite físicamente la ronda de agua de la quebrada Sinaí y La Tobón-Calimita, teniendo en cuenta la faja paralela al cauce para establecer la zona de protección aferente, que no puede ser inferior a 30 metros de ancho por ambos lados de los afluentes en mención.

Sostuvo que como dicha zona es del Estado debe estar desprovista de acciones industriales o de actividades que no propugnen su conservación, por lo que no resulta procedente la conservación de la ronda hídrica con plantaciones objeto de explotación económica, pues la expone a un riesgo de daño ambiental por explotación ilegal.

Señaló que el archivo del proceso sancionatorio ambiental se motivó en la imposibilidad de individualizar con exactitud las conductas violatorias de las normas, por lo que no fue posible solicitar la práctica de las pruebas, con lo cual se vulneraría el derecho de contradicción y defensa, máxime que la empresa accionada sustentó



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

que no se determinó el sitio exacto donde ocurrió la supuesta infracción; no obstante, tal determinación no hace tránsito a cosa juzgada y, por ello, con fundamento en el dictamen pericial obrante en el proceso y las normas aquí aludidas, debe iniciarse una nueva indagación ambiental.

En lo que tiene que ver con la competencia de la **CVC** para sancionar por el uso indebido de agroquímicos, sostuvo que le corresponde a dicha entidad habida cuenta que la función administrativa del ICA, prevista en la Ley 822, refiere al seguimiento y registro en la producción y comercialización de compuestos químicos para el uso agrícola, la cual consiste en verificar el nivel de toxicología permitido, entre otros componentes, que de no estar conformes no se autoriza la producción, venta ni registro.

Se refirió a los numerales 10 y 12 del artículo 31 de la Ley 99, que prevé como competencia de las CAR vigilar lo relacionado con los vertimientos de agroquímicos en la cuenca hídrica.

Señaló que de acuerdo con el artículo 1º y el párrafo 2º de la Ley 1333, la competencia sobre la evaluación, manejo y control del uso indebido del agua por vertimientos en zonas protegidas con la implementación de productos agroquímicos con ocasión de una licencia de explotación forestal, recae en la autoridad ambiental



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

encargada del control y autorización del aprovechamiento del recurso.

Concluyó que debe modificarse el numeral 3 de la parte resolutive de la sentencia en lo que tiene que ver con ordenarle a la **CVC** presentar, de conformidad con las normas técnicas, el punto de acotamiento a lado y lado del cauce de las cuencas en un rango no inferior a 30 metros, así como 100 metros desde su nacimiento y proceder a la siembra de bosque natural en dicha área.

IV.3.- Mediante auto de 5 de octubre de 2020⁵⁶, el Despacho sustanciador solicitó las siguientes pruebas para aclarar puntos dudosos y oscuros de la controversia:

*“[...] **1.- REQUERIR** a la **CVC** para que, en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta providencia, informe lo siguiente:*

***a.-** Si ha otorgado permiso de aprovechamiento forestal a la empresa **SMURFIT KAPPA CARTÓN COLOMBIA**, para desarrollar dicha actividad en la parte alta de las microcuencas Sinaí y Calimita en la jurisdicción del Municipio de Restrepo del Departamento del Valle del Cauca. En caso de ser así, allegar los actos administrativos correspondientes.*

***b.-** Si, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 206 de la Ley 1450 de 16 de junio de 2011⁵⁷, ha acotado la faja paralela a las quebradas Sinaí y Calimita en la jurisdicción del Municipio de Restrepo, a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto-ley 2811 de 1974, así como el área de protección o conservación aferente, más exactamente, en los predios donde la empresa **SMURFIT KAPPA CARTÓN COLOMBIA** desarrolla su actividad forestal, objeto de la acción popular de la referencia.*

***c.-** Si ha declarado áreas forestales productoras, protectoras y protectoras – productoras objeto de aprovechamiento en los predios*

⁵⁶ Índice 43 del expediente digital.

⁵⁷ “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

donde la empresa **SMURFIT KAPPA CARTÓN COLOMBIA** desarrolla su actividad forestal, objeto de la acción popular; y si dentro de estas, se encuentra la faja paralela a las quebradas Sinaí y Calimita, a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto-ley 2811 de 1974. En caso afirmativo, deberá explicar qué clasificación recibió dicha zona y, con fundamento en ello, qué actividades puede realizar la empresa accionada.

2.- REQUERIR a la empresa **SMURFIT KAPPA CARTÓN COLOMBIA** para que, en el término de dos (2) días contados a partir de la notificación de esta providencia, allegue el certificado de libertad y tradición del predio de su propiedad en el que desarrolla la actividad forestal objeto de la presente acción popular [...]”.

VI.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

Generalidades de la acción popular

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998⁵⁸, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares. El objetivo de estas acciones es dotar a la comunidad afectada de un mecanismo jurídico expedito y sencillo para la protección de sus derechos.

En el presente asunto los actores instauraron acción popular contra la **CVC**, el **Municipio, CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** y el **MinAmbiente**⁵⁹, con el fin de obtener el amparo de los derechos

⁵⁸ “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

⁵⁹ Se precisa que el Tribunal mediate auto de 10 de febrero de 2017, rechazó la demanda frente al MinAmbiente en razón a que la parte actora no agotó, respecto de aquel, el requisito de procedibilidad previsto en el artículo 144 del CPACA.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

colectivos al goce de un ambiente sano, al equilibrio ecológico, a la seguridad y salubridad pública, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, al acceso al agua potable, a la salud y a la vida, presuntamente vulnerados por: i) la sociedad accionada con ocasión del aprovechamiento forestal en la franja protectora de las quebradas Sinaí y La Tobón-Calimita y su incidencia en la contaminación y disminución de las fuentes hídricas de las que se abastece el acueducto que surte a diversas veredas del **MUNICIPIO**; y ii) por la **CVC** por la presunta omisión en el ejercicio de sus funciones de vigilancia y control en lo concerniente a la referida actividad.

El **Tribunal** en sentencia de 29 de enero de 2019, amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y al equilibrio ecológico y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, al encontrar acreditada la problemática sobre el abastecimiento y calidad del agua en el Municipio, con ocasión de, entre otros factores, la actividad forestal desarrollada por **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, en la franja protectora de las quebradas Sinaí y La Tobón-Calimita.

Con fundamento en lo anterior, impuso a **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, a la **CVC** y al **Municipio** las siguientes órdenes, orientadas a



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

mantener las áreas protegidas únicamente con bosque natural, para prevenir mayores niveles de contaminación de las cuencas Sinaí y La Tobón-Calimita, preservar la conservación del recurso hídrico y el equilibrio entre el gasto del líquido y la recarga natural bajo niveles óptimos de salubridad:

A **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**: i) abstenerse de sembrar nuevamente plántulas para aprovechamiento forestal en las áreas de protección, e indicar en un término máximo de 3 meses, la fecha estimada para culminar la etapa de cosecha en dichas áreas; ii) cubrir los taludes y cunetas desprovistos de cobertura boscosa, con el fin de evitar vertimiento de sedimentos por escorrentía; y iii) observar los protocolos establecidos por Forest Stewardship Council-FSC, en cuanto al uso de pesticidas en el bosque plantado y respecto de la aplicación distante de los nacimientos y corrientes de agua, el uso mínimo de esos productos en áreas de captación de acueductos para los usuarios agua abajo y la disposición adecuada de recipientes de embalaje de agroquímicos.

A la **CVC**: i) una vez culminada la etapa de cosecha de aprovechamiento forestal de **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** en el área de protección, esto es, en el rango de 30 metros desde el cauce de las cuencas y 100 metros desde los nacimientos, sembrar bosque natural a efectos de que la zona permanezca libre de aprovechamiento forestal; ii) continuar y concluir la actuación



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

administrativa iniciada en contra de la referida sociedad a través del Auto núm. 0760-761 núm. 048 de 2016; e iii) iniciar investigación en contra de ésta por el uso indebido de pesticidas en el bosque plantado en el área de protección.

Al **Municipio**: i) identificar las vías públicas existentes en la zona cuyos taludes y cunetas se encuentran desprovistos de protección boscosa, para que proceda a la plantación de bosque natural en coordinación con la **CVC**; ii) verificar la existencia de predios rurales sin pozos sépticos, con el fin de exigir a los propietarios la instalación de los mismos; iii) identificar y cancelar las licencias de subdivisión rural otorgadas en contravía de lo dispuesto en el POT, atendiendo la reglamentación de las Unidades Agrícolas Familiares -UAF; y iv) adelantar campañas de sensibilización de la comunidad sobre la conservación y ahorro del agua, en coordinación con **ACUAPALTRES** y la **CVC**.

Inconformes con la anterior decisión, **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** y la **CVC** la apelaron, con fundamento en: i) la falta de prueba de la vulneración de los derechos colectivos, la situación anterior y actual de los terrenos aprovechados por la sociedad, la vigencia del Decreto 1449 de 1977, la normativa que respalda la actividad forestal y los antecedentes relacionados con la construcción del acueducto de **ACUAPALTRES**; y ii) la imposibilidad de continuar con la actuación administrativa adelantada contra la sociedad accionada por el



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

plantado en el área de protección y la falta de competencia para investigar actuaciones por uso indebido de pesticidas, respectivamente.

Problemas jurídicos

De acuerdo con las inconformidades de los apelantes, a la Sala le corresponde determinar:

i) Si se encuentra acreditada la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución por parte de **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, con ocasión del aprovechamiento forestal que realiza en las áreas de **ronda** y **forestal protectora** de las quebradas Sinaí y La Tobón-Calimita, su incidencia en el desabastecimiento y contaminación del agua; y, en consecuencia, si debe abstenerse de sembrar plántulas de aprovechamiento forestal en tales áreas.

La Sala advierte que en el análisis del problema jurídico precedente, se estudiará sobre la vigencia del artículo 3º del Decreto 1449 de 1977, en atención a la derogatoria de la Ley 135 de 1961 que lo fundamentaba.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

ii) Si la **CVC** debe continuar con el proceso sancionatorio ambiental iniciado contra **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, mediante auto 0760-0761 núm. 48 de 18 de agosto de 2016, *“por el cual se ordena la apertura de una investigación de un procedimiento sancionatorio ambiental”*, archivado por el Director Territorial de la Dirección Ambiental Regional Pacífico Este, a través de auto de 14 de noviembre de 2018.

iii) Si la **CVC** es la competente para adelantar procesos administrativos contra **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, por el presunto uso indebido de pesticidas.

Caso concreto

1.- Del aprovechamiento forestal en áreas de ronda y forestal protectora

Para efecto de resolver el primer problema jurídico planteado, la Sala se referirá a la vigencia del Decreto 1449 de 1977, cuya aplicación cuestiona la empresa recurrente, porque, a su juicio, dicha norma perdió fuerza ejecutoria con ocasión de la derogatoria de la Ley 135 de 1961. Asimismo, es necesario precisar las diferencias entre área de ronda y área forestal protectora y las actividades permitidas en ellas, para efecto de establecer si las plantaciones de pino y eucalipto con fines comerciales por parte de **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** se



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

encuentran amparadas por la ley; y si las mismas afectan los derechos colectivos invocados en la demanda por su incidencia en la disminución y contaminación del caudal hídrico de las quebradas Sinaí y La Tobón-Calimita.

1.1.- De la vigencia del Decreto 1449 de 1977 y de las áreas de ronda y forestal protectora

Respecto de la vigencia del Decreto 1449 de 1977 y las diferencias entre área de **ronda y área forestal protectora**, la Sección ya tuvo la oportunidad de pronunciarse en sentencia **de 13 de julio de 2023⁶⁰**, en la que precisó que: i) la norma en comento aún sigue vigente porque sus disposiciones fueron recopiladas en el Decreto 1077 de 2015 y porque la jurisprudencia de la Sección ha considerado reiteradamente **que la medida de 30 metros paralela al cauce de ríos o lagos, dispuesta en el artículo 3° del citado Decreto 1449, es aplicable tanto para zonas urbanas como rurales; y ii) que el área de ronda fue establecida por el legislador con la finalidad de salvaguardar el patrimonio del Estado, mientras que el área forestal protectora es de protección ambiental**, sin perjuicio de que, eventualmente, las medidas o longitud correspondientes en cada disposición normativa **puedan llegar a coincidir espacialmente**. Sobre el particular, la sentencia en comento explicó:

⁶⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejera ponente Nubia Margoth Peña Garzón, sentencia de 13 de julio de 2023, expediente núm. 05001-33-33-000-2014-01190-01.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

“[...]La Sala señala que la discusión sobre la vigencia del Decreto 1449 de 1977, particularmente en lo que tiene que ver con las áreas de retiro a fuentes hídricas, ha sido superada, no sólo porque sus disposiciones fueron recopiladas en el Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015⁶¹, sino porque actualmente se ha decantado el criterio jurisprudencial de que la medida de 30 metros paralela al cauce de ríos o lagos, dispuesta en el artículo 3º del citado Decreto 1449⁶², es aplicable tanto para zonas urbanas como rurales.

En efecto, esta Corporación⁶³ en reciente pronunciamiento tuvo la oportunidad de reiterar su postura en los siguientes términos:

“[...] En lo relacionado con el primer aspecto, la Sala advierte que si bien es cierto que había dos decisiones que podrían analizar el tema de manera diversa, también los es que esta Corporación ya tuvo la oportunidad de zanjar esa discusión en la providencia de 4 de junio de 2015, la cual constituye un precedente que se ajusta a la situación en particular, en la que se indicó:

“[...] Otras de las normas determinantes que debían ser observadas por el Concejo Municipal de Yopal, se encuentran consignadas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto Ley 2811 de 1974 y su decreto reglamentario 1449 de 1977, normativas que a juicio del actor fueron desconocidas en los actos parcialmente acusados y que establecen lo siguiente:

El Decreto 2811 de diciembre 18 de 1974, “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”, expedido por el Presidente de la República, en el Capítulo II, reguló lo relativo al dominio de las aguas y sus cauces, al señalar en el artículo 80: “Sin perjuicio de los derechos privados adquiridos con arreglo a la ley, las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles. Cuando en este Código se hable de aguas sin otra calificación, se deberán entender las de dominio público”. Según lo transcrito, por regla general las aguas son de dominio público y por tanto de uso público, salvo los derechos particulares o privados adquiridos previamente y de forma legal.

Coherente con la anterior disposición normativa el artículo 83 *idem*, determina:

⁶¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁶² Decreto 1449 de 1977, “ARTÍCULO 3.- En relación con la protección y conservación de los bosques, los propietarios de predios están obligados a: Ver Decreto Nacional 1791 de 1996 Aprovechamiento forestal.

1. Mantener en cobertura boscosa dentro del predio las áreas forestales protectoras.

Se entiende por áreas forestales protectoras:

a. Los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia.

b. Una faja no inferior a 30 metros de ancha, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y alrededor de los lagos o depósitos de agua;

c) Los terrenos con pendientes superiores al 100% (45).

2. Proteger los ejemplares de especies de la flora silvestre vedadas que existan dentro del predio.

3. Cumplir las disposiciones relacionadas con la prevención de incendios, de plagas forestales y con el control de quemas”.

⁶³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejera ponente Nubia Margoth Peña Garzón, auto de 24 de noviembre de 2022, expediente núm. 11001-03-24-000-2020-00416-00.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

"Artículo 83º.- Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:

- a.- El álveo o cauce natural de las corrientes;
- b.- El lecho de los depósitos naturales de agua;
- c.- Las playas marítimas, fluviales y lacustres;
- d.- Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;
- e.- Las áreas ocupadas por los nevados y por los cauces de los glaciares;
- f.- Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas."

