CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D. C., tres (3) de septiembre de dos mil veintiséis (2026)

MAGISTRADA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Número único de radicación: 20001-23-33-000-2022-00236-02
ACCIÓN POPULAR – FALLO
Actor: FRAYD SEGURA ROMERO

TESIS: LA TITULARIDAD DEL BOSQUE EL AGUIL, CATALOGADO COMO AREA PROTEGIDA POR SU ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLÓGICA NO EXCLUYE LOS DEBERES CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE LE ASISTEN AL MUNICIPIO EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO Y PROTECCIÓN AMBIENTAL.

DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS COMO VULNERADOS: AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO, A LA EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO, A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el **MUNICIPIO DE AGUACHICA**[1] contra la sentencia de 15 de mayo de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar[2].

I.- ANTECEDENTES

[1] En adelante el **MUNICIPIO**.
[2] En adelante el **TRIBUNAL**.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

I.1- La demanda

El señor **FRAYD SEGURA ROMERO**, en ejercicio de la acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998[3], instauró demanda contra el **MUNICIPIO**, el **DEPARTAMENTO DEL CESAR**[4] el **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**[5] y la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR**[6] tendiente a la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico, al goce del espacio público y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

I.2. Hechos

Adujo que en la zona nororiental del **MUNICIPIO** está ubicado el Bosque El Agüil[7], el cual abarca una extensión inicial de aproximadamente 34 hectáreas y es una reserva natural que alberga una gran riqueza biológica, especies y vegetación variada y fuentes

[3] "*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*»
[4] En adelante el **DEPARTAMENTO**.
[5] En adelante el **MADS**.
[6] En adelante **CORPOCESAR**.
[7] En adelante el **Bosque**.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

hídricas que cumplen un papel esencial en la conservación del equilibrio ecológico.

Expuso que el Bosque viene siendo afectado por actividades de deforestación, invasión de terrenos, expansión de ganadería y contaminación de fuentes hídricas, lo que ocasionó que ese ecosistema, en la actualidad, se redujera a seis (6) u ocho (8) hectáreas de extensión, cuya degradación ha puesto en riesgo a muchas especies y ha afectado la calidad del agua de los caños El Pital y El Cristo, los cuales presentan altos niveles de contaminación.

Afirmó que la ausencia de delimitación del bosque ha propiciado la invasión de terrenos por las comunidades locales, quienes amplían sus predios de manera ilegal, a través de criaderos de cerdos y ganado bovino.

Aseguró que el estado de deterioro de dicha reserva se ha agudizado por la falta de intervención de las autoridades competentes para actuar en pro de los recursos naturales.

Indicó que denunció dicha problemática ante el **MADS**, la Gobernación del Cesar, **CORPOCESAR** y el **MUNICIPIO**,

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

obteniendo como respuesta un informe en el que se relacionaban las personas que legalizaron los predios apropiados de manera irregular en el bosque en mención.

I.3. Pretensiones

La parte actora solicitó:

> «[…] ***3.1:*** [...] *Sírvase proteger el bosque del Agüil del municipio de Aguachica cesar, en el cuidado y conservación del mismo, en la siembra de árboles, delimitación del terreno, cartografía, adelantar las demandas civiles para restaurar el terreno que le pertenece al bosque del Agüil, acordando con los invasores, cuidar los nacederos de aguas, cuidar las especies del mismo, cuidar los caños del Cristo y Pital, entre otros.*
>
> ***3.2:*** *Ordenar que los accionados, gestionen, o proponga patrimonio ambiental o natural el Bosque del Agüil del municipio de Aguachica Cesar, por parte del MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. (esto con la finalidad de que no desaparezca este bosque del Agüil). Se requiere que sea nombrado patrimonio natural. EL BOSQUE DEL AGÜIL DE AGUACHICA NECESITA UN S.O.S. Lo anterior, para su protección.*
>
> ***3.3:*** *Ordenar a los accionados aplicar proyectos al Bosque del Agüil del Municipio de Aguachica Cesar en cuanto a:*
>
> ☐ *Actualización predial.*
> ☐ *Restauración ecológica de áreas degradadas.*
> ☐ *Saneamiento ambiental de aguas.*
> ☐ *Programa de recreación y proyección social comunitaria, en donde se incluyen actividades sobre educación ambiental, recreación y ecoturismo y adecuación de la infraestructura.*
>
> ***3.4:*** *Ordenar a los accionados dentro de sus competencias realizar en el bosque del Agüil* ***ACTUALIZADA*** *del municipio de Aguachica lo siguiente:*
>
> ☐ *Inventario de la biodiversidad.*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

☐ *La caracterización ecológica.*
☐ *La zonación ambiental.*
☐ *Procedimientos de operación.*
☐ *Procedimientos de disposición de residuos.*
☐ *Mantenimiento y servicio.*
☐ *Procedimiento de monitoreo.*
☐ *Seguridad humana.*

3.5: *Ordenar a los accionados que tengan planes de disposición de residuos sólidos de los barrios marginales, la introducción de especies de plantas y animales foráneas y la contaminación de las fuentes hídricas por vertimiento de aguas servidas. Especialmente en el caño El Pital se vierten las aguas del alcantarillado de varios barrios del municipio a pocos kilómetros de su nacimiento y en los principales nacederos del bosque del Agüil caen las aguas de lavaderos y baños comunales.*

3.6: *Ordenar que los accionados que tengan un plan de manejo que permita mitigar el impacto que tienen las diferentes actividades humanas sobre el arroyo Pital, así como un diseño de un plan de monitoreo de la calidad del agua de los vertimientos y de la corriente receptora acorde con la normatividad existente para ambos y que incluya la dinámica hidroclimática, determinante en los procesos de concentración, dilución y transporte de materiales en estos sistemas.*

3.7: *Ordenar que los accionados adelanten cuando sea necesario procesos sancionatorios por la contaminación del caño el Pital, el Cristo y el bosque del Agüil por parte de la CAR del Cesar y del municipio de Aguachica con comparendos aplicando la ley 1801 de 2016.*

3.8: *Ordenar a los accionados o al competente reubicar la totalidad de familias que han invadido y que viven al lado del caño el PITAL y el caño del CRISTO en el municipio de Aguachica cesar.*

3.9: *Ordenar a la CAR REGIONAL CESAR que invierta los recursos que le adeuda la empresa de servicios públicos que operan en el municipio de Aguachica en la recuperación del caño el PITAL, caño del CRISTO y el BOSQUE del Agüil.*

3.10: *Ordenar a los accionados que realicen las respectivas caracterizaciones ecológicas, la zonificación ambiental y el plan de manejo del bosque del Agüil incluyendo tareas para la conservación, recuperación y restauración ambiental del área. Proyectos sobre actualización predial, restauración ecológica de áreas degradadas, saneamiento ambiental de aguas, programa de recreación y*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

proyección social comunitaria, en donde se incluyen actividades sobre educación ambiental, recreación y ecoturismo y adecuación de la infraestructura.

3.11: *Ordenar a los accionados establecer los derechos de propiedad de las personas que existen actualmente sobre los terrenos del bosque del Agüil.*

3.12: *Ordenar a los accionados que pongan en marcha un plan para la recuperación de predios de propiedad que se extiendan sobre las Áreas de Preservación y Protección ambiental prioritariamente.*

3.13: *Ordenar a los accionados la realización de los estudios y avalúos catastrales en las áreas del bosque del Agüil.*

3.14: *Ordenar a los accionados que establezcan por parte de las autoridades administrativas interinstitucional con el IGAC-CORPOCESAR- para la clarificación de la propiedad.*

3.15: *Ordenar a los accionados realizar un plan para la restauración ecológica de las áreas afectadas por prácticas inadecuadas de uso del suelo.*

3.16: *Ordenar a los accionados realizar un plan para reestablecer la cobertura vegetal original.*

3.17 *Ordenar a los accionados realizar un estudio para determinar si se han disminuido los impactos negativos de factores tensionantes (agricultura y tala).*

3.18 *Ordenar a los accionados realizar un plan que contenga programas para la educación ambiental, recreación, ecoturismo, conservación, y adecuación de la administración del bosque del Agüil en el municipio de Aguachica Cesar* [...]».

I.4. Defensa

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

I.4.1. CORPOCESAR adujo que, para la preservación, restauración ecológica, saneamiento de fuentes hídricas y reforestación del bosque, concertó con la Universidad Nacional de Colombia la realización de un estudio que permitiera conocer la riqueza biológica de esa área, para efectuar la zonificación ambiental y el diseño de medidas para su manejo y conservación.

Sostuvo que el estudio en comento arrojó como principales amenazas del bosque la invasión de terrenos, los vertimientos de aguas servidas, residuos sólidos, la tala y la quema, por lo que en este se recomendó: **i)** un plan de manejo enfocado en conservación, restauración ecológica, saneamiento de aguas y protección de nacederos; **ii)** la implementación de barreras de anti ganado y programas de educación ambiental y ecoturismo; y **iii)** el aislamiento de zonas estratégicas para proteger más de treinta (30) nacederos de agua y la implementación de medidas para mitigar la contaminación del Bosque y del caño El Pital.

Destacó que la responsabilidad de proteger el Bosque también implica un esfuerzo conjunto entre autoridades municipales, departamentales y la comunidad.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Solicitó negar las pretensiones por resultar improcedentes en lo que le respecta, teniendo en cuenta que la presunta vulneración de los derechos colectivos tiene origen en la falta de políticas públicas a cargo del **MUNICIPIO**.

I.4.2. El **MADS** sostuvo que no ha realizado actuación alguna que haya generado afectación de los derechos colectivos invocados en la demanda.

Afirmó que carece de competencia para gestionar y administrar el área objeto de este proceso, comoquiera que sus atribuciones se limitan a la formulación de políticas ambientales a nivel nacional, mientras que la ejecución y aplicación de las mismas en el territorio corresponde a las corporaciones autónomas regionales y a las autoridades municipales y departamentales.

