

**DAÑO AMBIENTAL EN LA ZONA DE RESERVA FORESTAL  
PROTECTORA (ZRFP) Y DISTRITO DE MANEJO INTEGRADO (DMI)  
PÁRAMO DE GUARGUA Y LAGUNA VERDE POR OCUPACIÓN INDEBIDA  
DE LA TIERRA E ILEGAL ADJUDICACIÓN A TÍTULO DE PROPIEDAD**

**PRESENTADO POR:  
ING. YERLYN VALENCIA JIMÉNEZ**

**UNIVERSIDAD MANUELA BELTRÁN  
FACULTAD DE POSTGRADOS  
ESPECIALIZACIÓN EN EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PROYECTOS  
BOGOTÁ D.C.  
2014**

**DAÑO AMBIENTAL EN LA ZONA DE RESERVA FORESTAL  
PROTECTORA (ZRFP) Y DISTRITO DE MANEJO INTEGRADO (DMI)  
PÁRAMO DE GUARGUA Y LAGUNA VERDE POR OCUPACIÓN INDEBIDA  
DE LA TIERRA E ILEGAL ADJUDICACIÓN A TÍTULO DE PROPIEDAD**

**PRESENTADO POR:  
ING. YERLYN VALENCIA JIMÉNEZ**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN COMO REQUISITO PARCIAL PARA  
OPTAR AL TÍTULO DE ESPECIALISTA EN EVALUACIÓN AMBIENTAL  
DE PROYECTOS**

**ASESOR:  
M. SC. Ing. LUISA FERNANDA GONZALEZ RAMÍREZ**

**UNIVERSIDAD MANUELA BELTRÁN  
FACULTAD DE POSTGRADOS  
ESPECIALIZACIÓN EN EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PROYECTOS  
BOGOTÁ D.C.  
2014**

## **AUTORIDADES ACADÉMICAS**

**Dr. GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA**

*Rector*

**Dr. MANUEL HUMBERTO JIMÉNEZ RÁMIREZ**

*Vicerrector Académico*

**Dr. JUAN DIEGO LÓPEZ VARGAS**

*Vicerrector de Investigaciones*

**Dr. ROCÍO BERNAL GARAY**

*Vicerrectora de Calidad*

**Dra. ADRIANA CABRERA CARRANZA**

*Directora de Posgrados*

**Ing. MARTHA CUSTODIA LAMPREA**

*Coordinadora Posgrados Ingeniería*

**Nota de aceptación:**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Firma Presidente del Jurado

---

Firma Jurado

---

Firma Jurado

Bogotá D.C., 30 de abril de 2014.

## **DEDICATORIA**

El presente trabajo de investigación está dedicado a JEHOVÁ Dios y a Jesucristo Salvador, quienes crearon esos maravillosos ecosistemas llamados *páramos*; a los hijos del autor: ***Brillyn Valencia Valoyes, Lady Melissa Valencia Murillo, Yira Yuliana Valencia Arias, Freyzzer George Valencia Murillo, Breyner Elias Valencia Becerra*** y ***Yerling Dayanne Valencia Arias***; a su madre, ***Elida María Jiménez Turizzo***; y a todos los Docentes que han contribuido con su educación y formación como persona útil a la sociedad.

***“..., y tu ira ha venido, y el tiempo de juzgar..., y de destruir a los que destruyen la tierra”. (Apocalipsis 11:18)***

## **AGRADECIMIENTOS**

El autor agradece:

A JEHOVÁ y a Jesucristo el Salvador, por haberle dado el privilegio de especializarse en la Universidad Manuela Beltrán.

A todo el personal que labora en la UMB por su ardua labor y empeño, para brindarle una educación de calidad, especialmente a la Mg. **Luisa Fernanda Gonzalez Ramirez**, Docente de la UMB y Asesora en la presente investigación, quien brindó todo el apoyo necesario para hacer realidad este trabajo.

## CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
DEDICATORIA .....	5
AGRADECIMIENTOS .....	6
LISTA DE CUADROS.....	14
LISTA DE FIGURAS .....	15
LISTA DE ABREVIATURAS.....	16
<b>1. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO .....</b>	<b>17</b>
1.1 INTRODUCCIÓN .....	17
1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	20
1.3 JUSTIFICACIÓN.....	22
1.4 OBJETIVOS .....	23
1.4.1 General .....	23
1.4.2 Específicos: .....	24
<b>2. MARCO REFERENCIAL.....</b>	<b>25</b>
2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN .....	25
2.2. MARCO TEÓRICO .....	27
2.2.1 Páramos y su importancia ecológica.. .....	27
2.2.2 Impacto y daño ambiental.. .....	28
2.2.3 Título originario traslativo de dominio.....	29
2.2.4 Definición de tradición. ....	30

2.2.5	Falsa tradición.....	30
2.2.6	Posesión y tipos de posesión.....	30
2.2.7	Posesiones viciosas.....	31
2.2.8	Justo título y título no justo.. ..	32
2.2.9	Tenencia.....	32
2.2.10	Bienes del estado y predios baldíos. ....	33
2.2.11	Concepto de ocupación.....	33
2.2.12	Prescripción extintiva y adquisitiva del dominio.....	33
2.2.13	Responsabilidad penal.....	34
2.2.14	Responsabilidad fiscal y gestión fiscal.....	34
2.2.15	Responsabilidad disciplinaria.. ..	35
2.3.	MARCO CONTEXTUAL.....	35
2.3.1	Zonificación ambiental y generalidades del área de estudio.. ..	36
2.4.	MARCO LEGAL .....	41
3.	<b>MARCO METODOLÓGICO</b> .....	44
3.1	POBLACIÓN Y MUESTRA.....	44
3.2	ESTRUCTURA METODOLÓGICA PRINCIPAL.....	44
4.	<b>ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS</b> .....	49
4.1	<b>INSTRUMENTOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS PARA LA RESTAURACIÓN Y PRESERVACIÓN DE LOS PÁRAMOS EN COLOMBIA</b> .....	49
4.1.1	Los páramos como áreas forestales protegidas y de especial importancia ecosistémica.. ..	49
4.1.2	Los páramos como espacio público y áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico.. ..	51

4.1.3	Los páramos como áreas de interés público para la adquisición de tierras.....	51
4.1.4	Los páramos como ecosistemas estratégicos..	53
4.1.5	Los páramos como zonas excluidas de actividades mineras y agropecuarias. ....	53
4.1.6	Los páramos como bienes de uso público inadjudicables, imprescriptibles e inalienables. ....	54
4.2	<b>RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LA VIGILANCIA Y PROTECCIÓN DE LAS ÁREAS DE PÁRAMO</b> .....	55
4.2.1	Responsabilidad del MADT en la vigilancia y protección de los páramos. ....	55
4.2.2	Responsabilidad de las CAR en la vigilancia y protección de los páramos. ....	57
4.2.3	Responsabilidad de las Gobernaciones en la vigilancia y protección los páramos.....	58
4.2.4	Responsabilidad de los Municipios en la vigilancia y protección de los páramos. ....	60
4.2.5	Responsabilidad del Ministerio Público en la protección de los páramos.....	62
4.2.6	Responsabilidad de la Contraloría General de la República en la protección de los páramos..	63
4.2.7	Responsabilidad de la Fiscalía General de la Nación en la vigilancia y protección de los páramos.....	65
4.3	<b>ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN INMOBILIARIA Y CATASTRAL DE LOS PREDIOS BAJO ESTUDIO</b> .....	67
4.3.1	<b>Ilegalidad en la inscripción de los predios baldíos muestreados, como propiedad privada.</b> .....	71
4.3.1.1	Registro inmobiliario en vigencia del decreto 1250/1970. ....	78