De acuerdo con el tenor literal de los apartes subrayados, a la luz del Código de Recursos Naturales Renovables, la faja paralela de hasta 30 metros de ancho, a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, **constituye un bien de uso público inalienable e imprescriptible, motivo por el cual no puede ser apropiado por los particulares y se debe dejar libre de desarrollos urbanísticos y del ejercicio de actividades agropecuarias, salvo la existencia de derechos adquiridos que quedan afectados por esta limitación.**

(...)

Por su parte, el Decreto 1449 de junio 27 de 1977 "Por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 1 del numeral 5 del artículo 56 de la Ley número 135 de 1961 **y el Decreto-Ley número 2811 de 1974**", en el artículo 3º, determinó lo siguiente:

"Artículo 3º.- En relación con la protección y conservación de los bosques, los propietarios de predios están obligados a:

1. Mantener en cobertura boscosa dentro del predio las áreas forestales protectoras. Se entiende por áreas forestales protectoras:
 - a. Los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia.
 - b. Una faja no inferior a 30 metros de ancha, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y alrededor de los lagos o depósitos de agua; (...)"

El ordenamiento concibió como un área forestal protectora para la conservación de los bosques, "Una faja no inferior a 30 metros de ancha", por lo que los concejos municipales, al reglamentar el uso del suelo, deben en principio respetar este límite fijado. Sin embargo, considera la Sala que la expresión subrayada abre la puerta a que la faja protectora, pueda ser superior a 30 metros en el Decreto 1449 de 1977, mientras que la redacción del literal d) del artículo 83 del Decreto 2811 de 1974 al decir "hasta 30 metros de ancho", la fijó como si fueran 30 metros como máximo, es decir, que en principio no podría ser superior a esta medida. Los artículos 58, 63, 78 y 80 de la Constitución Política, destacan la función ecológica de la propiedad, el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable que tienen los bienes de uso público, el derecho a gozar de un ambiente sano, la obligación que tiene el Estado de conservar las áreas de especial importancia ecológica y la necesidad de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración y sustitución.

No obstante lo expuesto en precedencia, la Sala coincide con el planteamiento del *a quo* según el cual, si bien es cierto el mínimo de la ronda hídrica es de 30 metros durante el cauce a lado y lado y de 100 metros en su nacimiento, igualmente lo es que a las autoridades territoriales -en razón de la expedición de la Ley 388 de 1997, se les revistió de poderes discrecionales para ajustar dicha medida a las necesidades particulares de su territorio, en virtud de la revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Yopal.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

[...]Con fundamento en todo lo expuesto, es válido afirmar que la ronda del caño Usivar, puede ser definida a la luz de la Ley 388 de 1997, como suelo de protección, **que bien puede atravesar como en el caso *sub judice*, área urbana o rural. De allí la pertinencia de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto 1449 de 1977, argumento que fue utilizado como cargo de censura por el apelante, al afirmar que esta legislación sólo tenía aplicación para el sector rural, aseveración que no fue acogida por la primera instancia con buen acierto, al considerar que también sus disposiciones se podían aplicar para el sector urbano, como quiera que el título del citado acto de 1977 modificó también el Código de Recursos Naturales Renovables.**

Del mismo modo pierde solidez jurídica el cargo de la apelación, por cuanto no contraviene el ordenamiento legal que se establezcan zonas de protección o área forestal protectora en el perímetro urbano de un municipio, ya que el concejo municipal lo que está haciendo es regular el uso del uso, para lo cual dispone de competencia constitucional y legal, según lo visto. Aunado a lo anterior se tiene que la facultad de manejar el margen de la ronda hídrica como lo hicieron las autoridades municipales demandadas, realiza el cometido de la prevención de desastres, del cual tienen que ocuparse estas entidades.

Tal parece que el apelante nuevamente analizó de manera aislada el artículo 31 de la Ley 388 de 1997 que establece la definición de suelo urbano pero no lo interpretó armónica e integralmente frente al supuesto normativo del artículo 35 *idem* relativo a suelos de protección que bien pueden estar ubicados en los suelos urbano, de expansión urbana, rural y suburbano, a que aluden los artículos 31 al 34 *idem*.

De acuerdo con el anterior recuento normativo y jurisprudencial, encuentra la Sala que tanto la Alcaldía como el Concejo del Municipio de Yopal Casanare, no violaron el ordenamiento legal al redactar los artículos 66 numeral 1º del Decreto 100.24.007 de 2005 y los artículos 154 y 162 parciales del Acuerdo 012 de 2007 como lo hicieron, pues lejos de desconocer las normas superiores, el Código de Recursos Naturales y su decreto reglamentario 1449 de 1977, así como las de la Ley 388 de 1997, las realizaron al darle cumplimiento [...].”

Teniendo en cuenta el anterior pronunciamiento jurisprudencial, esta Sala precisa que el asunto objeto de análisis no revela la necesidad de sentar jurisprudencia, ni un interés jurídico determinante o novedoso, toda vez que esta Sección al abordar recientemente el estudio del artículo 3º del Decreto 1449 de 1977 compilado por el artículo 2.2.1.1.18.2 del Decreto 1076 de 2015 ha tenido la oportunidad de marcar pautas, precisar algunos aspectos y criterios en su aplicación, lo cual constituye precedente jurisprudencial para los jueces y tribunales de la jurisdicción contenciosa administrativa [...]” (Resaltado de la Sala).

Ahora bien, pese a que, como ya se dijo, la Sala estima que asuntos como el presente no requieren variar el precedente jurisprudencial, lo cierto es que en esta oportunidad se referirá al alcance de las expresiones **“no inferior a 30 metros”** y **“hasta de 30 metros”** en consideración a que en el fallo de 4 de junio de 2015, las mismas fueron utilizadas como relativas al mismo concepto, a saber: las **zonas de protección forestal**. En esa oportunidad se dijo:



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

"[...] considera la Sala que la expresión subrayada abre la puerta a que la faja protectora, pueda ser superior a 30 metros en el Decreto 1449 de 1977, mientras que la redacción del literal d) del artículo 83 del Decreto 2811 de 1974 al decir "hasta 30 metros de ancho", la fijó como si fueran 30 metros como máximo, es decir, que en principio no podría ser superior a esta medida [...]" (las negrillas y subrayas no son del texto original).

Pero ocurre que mientras el artículo 3° del Decreto 1449 de 1977 prevé una **protección a las áreas de conservación boscosa** en las zonas ribereñas "**no inferior a 30 metros**", el literal d) del artículo 83 del Decreto 2811 de 1974 establece una porción terrestre de "**hasta 30 metros de ancho**" como un **bien inalienable e imprescriptible del Estado**, de manera que una y otra disposición normativa regulan asuntos distintos.

Dicho en otras palabras, una de las normas citadas establece una **protección ambiental**, al tiempo que la otra **protege el patrimonio del Estado**, ello, sin perjuicio de que, eventualmente, las medidas o longitud correspondientes en cada disposición normativa **puedan llegar a coincidir espacialmente**.

En ese sentido, esta Sección ha manifestado que las normas mencionadas "**versan sobre materias distintas pero conexas**"⁶⁴, frente a lo cual ha precisado lo siguiente:

"[...] Así las cosas, el citado literal d) del artículo 83 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente⁶⁵, establece una regulación en términos de propiedad pública de las zonas territoriales paralelas al río, conforme a la cual el espacio geográfico lateral a las corrientes hídricas de **hasta treinta (30) metros** es un bien inembargable e imprescriptible del Estado.

[...]

Nótese cómo el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso, utilizó la preposición **hasta** al momento de señalar la demarcación máxima de las franjas paralelas de los cauces permanentes de los ríos; término que refiere al "*límite final de una trayectoria en el espacio o en el tiempo*", al "*límite máximo de una cantidad variable*" y al concepto "*no antes de*". Es decir, el espacio de dominio público a que alude dicho precepto, sin menoscabo de los derechos adquiridos antes del 18 de agosto de 1974, **puede oscilar entre los 0 y 30 metros**, ello en consonancia con lo previsto en los artículos 677, 1521 y 2519 del Código Civil.

Siguiendo esta lógica, el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011, no solo trasladó a "*las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, a los Grandes Centros Urbanos y a los Establecimientos Públicos Ambientales*" la competencia prevista en el literal d) del mencionado artículo 83, que en su momento fue ejercida por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (artículo

⁶⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera - Sala Unitaria. Auto que resuelve medida cautelar de suspensión provisional. Expediente núm. 11001-03-24-000-2018-00101-00. M.P. Dr. ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS.

⁶⁵ Decreto Ley 2811 de 1974



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

14 del Decreto 1541 de 1978), sino que también señaló que al delimitar la franja protectora aledaña a los ríos aquellas autoridades realizarían estudios técnicos siguiendo las directrices fijadas por el Gobierno Nacional para tal efecto.

Por ello, y de conformidad con lo consignado en el artículo 5° de la Ley 9ª de 1989 y en el artículo 5° del Decreto 1504 de 1998, **las franjas de retiro de los ríos y la extensión paralela delimitada por la autoridad ambiental en un rango entre los 0 hasta los 30 metros, comprende un elemento constitutivo del espacio público⁶⁶, inalienable, imprescriptible e inembargable, en los términos del artículo 63 de la Constitución Política.**

Precisamente, el Decreto 1508 de agosto 4 de 1998, **en su artículo 5° estableció:**

"Artículo 5°.- El espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios:

I. Elementos constitutivos

1) Elementos constitutivos naturales:

a. Áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas, tales como: cerros, montañas, colinas, volcanes y nevados;

b. Áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico: conformado por:

i) Elementos naturales, relacionados con corrientes de agua, tales como: cuencas y microcuencas, manantiales, ríos, quebradas, arroyos, playas fluviales, rondas hídricas, zonas de manejo, zonas de bajamar y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua, tales como mares, playas marinas, arenas y corales, ciénagas, lagos, lagunas, pantanos, humedales, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental;

ii) Elementos artificiales o contruidos, relacionados con corrientes de agua, tales como: canales de desagüe, alcantarillas, aliviaderos, diques, presas, represas, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua tales como: embalses, lagos, muelles, puertos, tajamares, rompeolas, escolleras, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental (...)"

En conclusión, de acuerdo con los apartes subrayados de las normas transcritas, la Sala observa **que los municipios, en ejercicio de su función urbanística, deben seguir las determinantes que fijan las Corporaciones Autónomas Regionales en materia de protección aledañas a los acuíferos.**

**Así, en tratándose de las áreas a que se refiere el literal d) del mencionado artículo 83, las Corporaciones deben efectuar estudios para delimitar el territorio de dominio público que garantiza conservación y preservación de los ríos, espacio que oscila entre los 0 y los 30 metros.
[...]**

⁶⁶Al respecto ver la sentencia de 15 de octubre de 2009 (Consejo de Estado, Sección Primera, Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso, expediente núm. 25000-23-25-000-2002-01021-01(AP)



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

Sin embargo, una interpretación armónica de la disposición cuyo desconocimiento se alega, conduce necesariamente al **deber de diferenciar la figura de protección contemplada en el literal d) del artículo 83 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, en adelante CNRNPMA, respecto de la señalada en el artículo 3º del Decreto 1449 de 1977, en cuyo marco es posible concluir que los mínimos territoriales de protección previstos en la última disposición, no resultan aplicables a la figura establecida en la primera norma, pero tampoco se contradicen pues versan sobre materias distintas pero conexas.**

Concretamente, el Decreto 1449 de 1977, "Por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 1 del numeral 5 del artículo 56 de la Ley número 135 de 1961 y el Decreto-Ley número 2811 de 1974", en el artículo 3º, determinó los siguientes deberes de los propietarios de predios de importancia ambiental hídrica, a saber:

[...]

Nótese que en la precitada norma, el Gobierno Nacional estableció un mecanismo de protección de los territorios rurales paralelos a los ríos -**que no hubiesen sido delimitados como de propiedad del Estado en virtud de lo dispuesto en el literal d) del aludido artículo 83**, cuya conservación boscosa resulta necesaria para la preservación de la cuenca.

Este compromiso también fue reiterado en el artículo 209 del Decreto 1541 de 1978, a cuyo tenor, los **propietarios, poseedores o tenedores** de predios en los que nacen, atraviesan o circundan fuentes de agua, **independientemente de su carácter rural o urbano**, deben mantener prácticas de conservación de las aguas y de los bosques protectores y suelos.

Ahora bien, aquel deber ciudadano remite a la figura de "área forestal protectora", reglada en el artículo 204 del Código de Recursos Naturales, en los siguientes términos:

*"[...] Artículo 204º.- Se entiende por **área forestal protectora** la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables.*

En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y solo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque. [...]"

Precisamente, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, en su título III denominado "de los bosques", clasificó las "Áreas Forestales" como protectoras, productoras y protectora-productora (Art. 202 del Decreto Ley 2811 de 1974), definiendo la protectora como la "zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables"

Así las cosas, tal y como se explicó en el acápite IV.3.1 de esta providencia, el instituto de protección de la zona de ronda contemplado en el **literal d) del artículo 83 del CNRNPMA, cuyo acotamiento es de competencia de CORPOCALDAS**, conforme lo **señala el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011**, establece una regulación en términos de **propiedad pública**, mientras que el



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

Decreto 1449 de 1977 reconoció un deber en cabeza de los propietarios de los sectores ya titulados.”

Ahora bien, **en el caso específico de las áreas de ronda**, la Sala⁶⁷ recientemente resaltó que constituyen espacio público; que no son construibles para vivienda y que pueden ser ajustadas en los planes de ordenamiento territorial con la finalidad de establecer las zonas no urbanizables para efectos de su conservación ambiental y/o proteger a las personas de los riesgos naturales. Al respecto, se dijo:

[...]

En atención a tal interpretación armónica de los artículos 83 del Decreto 2811 de 1974 y 3° del **Decreto 1449 de 1977**, la Sala da por aclarada la imprecisión de la sentencia de 4 de junio de 2015, en cuanto aparejó los conceptos de la faja de protección forestal y la faja de propiedad del Estado e insiste en que, por lo demás, no hay razón para apartarse del criterio jurisprudencial en ella adoptado, el cual se ha reiterado por la Sección Primera tanto en su Sala de Decisión como en Salas Unitarias, en relación con los siguientes aspectos: i) que, como regla general, el área de ronda es la faja paralela a la del cauce permanente de ríos y lagos, **hasta** de treinta metros de ancho, la cual es de propiedad del Estado salvo derechos adquiridos por particulares; ii) que la anterior medida puede ser ajustada por los entes territoriales en sus POT con la finalidad de establecer las zonas no urbanizables para efectos de su conservación ambiental y/o proteger a las personas de los riesgos naturales; iii) pero, en el evento de que el área de ronda sea delimitada por la autoridad ambiental competente, que tiene a cargo dicha función de manera principal⁶⁸, aquella constituye determinante ambiental que debe prevalecer incluso sobre lo ordenado en el POT; y iv) que tanto las **áreas de protección boscosa** como la **franja de ronda de propiedad Estatal** de que tratan los Decretos 1449 de 1977 y 2811 del mismo año, respectivamente, son aplicables tanto en zona rural como en zona urbana.

No puede entenderse de otro modo, habida cuenta de que los bienes jurídicos protegidos por las normas comentadas, a saber, el medio ambiente y el patrimonio público, en materia de áreas paralelas al cauce de las fuentes hídricas no se circunscriben al tipo de zona en que se ubiquen, sea rural o urbana, pues las normas no hacen acepción alguna al respecto [...]” (Resaltado del texto).

⁶⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejera ponente Nubia Margoth Peña Garzón, sentencia de 9 de junio de 2022, radicado núm. 68001-23-33-000-2018-00881-01.