Manifestó que llevó a cabo un análisis cartográfico del Bosque, a partir del cual determinó que no es un área protegida a nivel nacional, dado que se encuentra en su mayoría dentro del área urbana de Aguachica, con una mínima parte que se traslapa con la Reserva Forestal del Río Magdalena, zona que tampoco es protegida

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), pero sí constituye una estrategia de conservación complementaria de ese sistema, cuyo objetivo es garantizar la sostenibilidad ambiental a través del uso racional de los recursos naturales.

Afirmó que si bien la Ley 2ª de 1959 y el Decreto 111 de 1959 establecieron siete zonas de reserva, su objetivo fue el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre; es decir, no son áreas protegidas ni hacen parte del SINAP, cuya naturaleza jurídica es la de constituir estrategias de conservación *in situ*, que complementan y contribuyen al logro de los objetivos de conservación del país, establecidas en el CONPES 3680 de 2010.

Adujo, respecto de la solicitud del accionante tendiente a que el Bosque sea declarado patrimonio ambiental y que se elaborara un plan de manejo para su conservación, que tal declaratoria sigue una ruta técnica y legal específica establecida en la Resolución 1125 de 2015.

Afirmó que debido a que el Bosque no es un área protegida nacional, no cuenta con la competencia para elaborar un plan de manejo

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

ambiental, pues la labor de vigilancia ambiental, prevenir daños al ecosistema, la gestión de sanciones por afectaciones ambientales y la administración y manejo de los ecosistemas estratégicos recae sobre **CORPOCESAR** y el **MUNICIPIO**.

Solicitó, por lo anterior, que se declare su falta de legitimación en la causa por pasiva.

I.4.3. El **DEPARTAMENTO** aseguró que ha actuado en el marco de las competencias que le ha asignado la Ley 99 de 1993 en materia ambiental y que la ejecución de programas y proyectos para la conservación ambiental recae en las autoridades ambientales, los municipios y demás entes territoriales.

Sostuvo que suscribió Convenio PRODECO 2017-2018, en el marco del cual se asignaron al **MUNICIPIO** 400 árboles para el beneficio de las áreas reforestadas del "*Batallón de Infantería No. 14 Juncal, zonas verdes y riberas de las cuencas en el caño El Pital - El Bosque El Agüil y zona Urbana del municipio".*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Afirmó que en el año 2015 suscribió el contrato de consultoría núm.2015-02-0366 para la elaboración de un estudio destinado a la declaratoria del Bosque como área natural protegida, el cual incluyó una caracterización detallada de la zona, abarcando aspectos físicos, bióticos y socioeconómicos, además de definir objetivos de conservación y manejo y presentar una zonificación preliminar para la gestión del área protegida propuesta.

Adujo que ese mismo año suscribió con la Fundación Agua Luna, el convenio de colaboración núm. 2015-03-133 con el fin de *"Aunar esfuerzos para el fortalecimiento al desarrollo e implementación de un programa de educación ambiental en el municipio de Aguachica, para propiciar la conservación y protección del bosque Agüil".*

Informó que realizó visita de inspección técnica al Bosque para evaluar la invasión de predios en el **MUNICIPIO**; sin embargo, reiteró que sólo tiene a su cargo dar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las corporaciones autónomas regionales, a los municipios y demás entidades territoriales en la ejecución de programas y proyectos ambientales de conformidad con los principios de coordinación y solidaridad, dado que tales entidades son las encargadas de ejecutar las obras y proyectos.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Argumentó que carece de legitimación material y formal en relación con los hechos y las omisiones alegadas por el accionante, pues no existe imperativo normativo alguno que le imponga la competencia para ejecutar programas y planes de naturaleza ambiental en el **MUNICIPIO**.

Propuso, por lo anterior, las excepciones que denominó «*inexistencia de vulneración de derecho colectivo por parte del departamento del Cesar*», «*falta de legitimidad por pasiva del ente territorial*» y «*genérica e innominada*».

I.4.4. El **MUNICIPIO** adujo que carece de competencia directa en la gestión ambiental del Bosque, cuya labor le corresponde a **CORPOCESAR** por ser la encargada de administrar los recursos naturales en la región, de acuerdo con lo previsto en la Ley 99 de 1993.

Resaltó que los humedales y reservas naturales presentes en el Bosque están bajo la gestión de **CORPOCESAR**, de acuerdo con la normativa ambiental nacional, entre ellas las resoluciones núms. 157

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

de 2004 y 196 de 2006 del **MADS**, por lo que su papel consiste en apoyar y coordinar acciones junto a la autoridad ambiental.

Explicó que, según la información aportada por el **MADS**, el área *sub examine* se traslapa con zonas de humedales del Mapa Nacional de Humedales, por tanto, su administración es de las corporaciones autónomas regionales.

Expuso que, pese a no tener competencia directa sobre esa área, ha realizado diversas acciones en el marco de su responsabilidad de apoyo y gestión ambiental para su conservación, tales como la suscripción de contratos para el desarrollo de actividades de limpieza, protección y restauración del Bosque.

Aseguró que actualmente se encuentra en proceso de contratación el proyecto que tendrá como objeto la *«ELABORACION DEL DIAGNÓSTICO PARA CONOCER LAS CONDICIONES AMBIENTALES EN LAS CUALES SE ENCUENTRA EL ÁREA PROTEGIDA BOSQUE DEL AGÜIL, EN EL MUNICIPIO DE AGUACHICA, DEPARTAMENTO DEL CESAR».*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Indicó que la contaminación y el deterioro ambiental del bosque no le son exclusivamente atribuibles, sino a la acción de la comunidad, especialmente por la invasión de terrenos, el vertimiento de residuos y el uso inadecuado de los recursos naturales.

Propuso las excepciones que denominó «*falta de legitimación en la causa por pasiva frente al municipio de Aguachica*», «*inexistencia específica de la obligación a cargo del accionado municipio de Aguachica*» y «*excepción genérica*».

I.5. Pacto de cumplimiento

La audiencia de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el 7 de diciembre de 2022, declarándose fallida por la ausencia de fórmulas de acuerdo entre las partes.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA IMPUGNADA

II.1.- El Tribunal, en sentencia de 15 de mayo de 2025, accedió al amparo deprecado, argumentando para el efecto que, de acuerdo con lo acreditado en el proceso, el **Bosque es de propiedad del MUNICIPIO y corresponde a un lote baldío no urbanizable**, de

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

acuerdo con la información reportada por el IGAC en el certificado catastral núm. 9636-684997-60322-0 de 20 de febrero de 2023.

Destacó que en el estudio realizado por la **CORPOCESAR** junto a la Universidad Nacional en el año 2007, titulado *"Estudio de la Caracterización Biológica y Ecológica Integral, Fase I: Diagnóstico, Evaluación y Planificación del Proceso de Recuperación, Protección y Conservación del Bosque Natural del Agüil en el Municipio de Aguachica y Fase II: Formulación del Área Protectora del Agüil, Municipio de Aguachica-Cesar",* se identificaron vertimientos de aguas residuales y residuos sólidos al caño El Pital, así como deforestación y quema.

Adujo que el informe de visita técnica realizada por el **DEPARTAMENTO** el 30 de junio de 2022 dio cuenta de la presencia de asentamientos humanos, la intervención de áreas destinadas a cultivos transitorios, la deforestación, la disposición inadecuada de residuos sólidos y el vertimiento de aguas residuales domésticas al arroyo El Pital.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Expuso que, en informe de 27 de marzo de 2025, el **MUNICIPIO** advirtió la tala y limpieza de un área por parte de invasores que establecieron nuevos cambuches.

Afirmó que el plenario visibilizó los padecimientos que aquejan al Bosque, pese a ser declarado como de utilidad pública e interés social mediante Acuerdo municipal 027 de 1985 e incluido por **CORPOCESAR** en el portafolio del Sistema Departamental de Áreas Protegidas, adoptado mediante Acuerdo 13 de 2017.

Sostuvo que las instituciones y la ciudadanía no han tomado consciencia del valor de ese ecosistema y de la necesidad de velar por su cuidado, protección y conservación, puesto que las acciones no han sido contundentes, eficaces ni se han prolongado en el tiempo.

Precisó que la intervención requerida para la recuperación y preservación del ecosistema del Bosque implica el trabajo mancomunado del **DEPARTAMENTO**, el **MUNICIPIO** y **CORPOCESAR**, con el objetivo de definir una política y un plan serio de manejo encaminado a su recuperación, que comprenda la delimitación de la zona a salvaguardar, la reubicación de los

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

invasores de esa reserva, la prohibición de actividades de explotación de los recursos, así como la reforestación, recuperación de fuentes hídricas y la vinculación y concientización de la comunidad sobre la importancia del cuidado del bosque, su vegetación, especies animales y fuentes de agua.

Declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el **MADS**, en razón a sus competencias, conforme lo definió el Consejo de Estado en el auto de 16 de febrero de 2023, al resolver el recurso de apelación interpuesto contra de la medida cautelar decretada en el presente asunto.

En ese orden de ideas, dispuso:

> «[...] *PRIMERO: AMPARAR los derechos colectivos al GOCE DE UN AMBIENTE SANO Y EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y EL MANEJO Y APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES y SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE SU CONSERVACIÓN, RESTAURACIÓN O SUSTITUCIÓN* [...].
>
> *SEGUNDO: ORDENAR al DEPARTAMENTO DEL CESAR, MUNICIPIO DE AGUACHICA y CORPOCESAR para que, de manera mancomunada dentro de sus competencias, desarrollen dentro del término de dos (2) años, una política y un plan de manejo permanente, encaminado a la recuperación y preservación del BOSQUE DEL AGÜIL, a través de las siguientes acciones:*
>
> *1. Delimitación de la zona que comprende el Bosque del Agüil.*
> *2. Imponer cargas y limitaciones a la propiedad privada frente a amenazas al ecosistema del Bosque del Agüil.*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

3. Reubicación de los invasores de esa reserva no urbanizable.
4. Estudio actualizado de agentes agresores del ecosistema del Bosque del Agüil y medidas de mitigación.
5. Prohibición de actividades de explotación de los recursos de ese ecosistema.
6. Labores de reforestación, recuperación de fuentes hídricas y demás encaminadas a la recuperación de ese ecosistema.
7. Plan de concientización de la comunidad sobre la importancia del cuidado del bosque, su vegetación, especies animales y fuentes de agua.