4.3.1.2	Registro inmobiliario en vigencia de la ley 1579/2012. ....	83
4.3.2	<b>Ilegalidad de la adjudicación a título de propiedad, de la ZRF bajo estudio, por ocupación o usucapión.</b> .....	85
4.3.2.1	Diferencia entre actividades de mejora y actividades generadoras de afectación ambiental.....	85
4.3.3	Análisis de la situación catastral de los predios bajo estudio.. ....	96
4.3.3.1	<b>Falsedad e ilegalidad en la inscripción catastral de los predios baldíos muestreados, como propiedad privada.</b> .....	96
4.4	<b>CONSECUENCIAS AMBIENTALES DE LA PRIVATIZACIÓN DE LA ZRFP Y DMI PÁRAMO DE GUARGUA Y LAGUNA VERDE</b> .....	107
4.4.1	<b>Daño ambiental</b> .....	107
4.4.1.1	Daño a flora nativa y eliminación de especies florísticas amenazadas.. .....	110
4.4.1.2	Afectación a fuentes hídricas.. .....	111
4.4.1.3	Contaminación con agroquímicos de las fuentes hídricas y sus nacimientos. ....	112
4.4.1.4	Daño al recurso suelo.. .....	112
4.4.1.5	Daño al recurso fauna.. .....	114
4.4.1.6	Afectación del paisaje.. .....	114
4.4.1.7	Daño en área protegida. ....	114
4.4.2	Dificultades socio-políticas y jurídicas para el control de las actividades generadoras del daño ambiental. ....	115
4.4.3	<b>Acciones para la recuperación de los predios ilegalmente inscritos</b> .....	116
4.4.3.1	De la compra de los predios baldíos ilegalmente inscritos como propiedad privada. ....	116
4.4.3.2	De los procesos administrativos agrarios para recuperar los predios baldíos ilegalmente inscritos como propiedad privada. ....	120

4.4.3.3	Del proceso contencioso-administrativo de nulidad. . . . .	121
4.5	<b>ANÁLISIS DE LA PERCEPCIÓN ESTATAL FRENTE A LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA E IDENTIFICACIÓN DE ACTORES</b> .....	122
4.5.1	Resultados de la gestión ante la CAR – Cundinamarca.....	122
4.5.2	Resultados de gestión ante el INCODER.....	125
4.5.3	Resultados de la gestión ante el MADT.....	132
4.5.4	Resultados de la gestión ante la Gobernación de Cundinamarca.....	134
4.5.5	Resultados de la gestión ante el Municipio de Carmen de Carupa... ..	136
4.5.6	Resultados de la gestión ante la CGR.....	139
4.5.7	Resultados de la gestión ante la PGN. ....	142
4.5.8	<b>Identificación de actores y percepción frente a la problemática.</b>	144
4.6	<b>RESPONSABILIDAD DERIVADA POR LA OCUPACIÓN DE LA ZRF ESTUDIADA, SU IRREGULAR ADJUDICACIÓN A TÍTULO DE PROPIEDAD PRIVADA Y LOS DAÑOS AMBIENTALES CAUSADOS</b> .....	151
4.6.1	<b>Responsabilidad en materia ambiental.</b> .....	151
4.6.1.1	Responsabilidad ambiental de los titulares de los registros inmobiliarios y/o catastrales. . . . .	153
4.6.1.2	Responsabilidad ambiental de la SNR.....	154
4.6.1.3	Responsabilidad ambiental del IGAC. . . . .	155
4.6.2	<b>Responsabilidad administrativa en conexidad con la responsabilidad ambiental.</b> . . . . .	155
4.6.2.1	Responsabilidad administrativa de la SNR.....	156
4.6.2.2	Responsabilidad administrativa del IGAC.. . . . .	157
4.6.2.3	Responsabilidad administrativa y ambiental de la CAR - Cundinamarca. ....	158
4.6.2.4	Responsabilidad administrativa y ambiental del municipio de Carmen de Carupa.. . . . .	162

4.6.2.5	Responsabilidad administrativa y ambiental del MADT.....	164
4.6.2.6	Responsabilidad administrativa y ambiental del INCODER. ....	166
4.6.2.7	Responsabilidad administrativa y ambiental de la PGN. ....	170
4.6.3	<b>Responsabilidad en materia fiscal.</b> .....	171
4.6.3.1	Responsabilidad fiscal de agentes adscritos a la SNR.....	172
4.6.3.2	Responsabilidad fiscal de agentes adscritos al IGAC.. ....	173
4.6.3.3	Responsabilidad fiscal de agentes adscritos al INCODER. ....	174
4.6.3.4	Responsabilidad fiscal de agentes adscritos a la CAR - Cundinamarca.....	174
4.6.4	<b>Responsabilidad en materia penal.</b> .....	175
4.6.4.1	Responsabilidad penal de los ocupantes de los predios ilegalmente inscritos. ....	175
4.6.4.2	Responsabilidad penal de agentes de la SNR que ilegalmente inscribieron los predios afectados.....	176
4.6.4.3	Responsabilidad penal de los agentes del IGAC que ilegalmente inscribieron los predios afectados.....	177
4.6.5	<b>Responsabilidad en materia disciplinaria</b> .....	177
4.6.5.1	Responsabilidad disciplinaria de agentes adscritos a la SNR que ilegalmente inscribieron los predios afectados.....	178
4.6.5.2	Responsabilidad disciplinaria de los funcionarios del IGAC que ilegalmente inscribieron los predios afectados.. ....	179
5.	<b>CONCLUSIONES</b> .....	180
6.	<b>RECOMENDACIONES</b> .....	188
7.	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	201