⁶⁸ Ley 1450 de 2011, Artículo 206 “ARTÍCULO 206. RONDAS HÍDRICAS. Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales efectuar, en el área de su jurisdicción y en el marco de sus competencias, el acotamiento de la faja paralela a los cuerpos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto-ley 2811 de 1974 y el área de protección o conservación aferente, para lo cual deberán realizar los estudios correspondientes, conforme a los criterios que defina el Gobierno Nacional” (Resaltado fuera del texto).



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

En ese orden de ideas, no le asiste razón a **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, cuando afirma que el fallo apelado se fundamentó en una normativa que no estaba vigente pues, como quedó visto, tanto la norma compiladora como la jurisprudencia de esta Corporación dan cuenta de que el Decreto 1449 de 1977 sí goza de aplicabilidad en casos como el examinado, en los que resulta oportuna la protección de las áreas contiguas a las fuentes hídricas.

1.2.- Del aprovechamiento forestal desarrollado por CARTÓN DE COLOMBIA S.A. en el área forestal protectora

Ahora, la Sala debe determinar si **el aprovechamiento forestal comercial desarrollado por la empresa accionada en el área forestal protectora, y no en el área de ronda, de las quebradas Sinaí y La Tobón -Calimita se encuentra ajustado a derecho.**

Lo anterior, en atención a que los hechos que motivaron la acción popular se relacionan con la contaminación del recurso hídrico y la disminución del caudal, lo cual va en perjuicio de los usuarios de los acueductos veredales y de la población en general, lo que se traduce en la protección ambiental del recurso hídrico y, por ende, del **área forestal protectora**. En consecuencia, dado que las conductas vulneradoras no se refieren a desarrollos urbanísticos, actividades agropecuarias ni por la necesidad de proteger a la población aledaña



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

a las quebradas por los riesgos naturales, no hay lugar a referirse al **área de ronda**.

Aclarado lo anterior, la Sala precisa que, como se vio, los propietarios de los predios rurales están en la obligación de mantener una cobertura boscosa en las áreas forestales protectoras, las cuales son definidas por el mismo artículo 3º del Decreto 1449 de 1977 como:

- i) *“Los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia”;*
- y ii) *“Una faja no inferior a 30 metros de ancha, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y alrededor de los lagos o depósitos de agua”,* entre otras.

Por su parte, el artículo 204 del CRN prevé que el área forestal protectora solamente debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, debe prevalecer el efecto protector y solo se permitirá la obtención de **frutos secundarios** del bosque.

El párrafo 2º del artículo 12 del Decreto 2372 de 10. de julio de 2010⁶⁹, definió los **frutos secundarios** como “[...] los productos **no maderables** y los servicios generados por estos ecosistemas

⁶⁹ “por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones”.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

boscosos, entre ellos, las flores, los frutos, las fibras, las cortezas, las hojas, las semillas, las gomas, las resinas y los exudados [...]".

Asimismo, el inciso 5º del artículo 4º del Decreto 1498 de 2008⁷⁰, dispuso que "[...] *no podrán establecerse **cultivos forestales** o **sistemas agroforestales con fines comerciales** en bosques naturales, áreas forestales protectoras, áreas de manejo especial o cualquier otra categoría de manejo, conservación o protección que excluya dicha actividad, así como ecosistemas estratégicos, tales como páramos, manglares, humedales y coberturas vegetales naturales secas [...]*"⁷¹.

Además de lo anterior, la Sala advierte que el artículo 230 del CRN definió las plantaciones forestales protectoras como aquellas que se siembran exclusivamente para proteger o recuperar algún recurso natural renovable, cuya definición fue reiterada en el artículo 2.2.1.1.12.1. del Decreto 1076 de 2015⁷². En relación con las actividades allí permitidas, el artículo 230 *idem* previó que solo se puede tener un aprovechamiento indirecto y el artículo 2.2.1.1.12.1. dispuso, específicamente, que en ella se pueden realizar aprovechamientos forestales **no maderables**⁷³ y desarrollar

⁷⁰ Se advierte que el Decreto 1498 de 2008 fue derogado por el Decreto 2803 de 2010. Sin embargo, este último fue expedido con la finalidad de reglamentar la Ley 1377 de 8 de enero de 2010, la cual fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-685 de 2011, razón por la que al ser expulsada del ordenamiento jurídico, el acto reglamentario corre la misma suerte.

⁷¹ Resaltado fuera del texto

⁷² Modificado por el Decreto 1532 de 26 agosto de 2019

⁷³ El artículo 2.2.1.1.1.1. del Decreto 1076 de 2015 definió el producto forestal no maderable como "[...] *Bienes de origen biológico distintos de la madera y la fauna, que se obtienen de las variadas formas de vida de la flora silvestre, incluidos los hongos, y que hacen parte de los ecosistemas naturales. [...]*".



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

actividades de manejo silvicultural, asegurando la persistencia del recurso.

De lo hasta aquí expuesto, la Sala advierte que la normativa aplicable es lo suficientemente clara en establecer que en el área forestal protectora no está permitido el aprovechamiento forestal con fines comerciales.

Ahora, se advierte que la legislación también previó otra figura de protección denominada **área de reserva forestal** que fue definida por el artículo 206 del CRN como “[...] *la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras* [...]”. El artículo 207 *idem* dispuso que dicha zona puede “[...] *destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan* [...]”.

Asimismo, se advierte que como área protegida del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP⁷⁴, se incluyó las **reservas forestales protectoras**, respecto de la cual el Decreto 1076 de 2015 dispuso:

“ARTÍCULO 2.2.2.1.2.3. Las reservas forestales protectoras.
Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen

⁷⁴ El artículo 2.2.2.1.1.3. del Decreto 1076 de 2015 lo define como “[...] el conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, **uso sostenible**, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales.

La reserva, delimitación, alinderación, declaración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Nacionales. La administración corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio.

La **reserva, delimitación, alinderación, declaración**, administración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala regional, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Regionales.

Parágrafo 1°. **El uso sostenible en esta categoría hace referencia a la obtención de los frutos secundarios del bosque en lo relacionado con las actividades de aprovechamiento forestal.** No obstante, el régimen de usos deberá estar en consonancia con la finalidad del área protegida, donde deben prevalecer los valores naturales asociados al área y en tal sentido, el desarrollo de actividades públicas y privadas deberá realizarse conforme a dicha finalidad y según la regulación que para el efecto expida el Ministerio de Ambiente, y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo 2°. Entiéndase por frutos secundarios del bosque los productos no maderables y los servicios generados por estos ecosistemas boscosos, entre ellos, las flores, los frutos, las fibras, las cortezas, las hojas, las semillas, las gomas, las resinas y los exudados" (Resaltado de la Sala).

De la norma *idem* la Sala destaca que para que opere esta figura de protección, la zona debe ser declarada y delimitada por la autoridad ambiental competente mediante acto administrativo, pero, en todo caso, en dicha zona tampoco puede efectuarse un aprovechamiento forestal comercial, pues solo está permitido la obtención de **frutos secundarios del bosque**.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

La Sala precisa que las áreas consideradas como **forestales protectoras** aun cuando no gocen de la protección propia de las **reservas forestales protectoras** porque la autoridad ambiental no ha procedido a su delimitación o declaración, ello no significa que se encuentren desprotegidas o que en las mismas se pueda efectuar cualquier tipo de aprovechamiento forestal directo, pues por disposición expresa del artículo 2.2.2.1.3.1. del Decreto 1076 de 2015, aquellas áreas gozan de la protección establecida por la normativa que las creó y deben regirse por las mismas. Para el efecto, la norma en comento ordenó:

“ARTÍCULO 2.2.2.1.3.1. Permanencia de las figuras de protección declaradas. Las categorías de protección y manejo de los recursos naturales renovables reguladas por la Ley 2ª de 1959, **el Decreto-ley 2811 de 1974**, o por la Ley 99 de 1993 **y sus reglamentos**, existentes a la entrada en vigencia del presente decreto, con base en las cuales declararon áreas públicas o se designaron áreas por la sociedad civil, **y las establecidas directamente por leyes o decretos, mantendrán plena vigencia y continuarán rigiéndose para todos sus efectos por las normas que las regulan.**

Sin embargo, esas áreas no se considerarán como áreas protegidas integrantes del Sinap, **sino como estrategias de conservación in situ que aportan a la protección, planeación, y manejo de los recursos naturales renovables y al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país**, hasta tanto se adelante el proceso de registro de que trata el artículo el presente decreto, previa homologación de denominaciones o recategorización si es del caso” (Resaltado de la Sala).

Visto lo anterior, se advierte que en el caso concreto obran las siguientes pruebas:

- . Resolución CVC núm. 2282 de 10 de noviembre de 1982, *“Por la cual se aprueba un plan de reforestación y se imponen unas*



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

obligaciones", expedida por el Jefe de la División de Recursos Naturales de la **CVC**⁷⁵, mediante la cual se aprueba el plan de reforestación presentado por REFORESTADORA ANDINA S.A., para el predio denominado Sinaí, entre otros, y se imponen obligaciones relacionadas con la conservación de la vegetación natural de las márgenes de las corrientes de agua permanente conforme con lo previsto en el CRN y, en caso de plantarse esa área, su aprovechamiento será restringido. Del documento se destaca:

"[...] en representación de Reforestadora Andina S.A., solicitó a esta Corporación la aprobación del plan de reforestación elaborado por la División Forestal de la empresa Cartón de Colombia, para ser adelantado en los predios "Sinaí", "El Otoño", "La Quebrada", "El Olimpo", "El Buho", "Campoalegre", ubicados en la Vereda El Sinaí, Municipio de Restrepo, Departamento del Valle del Cauca.
[...]

RESUELVE:

Artículo primero: Apruébase el plan de reforestación presentado por **Reforestadora Andina S.A.** y registrado bajo el código 08-82 el cual será **adelantado en el predio de su propiedad, denominado fincas "Sinaí", "El Otoño", "La Quebrada", "El Olimpo", "El Buho", "Campoalegre",** ubicadas en la Vereda El Sinaí, Municipio de Restrepo, Departamento del Valle del Cauca.

Parágrafo: De conformidad con lo señalado en el Artículo 3 del Decreto reglamentario No. 2787 de octubre 21 de 1980, en razón a que el bosque cuya plantación se aprueba por esta providencia, será establecido en el predio de propiedad de Reforestadora Andina S.A., **dicho bosque es de propiedad privada de la citada empresa.**

Artículo segundo: Obligaciones del Beneficiario

[...]

d) Mantener con vegetación natural las márgenes de las corrientes de aguas permanentes de acuerdo con las normas establecidas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

⁷⁵ Índice 49 del expediente digital.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

e) En caso de que las márgenes de las corrientes de agua permanente sean plantadas, su aprovechamiento estará restringido de acuerdo al Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y el Estatuto de Recursos Naturales de la CVC.

[...].

g) Conservar el terreno bajo uso forestal por tratarse de un área de vocación forestal [...]" (Resaltado de la Sala).

-. Registros de cultivos forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales núms. 890316958-76-0002 de 23 de mayo de 2007 y 8903169587-76-0116 de 6 de septiembre de 2007, expedidos por el Gerente Seccional del ICA a favor de la REFORESTADORA ANDINA S.A.⁷⁶, para plantaciones forestales de *eupalyptus grandis* y *eupalyptus urograndis* en el predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria núm. 370-0106042, y *eupalyptus urograndis*, *eupalyptus grandis*, *pinus tecunumanii*, *pinus oocarpa*, *pinus kesiya*, *pinus patuia*, *pinus maximinoi* H.E. Moore, en el predio con matrícula inmobiliaria núm. 370-0087724, respectivamente.

En ambos certificados se indica que los registros no otorgan derechos para el aprovechamiento de bosque naturales **ni aplican para áreas forestales protectoras**. Al respecto, se destaca:

"[...] En razón a que la empresa titular de este registro ha cumplido con los requisitos de la ley 1021 de abril 20 de 2006, Decreto No. 2300 de julio 12 de 2006 y la Resolución ICA No. 2321 de agosto 22 de 2006.

El presente registro no otorga derechos para el aprovechamiento y movilización de bosques naturales o

⁷⁶ Folios 1 y 2 del cuaderno de anexos de la contestación de la demanda de la empresa Cartón de Colombia.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

remanentes de bosque natural, ni aplica para áreas forestales protectoras, áreas de manejo especial o cualquier otra categoría de manejo de conservación o protección; así como ecosistemas estratégicos, tales como páramos, manglares, humedales y coberturas vegetales naturales secas y en general que tengan restricción ambiental, establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por las Corporaciones Autónomas Regionales, por los Municipios, a través de los planes de ordenamiento territorial o cualquier otra autoridad con competencia en el tema.

Que los impactos ambientales que genere el aprovechamiento de productos contenidos en el registro de cultivos forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales son de exclusivo conocimiento de la autoridad ambiental competente en cada jurisdicción [...]" (Negrilla fuera de texto).

-. Certificado de existencia y representación de **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, expedido por la Cámara de Comercio de Cali, el 14 de marzo de 2017⁷⁷, en el que se señala como objeto, entre otras actividades, la plantación de árboles y el aprovechamiento forestal de bosque cultivado. Al respecto se destaca:

"[...] 6. Plantar árboles de toda clase y planear el cultivo, beneficio y aprovechamiento de estos y de sus productos secundarios tales como semillas, resinas, taninos, etc. 7. El aprovechamiento forestal de bosques cultivados con el fin de extraer maderas para su posterior transformación, distribución, venta y exportación, adquirir, negociar, procesar o manufacturar maderas, pulpas, pastas celulósicas, resinas y demás productos derivados del aprovechamiento forestal para su posterior transformación [...]"

-. Oficio sin número de fecha 14 de octubre de 2020, por el cual el apoderado de la **CVC**⁷⁸, en atención al requerimiento efectuado por esta Corporación a través del auto para mejor proveer de 5 de

⁷⁷ Folios 446 a 451 del cuaderno 1-1.

⁷⁸ Índice 49 del expediente digital.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

octubre de ese año⁷⁹, informó que recientemente no ha otorgado permiso de aprovechamiento forestal a **CARTÓN COLOMBIA S.A.** para desarrollar tal actividad en la parte alta de las microcuencas Sinaí y Calimita, por cuanto hasta el año 2008 tuvo competencia para efectuar registros forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales.

Al respecto, se resalta:

“[...] Actualmente, no es competencia de la CVC el otorgar permisos de aprovechamiento forestal comercial. El párrafo 3º del artículo 5º de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2º de la Ley 139 de 1994, determinan que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es la entidad competente para formular la política de cultivos forestales con fines comerciales de especies introducidas o autóctonas, con base en la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables formulada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En consecuencia, corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, señalar el procedimiento y los requisitos para el registro de los cultivos forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales de conformidad con lo señalado en el párrafo 3º del artículo 3º del Decreto 1498 de 2008.

Es competencia del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA – efectuar el registro de los cultivos forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales conforme la delegación establecida mediante la Resolución número 159 del 14 de mayo de 2008 y el Convenio número 111 de 2008.

La Resolución número 182 de 2008 en su artículo primero establece que toda persona natural o jurídica que se dedique a cultivos forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales debe registrarse ante el ICA para lo cual debe presentar la solicitud ante la Oficina Seccional Ica o quien haga sus veces, en la cual se encuentre el cultivo forestal o sistema agroforestal.

Se precisa que hasta el año 2008, las CARs, registraron los cultivos forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales; por tanto al proferirse la reglamentación antes mencionada se hizo

⁷⁹ Índice 43 **idem**.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

entrega de dichos Expedientes a la nueva autoridad competente, quien actualmente se encarga del registro (ICA).