TERCERO: LEVANTAR LA MEDIDA CAUTELAR decretada por medio de auto de fecha 14 de septiembre de 2022.

CUARTO: DECLARAR la falta de legitimación en la causa por pasiva del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.

QUINTO: INTEGRAR el COMITÉ DE VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE FALLO con el PROCURADOR REGIONAL DEL CESAR, el PERSONERO DEL MUNICIPIO DE AGUACHICA, el GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR y el DIRECTOR CORPOCESAR, el cual deberá constituirse a más tardar dentro del mes siguiente a la fecha en que esta sentencia adquiera ejecutoria y rendir ante esta Corporación informes trimestrales de las labores realizadas y los resultados que se han alcanzado [...]».

II.2.- Posteriormente, mediante auto de 2 de julio de 2025[8], el Tribunal resolvió la solicitud de aclaración de la sentencia en el sentido de indicar que las medidas ordenadas debían "*materializarse*" dentro de los dos (2) años otorgados en la sentencia.

[8] Por medio del cual se negó la solicitud de aclaración de la sentencia proferida por el Tribunal.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

El **MUNICIPIO** alegó que la invasión de los terrenos del bosque data de más de treinta (30) años atrás, esto es, previo a la expedición de la Ley 472 de 1998 y cuando las acciones populares se regían por los artículos 1005 y 2359 del Código Civil, razón por cual es necesario determinar el régimen jurídico aplicable al momento en que ocurrieron los hechos, a partir de la titularidad jurídica del predio objeto de protección.

Destacó que el terreno, o parte de este, fue declarado como área de utilidad pública e interés social mediante el Acuerdo Municipal núm. 027 de 1985, según lo afirmado por el Tribunal; sin embargo, no obran en el expediente la Resolución núm. 129 de 1966, mediante la cual el INCODER, o la entidad que hiciera sus veces, habría inscrito el predio "*El Bosque El Agüil*" en el catastro nacional, por tanto, es necesario determinar si las normas que se aplicaron al predio estaban vigentes para el momento en que este adquirió la categoría de bien público o, en su defecto, si se trata de un bien fiscal.

Afirmó que, según el certificado catastral núm. 9636-684947-60322-0 expedido por el IGAC el 20 de febrero de 2023, figura como

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

propietario de 41 hectáreas de esa área, pero, a su vez, indicó que el predio corresponde a un bien baldío nacional no urbanizable identificado con el predial núm. 00-01-00-00-0003-0342-0-00-00-0000 que estaría a cargo de la Agencia Nacional de Tierras, cuya información evidencia una inconsistencia en la naturaleza jurídica del predio.

Expuso que existe incertidumbre sobre la naturaleza jurídica y la titularidad del predio, derivada del certificado catastral del IGAC que lo identifica simultáneamente como bien fiscal a su cargo y como bien baldío nacional, que se traduce asimismo en falta de certeza acerca de quién tiene legitimación para actuar en el proceso, de manera que no es posible determinar con precisión los obligados a cumplir el fallo.

Sostuvo que en el proceso se probó que en el bosque existen 15 titulares de derechos reales por cesión gratuita del terreno que efectuó el **MUNICIPIO** entre 2015 y 2018 y, además, se relacionan 15 matrículas inmobiliarias abiertas con fundamento en actos administrativos de adjudicación válidos y con cartas catastrales vigentes, por tanto, la vinculación de esas personas al proceso se torna imperiosa, dado que el fallo los afecta directamente.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Adujo que al interponer el recurso advirtió una prueba sobreviniente consistente en la apertura de folio de matrícula inmobiliaria con ocasión de la Resolución núm. 202443005892166 de 5 de noviembre de 2024, por medio de la cual la Agencia Nacional de Tierras adjudicó el Bosque a la Gobernación del Cesar, lo que da cuenta de su falta de legitimación en la causa por pasiva al no tener la titularidad del bien objeto de protección.

A su juicio, el fallo es impreciso porque: **i)** no indicó cuál es el área total por recuperar y preservar dentro del Bosque, más aún cuando no existe certeza sobre la titularidad del bien y; **ii)** no estableció si dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria de la sentencia el producto a entregar es la política adoptada y el plan de manejo, o si en ese plazo deben ejecutarse.

Afirmó que las cargas presupuestales no se distribuyen en el fallo y es casi imposible que 3 entidades del Estado asuman o quieran asumir erogaciones presupuestales para, por ejemplo, reubicar invasores; aunado a que se le ordenó delimitar las zonas, lo que evidencia la falta de delimitación y, por ende, de certeza del área a proteger, generando incertidumbre jurídica para el cumplimiento de las órdenes judiciales.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Solicitó revocar la sentencia y su desvinculación del presente proceso, o su anulación por inaplicabilidad de la normativa especial.

IV.- TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

IV.1.- Mediante auto de 3 de octubre de 2025 el Despacho sustanciador admitió el recurso de apelación interpuesto por el **MUNICIPIO** contra la sentencia de 15 de mayo de 2025 y accedió a tener como pruebas la Resolución núm. 2024243005892166 de 5 de noviembre de 2024 y el folio de matrícula inmobiliaria núm. 196-84249 aportados con dicho recurso y, en consecuencia, corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

IV.2.- Dentro de la oportunidad otorgada, las partes rindieron los siguientes alegatos:

IV.2.1.- El **MUNICIPIO** reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación en cuanto a: **i)** la incertidumbre de la naturaleza jurídica; **ii)** la titularidad del predio; y **iii)** la nulidad del fallo por aplicar una norma no vigente para la época de los hechos relacionados con la ocupación irregular de ese terreno.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

IV.2.2.- El **actor** sostuvo que lo argumentado en el recurso acerca de la inaplicabilidad de la Ley 472 de 1998 por existir invasiones del terreno del Bosque desde hace 30 años, tiene por fin confundir al juez de segunda instancia, pues lo cierto es que al momento de promover esta acción la normativa vigente era la ley en mención.

Destacó que la supuesta incertidumbre acerca de la titularidad del bien es una percepción errónea, pues el Tribunal realizó varios requerimientos a las entidades competentes que le permitieron acceder a los antecedentes de la propiedad y naturaleza del área.

Precisó, en cuanto a la ausencia de vinculación de los titulares de predios cedidos al interior del Bosque, que de acuerdo con las órdenes impartidas, al **MUNICIPIO** le compete hacer el estudio de las porciones de bienes que otorgó mediante resolución y escrituras, mirar las fuentes hídricas y estudiar con su equipo jurídico si adelanta un proceso de revocatoria directa o reivindicatorio, de manera que lo pretendido es que en la sentencia se le indique las funciones que constitucional y legalmente está llamado a cumplir.

Adujo que la Resolución por la cual la **ANT** adjudicó el predio al **DEPARTAMENTO** se encuentra demandada, por lo que la decisión

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

apelada debe mantenerse, toda vez que, según el certificado de catastro, quien ostenta la propiedad de ese inmueble desde el año 2014 es el **MUNICIPIO**, en razón a que mediante la Resolución núm. 830/14 de 21 de julio del año 2014 le fue adjudicado como un bien baldío con 41 hectáreas.

IV.2.3.- El **MADS** reiteró que no ha incurrido en acción u omisión que se concrete en la vulneración de derechos colectivos invocados; incluso, en el fallo se declaró su falta de legitimación en la causa por pasiva.

IV.3.- El delegado del Ministerio Público ante esta Corporación no emitió concepto.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

V.1.- Generalidades de la acción popular

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

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 el amparo de derechos colectivos como los invocados en la demanda.

V.2.- Problemas jurídicos

En atención a los argumentos expuestos en el recurso de apelación, a la Sala le corresponde determinar lo siguiente:

i) ¿El **MUNICIPIO** está legitimado en la causa por pasiva?

ii) ¿Qué normativa rige el trámite de la presente acción popular?

iii) ¿La titularidad y naturaleza jurídica del Bosque resultan relevantes para efectos de establecer la responsabilidad del **MUNICIPIO** y, por ende, si es destinatario de las órdenes de amparo?

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

iii) ¿Las órdenes impartidas en primera instancia adolecen de claridad y precisión y, en consecuencia, imposibilitan su efectivo cumplimiento?

V.2.1. De la legitimación en la causa por pasiva del MUNICIPIO

Sobre el particular la Sala destaca que, en materia de acciones populares, el estudio y análisis de esta excepción supone establecer la relación jurídica material existente entre los extremos de la *litis* y, a partir de esta, determinar quién tiene injerencia real en la causa o fuente del hecho constitutivo de la trasgresión de los derechos colectivos.

Así entonces, están legitimados por activa y pasiva, según la ley (artículos 13 y 14 de la ley 472 de 1998) las personas naturales o jurídicas que se vean perjudicados por la violación o amenaza a los derechos e intereses colectivos y aquellas que con su accionar u omisión sean las que producen dicha violación o amenaza.

Es decir, dicha excepción constituye, a su vez, un presupuesto procesal que de no acreditarse conlleva a la imposibilidad del juez

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

de emitir un pronunciamiento de fondo respecto del sujeto procesal en quien recae la falta de legitimación para concurrir al litigio, siendo procedente disponer su desvinculación del proceso.

Precisado lo anterior, y una vez revisados en su integridad los supuestos fácticos de la demanda como sus pretensiones, surge con claridad que los asuntos ventilados en esta acción constitucional están relacionados con las funciones que le asisten al **MUNICIPIO** en materia de protección del medio ambiente y preservación de los recursos naturales, al tenor de lo dispuesto en los artículos 3º, numeral 10 de la Ley 136 de 2 de junio de 1994[9] y 76.5 de la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001[10].

Entonces, contrario a lo afirmado por el recurrente, la adjudicación del predio al **DEPARTAMENTO** no es una razón suficiente para acceder a la desvinculación del ente municipal del presente proceso, dada su evidente injerencia en los hechos constitutivos de la afectación alegada en esta acción constitucional.