8. <b>ANEXOS</b> .....	205
Anexo A. Certificado Predio 1 .....	206
Anexo B. Certificado Predio 24.....	208
Anexo C. Certificado predio 9.....	215
Anexo D. Respuesta SNR .....	217
Anexo E. Respuesta CAR - Cundinamarca .....	228
Anexo F. Oficio con radicado CAR No. 14122102977 .....	229
Anexo G. Oficio con radicado CAR No. 14132100084.....	231
Anexo H. Oficio con radicado CAR No. 14132102442.....	233
Anexo I. Oficio con radicado CAR No. 14132102444 .....	236
Anexo J. Respuesta Gobernación de Cundinamarca .....	240
Anexo K. Certificado de tradición y libertad predio “San Joaquín” .....	247
Anexo L. Respuesta Alcaldía Carmen de Carupa.....	250
Anexo M. Respuesta CGR .....	252
Anexo N. Respuesta IGAC – Ubaté .....	253
Anexo Ñ. Registro fotográfico de visitas al área de estudio .....	255

## LISTA DE CUADROS

	<b>pág.</b>
Cuadro 1. Normatividad aplicada en la investigación.....	41
Cuadro 2. Metodología general para el desarrollo de la investigación..	44
Cuadro 3. Situación inmobiliaria de los predios muestreados.....	67
Cuadro 4. Resumen situación jurídica de los predios Muestreados.....	68
Cuadro 5. Actos que originaron la apertura de las inscripciones inmobiliarias.....	68
Cuadro 6. Cuadro comparativo de los Estatutos de Inscripción Catastral – IGAC.....	97
Cuadro 7. Elementos permanente no valuables, según ficha catastral del predio No. 24.....	103
Cuadro 8. Predios adquiridos por la Gobernación dentro de la ZRF estudiada.....	137
Cuadro 9. Identificación de actores y su percepción frente a la problemática.....	145
Cuadro 10. Grupos de actores según voluntad cooperativa.....	150
Cuadro 11. Discriminación del detrimento patrimonial causado.....	172

## LISTA DE FIGURAS

	<b>pág.</b>
Figura 1. Ubicación geográfica del área de estudio.....	37
Figura 2. Ubicación Páramo de Guargua y Laguna Verde.....	37
Figura 3. Zonificación ambiental del área muestreada, según POMCA...39	39
Figura 4. Zonificación ambiental del área muestreada, según POT.....40	40
Figura 5. Mapa hidrográfico del área de estudio.....	41
Figura 6. Numeración de los predios muestreados.....	46

## LISTA DE ABREVIATURAS

Art.:	Artículo
CAR:	Corporación Autónoma Regional
C.C.:	Código Civil
C.G.P.:	Código General de Procesos
CGR:	Contraloría General de la República
C.P.:	Constitución Política
C.P.C.:	Código de Procedimiento Civil
C. Pe.:	Código Penal
C.U.D.:	Código Único Disciplinario
DMI:	Distrito de manejo integrado
Dto.:	Decreto
EEAP:	Estudio del Estado Actual de Páramos
FGN:	Fiscalía General de la Nación
IAvH:	Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt
INCODER:	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA:	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
INDERENA:	Instituto Nacional de Recursos Naturales
IGAC:	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
MADT:	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial
MAVDT:	Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial
ORIP:	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
PGN:	Procuraduría General de la Nación
PMA:	Plan de manejo ambiental
SNR:	Superintendencia de Notariado y Registro
ZRFP:	Zona de reserva forestal protectora

## 1. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

A continuación se mostrarán las generalidades del proyecto de grado como requisito parcial para optar al título de Especialista en Evaluación Ambiental de Proyectos en la Universidad Manuela Beltrán.