Cabe recordar que la CVC en el año 1982, profirió en ese entonces, la Resolución número 2282 de 1982 (adjunta), "POR LA CUAL SE APRUEBA UN PLAN DE REFORESTACIÓN Y SE IMPONEN UNAS OBLIGACIONES", aprobando el Plan de Reforestación ... en el predio de su propiedad denominado fincas "Sinaí", "El Otoño", "La Quebrada", "El Olimpo", "El Buho", "Campoalegre"..., demarcando en esa fecha en su Artículo Segundo, numeral: d) "Mantener con vegetación natural las márgenes de las corrientes de agua permanentes de acuerdo a las normas establecidas en el Código Nacional de los Recursos naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y el Estatuto de Recursos Naturales de la CVC".

Así mismo, se adjunta Certificación de Inscripción No. 8903169587-76- 0116 ante el ICA de la Plantación Forestal por parte de REFORESTADORA ANDINA, ante el nuevo requerimiento legal y cambio de competencia en el manejo de plantaciones forestales por parte del Gobierno Nacional, acorde con la normatividad vigente [...]".

También se indicó que si bien no ha declarado las áreas forestales productoras, protectoras y protectoras productoras objeto de aprovechamiento en los predios en los cuales **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** desarrolla la actividad forestal en las microcuencas Sinaí y Calimita, revisados los documentos correspondientes a los Planes de Ordenación Forestal (Zona Andina, Cajambre – Yurumanguí y Calima – Dagua), se advertía que el área de jurisdicción del Municipio se encuentra enmarcado dentro del Plan de Ordenación Forestal Calima – Dagua, documento que a la fecha se encuentra en revisión del informe final y su correspondiente cartografía.

Con el oficio en mención la **CVC** allegó un documento denominado "El objeto de las plantaciones forestales de conformidad con la



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

normativa nacional y su obligación de mantener franjas de protección hídrica”, elaborado para dar respuesta al auto para mejor proveer, en el que indicó que las áreas destinadas a la reforestación comercial de la cuenca del río Sinaí, donde se ubican los predios de **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, son productoras y no protectoras, razón por la cual de conformidad con lo previsto en el artículo 4º del Decreto núm. 1498 de 2008, no les aplican las categorías de conservación de rondas hídricas ni de restricción ambiental. Al respecto se destaca:

“[...] Las áreas destinadas a la reforestación comercial de la cuenca del Río Sinaí, donde se ubican los predios de Smurfit Kappa Cartón de Colombia, se encuentran bajo registro por parte del ICA Ministerio de Agricultura, Nro. 8903169587-76-116 del 13 de octubre de 2006, en el marco de la Ley 1021 de 2006⁸⁰, que reemplazaba lo determinado por el Artículo 69 del Decreto 1791 de 1996; y posteriormente avalado por el Decreto 1498 de 2008. Son áreas **productoras** y no protectoras.

- Igualmente, estas plantaciones comerciales o cultivos forestales (especies exóticas de Pino y Eucalipto), presentan un plan de reforestación aprobado mediante Resolución CVC 2282 de 1982, en el marco de lo determinado por el Decreto 2787 de 1980⁸¹ del Ministerio de Agricultura.

- Las plantaciones forestales con fines comerciales se aprovechan de manera persistente, es decir que siempre van a conservar el rendimiento normal del bosque plantado con técnicas silvícolas, que permiten su renovación.

- **Los suelos donde se encuentran las plantaciones forestales o cultivos forestales presentan uso productor⁸², que mediante registro ICA, permite determinar que cumplen con los criterios descritos por el artículo cuarto del Decreto 1498 de 2008 y que por lo tanto no aplica en ellas las categorías de conservación de rondas hídricas, ni de restricción ambiental.**

⁸⁰ Ley derogada en el marco de la sentencia C-030 de 2008 - SUIN-Juriscal.

⁸¹ Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto Ley 2811 de 1974.

⁸² Dictamen pericial Universidad Nacional de Colombia, 2017.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

- Pese a lo anterior y **considerando que los predios plantados de uso productor se encuentran en la cuenca Sinaí, las rondas hídricas actualmente están cubiertas por vegetación nativa que comienza a configurar manchas boscosas de segundo crecimiento, los cuales han sido conservados y recuperados por Smurfit Kappa Cartón de Colombia, demostrando actualmente que la cuenca hidrográfica de la quebrada Sinaí tiene un total de 6,4 hectáreas de las áreas hidrológicamente sensibles denominadas "Áreas Variables de Afluencia Física" – AVAs, de las cuales se encuentran con vegetación natural protectora 3,4 hectáreas, quedando las restantes 3,0 hectáreas con destinación al uso en bosque plantado [...]**". (Negrillas fuera de texto).

En el anexo también se mencionó que: i) la **CVC** no es la competente para otorgar permisos para actividades de aprovechamiento forestal, materia a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; ii) no ha acotado la faja paralela a las quebradas Sinaí y Calimita por encontrarse protegidas con bosques nativo y plantados, último que surte un efecto protector; y iii) los predios donde **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** desarrolla su actividad forestal cuentan con registro y no presentan las restricciones establecidas en el artículo 4º del Decreto 1498 de 2008. Del documento se destaca:

"[...] a.- [...] La CVC solo otorga permisos de aprovechamiento forestal para bosques naturales y flora silvestre, de conformidad con las competencias determinadas por el Artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1791 de 1996 (compilado en la sección segunda del Decreto 1076 de 2015). Para los predios del Sinaí la regulación normativa se rige bajo Ministerio de Agricultura y presenta registro de plantación del Instituto Colombiano Agropecuario-ICA. En este sentido, el aprovechamiento forestal no es una actividad sometida a permiso por parte de las autoridades ambientales, ya que la competencia para el registro de la actividad forestal desde el año 2008 se estableció en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien, mediante el registro de las plantaciones forestales comerciales, otorga la facultad de aprovechamiento, sin necesidad de permiso adicional.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

b.- [...] La aplicación del Artículo 206 de la Ley 1450 de 2011, es expreso para las competencias determinadas por las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales, y no para el Ministerio de Agricultura, que, en el presente caso, es quien se encarga de la regulación y manejo de las plantaciones forestales productoras o cultivos forestales.

Ahora bien, la Ley 1450 de 2011⁸³, estableció que corresponde a las Corporaciones Autónomas el Acotamiento de las Rondas Hídricas, conforme se establece en el artículo 8310 del Decreto Ley 2811 de 1974, es decir, una faja paralela hasta de 30 metros de ancho en ríos y lagos; sin embargo, también estableció la obligación conforme a los criterios que para el efecto definiera el Gobierno Nacional, reglamentación que apenas fue proferida mediante la expedición del Decreto 2245 de 2017, complementada por la Resolución 0957 de 2018, mediante la cual se establecieron los criterios para el acotamiento técnico de las rondas hídricas.

Esta resolución, también otorgó a las Corporaciones un lapso de tiempo para establecer el orden de prioridades dentro de sus jurisdicciones para realizar este acotamiento técnico. Siendo así las cosas, a nivel nacional, las autoridades ambientales se encuentran definiendo las prioridades y acotando aquellas rondas hídricas que cuentan con una menor protección. Es este caso la CVC, no ha establecido dentro de las prioridades próximas los predios objeto de debate, por encontrarse en un grado de protección óptimo, ya que se encuentran protegidas no sólo por bosque o árboles nativos, con un aumento comprobado mediante la experticia realizada por la Universidad Nacional del 68%¹¹, desde el año 2003 al 2015, sino también por los árboles plantados que surten también un efecto protector del recurso suelo e hídrico.

c.- [...] En los predios donde la empresa SMURFIT KAPPA CARTÓN COLOMBIA desarrolla su actividad forestal productiva, objeto de la acción popular, **actualmente se encuentran registrados por el ICA, y por lo tanto no presentan las restricciones determinadas por el párrafo segundo, literal b, artículo 4 del Decreto 1498 de 2008.**

Se itera, que no corresponde a las competencias de las CAR's, declarar áreas forestales productoras, las protectoras, en conjunto con el Ministerio de Ambiente, son determinadas de acuerdo con las categorías establecidas en el Decreto 2372 de 2010, no encontrándose los predios objeto de debate, bajo ninguna de estas categorías, respecto al sistema de áreas protegidas en el País.

El registro de las plantaciones forestales protectoras y protectoras – productoras, corresponden al reciente desarrollo normativo contenido en el Decreto 1532 del 26 de agosto de 2019, valga la pena indicar, norma posterior a la acción que nos ocupa, establece

⁸³ "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014".



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

que las plantaciones forestales protectoras y protectoras – productoras, son las establecidas en área forestal protectora, cuyo registro corresponde a las CAR´s, reiterándose en este sentido que los predios objeto de debate, no se encuentran en un área categorizada como protectora y cuyo aprovechamiento directo está autorizado, sin necesidad de permiso por parte de las autoridades ambientales [...]”.

Del anterior recuento probatorio, la Sala considera que la actividad forestal desarrollada por **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, está amparada por los registros expedidos por la autoridad competente, esto es, la Resolución CVC núm. 2282 de 1982⁸⁴ y los registros de cultivos forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales núms. 890316958-76-0002 y 8903169587-76-0116 de 2007. Sin embargo, el aprovechamiento forestal efectuado en las franjas paralelas de los cauces de las quebradas Sinaí y La Tobón-Calimita, en rango no inferior a 30 metros a cada lado de los cauces y 100 metros a la redonda de los nacimientos de las cuentas, no se encuentra ajustado a derecho porque las autorizaciones y registros que respaldan su actividad comercial prevén la conservación de la vegetación natural de las márgenes de las corrientes de agua permanente conforme con lo previsto en el CRN, zona en la cual está restringido el aprovechamiento, conforme quedó expuesto claramente en precedencia.

Asimismo, se observa que a pesar de que la autoridad ambiental indicó que los predios donde se desarrolla la actividad forestal controvertida se encuentran registrados por el ICA y no “[...]”

⁸⁴ “Por la cual se aprueba un plan de reforestación y se imponen unas obligaciones”.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

*presentan las restricciones determinadas en el párrafo segundo, literal b, artículo 4 del Decreto 1498 de 2008 [...]”, lo cierto es que tal argumento contradice los sistemas de protección, tales como el de **área forestal protectora**, que fueron creados desde el CRN, cuyas restricciones han sido reiteradas a lo largo de la expedición de los diferentes decretos reglamentarios que fueron referidos en precedencia y que aún siguen plenamente vigentes, aun cuando la autoridad ambiental competente no hubiese delimitado las áreas forestales productoras-protectoras o protectoras o declarado la **reserva forestal protectora**.*

La Sala advierte que el hecho de que la empresa accionada hubiese registrado su actividad forestal ello no la autoriza a desconocer las **áreas forestales protectoras**, pues su establecimiento y protección opera en virtud de la ley y no requiere de acto administrativo que así lo declare, razón por la que no se comparten los argumentos expuestos por la **CVC** en el Oficio de 14 de octubre de 2020 y, por tanto, ello no excusa a la empresa accionada de dar cumplimiento al CRN y demás normas reglamentarias.

1.3.- De la incidencia del aprovechamiento forestal en el área forestal protectora en la disminución y contaminación de las quebradas Sinaí y La Tobón – Calimita.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

Con fundamento en lo anterior, la Sala determinará si el aprovechamiento comercial forestal desplegado por **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** en el área forestal protectora de las quebradas Sinaí y La Tobón – Calimita tiene incidencia en su disminución y contaminación.

Sobre el particular se destaca el siguiente material probatorio:

-. Resolución 000153 de 10. de noviembre de 2002⁸⁵, a través de la cual la Dirección Regional Pacífico de la **CVC** otorgó a **ACUAPALTRES** la concesión de aguas de uso público respecto de las quebradas Tobón y Sinaí, en porcentaje de de 4.5 lt/seg y 1.3 lt/seg, respectivamente, para **uso doméstico** de 412 viviendas con un promedio de 2.060 habitantes, por un término de 10 años, y precisó que, en caso de requerirse un uso diferente, se debía solicitar a la autoridad ambiental el cambio de uso correspondiente.

-. Oficio núm. MR-PM-00188/2003 de 17 de septiembre de 2003, por medio del cual el Personero Municipal de Restrepo informa a la **CVC** de la queja presentada por el Comité de Cafeteros y **ACUAPALTRES** con ocasión de la problemática evidenciada sobre el aprovechamiento forestal realizado por **CARTÓN DE COLOMBIA**

⁸⁵ Folios 98 a 100 del cuaderno 1 y 150 vuelto a 153 del anexo 1.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

S.A., sin respetar la zona protectora de la fuente hídrica Sinaí⁸⁶. Del documento se destaca:

"[...] Esta fuente hoy alimenta los Acueductos de "Potrerillo" y "El Aguacate", y más aún cuando la vereda "La Palma – Tres Puertas" con anterioridad obtuvieron la debida concesión de aguas que antes del aprovechamiento forestal permitió la viabilidad de que se elaborara un proyecto y que fue avalado por el Departamento a través de la PARA, adjudicándoles un valor aproximado de \$860.000.000.00, y que los ingenieros que están elaborando el diseño de la conducción de la próxima inyección a través de esta fuente, y quedaron **sorprendidos de la deforestación, no solo de su zona forestal sino nativa, perjudicando indudablemente este nacimiento.**

*Les quiero resaltar [...] que esta situación no es la primera que se está presentando, sino que actualmente Cartón de Colombia compró unos predios en la vereda de "San Salvador", sucediendo particularmente en donde **el aprovechamiento o siembra de los colinos lo realizan a un metro de distancia de las quebradas que surten las aguas a estas veredas** [...]" (Negrilla fuera de texto).*

-. Informes de laboratorio efectuados por la UES de fechas: 16 de diciembre de 2013; 10 de marzo, 8 de abril y 23 de julio de 2014; 17 de mayo y 12 de agosto de 2015; y 10 de junio de 2016⁸⁷, a través de los cuales se indica a **ACUAPALTRES** que los resultados de los análisis fisicoquímicos y microbiológicos realizados a unas muestras de agua tomadas diferentes días y puntos, arrojaron niveles de riesgo Altos y Medios, razón por la que el agua **no es apta** para el consumo humano.

En dichos documentos se requiere a la Junta Administradora del Acueducto, como responsable de la prestación del servicio de

⁸⁶ Folio 96 *ídem*.

⁸⁷ Folios 125 a 159 del cuaderno 1.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

abastecimiento de agua, adoptar los correctivos necesarios para disminuir el riesgo de contraer enfermedades de origen hídrico, así como también que gestionara recursos con el municipio para la construcción de un sistema de potabilización del agua, que permita el cumplimiento de las normas de calidad del agua para Turbiedad, Hierro Total y Coliformes Totales.

-. Documento titulado “División Forestal Recurso Hídrico Municipio de Restrepo”, elaborado por **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, el 25 de septiembre de 2015⁸⁸, en el cual se señala que entre las múltiples causas de la disminución de la oferta hídrica del sector se encuentra el desarrollo de actividades antrópicas. Al respecto, se destaca:

“[...] *Problemática*

Oferta

-. *La oferta de agua está afectada por los procesos de degradación de las cuencas, con la disminución progresiva de la regulación natural del régimen hidrológico que hace más prolongados los períodos de estiaje y mayores las crecientes.*

-. *La oferta hídrica experimenta en la actualidad una reducción progresiva por causas de las limitaciones de uso que implica la alteración de la calidad del agua por contaminación debido principalmente al desarrollo de actividades antrópicas y de servicios.*

-. *Cerca del 50% de la población de las áreas urbanas municipales está expuesta a sufrir problemas de desabastecimiento de agua, por causa de las condiciones de disponibilidad, regulación y presión que existen sobre los sistemas hídricos que las atienden.*

-. *Proliferación de proyectos de infraestructura y económicos (mineros, petróleos, agrícolas, viales) **en zonas estratégicas para la conservación del recurso hídrico y la protección de las cuencas** [...]*” (resaltado de la Sala).