[9] «*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*».
[10] «*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*».

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

V.2.2.- De la aplicación de la Ley 472 de 1998

El apelante cuestiona la aplicación de la Ley 472 de 1998 al presente asunto porque los asentamientos irregulares en la zona del bosque se vienen presentando con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha normativa, concretamente, desde treinta (30) años atrás, razón por la que la norma aplicable serían los artículos 1005 y 2359 del Código Civil.

Para efecto de resolver el planteamiento, la Sala precisa que la Ley 472 de 1998, al regular el trámite de las acciones populares, debe ser considerada como una norma procesal.

En efecto, el artículo 1° de la Ley 472 dispuso que dicha norma tiene por objeto regular las acciones populares, y el artículo 2° *ibidem* las definió como los «*medios* ***procesales*** *para la protección de los derechos e intereses colectivos*».

Asimismo, se resalta que, frente a la existencia de otras acciones populares, como la del Código Civil, el artículo 45 de la Ley 472 de 1998 dispuso que «*Continuarán vigentes …, pero su trámite y procedimientos se sujetarán a la presente Ley*», lo que pone de

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

manifiesto que la existencia de otras acciones populares previstas en otro ordenamiento no invalida el trámite dispuesto en la norma *idem,* la cual, por ser de carácter procesal, es de orden público y, por ende, de obligatorio cumplimiento[11].

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-215 de 1999 al revisar la constitucionalidad del artículo 45 de la Ley 472 consideró que:

> "Para la Corte no existe contradicción entre el artículo 45 de la Ley 472 de 1998 y el artículo 88 superior, habida cuenta que como lo señala expresamente el precepto legal materia de examen, no obstante la regulación de la Ley 472, continuarán vigentes las acciones populares previstas en la legislación nacional con anterioridad a su expedición, pero " su trámite y procedimiento se sujetarán a lo dispuesto en esta ley" , con lo cual se adecuan a las nuevas directrices y propósitos consagrados por el constituyente del 91 al elevarlos al rango superior.
>
> Así entonces, otras acciones populares existentes en nuestro ordenamiento, como las reguladas por el Código Civil, la ley de reforma urbana y el estatuto financiero, no desaparecen en la medida en que su trámite y procedimiento se debe sujetar a las normas generales previstas en esta ley y por tanto, no se oponen al ordenamiento constitucional, sino que por el contrario, se multiplican

[11] Código General del Proceso, Artículo 13. "Observancia de normas procesales. Las normas procesales son de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley.

Las estipulaciones de las partes que establezcan el agotamiento de requisitos de procedibilidad para acceder a cualquier operador de justicia no son de obligatoria observancia. El acceso a la justicia sin haberse agotado dichos requisitos convencionales, no constituirá incumplimiento del negocio jurídico en donde ellas se hubiesen establecido, ni impedirá al operador de justicia tramitar la correspondiente demanda.

Las estipulaciones de las partes que contradigan lo dispuesto en este artículo se tendrán por no escritas".

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

> para formar un amplio conjunto de instrumentos de protección de los derechos de las personas y en particular, de la comunidad.
>
> De igual forma, es preciso manifestar que las acciones populares previstas en distintas legislaciones para la protección de los derechos colectivos, en la medida en que no violan el artículo 88 de la Constitución, ni se oponen a la ley 472 de 1998, encuadran dentro del ordenamiento jurídico y se convierten en mecanismos específicos aplicables a situaciones especiales que hacen efectiva la garantía del artículo 2o. de la Carta Fundamental. Por consiguiente, no prospera el cargo de inconstitucionalidad formulado en contra de esta disposición".

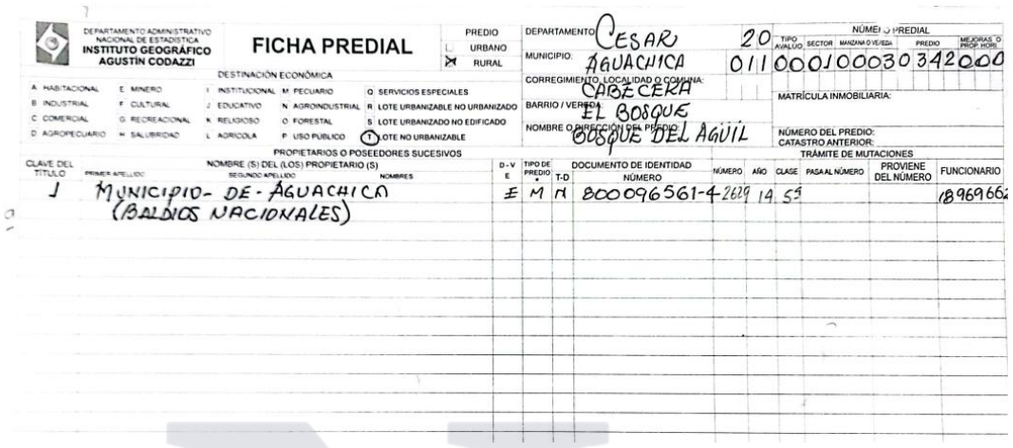
En consecuencia, la fecha de ocurrencia de los hechos no tiene incidencia para definir el trámite procesal que debe impartirse al presente asunto, pues solamente es relevante la fecha en que fue promovida la demanda, que, en el caso concreto, se presentó el 3 de agosto de 2022, esto es, en vigencia de la Ley 472[12], por los argumentos del apelante encaminados a desvirtuar la aplicación de dichas disposiciones carecen de vocación de prosperidad.

V.2.3.- De la naturaleza jurídica del predio y su titularidad

Para resolver, la Sala advierte que en la ficha catastral del IGAC y el certificado catastral allegados el 13 de marzo de 2023[13], se registran los siguientes datos:

[12] Conforme con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 742 su vigencia inició el 5 de agosto de 1999.
[13] Expediente digital del Tribunal, «49_RECEPCIONDEMEMORIAL_RESPUESTAIGAC2022002.pdf».

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA
INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI

FICHA PREDIAL

PREDIO: ☐ URBANO ☒ RURAL

DEPARTAMENTO: CESAR 20
MUNICIPIO: AGUACHICA 011
CORREGIMIENTO, LOCALIDAD O COMUNA: CASECERA
BARRIO / VEREDA: EL BOSQUE
NOMBRE O DIRECCIÓN DEL PREDIO: BOSQUE DEL AGUIL

NÚMERO PREDIAL: TIPO AVALÚO | SECTOR | MANZANA O VEREDA | PREDIO | MEJORAS O PROP. HORIZ.: 00010003034200 0

MATRÍCULA INMOBILIARIA:
NÚMERO DEL PREDIO: CATASTRO ANTERIOR:
TRÁMITE DE MUTACIONES

DESTINACIÓN ECONÓMICA
A. HABITACIONAL, B. INDUSTRIAL, C. COMERCIAL, D. AGROPECUARIO, E. MINERO, F. CULTURAL, G. RECREACIONAL, H. SALUBRIDAD, I. INSTITUCIONAL, J. EDUCATIVO, K. RELIGIOSO, L. AGRÍCOLA, M. PECUARIO, N. AGROINDUSTRIAL, O. FORESTAL, P. USO PÚBLICO, Q. SERVICIOS ESPECIALES, R. LOTE URBANIZABLE NO URBANIZADO, S. LOTE URBANIZADO NO EDIFICADO, T. LOTE NO URBANIZABLE

PROPIETARIOS O POSEEDORES SUCESIVOS

CLAVE DEL TÍTULO	NOMBRE (S) DEL (LOS) PROPIETARIO (S) PRIMER APELLIDO / SEGUNDO APELLIDO / NOMBRES	D-V	TIPO DE PREDIO	T-D	DOCUMENTO DE IDENTIDAD NÚMERO	NÚMERO	AÑO	CLASE	PASA AL NÚMERO	PROVIENE DEL NÚMERO	FUNCIONARIO
J	MUNICIPIO- DE- AGUACHICA (BALDIOS NACIONALES)	E	M	N	800096561-4	2639	19	53			1896966

IGAC INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI — GOBIERNO DE COLOMBIA

CERTIFICADO CATASTRAL NACIONAL

ESTE CERTIFICADO TIENE VALIDEZ DE ACUERDO CON LA LEY 527 DE 1999 (AGOSTO 18) Directiva presidencial No.02 del 2000, Ley 962 de 2005 (Antitrámites), artículo 6, parágrafo 3.

CERTIFICADO No.: 9636-684947-60322-0
FECHA: 20/2/2023

El INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI certifica que: MUNICIPIO DE AGUACHICA identificado(a) con NIT No. 8000965614 se encuentra inscrito en la base de datos catastral del IGAC, con los siguientes predios:

PREDIO No.:1

INFORMACIÓN FISICA
DEPARTAMENTO:20-CESAR
MUNICIPIO:11-AGUACHICA
NÚMERO PREDIAL:00-01-00-00-0003-0342-0-00-00-0000
NÚMERO PREDIAL ANTERIOR:00-01-0003-0342-000
DIRECCIÓN:BOSQUE DEL AGUIL
MATRÍCULA:
ÁREA TERRENO:41 Ha .00m²
ÁREA CONSTRUIDA:0.0 m²

INFORMACIÓN ECONÓMICA
AVALÚO:$ 32,098,000

INFORMACIÓN JURÍDICA			
NÚMERO DE PROPIETARIO	**NOMBRE DE LOS PROPIETARIOS**	**TIPO DE DOCUMENTO**	**NÚMERO DE DOCUMENTO**
1	MUNICIPIO DE AGUACHICA	NIT	8000965614
		TOTAL DE PROPIETARIOS:	1

n2abogados.com GRATUITO

De conformidad con lo anterior, la propiedad del Bosque, en una extensión de 41 hectáreas, recae en el **MUNICIPIO**, cuya

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

naturaleza es definida por la misma autoridad en la ficha catastral como ***bien baldío nacional***.