### 1.1 INTRODUCCIÓN

Tanto la Constitución de 1886, en su artículo 202-2<sup>1</sup>, como en la Constitución del 1991<sup>2</sup>, establecen la propiedad de la Nación sobre los terrenos baldíos<sup>3</sup>. La Constitución de 1991 en su artículo 63 determinó que los **bienes de uso público** y los parques naturales son *inalienables, imprescriptibles e inembargables*; el artículo 79 *Ibidem* establece que es deber del Estado “*proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las **áreas de especial importancia ecológica...***”; y el artículo 82 *Ib.* estableció como deber del Estado “*velar por la protección de la integridad del **espacio público** y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular*”. Lo anterior es aplicable a los páramos como áreas protegidas de uso público.

Pese a lo anterior, más del 95% de los predios baldíos que se encuentran inmersos la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde se registraron como *propiedad privada*, sin existir *títulos originarios traslaticios de dominio* por medio de los cuales el Estado se haya desprendido de la propiedad de dichos predios; lo que ha incentivado la ocupación del área de reserva con actividades antrópicas que cambian el uso del suelo, con los consecuentes daños ambientales que ello implica.

---

<sup>1</sup> Que corresponde al artículo 199 de la reforma de 1936

<sup>2</sup> Numeral 18 artículo 150

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-595/1995

La CAR – Cundinamarca mediante Acuerdo No. 022/2009 declara como *“Zona de Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado (DMI) al Páramo de Guargua y Laguna Verde”* a una parte del Páramo de Guargua y Laguna Verde; reconociendo las crecientes afectaciones al medio ambiente como consecuencia de las actividades antrópicas en dicha ZRF.

Mediante Contrato Interadministrativo 788/2010, la CAR – Cundinamarca elabora un documento preliminar titulado *“Plan De Manejo De La Reserva Forestal Protectora Páramo De Guargua Y Laguna Verde Y Los Distritos De Manejo Integrado Páramo De Guerrero Y Páramo De Guargua Y Laguna Verde”*, donde se argumenta que la *“Reserva Forestal Protectora Páramo de Guargua y Laguna Verde y los Distritos de Manejo Integrado Páramo de Guerrero y Páramo de Guargua y Laguna Verde tiene un total de 44.804.1 ha, de las cuales el 15,8% (90 predios) son de propiedad pública mientras que el restante 84,2% (5.956 predios) son de propiedad privada”*, sin haber realizado un estudio de títulos que permitiera establecer cómo el Estado cedió la propiedad de dichos predio *inalienables e inadjudicables*.

Por lo anterior, mediante el presente trabajo se determinó si en verdad los predios que se encuentran dentro de la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde son predios de propiedad privada, si en verdad el Estado trasladó la propiedad de los predios a particulares; y si las inscripciones o adjudicaciones de dichos predios *inalienables e imprescriptibles* se hicieron con apego a la Constitución y la Ley; o si por el contrario, se hicieron ilegalmente.

Con la presente investigación se determinó la relación existente entre la *ocupación indebida o invasión de la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde* – la *inscripción catastral e inmobiliaria* de los predios

ocupados o invadidos, a título de *propiedad privada* – y el *deterioro del ecosistema paramuno* por cambio del uso del suelo.

Para la selección de la muestra se utilizó la metodología propuesta en el numeral 3.2.3 del Artículo 7 de la Resolución No. 0839/2003 expedida por el MAVDT, y para la recolección de la información el *método de investigación no experimental transversal correlacional/causal*<sup>4</sup>, tomando una muestra de 52 predios inmersos en la ZRF bajo estudio, a los cuales se les estableció su situación jurídica (propiedad privada o baldío), existencia o no dentro de la tradición del respectivo título originario traslativo de dominio expedido por el Estado cediendo la propiedad del predio, identificación catastral e inmobiliaria del predio, entre otros aspectos.

Simultáneamente se hizo un amplio análisis de la normatividad colombiana vigente para proteger los páramos; y de la normatividad relativa a la inscripción catastral e inmobiliaria de los predios baldíos y de las áreas de reserva del Estado.