⁸⁸ Folios 35 a 40 del anexo I.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

-. Documento denominado "*Caracterización de la zona de captación #2 Sinaí Acueducto Acupaltres*", sin fecha, elaborado por el ingeniero Roberto Duque Mora de **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, en el que se relaciona el predio Sinaí, de propiedad de la sociedad, su ubicación geográfica y el uso del suelo: "*plantaciones forestales productoras-protectoras 67%, 34,8 hectáreas plantadas con eucalipto*". Al respecto, se destaca:

"[...] -. *Quebrada La Tobón.*

Esta fuente está ubicada en la finca La Tobón propiedad del señor Víctor Manuel Tafur, predio que estaba en uso ganadero, pero por situaciones personales del propietario, no le fue posible seguirlo manejando, lo que ocasionó una regeneración natural.

Según reporte de la Alcaldía Municipal -UMATA, el área de esta microcuenca es de 50 Has.

-. *Quebrada Sinaí*

En el año 1980, Cartón de Colombia adquiere la finca Sinaí que tiene un área total de 558,5 Has cuyo uso era el de ganadería extensiva, en el que se encuentran varias microcuencas, entre ellas, la microcuenca Sinaí, la cual tiene área de captación de 51.8 Has., de las cuales el 69% es de la familia Borrero y el 31% es propiedad de Cartón de Colombia [...]

[...]

El uso actual del suelo en la microcuenca Sinaí está distribuido de la siguiente manera:

-. *Bosques naturales (30%): 15,6 Has se encuentran cubiertas con bosques naturales secundarios bien desarrollados.*

-. *Plantaciones forestales productoras-protectoras (67%): 34,8 hectáreas plantadas con eucalipto [...]"*.

En dicho documento también se menciona que el **Municipio** presenta un déficit de oferta hídrica que se agrava en temporadas críticas, debido a la falta de conservación, la deforestación derivada de sistemas productivos pecuarios, entre otros.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

Adicionalmente, explica que hay un balance hídrico que se obtiene de plantar árboles en zonas cuya destinación eran potreros:

"[...] Cuando se establecen plantaciones en potreros el balance hídrico de la cuenca se altera y lo primero que se observa es una disminución en el volumen de agua que alcanza las corrientes inmediatamente después de los eventos lluviosos. Esta disminución es el resultado de (i) parte del agua que antes llegaba a las corrientes ahora es interceptada por las copas, (ii) la infiltración es mayor (iii) la escorrentía es menor.

La disminución inicial de volumen de agua en los cauces producto de una escorrentía menor es compensada durante los períodos secos cuando los acuíferos alimentados por una mayor infiltración mantienen los arroyos y quebradas fluyendo durante los veranos [...]"

-. Resolución 0760 No. 0761-000657 de 13 de noviembre de 2015, *"Por la cual se impone una medida preventiva a la firma Smurfith Kappa Cartón de Colombia S.A. con Nit. 890300406-3"*, expedida por el Director Territorial de la Dirección Ambiental Regional Pacífico Este de la **CVC**⁸⁹.

En dicho acto se relacionaron los siguientes antecedentes:

a.- Que el 10 de septiembre de 2015, la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos del **MUNICIPIO**, le comunicó sobre las afectaciones por parte de la sociedad accionada a un nacimiento de agua del acueducto de la vereda Román.

b.- Con ocasión de lo anterior y tras una visita ocular al predio por parte del Técnico Operativo de la zona, se radicó informe de visita

⁸⁹ Folios 103 a 111 del cuaderno 1



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

núm. 56381 de 21 de octubre de 2015, en el que se destacó que en la parte alta de la microcuenca el Sinaí, **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** tiene una plantación forestal de más de 500 has de pino y eucalipto, las cuales ocupan la zona de protección hídrica de afluentes de los que se sirven acueductos rurales para uso doméstico.

c.- Que el aprovechamiento forestal ha generado pérdida de cobertura boscosa en la zona de protección hídrica que es de 30 metros a lado y lado de las corrientes de agua permanentes y no permanentes y 100 metros a la redonda de nacimientos de agua.

d.- Asimismo, se evidenció la construcción de 800 metros de vías forestales que cruzan los drenajes naturales de las microcuencas Sinaí y Calimita.

El acápite de antecedentes concluyó con el siguiente argumento:

"[...] Las actividades forestales realizadas en las microcuencas Sinaí y Calimita, jurisdicción del municipio de Restrepo -Valle afectan directamente la regulación hídrica por pérdida considerable de coberturas forestales, en áreas que por su vocación de zona forestal protectora, deben permanecer con coberturas vegetales de cualquier índole, como también la construcción de vía carretable dentro de las microcuencas, sin haber solicitado la autorización para la ocupación de cauce a la CVC, como autoridad ambiental de acuerdo a su competencia, lo cual podría ocasionar la alteración de la calidad de las aguas que son utilizadas para uso doméstico en los acueductos comunitarios por arrastre de sedimentos, contraviniendo normas ambientales y en especial la Ley 1377 de 2010 [...]". (Negrilla fuera de texto).

El referido acto invocó como fundamento normativo el **literal d) del artículo 83 de CRN** y el artículo **2.2.1.1.17.6 del Decreto 1076** de 2015, que conciernen al área de ronda y a las áreas forestales



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

protectoras, de influencia sobre cabeceras y nacimientos de los ríos y quebradas, permanentes o no. Señaló como “*descripción de la situación*”, la siguiente:

“[...] En la parte alta de la microcuenca El Sinaí, existe una plantación forestal de la empresa Smurfith Kappa Cartón de Colombia, con más de 500 hectáreas plantadas con las especies pino y eucalipto. Las plantaciones realizadas por etapas en algunos sectores ocupan las zonas de protección hídrica y/o forestal, agua que son utilizadas para uso doméstico mediante acueductos comunitarios [...].

A la fecha se está realizando el aprovechamiento de las plantaciones, lo que ha generado pérdida de cobertura forestal en las zonas de protección hídrica (30 metros al lado y lado de las corrientes de agua permanentes o no permanentes, y 100 metros a la redonda de nacimientos de agua, estas áreas utilizadas en reforestación comercial se calculan en más de 6 hectáreas, que nuevamente vuelven a ser reforestadas.

También se observó la construcción de 800 metros de vías forestales, cruzando drenajes naturales de las microcuencas Sinaí y Calimita.

Las actividades forestales realizadas en las microcuencas Sinaí y Calimita, jurisdicción del municipio de Restrepo – Valle, afectan directamente la regulación hídrica por pérdida considerable de coberturas forestales, en áreas que por su vocación de zona forestal protectora, deben permanecer con coberturas vegetales de cualquier índole, como también la construcción de vía carretables dentro de las microcuencas, sin haber solicitado la autorización para la ocupación de cauce a la CVC, como autoridad ambiental de acuerdo a su competencia, lo cual podría ocasionar la alteración de la calidad de las aguas que son utilizadas para uso doméstico en los acueductos comunitarios por arrastre de sedimentos, contraviniendo normas ambientales[...] (Negrillas fuera de texto).

Con fundamento en los anteriores antecedentes y marco normativo, la autoridad ambiental ordenó a **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** suspender de manera inmediata todo tipo de aprovechamiento forestal de bosque plantado y natural dentro del **área forestal protectora** de las microcuencas el Sinaí y Calimita, por cuanto, de



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

la inspección ocular realizada a la zona, se evidenció que las plantaciones, esto es, más de 500 hectáreas plantadas con especies de pino y eucalipto, ocupaban la *“zona de protección hídrica de aguas”* utilizadas por los acueductos rurales para uso doméstico, generando pérdida de la cobertura forestal y procesos de sedimentación hacía los cauces.

Adicionalmente, requirió a la sociedad demandada presentar planos topográficos, previamente al aprovechamiento forestal y al establecimiento de las labores silviculturales para posteriores turnos de cosecha, en los predios de su propiedad y en los que se encuentra bajo la modalidad de cuentas en participación, en los cuales se *“determine claramente las áreas forestales protectoras, en las que no se podrá hacer ningún tipo de intervención”*.

-. Acta de concertación núm. 001 de 28 de octubre de 2015⁹⁰, en la que varios de los asistentes manifiestan que entre las múltiples causas de la problemática del acueducto **ACUAPALTRES**, se encuentra la actividad que desarrolla **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**

Para uno de los asistentes, -señor Carlos Humberto Cardona Hincapié, entonces Concejal del **MUNICIPIO**-, la reducción del agua de las quebradas no obedece a la actividad desarrollada por la sociedad demandada sino al lugar de la misma, pues las siembras

⁹⁰ Folios 229 a 248 del cuaderno 2.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

se realizan a las orillas de los nacimientos y a los alrededores de las fuentes hídricas. Al respecto, se destaca:

"[...]presenta evidencias fotográficas de la visita realizada a la QUEBRADA EL SINAÍ que abastece el acueducto de ACUALPATRES allí se puede evidenciar no sé hasta donde se puede decir que esto siempre ha estado en esa condición, interviniendo hasta la parte alta de la montaña adyacente a la fuente de agua se ve cómo eran los bosques nativos antes son pequeñas evidencias de lo que queda y también tenemos desprotección de árboles hasta la orilla de la quebrada, aquí lo podemos observar directamente que no hay ni dos metros de área boscosa, cuya intervención la hace SMURFIT KAPPA CARTÓN COLOMBIA, entonces lo que se discute no es que haya un sembradío de árboles eucaliptos o pinos, lo que se discute precisamente es que hay una reglamentación por el régimen jurídico del agua en Colombia que no permite, que esa tala se haga hasta las orillas de los nacimientos y las quebradas, y se puede apreciar la reducción de las quebradas aguas abajo y en partes desaparece completamente [...]. Observa la parte donde se encuentra la bocatoma que al lado y lado esta talado el bosque nosotros pensábamos que incluso se ve árboles nativos, porque se produce esto porque al tumbar los pinos o eucaliptos caen sobre los árboles nativos y los destrozan [...]. Vemos también que por donde pasa el agua lado a lado han talado el bosque. Posteriormente pasa a las evidencias que corresponden a la QUEBRADA CALIMITA que abastece veredas de Calimita y San Pablo, lo que yo les decía ahora debe quedar claro y es que las quebradas no nacen desde su nacimiento, tampoco es una sola, las microcuencas corresponden a varios hilos de agua, entonces cuando se destruyen esos hilos de agua se empieza a mermar la fuente principal [...]. Aclara que todo el desastre no corresponde únicamente a Cartón de Colombia vemos la quema debajo de un gradual en plena sequía y cerca baja los hilos de agua y están quemando el gradual y se evidencia el humo y es evidente que las quemas por todos lados para establecer cultivos, tala de las plantaciones de Cartón de Colombia [...]"

Por su parte, la **CVC** manifestó que la problemática de los acueductos y de reducción de los recursos hídricos es generalizada en los municipios de Vijes, Restrepo y La Cumbre, entre otros factores, por los cultivos de piña y de pino, razón por la que señaló que teniendo en cuenta la normativa existente, se deben clasificar los árboles a sembrar acordes al sector. También explicó que el **MUNICIPIO**



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

integraba la Zona de Reserva Forestal del Pacífico, creada en la Ley 2ª de 17 de enero de 1959⁹¹, pero, posteriormente, fue sustraído y reclasificado como **zona de protección natural**.

-. Informe de visita seguimiento al cumplimiento de las obligaciones impuestas en la medida preventiva contenida en la Resolución 0760 núm. 0761-000657 de 13 de noviembre de 2015, efectuada por la **CVC** el 7 de marzo de 2016⁹², en el que se señala que **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** sigue realizando aprovechamiento forestal de bosque plantado dentro del margen de protección forestal de las quebradas El Sinaí y Calimita. Al respecto se destaca:

*"[...]Teniendo en cuenta el Resuelve de la Resolución referida en el que en su Artículo Primero dispone:
[...]*

Al respecto se verifica que se ha incumplido la obligación impuesta, debido a que se encontró la realización del aprovechamiento forestal de bosque plantado dentro de la margen de protección forestal de las microcuencas El Sinaí y Calimita.

Artículo Segundo: [...]

Se incumplió la obligación puesto que no se ha allegado la documentación requerida en el artículo en mención.

RECOMENDACIONES.

- Teniendo en cuenta lo referenciado anteriormente y lo enunciado en el Artículo tercero, parágrafo 3.2 que dispone: El incumplimiento total o parcial a la medida preventiva impuesta en el presente acto administrativo será causal de agravación de la responsabilidad en materia ambiental, por tal motivo al haberse incumplido las obligaciones impuestas en la resolución No. 0760 000657 del 13 de noviembre de 2015, se hace necesario la formulación de cargos a la firma SMURFITH KAPPA CARTON DE COLOMBIA S.A. con Nit: 890-300406-3, representada por el señor RUDOLF ALEXANDER RAHN ZUÑIGA, con cédula de ciudadanía No. [...]"

⁹¹ "Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables".

⁹² Folios 303 vuelto a 305 del cuaderno 3.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

-. Auto núm. 0760-0761 No. 048 de 18 de agosto de 2016⁹³, por el cual la **CVC** decide adelantar investigación administrativa ambiental de carácter sancionador contra **CARTON DE COLOMBIA S.A.**, en relación con los hechos objeto de la medida preventiva impuesta a través de la Resolución núm. 0760 No. 0761-000657 de 13 de noviembre de 2015, con fundamento en lo previsto en la Ley 1333 de 21 de julio de 2009⁹⁴ y el Decreto 1076 de 2015, disposición última que en los artículos 2.2.1.1.17.6 y 2.2.1.1.18.2 dispuso cuáles son las áreas forestales protectoras y las obligación que deben asumir los propietarios de predios para proteger y conservar los bosques⁹⁵.

Con fundamento en lo anterior, la autoridad ambiental adujo que el incumplimiento de la normativa referida constituye una contravención a las normas ambientales, razón por la cual resolvió:

i) mantener la medida preventiva impuesta a **CARTON DE COLOMBIA S.A.** referida en precedencia, hasta tanto desaparecieran las causas que la originaron; ii) iniciar el procedimiento sancionatorio ambiental a dicha empresa por la presunta violación a las zonas de protección hídrica debido al establecimiento y aprovechamiento de plantaciones; y iii) ordenar la

⁹³ Folios 306 vuelto a 311 ídem.

⁹⁴ "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones".

⁹⁵ "[...] 1.- Mantener en cobertura boscosa dentro del predio las áreas forestales protectoras.

Se entiende por áreas forestales protectoras:

Los nacimientos de fuentes de agua en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia.

Una faja no inferior a 30 metros de ancha, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y

Lo terrenos con pendientes superiores al 100% [...]".



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

práctica de pruebas para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios.

-. Informe de la visita realizada el 22 de febrero de 2017 a la vereda Sinaí del **MUNICIPIO** por parte de Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca - Delegada de Asuntos Agrarios y Tierras⁹⁶, en el cual se evidencia las siguientes afectaciones causadas a las fuentes hídricas y a la bocatoma del acueducto veredal **ACUAPALTRES** por parte de **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**:

i) La compañía no mantiene las **áreas forestales** en cobertura boscosa dentro del predio, necesaria para la preservación de la cuenca; ii) pese a que los cultivos forestales y la bocatoma están lo suficientemente separados, se observó la aplicación de glifosato a la mezcla del cultivo, lo que puede generar contaminación del agua por escorrentía si se tiene en cuenta la pendiente de la zona y el estado de las lluvias, por lo que recomendó la realización de un análisis de aguas detallado que permita conocer los niveles de agroquímicos en el punto de la Bocatoma, hecho que no fue acreditado en el expediente; iii) la construcción de una vía afectó el recorrido del agua que nace metros arriba de la carretera; y iv) no cuenta con tubería o alcantarilla que permita el paso normal del agua, situación que provoca la alteración del flujo natural del recurso.