Asimismo, la Sala advierte que dentro del plenario obra la Resolución núm. 202443005892166 de 5 de noviembre de 2024, a través de la cual la Agencia Nacional de Tierras adjudicó al **DEPARTAMENTO** el terreno baldío "BOSQUE EL AGÜIL", en una extensión de 12 hectáreas + 0.0142 m^2, pese a que según los datos emanados de la autoridad catastral es de 41 hectáreas.

Lo expuesto, evidencia la inexistencia de información concluyente en punto a la titularidad del predio objeto de protección, razón por la que la definición de dicho asunto escapa al objeto de la acción popular, máxime si para efecto del amparo de los derechos colectivos ello no resulta determinante y, mucho menos, para desvirtuar la necesidad de la vinculación del **MUNICIPIO** a las órdenes de amparo, en razón de los deberes constitucionales y legales que le asisten frente al ordenamiento de su territorio y la protección ambiental.

En efecto, la probada ocupación irregular de esa zona y la consecuente afectación de los recursos naturales allí existentes,

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

impone la participación activa del **MUNICIPIO** en la estructuración y ejecución de un plan de acción orientado a la recuperación del Bosque y, a partir de ello, restablecer los procesos ecosistémicos que han sido alterados en esa área que, por sus especiales condiciones ecológicas, fue catalogada por el PBOT[14] del ente territorial como suelo de protección y, asimismo, hace parte del Sistema Departamental de Áreas Protegidas.

Así, en el artículo 19 de dicho instrumento de planeación, se reglamentó el suelo de protección, dentro del cual se incluyó al Bosque l, en los siguientes términos:

> «[...] ***Artículo 19º.- El suelo rural.***
>
> *Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales de explotación de recursos naturales y actividades análogas según el Artículo 33 de la Ley 388 de 1997. A esta categoría pertenecen los suelos de producción, suelo de protección y los suelos suburbanos. El suelo rural se detalla así:*
>
> [...]
>
> ***3. Suelo de Protección. Constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y***

[14] Adoptado por Acuerdo No. 025 de 28 de diciembre de 2002.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tienen restringida la posibilidad de urbanizarse*.*

El Suelo de Protección se define en dos zonas: *de especial significación ambiental clasificadas con áreas de conservación y áreas de protección; y zonas expuestas a amenaza y riesgo clasificadas en amenazas naturales y antrópicas (ver Mapa MF3: Suelo de Protección).*
*• **Zonas de especial significación ambiental:** incluye las áreas de conservación y protección ambiental que deben ser protegidas imperativamente; hacen parte de ellas:*

[...]
*– **Áreas de Protección. Tendrán acciones restrictivas sobre el uso y aprovechamiento del suelo de tal forma que se permita el mantenimiento de la diversidad biológica a perpetuidad, así como de los recursos naturales y culturales asociados a los ecosistemas estratégicos de especial significación ambiental para el municipio**. Se aplicará a través de la reforestación protectora, protectora–productora, la revegetalización con procesos naturales de sucesión y sistemas agroforestales.*

***Áreas protegidas. Aquí se incluye el área** de reserva forestal del río Magdalena declarada por la Ley 2 de 1959 y el Decreto 111 de 1959, los relictos de bosques del sector rural, **las áreas de recarga hídrica de las corrientes diferentes de las de microcuencas abastecedoras como el bosque del Agüil, las rondas hídricas de las corrientes y del complejo cenagoso. Con respecto al Bosque del Agüil, este será considerado como un área protegida por ser relicto de bosque y además lugar de infiltración y recarga de acuíferos subterráneos**. De tal forma que de su extensión y manejo estricto de protección depende, en un grado importante, el abastecimiento de agua de la población* [...].

Cuadro: Síntesis de los suelos de protección

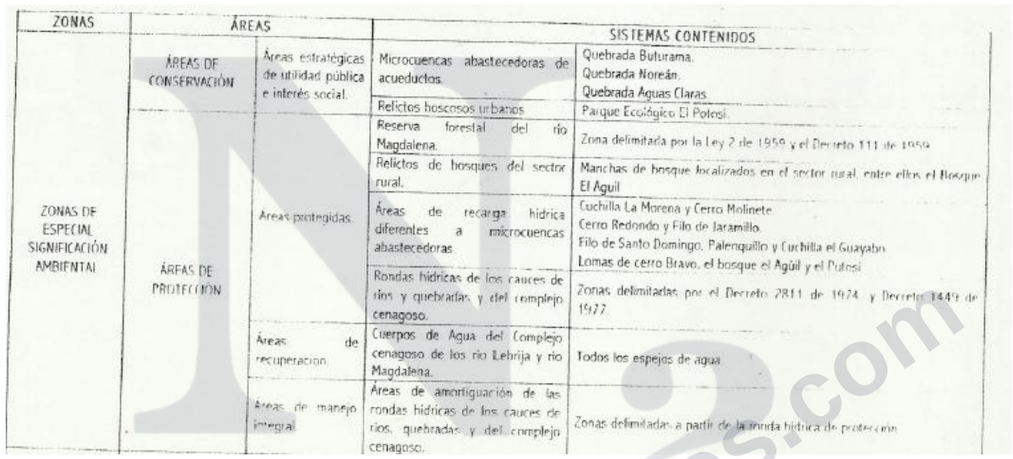
ZONAS	ÁREAS		SISTEMAS CONTENIDOS
ZONAS DE ESPECIAL SIGNIFICACIÓN AMBIENTAL	ÁREAS DE CONSERVACIÓN	Áreas estratégicas de utilidad pública e interés social.	Microcuencas abastecedoras de acueductos.
			Relictos boscosos urbanos (Parque ecologico el Potosi)
	ÁREAS DE PROTECCIÓN	Áreas protegidas.	Reserva forestal del rio Magdalena (Ley 2/59. Decreto 111/59)
			Relictos de bosques del sector rural. (Incluye el bosque El Agüil)
			Áreas de recarga hidrica diferentes a microcuencas abastecedoras
		Áreas de recuperación.	Rondas hídricas de los cauces de rios y quebradas y del complejo cenagoso
		Áreas de manejo integral.	Cuerpos de Agua del Complejo cenagoso de los rio Lebrija y rio Magdalena
			Áreas de amortiguación de las rondas hídricas de los cauces de rios y quebradas y del complejo cenagoso.
ZONAS EXPUESTAS A AMENAZAS Y RIESGO	ÁREAS DE ALTO RIESGO SUSCEPTIBLES A AMENAZAS NATURALES Y ANTRÓPICAS	Áreas de alto riesgo susceptibles a amenazas naturales.	Áreas de alto riesgo por erosión y deslizamiento. (Reserva Forestal del Magdalena)
			Áreas de alto riesgo por avenidas torrenciales e inundaciones
		Áreas de alto riesgo susceptibles a amenazas antrópicas	Planta procesadora de residuos sólidos (manejando los residuos sólidos a través de campañas educativas y de reciclaje). Planta de Biocompostaje y Escombrera.
			Plantas de Tratamiento de Residuos Líquidos
			Áreas destinadas a vías de transporte nacionales, férreas y ductos de transporte especial.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Sección 2: Los sistemas territoriales

Artículo 20º.- El sistema ambiental.

Constituido por los subsistemas hídrico y orográfico del municipio, es el soporte natural que sustenta el paisaje y en el que se desarrolla la vida. El Sistema Ambiental recoge todo lo que atañe al medio natural propiamente dicho (cañadas, bosques, ríos, caños, ciénagas, etc.) y a los objetos construidos que se convierten en oferta de aire libre [...].



ZONAS	ÁREAS		SISTEMAS CONTENIDOS	
ZONAS DE ESPECIAL SIGNIFICACIÓN AMBIENTAL	ÁREAS DE CONSERVACIÓN	Áreas estratégicas de utilidad pública e interés social.	Microcuencas abastecedoras de acueductos.	Quebrada Buturama. Quebrada Noreán. Quebrada Aguas Claras.
			Relictos boscosos urbanos.	Parque Ecológico El Potosí.
	ÁREAS DE PROTECCION	Areas protegidas.	Reserva forestal del río Magdalena.	Zona delimitada por la Ley 2 de 1959 y el Decreto 111 de 1959.
			Relictos de bosques del sector rural.	Manchas de bosque localizados en el sector rural, entre ellos el Bosque El Aguil.
			Áreas de recarga hídrica diferentes a microcuencas abastecedoras.	Cuchilla La Morena y Cerro Molinete. Cerro Redondo y Filo de Jaramillo. Filo de Santo Domingo, Palenquillo y Cuchilla el Guayabo. Lomas de cerro Bravo, el bosque el Agúil y el Potosí.
			Rondas hídricas de los cauces de ríos y quebradas, y del complejo cenagoso.	Zonas delimitadas por el Decreto 2811 de 1974 y Decreto 1449 de 1977.
		Áreas de recuperacion.	Cuerpos de Agua del Complejo cenagoso de los río Lebrija y río Magdalena.	Todos los espejos de agua.
		Áreas de manejo integral.	Áreas de amortiguación de las rondas hídricas de los cauces de ríos, quebradas y del complejo cenagoso.	Zonas delimitadas a partir de la ronda hídrica de protección.

[...]" (Negrillas y subrayado fuera del texto original).

En línea con lo anterior, los usos del suelo previstos para esa zona protegida se determinaron así:

«[...] ***Artículo 130º.- Usos del suelo de protección***.

Son zonas definidas en el Mapa MP-3: Suelo de Protección que requiere medidas imperativas de restricción en la producción y edificación ya que están constituidas por áreas estratégicas.

1. Actividades en zonas de protección. También llamadas de aptitud ambiental, presentan características ecosistémicas de gran valor y los

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

usos serán aquellas actividades que se realizan en los suelos de protección definidos e el PBOT como:

Forestal. Comprende el conjunto de actividades de mantenimiento de la cobertura vegetal del suelo rural en áreas que poseen bosques o que deberían poseerlos [...].