Luego se hilvanaron las diferentes normas constitucionales y legales con la realidad fáctica y jurídica de los predios inmersos en la ZRF bajo estudio; lo que llevó a concluir que los predios inmersos en la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde sobre los cuales el Estado no ha expedido títulos traslativos de dominio por medio de los cuales haya cedido la propiedad, deben estar registrados a nombre de la Nación, y no como *propiedad privada*; que la SNR inscribió de manera ilegal más del 95% de los predios inmersos en la ZRF como propiedad privada, sin existir títulos originarios traslativos de dominio por medio de los cuales el Estado se

---

<sup>4</sup> HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto. FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos Y Otros. (2003). *Metodología de la Investigación*. (3a ed.). México: Me Graw Hill. Pág. 248 – 251.

hubiese desprendido de la propiedad de los predios; que el Estado no puede comprar los predios que fueron indebidamente ocupados y registrados como propiedad privada; y, que el Estado está en la obligación de recuperar dichos predios por las vías legales descritas en la Constitución y las normas.

## **1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

La C.P. ordena al Estado proteger la diversidad e integridad de las *áreas de especial importancia ecológica*, como es el caso de los **páramos** (Arts. 79 y 80) y que dichos ecosistemas son bienes de uso público **inalienables, imprescriptibles e inembargables**. De manera concordante el artículo 1° de la Ley 99/1993 establece que “*Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial*”.

La CAR - Cundinamarca, mediante Acuerdo No. 022/2009, declaró como ZRFP y DMI “*a un sector del Páramo de Guerrero denominado Páramo de Guargua y Laguna Verde*”. Según el *Atlas de Páramos de Colombia* la **importancia ecológica** de dicho páramo se debe “*...al papel que juega en la producción y regulación hídrica, ya que abastece a la represa del Neusa y los acueductos de... Zipaquirá, Cogua, Tausa y parte de Bogotá*”.

Dicha ZRF viene siendo objeto de invasión u ocupación irregular para el establecimiento de minería, cultivos agrícolas, ganadería extensiva y construcción de infraestructura, causándose graves afectaciones ambientales por eliminación de la vegetación paramuna y cambio de uso del suelo.

Los ocupantes de la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde amparan las actividades antrópicas generadoras de los daños ambientales causados, en supuestos derechos de propiedad sobre dicho ecosistema paramuno, pues la mencionada ZRF se encuentran inscrita catastral e inmobiliariamente como predios de *propiedad privada*.

De lo arriba expuesto, surge la inquietud de realizar una investigación que permita establecer si en verdad los predios que se encuentran dentro de la ZRF Páramo de Guargua y Laguna Verde son predios de propiedad privada, si en verdad el Estado trasladó la propiedad de los predios a particulares; y si las inscripciones o adjudicaciones de dichos predios *inalienables e imprescriptibles* se hicieron con apego a la Constitución y la Ley; o si por el contrario, se hicieron ilegalmente.

Además, se pretende determinar si el Estado tiene información sobre la calidad jurídica de los predios que se encuentran en el “Páramo De Guargua Y Laguna Verde” (propiedad privada o baldíos indebidamente ocupados o invadidos); y cuáles son las acciones administrativas y jurídicas que debe emprender para evitar y prevenir la invasión o indebida ocupación de dicho ecosistema, y su irregular registro inmobiliario y catastral; así mismo, para recuperar el dominio sobre los predios ocupados y registrados irregularmente.

**Pregunta:** *¿Existe correlación entre los daños ambientales causados en la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde - la ilegal adjudicación o inscripción como propiedad privada de dicha ZRF - y la negligencia del Estado en su deber constitucional y legal de protegerla?*

### 1.3 JUSTIFICACIÓN

La ZRFP y DMI “*Páramo de Guargua y Laguna Verde*”<sup>5</sup>, siendo suelo inalienable, imprescriptible e inadjudicable<sup>6</sup>; está siendo gravemente afectada por el fenómeno de la invasión u ocupación indebida, y la ilegal inscripción catastral e inmobiliario de los predios invadidos ocupados, a título de *propiedad privada*; lo que ha incentivado el establecimiento de cultivos agrícolas, ganadería extensiva, explotación minera y demás actividades u obras generadoras de daño ambiental; sin que el Estado haya emprendido acciones para evitar o reversar el desastre ecológico que ello implica.