⁹⁶ Folios 627 a 631 del cuaderno 1-1.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

El punto de mayor afectación se presenta en el nacimiento de las quebradas que abastecen al acueducto **ACUAPALTRES**, por cuanto la plantación se encuentra a menos de 10 metros de distancia.

Del documento se destaca:

“[...]

Punto	[...]	Observación
Punto 1	[...]	Se evidencia el incumplimiento del decreto 7016 de 2015, artículo 2.2.1.1.18.2. Protección y conservación de los bosques. Numeral (b)
Bocatoma	[...]	Se observa la aplicación de glifosato cerca de la bocatoma
Carretera	[...]	Se observa dificultad en el paso del agua por construcción de carretera
Nacimiento de agua	[...]	Se evidencia el incumplimiento del decreto 7016 de 2015, artículo 2.2.1.1.18.2. Protección y conservación de los bosques. Numeral (a)

• Punto 1

Corresponde al punto donde se identifica que no se está cumpliendo con lo establecido en el decreto 7016 de 2015, artículo 2.2.1.1.18.2. Protección y conservación de los bosques. Relación con la protección y conservación de los bosques, los propietarios de los predios están obligados a mantener en cobertura boscosa dentro del predio las áreas forestales.

Se entiende por áreas protectoras
: (c) Una faja no inferior a 30 metros de ancho, paralela a las líneas de maneras máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y alrededor de lagos o depósitos de agua.

[...]

• Nacimiento de agua

En el punto se evidenció afectación durante el recorrido, corresponde al nacimiento de agua de las quebradas que abastecen al acueducto Acuapaltres, en este punto es donde mayor afectación se presenta teniendo en cuenta que la norma establece el decreto compilatorio 7016 de 2015, artículo 2.2.1.1.18.2. Protección y conservación de los bosques. Relación con la protección y conservación de los bosques, los propietarios de los predios están obligados a mantener en cobertura boscosa dentro del predio las áreas forestales.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

Se entiende por áreas protectoras

: (a) Los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia.

En este punto la plantación se encuentra establecida a menos de 10 metros del nacimiento de agua, punto georeferenciado [...]”.

-. Dictamen pericial rendido por el Ingeniero Forestal Guillermo León Vásquez Velásquez⁹⁷, en el trámite del proceso de la referencia, en el que se relaciona, entre otros asuntos, la destinación de los predios en los que se localizan las cuencas Sinaí y la Tobón-Calimita y las causas objetivas que generan o no la afectación del recurso hídrico que es aprovechado para el abastecimiento del sistema de acueducto

ACUAPALTRES.

En cuanto a la destinación de la tierra, señala:

*“[...] Las tierras del área de interés se caracterizan desde décadas atrás por estar destinadas al cultivo de café y la producción pecuaria [...]; más recientemente, desde el año de 1998 **las tierras de la cuenca Sinaí se destinan al establecimiento de bosques plantados con especies de Pinus y Eucaplyptus para la producción pulpa, desarrollo llevado a cabo, directamente o en predios de particulares, por la empresa Cartón de Colombia S.A. (hoy Smurfit Kappa Colombia, SKC). No obstante lo anterior, tanto la cabecera como en derredor de la red de drenaje se encuentran bosque naturales de segundo crecimiento de calidad de vegetación protectora, uso que abarca un total de 14.4 hectáreas que corresponden a un 32.4% del área total de la cuenca hidrográfica, en predios de la empresa Smurfit Kappa Colombia y de particulares que participan en la actividad reforestadora bajo la figura de “cuentas en participación”.***

Por su parte, la cuenca La Tobón-Calimita desde fecha imprecisa que se estima superior a 15 años, fue desprovista de usos de la tierra agrícolas o pecuarios, y se dejó para que se estableciera espontáneamente a partir del proceso de sucesión natural, un

⁹⁷ Folios 2 a 74 del cuaderno de pruebas.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

bosque de segundo crecimiento que en la actualidad presenta un dosel cerrado, un profuso sotobosque y una composición florística diversa [...]". (Negrilla fuera de texto).

Frente a las causas, el documento analiza: i) la oferta y demanda de agua, los caudales disponibles en los sitios de captación del acueducto y el índice de uso del recurso; ii) la calidad del agua a partir de factores naturales y antrópicos, como es la influencia natural de los suelos, de las hormigas, del uso de la tierra en las cuencas, de las vías; iii) el consumo de agua por vegetación; iv) las rondas hídricas en la cuenca Sinaí; y v) conclusiones y recomendaciones. Del último factor, se destaca:

"[...] 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

[...]

4) EN RELACIÓN CON EL USO DE LA TIERRA EN BOSQUES PLANTADOS: El uso actual de la tierra dominante en la cuenca, los bosques plantados con fines productivos, no obstante los mitos y prejuicios tejidos popularmente sobre sus efectos adversos para la hidrología, es a la luz de las evidencias científicas un uso apropiado en términos del favorecimiento de los valores hidrológicos deseables: retención de agua en la cuenca, infiltración y percolación, generación de caudales de flujo base, atenuación de crecientes, retención de sedimentos y control de la erosión.

Esta clase de uso de la tierra es sustancialmente más favorable que los usos antecedentes en ambas cuencas: el pastoreo extensivo de ganado vacuno sobre cobertura de gramíneas. En tal sentido, la reconversión del uso en pastos a bosques plantados fue una acción conveniente para mejorar la regulación hidrológica y propiciar mejores factores de calidad del agua, en beneficio de los usuarios del agua.

La connotación de "bosques productores-protectores" que establece el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables, (Decreto Ley 2811 de 1974), es perfectamente aplicable en el caso estudiado, a la luz de las evidencias científicas, con referencia a la protección y conservación del recurso agua.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

No obstante, lo expresado en los párrafos anteriores, **el manejo silvicultural genera un momento crítico en relación con el recurso agua: la cosecha forestal debe ser adelantada con cuidadosas medidas precautelativas, puesto que tales bosques se encuentran en áreas de captación del acueducto Acupaltres. En esencia se recomienda a la empresa Smurfit Kappa Colombia el siguiente conjunto de medidas:**

- **Uso de sistemas de cosecha que no impliquen el arrastre de las trozas sobre el suelo.**
- **Limitar o suprimir la extracción de madera con animales (arriería).**
- **Programación de la cosecha en las épocas de menores niveles de precipitación.**
- **Disposición de los residuos de cosecha (ramas, hojas, etc) en el mismo sitio de aprovechamiento de los árboles de manera que se minimice el impacto de la lluvia y la escorrentía superficial erosiva.**
- **Establecimiento del nuevo bosque lo más pronto que sea posible luego de la cosecha, para que se restauren rápidamente los efectos hidrológicos favorables de la plantación.**
- **Extremar medidas para evitar el derrame de combustible, la disposición adecuada de residuos sólidos y líquidos, y el manejo de personal operativo para que su accionar en la cuenca no propicie otras causas de afectación de la calidad del agua.**
- **No cosechar simultáneamente todas las plantaciones de la cuenca, de manera que toda ella pueda quedarse en un momento dado sin el efecto protector de las plantaciones. Para ello es deseable que se mantenga la actual estructura de rodales de distintas edades y preferiblemente, hacia adelante, rodales de distintas especies, para que así los momentos de cosecha sean diferidos en el tiempo.**

5) EN RELACIÓN CON EL CONSUMO DE AGUA POR LOS BOSQUES PLANTADOS: La existencia de cerca de un tercio del área de la cuenca Sinaí con bosques naturales y la configuración de rodales de distintas edades, aminora de manera notable el consumo de agua por los bosques plantados. Se estima que esta reducción no supera en ningún momento del año el 5% de los caudales disponibles para los usuarios aguas abajo. Frente a los beneficios hidrológicos asociados al uso de la tierra en bosques plantados antes indicados (regulación hidrológica y calidad del agua) esta leve reducción está plenamente justificada.

6) EN RELACIÓN CON LAS RONDAS HÍDRICAS: La modelación de las Áreas Variables de Afluencia Física (AVAs), técnica hidrológica que permite determinar la áreas sensibles que propician la regulación hidrológica de los caudales, de una manera más confiable y verosímil que las normas no sustentadas que propenden por un retiro uniforme de 30 metros a ambos lados de los canales y de 100 metros en derredor de los nacimientos, conlleva a la conclusión de que en la cuenca Sinaí los retiros de vegetación



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

natural existentes son ampliamente suficientes para el mantenimiento de los valores hidrológicos deseables, como son la infiltración y la percolación, la retención de agua en la cuneta, la contribución a la amortiguación de crecientes y el mantenimiento de caudales de flujo de base.

[...]

Si bien existen en la actualidad 3,0 hectáreas de AVAs con uso forestal productivo, es deseable que la empresa Smurfit Kappa Colombia evalúe la conveniencia de su reconversión a bosque natural protector, particularmente para evitar algunas afectaciones a la calidad del agua durante la fase de cosecha; de manera alternativa, la Empresa debe considerar que el mantenimiento del bosque plantado tiene que estar ligado a una estrategia especial de manejo cuidadoso y altamente precautelativo, a fin de evitar efectos indeseables sobre el recurso agua [...]. (Negrilla de la Sala).

Del anterior recuento probatorio, la Sala considera probado que el aprovechamiento forestal realizado por **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, en el área forestal protectora de las quebradas Sinaí y La Tobón – Calimita, sí afecta los recursos hídricos enunciados habida cuenta que la referida actividad se desarrolla sin respetar la zona protectora de dichas fuentes, e impacta la calidad de las aguas que son utilizadas para surtir el acueducto **ACUAPALTRES** que sirve para los corregimientos de La Palma y Tres Puertas, así como a las veredas Colegurre, Buen Vivir, Chontaduro, Venta Quemada y Monte Redondo.

En efecto, del dictamen pericial rendido en este proceso⁹⁸ se advierte que los predios denominados “Finca agrícola El Sinaí”⁹⁹ y “lote de terreno Finca Sinaí”¹⁰⁰, del Municipio de Restrepo, en los cuales

⁹⁸ Folio 5 vuelto del cuaderno 3 del dictamen pericial.

⁹⁹ Identificado con el folio de matrícula inmobiliaria núm. 370-0106042.

¹⁰⁰ Identificado con el folio de matrícula inmobiliaria núm. 370-0087724.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

CARTÓN DE COLOMBIA S.A. desarrolla actividades de plantaciones forestales de eucalipto y pino, **se encuentran localizados en las cuencas de las quebradas Sinaí y La Tobón-Calimita.**

Ahora, en lo que tiene que ver con la afectación enunciada, la Sala observa que ésta fue identificada desde al año 2003 por el Personero del **MUNICIPIO**, quien advirtió a la autoridad ambiental de la deforestación causada a los nacimientos de las quebradas Sinaí y La Tobón – Calimita, por el aprovechamiento o siembra de colinos a un metro de distancia de las fuentes por parte de **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, situación que fue reiterada por la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos del ente territorial a través de oficio núm. MRVSISP1797/2015.

Por tal razón, la **CVC** dio inicio a una actuación administrativa en contra de **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, trámite durante el cual se encontró que en la parte alta de la Microcuenca el Sinaí la sociedad tenía una plantación forestal con más de 500 has de pino y eucalipto por etapas, que ocupaba la zona de protección hídrica de las aguas utilizadas para uso de los acueductos rurales con uso doméstico¹⁰¹, que generaba pérdida de la cobertura boscosa, fenómeno que incide en la regulación hídrica.

¹⁰¹ Hallazgos consignados en el informe núm. 56381 de 21 de octubre de 2015.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

Asimismo, durante dicho proceso se advirtió que para noviembre de 2015 **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** continuaba realizando aprovechamiento de las plantaciones, generando pérdida de la cobertura forestal en las zonas de protección hídrica, 30 metros al lado y lado de las corrientes de agua permanentes y no permanente y 100 metros a la redonda de los nacimientos, en un área de más de 6 hectáreas; y que también se observaba la construcción de vías forestales cruzando drenajes naturales de las microcuencas que impactan la calidad del agua por arrastre de sedimentación, sin las autorizaciones correspondientes por parte de la autoridad ambiental.

Por tal razón, se recomendó imponer medida preventiva a **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, consistente en la suspensión inmediata de todo tipo de aprovechamiento forestal de bosque plantado y natural dentro de la zona forestal protectora de las microcuencas el Sinaí y Calimita, debido a la infracción de las normas ambientales, habida cuenta que la actividad desarrollada afecta directamente la regulación hídrica por pérdida considerable de cobertura forestal de las áreas que por su vocación de zona protectora debe permanecer con cobertura vegetal de cualquier índole. Adicionalmente, por la construcción de una vía carretable dentro de las microcuencas impacta la calidad del agua por arrastre de sedimentación, obra que se ejecutó sin haberse solicitado autorización para la ocupación de los cauces a la autoridad ambiental.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

Lo anterior, dio lugar a la expedición de la Resolución 0760 núm. 0761-000657 de 13 de noviembre de 2015¹⁰², por medio de la cual la **CVC** impuso la referida medida preventiva de suspensión de las actividades atrás referidas a **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, determinación frente a la cual también se adelantó procedimiento de seguimiento al cumplimiento de las obligaciones impartidas, en el que se estableció, una vez más, que la sociedad demandada continuaba con el aprovechamiento forestal de bosque plantado dentro del margen de protección forestal de las quebradas El Sinaí y Calimita¹⁰³.

En consecuencia, la **CVC** adelantó investigación administrativa ambiental de carácter sancionatorio contra **CARTON DE COLOMBIA S.A.**¹⁰⁴, en relación con los hechos objeto de la medida preventiva impuesta en la Resolución núm. 0760 No. 0761-000657 de 2015.

Se precisa que si bien la autoridad ambiental ordenó el archivo de la anterior actuación, conforme se verá más adelante, con fundamento en que el acto que impuso la medida preventiva, esto es, la Resolución núm. 0760-núm. 0761-000657 de 2015, fue revocada por incurrir en falsa motivación al no establecer el sitio exacto de ocurrencia de los hechos ni precisar las conductas evidenciadas al momento de la imposición de la medida preventiva, la realidad

¹⁰² Folios 103 a 111 del cuaderno 1

¹⁰³ Informe de visita de 7 de marzo de 2016, visible a folios 303 vuelto a 305 del cuaderno 3.

¹⁰⁴ Auto núm. 0760-0761 No. 048 de 18 de agosto de 2016, folios 306 vuelto a 311 *idem*.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

procesal da cuenta de que la actividad forestal realizada por la sociedad cuestionada sí afecta la calidad de las aguas de las quebradas El Sinaí y Calimita, concretamente en lo que tiene que ver con la pérdida de cobertura boscosa.

Al respecto, se destaca que la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca - Delegada de Asuntos Agrarios y Tierras¹⁰⁵, en visita realizada a la vereda Sinaí el 22 de febrero de 2017, encontró que **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** incumplía lo establecido en el artículo 2.2.1.1.18.2. numerales a y b, del Decreto núm. 7016 de 2015, concerniente a la protección y conservación de bosques, toda vez que no estaban manteniendo la cobertura boscosa dentro de las áreas forestales dado que las plantaciones realizadas se ubicaban a menos de 10 metros de los nacimientos de agua, además de que se evidenciaba la aplicación de glifosato cerca a la bocatoma y la dificultad del paso del agua por la construcción del carreteable.