Ecoturismo. Actividad con fines educativos y generadora de trabajo e ingresos, desarrollada en áreas naturales con riqueza paisajística y o importancia ambiental, que no genera conflictos con los recursos naturales; puede integrar ecopaseos, cabalgatas, ciclismo de montaña, competencias ecológicas programadas como carreras de observación, cometas, entre otros.
Recreación pasiva. Actividad compatible con el ecoturismo, con fines de recreación contemplativa desarrollada en áreas naturales de gran importancia ambiental con riqueza paisajística y/o importancia ambiental, en la cual sólo se observan los escenarios sin generar conflictos con su utilización.
Investigación controlada. Actividad con fines investigativos desarrollada en áreas naturales de gran importancia ambiental y/o en ecosistemas estratégicos que no genera conflictos con estos.
Revegetalización natural. Procesos naturales de sucesión natural secundaria en los que los ecosistemas naturales pueden fluctuar entre determinados límites de sucesión para volver a su estado natural original.

***2. Zonas de protección.** Estas zonas han sido definidas en el Componente General como aquellas zonas de especial significación ambiental que requieren tratamientos de conservación y/o protección de manera imperativa. Las zonas de protección o especial significación ambiental tendrán por usos aquellas actividades que se realizan en las zonas de protección definidas en el POT y demás actividades compatibles con el cuidado de los recursos naturales; se dividen en áreas de conservación, integradas por las áreas estratégicas de utilidad pública e interés social; y las áreas protegidas, integradas por las áreas de protección, recuperación, manejo integral, de alto riesgo por amenazas naturales y las áreas de afectación ambiental* [...].

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

- Áreas Protegidas.

TIPO DE ÁREA	USO PRINCIPAL	USO COMPATIBLE	USO CONDICIONADO	USO PROHIBIDO
Reserva forestal Protectora del río Magdalena	Forestal Protector.	Revegetalización y reforestación con especies nativas o introducidas. Investigación Controlada. Recreación pasiva. Ecoturismo.	Infraestructura básica para el establecimiento de usos compatibles. Agricultura orgánica.	Agropecuarios intensivos y tradicionales, industriales, urbanos, institucionales, minería, loteo para fines de construcción de vivienda y otras que causen deterioro ambiental como la quema y tala de vegetación nativa. La caza
Relictos boscosos de las estribaciones de la Cordillera Oriental entre las cotas 100 y 2150. El B. El Ágil.			Infraestructura básica para el establecimiento de usos compatibles.	
Áreas de Recarga Hídrica: Cuchilla la Morena y el cerro Molinete. Cerro Redondo y el Filo Jaramillo. Cuchillas Monserrate, Las Palomas y La Esperanza. Filo Santo Domingo, Palenquillo y Cuchilla El Guayabo. Lomas de Cerro Bravo. Áreas aledañas a los nacimientos de las corrientes hídricas. El Bosque el Águil		Revegetalización natural y reforestación con especies nativas. Investigación Controlada. Recreación pasiva. Ecoturismo	Infraestructura Vial Vereda.	Vivienda Campesina. Equipamiento institucional. Plantación de bosques con especies foráneas, explotaciones agropecuarias, parcelaciones con fines de construcción de vivienda, zonas de expansión urbana, extracción de materiales, aprovechamiento forestal de especies nativas. Vías.
Zonas susceptibles a Amenaza Natural: Áreas con pendiente mayor del 50% y llanura aluvial de desborde del río Magdalena.		Revegetalización natural. Ecoturismo. Forestal Protector Productor.	Forestal productor. Silvopastoreo. Vías. Cultivos de subsistencia.	Agropecuarios. Grandes Infraestructuras. Equipamiento Comunitario. Ocupación de las rondas de protección.
Áreas periféricas a cauces de ríos y quebradas.		Revegetalización natural. Reforestación con especies nativas.	Ecoturismo. Recreación pasiva. Investigación controlada.	Agropecuario. Forestal productor. Industria. Construcción de vivienda y loteo. Disposición de desechos sólidos. Vertimiento de residuos líquidos a las corrientes sin el tratamiento de descontaminación adecuado. Caza de fauna silvestre. Tala y roceria de la vegetación.
Áreas periféricas A los cuerpos de agua del Complejo Cenagoso.		Revegetalización natural. Reforestación con especies nativas.	Recreación pasiva. Ecoturismo. Cultivos de pancoger. Investigación controlada.	

[...] ».

Adicionalmente, en el artículo 194 del citado Acuerdo, se estableció:

«[...] ***Artículo 194º.-*** *Los programas estratégicos del plan integral de manejo del medio ambiente.*

La política general y los objetivos estratégicos serán llevados a la realidad a través de la implementación de programas y proyectos específicos:

[...] ***4. Programa de incorporación de áreas de especial significación ambiental a las zonas de protección del municipio****.*

[...]

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Periodo	Mediano y largo plazo.
Subprograma 5	**Recuperación y Protección del Bosque el Agüil y el Potosí**
Objetivo	El Bosque el Agüil y el Parque el Potosí, deben delimitarse predialmente según la extensión propuesta, en el POT.
Proyectos	▪ Delimitación del Bosque el Agüil y el Parque ecológico El Potosí. ▪ Adquisición y recuperación de las áreas necesarias para la realización del Proyecto ▪ Zonificación y caracterización física y biotica de estos bosques. ▪ Ejecución de planes de recuperación y descontaminación de las áreas respectivas ▪ Reforestación y revegetalización natural
	▪ Definición del Plan de Manejo integral para estos bosques, escogiendo la mejor propuesta para el municipio en contenido ambiental y social. ▪ En el plan de manejo se especificaran las acciones de recuperación y protección que requieren los bosques por separado, al igual que el tipo de administración y su normatización siguiendo los parámetros del POT.

Asimismo, el Bosque fue incluido como zona a priorizar en el marco de la creación del Sistema Departamental de Áreas Protegidas, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo 013 de 23 de junio de 2017[15], expedido por **CORPOCESAR**, del cual se destacan las siguientes consideraciones:

> «[...] *1. Que la Constitución Política de 1991, establece como deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para lograr estos fines, así como planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*
>
> [...]
>
> *3. Que el Convenio sobre Diversidad Biológica, aprobado por la Ley 165 de 1994 tiene como objetivo la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de recursos genéticos.*
>
> *4. Que el citado Convenio dispone que cada parte contratante debe establecer un sistema de áreas protegidas; elaborar directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de las mismas; promover la protección de ecosistemas de hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en sus entornos*

[15] «*Por el cual se crea el sistema departamental de áreas protegidas SIDAP Cesar, se definen las áreas prioritarias para la declaratoria y para otras estrategias de conservación y se conforma la mesa departamental del SIDAP Cesar*»

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

naturales; rehabilitar y restaurar ecosistemas degradados y promover la recuperación de especies amenazadas [...].

7. Que CORPOCESAR como entidad perteneciente al Sistema Regional de Áreas Protegidas del Caribe Colombiano -SIRAP Caribe- ha previsto contribuir a los objetivos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP, a partir de la creación de un sistema departamental de Áreas Protegidas del Cesar, para aportar al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y ampliar su participación en la representación del SINAP/SIRAP/SIDAP [...].

RESUELVE:

[...]

ARTÍCULO 2º: Objetivos de Conservación del Cesar: Con el fin de contar con las estrategias y los instrumentos para la conservación de la biodiversidad y los servicios ambientales del departamento del Cesar, se adoptan los siguientes objetivos generales y específicos de conservación, con respecto a los cuales se declaren y administren las áreas protegidas:

Objetivos generales de conservación	Objetivos específicos de conservación
1. Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica.	1.1 Preservar en su estado natural muestras que representen en su integridad los ecosistemas o combinaciones de los ecosistemas del país.
	1.2 Proteger espacios que son esenciales para la perpetuación de especies silvestres que presentan características particulares de distribución, estatus poblacional, requerimientos de hábitat o endemismo
	1.3 Asegurar la supervivencia de comunidades de especies silvestres que habitan en ecosistemas transformados.
2. Garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano	2.1 Mantener las coberturas vegetales necesarias para regular la oferta hídrica, así como para prevenir y controlar la erosión y la

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

	sedimentación masivas
	2.2 Conservar la capacidad productiva de los ecosistemas para el uso sostenible de los recursos de fauna y flora, terrestre y acuática
	2.3 Proveer espacios naturales para la investigación, el deleite, la recreación y la educación para la conservación
3. Garantizar la permanencia del medio natural, o de algunos de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza.	3.1 Conservar vestigios arqueológicos, y sitios de valor histórico y cultural asociados a ecosistemas naturales.

[...]».

En esa misma línea, en la Resolución 2024430005892166 de 5 de noviembre de 2024[16], por medio de la cual se adjudicó al **DEPARTAMENTO** el Bosque en una extensión de 12 hectáreas, se consideró:

«[...] *6. DE LA DESTINACIÓN DEL PREDIO SOLICITADO*

6.1. Frente a la destinación del predio a adjudicar, que es la prestación del servicio público de libre asociación, es pertinente traer a colación los siguientes fundamentos jurídicos:

[...]

El bosque de Aguil es un área natural rodeada por asentamientos y fincas dedicadas a la explotación agropecuaria. Está casi en contacto

[16] «*Por la cual se adjudica el terreno baldío denominado BOSQUE EL AGUIL, ubicado en la vereda El Guaro del Municipio de Aguachica, Departamento de Cesar, a la entidad de Derecho Público Gobernación del Cesar, identificada con Nit. No. expedida por la ANT*».

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

con áreas de los barrios El Bosque, La Sabanita, San Eduardo, Brisas sector Bajo, Cordilleras y barrio Primaveral. Varios estimativos sitúan el área inicial del Agüil en aproximadamente 34 ha, pero a causa de las intervenciones de las comunidades establecidas en su vecindad como la quema y desmonte para cultivos y expansión de potreros para ganadería, invasión de terrenos del bosque por pobladores locales y poblaciones desplazadas de otras localidades, se ha disminuido drásticamente el área del bosque.

Es impresionante el significado de la biodiversidad de esta área reducida, que se manifiesta en 40 especies de mariposas, 88 de aves, 15 de anfibios (ranas y sapos), 20 de reptiles (culebras lagartos y tortugas), y 21 de mamíferos, además de varios tipos de vegetación y de ecosistemas que brindan servicios ambientales muy importantes para la población de Aguachica.