Igualmente, en el dictamen pericial rendido en el trámite de este proceso, se señaló que entre las múltiples causas de afectación de las aguas de las quebradas el Sinaí y Calimita, se encontraba el bosque plantado por **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** en áreas de captación del acueducto de **ACUAPALTRES**, siendo necesaria la adopción de, entre otras medidas, el “[...] *retiro uniforme de 30 metros a ambos lados de los canales y de 100 metros en derredor de*

¹⁰⁵ Folios 627 a 631 del cuaderno 1-1.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

los nacimientos [...]”, y reconversión de las 3.0 hectáreas de AVAs con uso forestal productivo “[...] *a bosque natural protector [...]*”, a fin de evitar la afectación de la calidad del agua durante la fase de cosecha.

Así las cosas, para la Sala no cabe duda de que el aprovechamiento forestal efectuado en la franja de protección incide en la calidad del agua, -la cual no es apta para consumo humano-, el desabastecimiento de las fuentes hídricas y la contaminación de éstas, que si bien, como se advirtió de las pruebas, no le son atribuibles exclusivamente a **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, vulnera los derechos colectivos y, por tanto, le asiste el deber de ejecutar acciones de protección ambiental.

Ahora, en relación con el argumento de la empresa recurrente según el cual sustraer y dejar de plantar bosque nativo en la franja paralela de 30 metros a los cauces, atenta contra sus derechos de propiedad, pues se trataría de una confiscación que, de acuerdo con el artículo 34 de la Constitución Política, se encuentra proscrita, la Sala advierte que el artículo 4º del CRN reconoce los derechos adquiridos por los particulares con arreglo a la Ley sobre los recursos naturales renovables, no obstante, su ejercicio está sujeto al cumplimiento de lo previsto en dicha disposición.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

Asimismo, según el artículo 42 del referido estatuto, los recursos naturales renovables **pertenecen** a la Nación, **sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por los particulares**, en cuyo caso, según el artículo 43 *ídem*, **los derechos de propiedad privada deben ejercerse como función social** en los términos previstos en la Constitución y con las limitaciones que establezca la normativa respectiva.

De lo anterior, resulta claro para la Sala que los recursos naturales renovables son de la Nación; sin embargo, los particulares pueden ser propietarios de los mismos solamente en los casos en que su titularidad se hubiese obtenido con justo título y de acuerdo con la Ley, en cuyo evento dicha propiedad no debe ser entendida en términos absolutos, esto es, que el particular pueda usar, gozar y disponer de la cosa como a bien tenga, toda vez que esta debe ejercerse no sólo con función social sino ecológica, lo que implica que su uso, aprovechamiento, conservación y destinación debe someterse a la normativa que regule la materia, así como a los principios básicos previstos en la Constitución Política, como lo son el desarrollo sostenible, la protección de las riquezas naturales de la Nación y el derecho de los colombianos a gozar de un ambiente sano.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-126 de 1998, explicó que, en efecto, el artículo 4º y 43 del CRN reconocen y garantizan la propiedad privada sobre los recursos naturales



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

renovables, cuando esta fue adquirida con justo título y de acuerdo con la Ley, no obstante, ese derecho de propiedad se encuentra sujeto a las restricciones necesarias para la protección del medio ambiente y asegurar su desarrollo sostenible. Al respecto, la Corte sostuvo lo siguiente:

“[...] 36- Conforme a lo anterior, la Corte concluye que los artículos 4º y 43 el Decreto 2811 de 1974 demandados son válidos ya que hacen parte de un estatuto encargado de regular los recursos naturales renovables y se limitan a reconocer y garantizar la propiedad privada sobre recursos renovables, cuando ésta ha sido adquirida con justo título y de acuerdo con la ley. En efecto, como ya se mostró, la Carta autoriza el dominio sobre los recursos renovables, aunque, como es obvio, debido a la función ecológica que le es inmanente (CP art. 58), ese derecho de propiedad se encuentra sujeto a las restricciones que sean necesarias para garantizar la protección del medio ambiente y para asegurar un desarrollo sostenible (CP arts 79 y 80). Además, esa misma función ecológica de la propiedad y la primacía del interés general sobre el particular en materia patrimonial (CP art. 58) implican que, frente a determinados recursos naturales vitales, la apropiación privada puede en determinados casos llegar a ser inconstitucional. Igualmente, la Corte considera que, con esos mismos fundamentos constitucionales, el Estado puede también legítimamente convertir en bienes de uso público determinados recursos renovables considerados de utilidad social, aunque, como es obvio, y teniendo en cuenta que la Carta reconoce la propiedad privada adquirida con arreglo a las leyes, en tales eventos es deber de las autoridades reconocer y expropiar los dominios privados que se hubieran podido legalmente consolidar.

Como vemos, el cambio de paradigma que subyace a la visión ecológica sostenida por la Carta implica que la propiedad privada no puede ser comprendida como antaño. En efecto, en el Estado liberal clásico, el derecho de propiedad es pensado como una relación individual por medio de la cual una persona se apropia, por medio de su trabajo, de los objetos naturales. Esta concepción fue legitimada, desde el punto filosófico, por autores como Locke, para quien el trabajo es necesario para que el ser humano subsista, pues sólo de esa manera puede satisfacer sus necesidades materiales, por lo cual se entiende que, por medio del trabajo productivo, la persona se apropia del bien sobre el cual ha recaído su labor, con lo cual saca ese objeto del estado originario en que todos los recursos naturales pertenecían a todos¹⁰⁶. A su vez, la

¹⁰⁶ Ver John Locke. **Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil**. Capítulo 5, párrafos 28 y ss.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

economía política clásica, de autores como Adam Smith, defendió la idea de que esa apropiación individualista era socialmente benéfica ya que permitía una armonía social, gracias a los mecanismos de mercado. Sin embargo, con la instauración del Estado interventor, esa perspectiva puramente liberal e individualista de la propiedad entra en crisis, con lo cual el dominio deja de ser una relación estricta entre el propietario y el bien, ya que se reconocen derechos a todos los demás miembros de la sociedad. Es la idea de la función social de la propiedad, que implica una importante reconceptualización de esta categoría del derecho privado, ya que posibilita que el ordenamiento jurídico imponga mayores restricciones y cargas a la propiedad, al decir de Duguit, como la propiedad reposa en la utilidad social, entonces no puede existir sino en la medida de esa utilidad social¹⁰⁷. Ahora bien, en la época actual, se ha producido una “ecologización” de la propiedad privada, lo cual tiene notables consecuencias, ya que el propietario individual no sólo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte (función social de la propiedad) sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea del desarrollo sostenible. Por ello el ordenamiento puede imponer incluso mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos, con lo cual la noción misma de propiedad privada sufre importantes cambios.

Es por ello que, en los fundamentos 14 y 18 a 21 de esta sentencia, la Corte precisó que los imperativos ambientales de la Carta obligan a repensar el alcance de muchas de las categorías jurídicas tradicionales del derecho privado. Sin embargo, esa necesaria reconceptualización del dominio privado sobre los recursos naturales renovables a la luz de la Constitución ecológica no hace en sí misma inconstitucional la apropiación privada de tales recursos, en determinados casos y bajo ciertas condiciones, pues la Carta expresamente reconoce la propiedad adquirida con arreglo a las leyes. Por ello, la Corte procederá a declarar la exequibilidad de esas disposiciones, en el entendido de que ellas deben ser interpretadas tomando en cuenta la función ecológica de la propiedad [...]”.

Siguiendo esta misma línea argumentativa, la Sala encuentra que el artículo 47 del CRN permite, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros, declarar “[...] *reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables*

¹⁰⁷ Ver León Duguit. **Traité de Droit Constitutionnel**. Paris: Bocard, Tomo III, p 664.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

de una región o zona **cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público**, adelantar programas de restauración, **conservación o preservación de esos recursos y del ambiente**, o cuando el Estado resuelva explotarlos [...]” (Resaltado de la Sala).

Todo lo anterior, pone de manifiesto que la orden contenida en el numeral segundo de la sentencia apelada¹⁰⁸ de ninguna manera puede ser entendida como un atentado contra los derechos de propiedad de **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** ni una confiscación, pues el ejercicio de sus derechos de propiedad sobre sus plantaciones debe respetar la función social y ecológica constitucionalmente establecida y, por tanto, debe someterse a las restricciones que imponga la normativa que regule la materia que, como se vio, fue clara en prohibir el aprovechamiento forestal comercial en el área forestal protectora, lo que conlleva al amparo del principio de desarrollo sostenible la protección de las riquezas naturales de la Nación y el derecho de los colombianos a gozar de un ambiente sano, razón por la que tal restricción se encuentra legal y constitucionalmente respaldada.

¹⁰⁸ El Tribunal ordenó: “[...] Se ORDENA a la EMPRESA SMURFIT KAPPA CARTÓN DE COLOMBIA, que una vez culminada la etapa de cosecha forestal del bosque plantado ya existente dentro del área de protección, -que corresponde a una distancia de 30 metros de ancho paralela a las líneas a cada lado del cauce de las cuencas El Sinaí y la Tobón-Calimita- y 100 metros a la redonda de sus nacimientos-, se ABSTENGA de sembrar nuevamente plántulas para aprovechamiento forestal en dicho rango de 30 metros a cada lado y 100 metros desde los nacimientos de las cuencas; así mismo deberá indicar la compañía al despacho, en un término máximo de 3 meses, la fecha estimada para culminar la etapa de cosecha en dichas áreas, al igual que deberá remitir dicha información a la CVC [...]”.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

Finalmente, respecto de la vinculación de la **Sociedad Borrero Larroche Hermanos S en CS**, propietaria del predio sobre el cual pesa un contrato de cuentas en participación y que tiene una importante extensión sobre la cuenca Sinaí, predio respecto del cual también estimó que se desconocen los derechos adquiridos en relación con el área de ronda por haber sido obtenido con anterioridad a la expedición del CRN, la Sala considera que no hay lugar a su vinculación ni a declarar la nulidad de lo actuado por dicha omisión, toda vez que la problemática aquí analizada no concierne al área de ronda, conforme se explicó en precedencia, sino a la vulneración de los derechos colectivos invocados como violados por la parte actora con ocasión del aprovechamiento forestal que realiza **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** en el área forestal protectora de las quebradas Sinaí y La Tobón-Calimita y el uso de pesticidas en esas zonas.

En efecto, en el expediente está demostrado que el predio Finca Agrícola El Sinaí pertenece a la sociedad **BORRERO LARROCHE HERMANOS S. EN C.S.**, conforme consta en la anotación núm. 5 de **16 de noviembre de 1982** del certificado de tradición y libertad núm. 370-106042 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

de Cali¹⁰⁹, con ocasión de su constitución social¹¹⁰ y posterior compra de derechos¹¹¹.

Además, se encuentra acreditado que **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** es **tenedora** del mencionado bien en virtud del contrato de cuentas en participación¹¹² suscrito por su filial **REFORESTADORA ANDINA S.A.**¹¹³ y la sociedad **BORRERO LARROCHE HERMANOS S. EN C.S.**, en el que se indica que esta última obra en condición de propietaria de los predios denominados Sinaí y San Isidro del Municipio de Restrepo, y la primera como gestor, que efectuará “directamente o a través de terceros, la preparación, plantación, manejo y cosecha de bosque comerciales en la especie de Eucalyptus Grandis de conformidad con las especificaciones técnicas del proyecto de reforestación aprobado por la Corporación Autónoma correspondiente para las fincas que se entregan”¹¹⁴.

¹⁰⁹ Visible a folios 590 a 592 del cuaderno 1-1.

¹¹⁰ “[...] Anotación núm. 005 Fecha 16-11-1982 Radicación 35358

Doc: Escritura 2313 de 30-06-1980 Notaría 10 de Cali

Especificación: 150 APORTE SOBRE DERECHOS CONSTITUCIÓN SOCIEDAD

Personas que intervienen en el acto (X-Titulas de derecho real de domino [...])

DE: BORRERO LARROCHE ARISTIDES

DE: BORRERO LARROCHE FERNANDO

DE: BORRERO LARROCHE MARTHA INÉS

DE: BORRERO LARROCHE RUBY

A: SOC. BORRERO LARROCHE HERMANOS SOCIEDAD EN COMANDITA SIMPLE [...].

¹¹¹ “[...] Anotación núm. 006 Fecha 14-01-1983 Radicación 125

Doc: Escritura 5276 de 31-12-1982 Notaría 10 de Cali

Especificación: 351 VENTA DE DERECHOS

Personas que intervienen en el acto (X-Titulas de derecho real de domino [...])

DE: BORRERO ORTIZ CARLOS ARTURO

A: SOC. BORRERO LARROCHE HERMANOS S. EN C.S. [...].

¹¹² Escritura pública núm. 1332 de 13 de abril de 1999 de la Notaria Tercera del Circulo de Cali. Se precisa que en la cláusula segunda del contrato se señaló que la sociedad BORRERO LARROCHE HERMANOS S. EN C.S., obra en condición de propietaria del predio y REFORESTADORA ANDINA S.A. como gestor y, que “[...] la entrega material que hace LA PROPIETARIA al GESTOR, es a título de mera tenencia, porque ésta reconoce l dominio pleno de aquella [...]”. Fls. 593 a 597 del cuaderno 1-1.

¹¹³ En el certificado de existencia y representación legal de CARTÓN DE COLOMBIA S.A., visible a folios 446 a 451 del cuaderno 1-1, consta que la sociedad REFORESTADORA ANDINA S.A. es filial de la matriz, condición reconocida por la compañía demandada en los escritos de alegaciones radicados en el presente asunto.

¹¹⁴ Cláusula segunda del contrato.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

Adicionalmente, en las cláusulas segunda, párrafo primero, y tercera del mencionado contrato se especificó que “La entrega material que hace LA PROPIETARIA al GESTOR, es a título de mera tenencia, porque ésta reconoce el dominio pleno de aquella sobre los inmuebles”, y que su duración es de “siete (7) años”¹¹⁵.

En consecuencia, resulta claro que quien se encuentra desarrollando el aprovechamiento forestal en el área forestal protectora es la empresa **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** razón por la que ésta es la principal llamada a responder por la vulneración de los derechos colectivos invocados.

Por lo precedente, la Sala confirmará el amparo de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, vulnerados por **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** con ocasión del aprovechamiento forestal que realiza en el área forestal protectora de las quebradas Sinaí y La Tobón-Calimita.

¹¹⁵ “[...] contados a partir de la finalización de la plantación de los árboles que se hará descrita en la cláusula anterior, la cual será medida con exactitud una vez se termine la plantación de árboles, dejando constancia en acta firmada por LA PROPIETARIA y el GESTOR a la cual se le anexará un plano topográfico que señale las áreas efectivas. Sin embargo, el plazo real y efectivo será el necesario para cosechar en su totalidad el bosque plantado con el fin de obtener el beneficio económico a que alude la cláusula segunda de este contrato [...]”.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

2.- Del proceso sancionatorio ambiental adelantado por la CVC contra CARTÓN DE COLOMBIA S.A.

En el recurso de apelación la **CVC** manifestó su imposibilidad para dar cumplimiento a la orden impartida en el numeral cuarto de la sentencia apelada¹¹⁶, porque mediante auto de 14 de noviembre de 2018 el Director Territorial de la Dirección Ambiental Regional Pacífico Este dispuso el archivo del expediente administrativo identificado con el núm. 0761-039-002-039-2018, adelantado contra la sociedad **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, esto es, “a la fecha no cursa actuación administrativa vigente por los hechos que originaron la apertura del proceso sancionatorio ambiental”.

Al respecto, la Sala advierte que, conforme se explicó en precedencia, dicho proceso sancionatorio ambiental se inició por el aprovechamiento forestal efectuado por la empresa **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** en el área forestal protectora de las quebradas Sinaí y La Tobón -Calimita.

Respecto del Auto de 14 de noviembre de 2018¹¹⁷, se advierte que en éste el Director Territorial de la Dirección Ambiental Regional Pacífico Este de la **CVC**, dispuso el archivo de la actuación

¹¹⁶ El Tribunal ordenó: “[...] Se ORDENA a la [...] CVC que dentro del término de un mes continúe de manera célere con la actuación administrativa adelantada en contra de Smurfit Kappa Cartón de Colombia S.A., sobre el proceso sancionatorio aperturado mediante Auto 0760-0761 Nro. 048 de 2016. Deberá informar cada dos (2) meses al despacho, el estado de la actuación adelantada y el estado del proceso administrativo [...]”.

¹¹⁷ Visible a folios 459 a 467 del cuaderno 3.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

administrativa núm. 0761-039-002-039-2015, adelantada contra **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, en consideración a que la Resolución núm. 0760-núm. 0761-000657 de 13 de noviembre de 2015, que impuso la medida preventiva consistente en la suspensión de aprovechamiento forestal, fue revocada por la autoridad ambiental por incurrir en falsa motivación “[...] *al no encontrarse probados los motivos determinantes de la decisión por no establecer el sitio exacto de ocurrencia de los hechos, las conductas precisas evidenciadas al momento de la imposición de la medida preventiva que originó la apertura de la investigación sancionatoria ambiental y lo más importante, el nexo causal entre ellas [...]*”.

De dicho acto también se observa que **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, solicitó la revocatoria directa de la Resolución núm. 0760 núm. 0761 00657 de 13 de noviembre de 2015, “*Por la cual se impone una medida preventiva a la firma Smurfith Kappa Cartón de Colombia S.A. con Nit. 890300406-3*”, y del Auto 0760-0761 No. 048 de 18 de agosto de 2016¹¹⁸, “*Por el cual se ordena la apertura de una investigación de un procedimiento sancionatorio ambiental*”, trámite resuelto por la **CVC** a través de la Resolución 0760-761 núm. 000658 de 25 de noviembre de 2016, “*Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa*”, en el sentido de revocar los actos atrás enunciados. No obstante, en el plenario no obra ni la solicitud de

¹¹⁸ Folios 306 vuelto a 311 *ídem*.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

revocatoria directa ni el acto administrativo que la resuelve, el cual, por demás, tampoco está publicado en la página web de la entidad¹¹⁹.

De lo anterior, la Sala considera que, en efecto, la **CVC** está imposibilitada para continuar con el proceso sancionatorio ambiental adelantado contra **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, por cuanto el mismo se encuentra archivado.

Sin embargo, de las pruebas recaudadas en el proceso se advierte que resulta necesario dar inicio a un nuevo procedimiento sancionatorio ambiental y una nueva investigación contra **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, en el que se garantice el derecho de defensa y contradicción de la presunta infractora de las normas ambientales, pues se evidenció el incumplimiento de la normativa ambiental relacionada con la ocupación de zonas protegidas, la construcción de vías sin permisos ni licencias, entre otras actividades violatorias del derecho colectivo al medio ambiente.

Actividades que deben ser intervenidas por la autoridad ambiental en ejercicio de las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental, previstas en el numeral 11 del artículo 31 de la Ley 99, pues se insiste en que la actividad forestal que desarrolla **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** genera una serie de implicaciones negativas

¹¹⁹<https://www.cvc.gov.co/documentos/normatividad/boletin-actos-administrativos-ambientales/actos-administrativos-2016>



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

para el área forestal protectora de las quebradas Sinaí y La Tobón-Calimita.

En consecuencia, la Sala modificará el numeral cuarto de la sentencia apelada, en el sentido de ordenarle a la **CVC** que dentro del término de un mes, y en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, inicie de manera célere un nuevo procedimiento sancionatorio ambiental y adelante una nueva investigación contra **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, con observancia del derecho de defensa y contradicción de la presunta infractora de las normas ambientales, en el que se investigue y sancione, en caso de que a ello hubiere lugar, las conductas relacionadas con el aprovechamiento forestal comercial en el área forestal protectora de las cuencas de las quebradas Sinaí y La Tobón-Calimita y demás conductas que atenten contra la conservación de dicho recurso hídrico, de lo cual deberá informar cada cuatro (4) meses al despacho del Tribunal el estado de la actuación adelantada y del proceso administrativo.

3.- De la competencia de la CVC para adelantar procesos administrativos contra CARTÓN DE COLOMBIA S.A., por el presunto uso indebido de pesticidas

La Sala precisa que el Tribunal en la sentencia recurrida ordenó a la **CVC** adelantar una investigación contra **CARTÓN DE COLOMBIA**



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

S.A. por el uso de pesticidas, -herbicidas e insecticidas, sobre el bosque plantado existente en el área de protección, durante el crecimiento del bosque, pues dada la cercanía de la zona protegidas a las corrientes hídricas “[...] *es muy probable que por filtración o escorrentía terminen en los cursos de agua [...]*”, supuesto por el cual se adelantó otro proceso sancionatorio ambiental contra la sociedad demandada, por afectación de la zona forestal protectora para el control de herbáceas y arbustos que emergen después de haber realizado la cosecha en el municipio de Vijes, Valle del Cauca.

La **CVC** recurrió la anterior determinación aduciendo que carece de competencia para pronunciarse sobre el uso indebido de pesticidas, pues, en su criterio, dicho asunto le concierne al ICA, o a quien haga sus veces, de acuerdo con lo previsto en la Ley 822¹²⁰ y el Decreto 502 de 2003.

En el expediente se encuentra acreditado que según lo consignado en el dictamen pericial¹²¹ rendido en el proceso, que el manejo silvicultor del proyecto forestal desarrollado por **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.** se realiza bajo estándares de la Certificación Forestal Voluntaria¹²² regidos y auditados por Forest Stewardship Council International (FSC¹²³), durante la etapa de crecimiento de

¹²⁰ “Por la cual se dictan normas relacionadas con los agroquímicos genéricos”.

¹²¹ Folios 14 y 15 del cuaderno 3 contentivo del dictamen pericial.

¹²² Obtenida en diciembre de 2003, refrendada en 2014 y con vigencia hasta marzo de 2019.

¹²³ Organización no gubernamental independiente que promueve el manejo ambientalmente responsable, socialmente beneficioso y económicamente sostenible de los bosques del mundo. Creada en 1994 para ayudar a los consumidores y a las empresas a identificar productos que provienen de bosques manejados de forma responsable, protegiendo las diferentes especies de plantas y animales,



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

bosque, momento en el cual la sociedad demandada “realizan fertilizaciones y control de plagas y enfermedades” mediante uso de biocidas¹²⁴ enfocados a eliminar la competencia a la que se enfrentan las plántulas, generalmente en etapas iniciales, siendo los herbicidas más utilizados en la producción de eucalipto el “[...] LORSBAN 2.5% DP insecticida agrícola, LORSBAN 4E insecticida, BECANO SC500 12X1I BOT CO Herbicida, ROUNDUP ACTICO Herbicida [...]”.

Asimismo, se indicó que los protocolos de FSC y el manejo silvicultural establecen los debidos cuidados en el uso y manejo de herbicidas, de manera que no se generen efectos residuales a las fuentes de agua. Del documento se destaca:

“[...] la aplicación distante de los nacimientos y corrientes de agua, el mantenimiento de rondas hídricas que generen el efecto tampón de los lixiviados, el uso mínimo de estos productos en áreas de captación de acueductos para usuarios aguas abajo, y la disposición adecuada de recipientes de embalaje de los agroquímicos.

Sin embargo, puede darse accidentalmente el derrame de estos productos puros o preparados, y la dejación de recipientes en el campo por el descuido que hagan algunos operarios, todo lo cual debe ser super vigilado por los directores de las operaciones forestales de cosecha.

No es posible en el marco de las actividades técnica de este dictamen verificar efectos residuales en el agua de consumo, por cuanto ello implica pruebas de laboratorio complejas, que deben

garantizando los derechos de los Pueblos Indígenas, exigiendo la seguridad de los trabajadores forestales, entre otros; contribuyendo en 14 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas.

FSC cuenta con un sistema global de certificación forestal con dos componentes clave: Manejo forestal (FM, por sus siglas en inglés) y Cadena de custodia (CoC, por sus siglas en inglés). El proceso de certificación es llevado a cabo por organizaciones independientes que evalúan a los propietarios de bosques y compañías de productos forestales respecto a los estándares FSC. Los estándares están basados en 10 principios que incluyen el cumplimiento de las leyes, el respeto de los derechos de los Pueblos Indígenas y trabajadores forestales, el manejo ambientalmente responsable, la optimización de los beneficios del bosque, así como la protección de los altos valores de conservación.

Información disponible en: <https://latinoamerica.fsc.org/es-ni>.

¹²⁴ La Real Academia Española define el término como “Sustancia activa o preparado que contenga uno o más sustancias activas, destinado a destruir, contrarrestar, neutralizar, impedir la acción o ejercer un control de otro tipo sobre cualquier organismo nocivo por medios químicos o biológicos”.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

realizarse no en un solo momento sino en campañas repetitivas durante meses y años según las fases de desarrollo del bosque plantado [...]”.

Comoquiera que los hechos que refieren a la presunta afectación de la zona forestal protectora de las quebradas Sinaí y Calimita, por efectos residuales del uso pesticidas, -herbicidas e insecticidas, no fueron controvertidos por los recurrentes, la Sala los tendrá como ciertos y limitará el estudio correspondiente al problema jurídico planteado, esto es, a establecer la competencia de la autoridad ambiental para ejercer funciones relacionadas en uso indebido de pesticidas.

Al respecto, se precisa que la Ley 822, -que reglamenta el registro y control de agroquímicos genéricos¹²⁵-, y el Decreto 502 de 2003, -que reglamente la Decisión 436 de 1996 para el registro y control de plaguicidas químicos de uso agrícola-, prevén que la autoridad competente para **aprobar la utilización y venta de agroquímicos de uso agrícola** a nivel nacional, conforme con lo previsto en el anexo 1 de la Decisión 436, **y de llevar el registro y control de estos productos**, es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del ICA, o la entidad que haga sus veces (arts. 1ºs), cartera que también recibirá, tramitará y coordinará con las autoridades competentes, las solicitudes de registro de esos productos.

¹²⁵ El numeral 3 del artículo 3, los define como: “[...] producto o sustancia química utilizada en la agricultura, la ganadería o la actividad forestal que se encuentre en estado de la técnica y se considera de dominio público [...]”.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

En caso de nuevos agroquímicos de uso agrícola formulados con base en un ingrediente activo grado técnico sin registro anterior, el trámite será adelantado por los Ministerios de Protección Social y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para que, en el marco de sus competencias, adelanten trámites de control de las actividades vinculadas a dicho productos (artículo 4º).

No obstante, los artículos 31, numeral 12, de la Ley 99¹²⁶ y 2.2.3.2.13.18 del Decreto 1076 de 2015¹²⁷, establecen que la **CVC** si es competente para **adelantar investigación administrativa ambiental sancionatoria** encaminada a la prohibición temporal o definitiva del uso de fertilizantes o pesticidas que afecten las fuentes o depósitos de agua de las quebradas Sinaí y La Tobón-Calimita.

Lo anterior evidencia que la competencia de la autoridad ambiental, en materia de uso de pesticidas, concierne a la investigación administrativa ambiental sancionatoria, función en ejercicio de la cual debe dar cumplimiento a la orden impuesta en el presente

¹²⁶ "[...] 12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos [...]2.

¹²⁷ "[...] ARTICULO 2.2.3.2.13.18. *Facultades para la protección de fuentes o depósitos de aguas.* Para proteger determinadas fuentes ó depósitos de aguas, la Autoridad Ambiental competente podrá alindar zonas aledañas a ellos, en las cuales se prohíba o restrinja el ejercicio de actividades, tales como vertimiento de aguas negras, uso de fertilizantes o pesticidas, cría de especies de ganado depredador y otras similares.

La Autoridad Ambiental competente podrá prohibir, temporal o definitivamente, ciertos usos, tales como los recreativos, deportivos y la pesca, en toda una cuenca o subcuenca hidrográfica o sectores de ella, cuando del análisis de las aguas servidas o de los desechos industriales que se viertan a una corriente o cuerpo de agua se deduzca que existe contaminación o peligro de contaminación que deba ser prevenida o corregida en forma inmediata [...]"



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

asunto, mas no a la aprobación de la utilización y venta de agroquímicos de uso agrícola ni a la de llevar el registro y control de esos productos, pues dicho ejercicio recae, como bien lo señaló la propia recurrente, en otra autoridad administrativa.

En ese orden, la Sala confirma la sentencia apelada en lo que tiene que ver con ordenarle a la **CVC** adelantar una investigación en materia ambiental en contra de **CARTÓN DE COLOMBIA S.A.**, por el uso de pesticidas. No obstante, adicionará el ordinal quinto de la sentencia apelada, en el sentido de ordenarle a la autoridad ambiental demandada informar al Tribunal cada cuatro meses, el estado de la actuación adelantada y del proceso administrativo.

Finalmente, la Sala adicionará la sentencia en el sentido de ordenar la conformación del comité de verificación de que trata el artículo 34 de la Ley 472¹²⁸, para el cumplimiento de la sentencia, en el cual participarán además del juez de primera instancia, quien lo presidirá, las partes y el Ministerio Público.

¹²⁸ "[...] Artículo 34º.- Sentencia.

[...]

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

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



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

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,

F A L L A

PRIMERO: MODIFICAR el numeral cuarto de la parte resolutive de la sentencia de 29 de enero de 2019, proferida por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA**, el cual quedará así:

“[...] 4.- **ORDENAR a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA -CVC** que dentro del término de un mes, contado a partir de la ejecutoria de la sentencia, y en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, inicie de manera célere un nuevo procedimiento sancionatorio ambiental y adelante una nueva investigación contra **SMURFIT KAPPA CARTÓN COLOMBIA S.A.**, con observancia del derecho de defensa y contradicción de la presunta infractora de las normas ambientales, en el que se investigue y sancione, en caso de que a ello hubiere lugar, las conductas relacionadas con el aprovechamiento forestal comercial en el área forestal protectora de las cuencas de las quebradas Sinaí y La Tobón-Calimita y demás conductas que atenten contra la conservación de dicho recurso hídrico, de lo cual deberá informar cada cuatro (4) meses al despacho del Tribunal, el estado de la actuación adelantada y del proceso administrativo [...]”.

SEGUNDO: ADICIONAR el ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia de 29 de enero de 2019, proferida por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el cual quedará así:



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

“5. Se **ORDENA** a la [...] **CVC** que dentro del término de un (1) mes, adelante nueva investigación a la empresa Smurfit Kappa Cartón de Colombia S.A., sobre el uso indebido de pesticidas (herbicidas, insecticidas, entre otros) sobre el bosque plantado existente en el área de protección. **Deberá informar cada cuatro (4) meses al despacho, el estado de la actuación adelantada y del proceso administrativo**”.

TERCERO.- ADICIONAR un ordinal a la parte resolutive de la sentencia de 29 de enero de 2019, proferida por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el cual quedará así:

“12. Conformar un Comité para la verificación del cumplimiento de la decisión, el cual estará integrado por el Tribunal, quien lo presidirá, el actor popular, un representante del Municipio de Restrepo, un representante de la CVC, un representante de Cartón de Colombia, y un representante del Ministerio Público, de conformidad con lo establecido por el artículo 34 de la Ley 472, quienes deberán hacer seguimiento a lo ordenado en el fallo e informarán sobre las acciones que se adopten y ejecuten para el cabal cumplimiento de la sentencia”.

CUARTO: CONFIRMAR en lo demás el fallo apelado.

QUINTO: REMÍTASE copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día 18 de abril de 2024.



Número único de radicación: 76001-23-31-000-2016-01076-01
Actores: JESÚS EVELIO ORTEGA OLAYA Y OTROS.

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

CONSTANCIA: La presente providencia 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, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.