Así las cosas, el predio destinado a adjudicar es un área de especial importancia ecológica destinada a la reserva, reforestación y conservación de especies animales y vegetales, así como de fuentes de agua.

Considerando el marco normativo de la importancia de la protección ambiental plasmado en las normas internacionales, en la Constitución Política y en la ley, el predio del bosque de Aguil se enmarca dentro de un bien de utilidad pública de interés general por prestar un servicio público, como es el de propiciar un ambiente sano, de seguridad y conservación de los recursos naturales y de suministro de agua potable a la población del municipio de Aguachica, lo que convierte en vital importancia su titulación [...]».

Ahora bien, el apelante afirma que la falta de certeza acerca de la titularidad del bien se configura, asimismo, respecto de la naturaleza jurídica del Bosque, concretamente, en punto a si dicho predio es o no susceptible de calificarse como un bien de carácter fiscal.

Sobre el particular, la Sala destaca que más allá de la discusión referente a la clasificación jurídica del predio en mención, lo

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

relevante en este escenario constitucional es que las pruebas recaudadas ofrecen certeza acerca de la destinación del predio a fines de protección y conservación ambiental que, además de condicionar el aprovechamiento de ese suelo de carácter protector y excluir su urbanización y el establecimiento de equipamientos institucionales, cultivos agrícolas y actividades agropecuarias, constituyen manifestaciones claras y concretas del interés general que compete salvaguardar al Estado.

Tal razonamiento encuentra pleno sustento en lo precisado por esta Corporación en un asunto similar, en el cual se destacó que lo determinante a efectos de acceder al amparo de los derechos colectivos, no gira en torno a la clasificación formal del predio como bien fiscal o de uso público, sino su grado de afectación material al interés general.

En efecto, en sentencia de 15 de marzo de 2018[17], se puntualizó:

[17] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, magistrado ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ, sentencia de quince (15) de marzo de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 05001-23-31-000-2006-03673-01, Actor: MARTÍN MONTOYA VANEGAS, Demandado: MUNICIPIO DE BELLO (ANTIOQUIA). Dicho razonamiento fue reiterado recientemente en providencia de 8 de mayo de 2026, dentro del radicado: 20001-23-33-000-2024-00046-01.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

«[...] *Ahora bien, para efectos de determinar la naturaleza jurídica de esos bienes es preciso referirse a lo establecido en artículo 674 del Código Civil sobre los bienes públicos, el cual dispone:*

> *"**ARTICULO 674. Bienes públicos y de uso público**. Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.*
> *Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.*
>
> *Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales".*

La norma ibidem clasifica los bienes públicos en bienes de uso público y bienes fiscales. Sin embargo, esta Corporación ha sostenido que dicha distinción, aunque vigente, en la actualidad es insuficiente, dada la multiplicidad de bienes que, siendo de la Nación, no se enmarcan en esa dualidad36, por lo que es del caso dar paso a una denominación única de bienes públicos, en la que el factor diferenciador sea la posibilidad de disposición del Estado en atención al grado de afectación al interés general[37]. Sobre el particular, en sentencia de 19 de julio de 2018, se consideró que:

> *"[…] **En el sistema jurídico colombiano los bienes públicos se han clasificado tradicionalmente en bienes de uso público y en bienes fiscales[38]; sin embargo, esta Corporación ha considerado que, a pesar de que dicha clasificación continúa vigente, actualmente ella resulta insuficiente, por lo que se debe dar paso a una denominación única de bienes públicos, en "donde el factor de diferenciación entre ellos sea la posibilidad de disposición del Estado, en atención al grado de afectación al interés general"**[39], lo que determina el régimen jurídico con miras a concluir si un bien específico está o no dentro del comercio y las consecuencias respectivas.*
>
> *En este orden de ideas, se ha señalado que los bienes de uso público son aquellos cuya titularidad pertenece al Estado y se hallan destinados al uso, goce y disfrute de todos los habitantes del territorio, están sometidos al régimen de derecho público y sobre ellos el Estado ejerce derechos de administración y de policía, con miras a garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general[40].*
>
> *Los bienes fiscales son aquellos que pertenecen a una persona jurídica de derecho público de cualquier naturaleza, que por regla general están destinados a servir como instrumentos materiales para el ejercicio de funciones públicas o para la prestación de servicios a cargo de las entidades estatales, el Estado los posee y los administra de conformidad con el régimen jurídico que prevea el derecho común […]" (Resaltado de la Sala)* [...]». (Negrillas y resaltado fuera del texto original).

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Por consiguiente, a la luz de lo planteado por esta Sección, en la actualidad la distinción clásica entre bienes de uso público y bienes fiscales se queda corta para integrar allí otra serie de bienes de titularidad estatal que no responden a las características propias de tales conceptos, de suerte que conforme con la jurisprudencia en cita, lo adecuado es referirse de forma general a bienes públicos y, a partir de ello, diferenciarlos en función del mayor o menor nivel de afectación al interés general que revisten con el fin de establecer el régimen jurídico aplicable y la facultad de disposición del Estado de tales bienes.

Siendo ello así, en el caso *sub examine*, del análisis del material probatorio recopilado, en particular de lo previsto en el PBOT y las consideraciones expuestas por la ANT en la resolución de adjudicación, la Sala advierte que el Bosque es un bien público con una afectación intensiva a la satisfacción de necesidades colectivas de protección, conservación y restauración ambiental y, por lo tanto, sometido a un régimen especial de protección derivado de su condición de área de especial importancia ecológica para la preservación de los procesos ecosistémicos que allí se desarrollan, de la biodiversidad y del abastecimiento hídrico.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Tales finalidades justifican con suficiencia las medidas de amparo adoptadas por el Tribunal y mantener incólume la vinculación del **MUNICIPIO** a las mismas, bajo las consideraciones expuestas frente a la calificación que hace el instrumento de planeación municipal del predio como área protegida y los consecuentes deberes constitucionales y legales que le asisten al ente territorial para la protección de los recursos naturales que alberga su territorio, cuyo acatamiento es imperioso para encontrar una solución definitiva y efectiva para los factores de degradación ambiental que amenazan la integridad ecológica y el carácter protector de esa área.

De igual manera, dado que en el caso bajo estudio, además de la contaminación de fuentes hídricas, la deforestación y el manejo y disposición inadecuada de residuos sólidos, confluyen problemáticas relacionadas con el uso indebido del suelo y ocupaciones irregulares, la participación del **MUNICIPIO** en el cumplimiento de las órdenes impartidas resulta incuestionable, en consideración de las obligaciones que le son propias para el desarrollo ordenado y sostenible de su territorio.

En efecto, compete al ente territorial ejercer con rigurosidad el control urbanístico que detenta para garantizar el uso y

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

aprovechamiento razonable y sostenible del suelo y, concretamente, acorde con aquellos que, según el instrumento de planeación local, son permitidos y compatibles con esa área de protección ambiental que excluye actividades de urbanización.

Lo anterior, al amparo de los mandatos legales previstos en el artículo 35 de la Ley 388 de 1997[18] y las facultades policivas reconocidas al alcalde como suprema autoridad de policía en el ente territorial, en los artículos 3° y 135, literal c), numerales 11 y 12[19] *ídem*; en armonía con lo previsto en los artículos 198, numeral 3o, y 204 de la Ley 1801 de 2016[20], y las obligaciones que en materia

[18] «[...] ***ARTÍCULO 35.- Suelo de protección.*** *Constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse* [...]».

[19] «[…] *Artículo 135. Comportamientos contrarios a la integridad urbanística. Los siguientes comportamientos, relacionados con bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso y el espacio público, son contrarios a la convivencia pues afectan la integridad urbanística y por lo tanto no deben realizarse, según la modalidad señalada:*
[…]
C) Usar o destinar un inmueble a:
[…]
11. Contravenir los usos específicos del suelo.
12. Facilitar, en cualquier clase de inmueble, el desarrollo de usos o destinaciones del suelo no autorizados en licencia de construcción o con desconocimiento de las normas urbanísticas sobre usos específicos […]».

[20] «[...] ***ARTÍCULO 198. Autoridades de Policía****. Corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana.*
Son autoridades de Policía:
[...]
3. Los Alcaldes Distritales o Municipales [...].
ARTÍCULO 204. Alcalde distrital o municipal*. El alcalde es la primera autoridad de Policía del Distrito o Municipio. En tal condición, le corresponde garantizar la convivencia y la seguridad en su jurisdicción.*
La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

ambiental le han sido expresamente atribuidas en los artículos 65 de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993[21] y 76.1 a 76.4 de la Ley 715 de 21 de diciembre 2001[22].

Siendo ello así, la Sala no encuentra mérito para estimar lo pretendido por el **MUNICIPIO** en esta instancia, habida cuenta que la respuesta adecuada y efectiva a la problemática expuesta, demanda un trabajo de coordinación y articulación entre las entidades involucradas, en el marco de sus deberes funcionales y, en esa medida, debe mantenerse incólume la vinculación del ente

[21] «[...] ***ARTÍCULO 65. Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.*** *(Adicionado por el art. 12, Decreto 141 de 2011). Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente* o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:
[...]
6. Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.
7. Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo.
[...]
9. Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimiento del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire [...]».

[22] «[...] *76.5.* ***En materia ambiental***
76.5.1. Tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales.
76.5.2. Promover, participar y ejecutar programas y políticas para mantener el ambiente sano.
76.5.3. Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales, que se realicen en el territorio del municipio.
76.5.4. Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire [...]».

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

territorial a las órdenes tendientes a garantizar la protección de los derechos colectivos objeto de amparo.

V.2.4.- De las órdenes impartidas

A juicio del apelante, el fallo es impreciso porque: i) no indicó cuál es el área total a recuperar y preservar dentro del Bosque, más aún cuando no existe certeza sobre la titularidad del bien y; ii) no estableció si dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria de la sentencia el producto a entregar es la política adoptada y el plan de manejo, o si en ese plazo deben ejecutarse.

Además, afirmó que las cargas presupuestales no se distribuyen en el fallo y es casi imposible que tres entidades del Estado asuman o quieran asumir erogaciones presupuestales para, por ejemplo, reubicar invasores; aunado a que se le ordenó delimitar las zonas, lo que evidencia la falta de delimitación y, por ende, de certeza del área a proteger, generando incertidumbre.

Las órdenes de amparo fueron impartidas en los siguientes términos:

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

«[...] *SEGUNDO: ORDENAR al DEPARTAMENTO DEL CESAR, MUNICIPIO DE AGUACHICA y CORPOCESAR para que de manera mancomunada dentro de sus competencias, desarrollen dentro del término de dos (2) años, una política y un plan de manejo permanente, encaminado a la recuperación y preservación del BOSQUE DEL AGÜIL, a través de las siguientes acciones:*

1. Delimitación de la zona que comprende el Bosque del Agüil.
2. Imponer cargas y limitaciones a la propiedad privada frente a amenazas al ecosistema del Bosque del Agüil.
3. Reubicación de los invasores de esa reserva no urbanizable.
4. Estudio actualizado de agentes agresores del ecosistema del Bosque del Agüil y medidas de mitigación.
5. Prohibición de actividades de explotación de los recursos de ese ecosistema.
6. Labores de reforestación, recuperación de fuentes hídricas y demás encaminadas a la recuperación de ese ecosistema.
7. Plan de concientización de la comunidad sobre la importancia del cuidado del bosque, su vegetación, especies animales y fuentes de agua.

TERCERO: LEVANTAR LA MEDIDA CAUTELAR decretada por medio de auto de fecha 14 de septiembre de 2022.

CUARTO: DECLARAR la falta de legitimación en la causa por pasiva del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.

QUINTO: INTEGRAR el COMITÉ DE VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE FALLO con el PROCURADOR REGIONAL DEL CESAR, el PERSONERO DEL MUNICIPIO DE AGUACHICA, el GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR y el DIRECTOR CORPOCESAR, el cual deberá constituirse a más tardar dentro del mes siguiente a la fecha en que esta sentencia adquiera ejecutoria y rendir ante esta Corporación informes trimestrales de las labores realizadas y los resultados que se han alcanzado [...]».

De lo expuesto y contrario a lo manifestado por el recurrente, para la Sala existe certeza acerca de la forma cómo deben proceder las entidades accionadas con el fin de hacer cesar los hechos constitutivos de la probada transgresión de derechos, pues, como se

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

vio, es necesaria la intervención concurrente y articulada de quienes detentan funciones legales relacionadas con este asunto.

Aunado a lo anterior, las órdenes se ajustan al margen de autonomía reconocido a los entes territoriales y a las corporaciones autónomas regionales para el cumplimiento de sus deberes y no incurren en una intromisión injustificada en la gestión de los asuntos que son de su cargo, como lo pretende el **MUNICIPIO** al solicitar la distribución de cargas presupuestales entre las entidades obligadas al cumplimiento, cuyo aspecto corresponderá definir a las entidades conminadas de manera coordinada y armónica mediante los instrumentos jurídicos, proyectos y/o esquemas de cofinanciación que estimen pertinentes para la materialización de lo ordenado.

Ahora, en cuanto a la falencia atribuida a la orden de delimitación del bosque, la Sala tampoco encuentra mérito para acceder a su modificación, habida cuenta que dentro del plenario y, concretamente, en los informes rendidos por **CORPOCESAR** se acreditó que con ocasión de las ocupaciones irregulares progresivas en esa zona ha surgido la necesidad de realizar la delimitación del bosque.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Sin perjuicio de lo expuesto, la Sala considera que de acuerdo con la lectura integral de la sentencia apelada, en concordancia con la necesidad de hacer cesar las causas de la afectación advertida, es dable concluir razonablemente que en el término otorgado se deben diseñar, adoptar y ejecutar la política y el plan de manejo, cuya interpretación es consecuente con lo precisado por el Tribunal en el auto de 2 de julio de 2025[23] en el sentido de indicar que las medidas debían "materializarse" dentro de los dos (2) años concedidos, razón por la que el numeral segundo de la parte resolutiva de la decisión apelada debe entenderse en estos términos.

Finalmente, en el recurso de apelación se planteó la necesidad de vincular a quienes figuran como propietarios de predios en el área de influencia e inmediaciones del Bosque, conforme con los certificados de tradición allegados al expediente, en virtud de las órdenes relacionadas con la imposición de cargas y limitaciones a la propiedad privada y reubicación de quienes ocupan esa área de protección.

[23] Por medio del cual se negó la solicitud de aclaración de la sentencia proferida por el Tribunal.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

No obstante, a juicio de la Sala, corresponde a las entidades territoriales llamadas a proteger los derechos colectivos, evaluar, definir y adoptar, en el marco de sus competencias legales, las medidas concretas de orden administrativo, policivo e incluso judicial que resulten necesarias para garantizar de manera efectiva la recuperación del área de terreno que comprende el Bosque y, en todo caso, con plena observancia de las garantías del debido proceso de quienes cuenten con justo título de propiedad.

V.3.- Del comité de verificación

La Sala advierte que el Comité de Verificación de la sentencia se conformó en los siguientes términos:

> «[...] *QUINTO: INTEGRAR el COMITÉ DE VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE FALLO con el PROCURADOR REGIONAL DEL CESAR, el PERSONERO DEL MUNICIPIO DE AGUACHICA, el GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR y el DIRECTOR CORPOCESAR, el cual deberá constituirse a más tardar dentro del mes siguiente a la fecha en que esta sentencia adquiera ejecutoria y rendir ante esta Corporación informes trimestrales de las labores realizadas y los resultados que se han alcanzado* [...]».

Es decir, el Tribunal omitió referir que la magistrada ponente de esa providencia además de hacer parte integrante de aquel, tendría a su

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

cargo presidirlo, conforme con lo previsto en el artículo 34 de la Ley 472 y la jurisprudencia de la Sección[24], por tanto, se modificará el numeral quinto de la parte resolutiva del fallo recurrido en tal sentido, así como también se dispondrá que el actor haga parte del comité.

V.4.- De la procedencia de la condena en costas en segunda instancia

En consideración a las reglas fijadas en la sentencia de unificación proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación el 6 de agosto de 2019[25], en la que se precisó el alcance del artículo 38 de la Ley 472, en el presente asunto no se condenará en costas, en razón a que en el plenario no obra prueba de su causación en el trámite de esta instancia.

[24] Ver sentencias de 26 de enero de 2023 (Expediente núm. 85001 23 33 000 2018 00007 01, magistrado Ponente Oswaldo Giraldo López) y de 28 de junio de 2019 (expediente núm. 52001-23-33-000-2018-00361-01, magistrado ponente Hernando Sánchez Sánchez).
[25] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, magistrada ponente Rocío Araújo Oñate, providencia de 6 de agosto de 2019, expediente núm. 15001-33-33-007-2017-00036-01(AP)REV-SU.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

V.5.- De las solicitudes de iniciar incidente de desacato de la medida cautelar y conformar una mesa de trabajo

Durante el trámite de segunda instancia, mediante Oficio remitido por el Tribunal el 17 de junio de 2026[26], se allegó solicitud del **actor popular**[27] para iniciar el incidente de desacato de la medida cautelar decretada en primera instancia y confirmada por esta Sección mediante auto de 16 de febrero de 2023, habida cuenta que la sentencia de 15 de mayo de 2025 dispuso levantar dicha medida y el recurso de apelación contra esta fue concedido en el efecto suspensivo.

Del mismo modo, fue remitido el memorial allegado por el **DEPARTAMENTO** argumentando que toda vez que la Resolución 202443005892166, por la cual le fue adjudicado el Bosque El Agüil fue demandada ante el Tribunal Administrativo del Cesar con solicitud de suspensión provisional de sus efectos, estimaba necesario instalar una mesa de trabajo interinstitucional con el fin de fijar una hoja de ruta para el cumplimiento de la sentencia «[...]

[26] Índice SAMAI 00023.
[27] Índice SAMAI 00254 del expediente del Tribunal.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

sin vulnerar la legalidad administrativa ni poner en riesgo el patrimonio público [...]»[28].

Al respecto, la Sala precisa que en razón a que en esta decisión se emite pronunciamiento de fondo sobre el recurso de apelación del fallo de primera instancia, en el sentido de confirmar las órdenes impartidas por el Tribunal, dentro de las cuales se resolvió levantar la medida cautelar, resulta inane pronunciarse acerca de la procedencia del trámite incidental solicitado por el actor popular.

Lo anterior es asimismo predicable de la mesa de trabajo solicitada por el **DEPARTAMENTO**, comoquiera que comporta un asunto relacionado con el cumplimiento de la sentencia, por consiguiente, corresponde a la magistrada ponente de la decisión del Tribunal, como presidenta del Comité de Verificación, validar la vocación de prosperidad de tal solicitud.

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,

[28] Índice SAMAI 00256 del expediente del Tribunal.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

FALLA:

PRIMERO: MODIFICAR el numeral **QUINTO** de la sentencia de 15 de mayo de 2025, el cual quedará así:

> «[...] QUINTO: INTEGRAR el COMITÉ DE VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE FALLO con el ACTOR, el PROCURADOR REGIONAL DEL CESAR, el PERSONERO DEL MUNICIPIO DE AGUACHICA, el GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR, el DIRECTOR CORPOCESAR, y la magistrada ponente de esta decisión judicial, quien lo presidirá; el cual deberá constituirse a más tardar dentro del mes siguiente a la fecha en que esta sentencia adquiera ejecutoria y rendir ante esta Corporación informes trimestrales de las labores realizadas y los resultados que se han alcanzado. [...]».

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia de 15 de mayo de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar.

TERCERO: NO CONDENAR en costas, por lo expuesto en la parte motiva.

CUARTO: REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472.

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

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión de 3 de septiembre de 2026.

PABLO ANDRÉS CÓRDOBA ACOSTA **CARLOS FERNANDO MANTILLA NAVARRO**
Presidente

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES **NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

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.

n2abogados.com

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com