Los invasores u ocupantes irregulares del Páramo de Guargua y Laguna Verde justifican las actividades antrópicas generadoras de los daños ambientales causados, en supuestos derechos de propiedad sobre dicho ecosistema paramuno, debido a que la ZRFP y DMI se encuentra inscrita catastral e inmobiliariamente como predios de *propiedad privada*. Es decir, que existe relación directa entre la *ocupación indebida o invasión de la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde – la inscripción catastral e inmobiliaria como propiedad privada de los predios ocupados o invadidos – el deterioro del ecosistema paramuno por cambio del uso del suelo – y la negligencia y permisividad de la Autoridad ambiental.*

El anterior problema ambiental tiene un origen jurídico que debe ser abordado desde una perspectiva jurídico-ambiental para determinar sus posibles soluciones que conduzcan a la recuperación para el dominio del

---

<sup>5</sup> Acuerdo CAR No. 022/2009.

<sup>6</sup> Artículos 63, 79 y 82 Constitucionales; art. 3 Ley 200/1936; arts. 48 y 65 de la Ley 160/1994; y literal d del art. 9 del Dto. 2664/1994.

Estado de los predios indebidamente inscritos; para la restauración y preservación efectiva de la ZRF estudiada.

La **importancia ecológica** del Páramo de Guargua y Laguna Verde se debe “...al papel que juega en la producción y regulación hídrica, ya que abastece a la represa del Neusa y los acueductos de... Zipaquirá, Cogua, Tausa y parte de Bogotá”<sup>7</sup>; además de regular el clima de la región.

Los servicios ecosistémicos que presta el Páramo bajo estudio beneficia a gran parte del departamento de Cundinamarca, por lo que su restauración, preservación o deterioro, tiene implicaciones ambientales y socioeconómicas en el departamento cundinamarqués.

El resultado de la presente investigación sirve de marco referencial para técnicos y jurídicos de entidades públicas, y personas del común interesadas en la protección de la ZRF Páramo de Guargua y Laguna Verde y demás páramos de Colombia.

## **1.4 OBJETIVOS**

### **1.4.1 General**

Determinar la relación existente entre la ocupación indebida de predios inmersos en la ZRFP y DMI “Páramo de Guargua y Laguna Verde”; el registro catastral e inmobiliario de los predios indebidamente ocupados, como propiedad privada; y los efectos negativos o daño ambiental ocasionados a dicho ecosistema; como herramienta para su eficaz administración y manejo ambiental.

---

<sup>7</sup> Instituto De Investigación De Recursos Biológicos “Alexander Von Humboldt”. Atlas De Páramos De Colombia, págs. 83 - 86.

## **1.4.2 Específicos:**

1.4.2.1 Analizar las herramientas jurídicas y administrativas con que cuentan diferentes entidades del Estado para evitar la invasión y/o daño ambiental de los Páramos; y la responsabilidad del Estado frente a la preservación de dichos ecosistemas

1.4.2.2 Establecer la calidad jurídica de los predios (baldíos invadidos o propiedad privada) que componen la ZRFP y DMI “*Páramo De Guargua Y Laguna Verde*” y las consecuencias ambientales de la adjudicación o privatización de dicha ZRF.

1.4.2.3 Determinar si las Entidades que tiene como función la protección de la ZRF bajo estudio, han emprendido acciones jurídicas o administrativas para solucionar la problemática planteada; e identificar actores y sus respectivas responsabilidades penal, disciplinaria y fiscal, frente a la privatización ilegal de la ZRFP y DMI bajo estudio y los daños ambientales ocasionados en dicha ZRF.

## 2. MARCO REFERENCIAL

### 2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

La problemática de la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde con actividades agropecuarias, minería y construcción de infraestructura pública y privada, fue abordado por el MAVDT en compañía del IGAC, IDEAM y el IAvH; llegando a la conclusión que dicha ZRF ha perdido una porción considerable de su fauna original; y que los cultivos de papa y pastizales “*son las coberturas más extendidas y llegan hasta los 3.500 msnm*”.<sup>8</sup>

Por su parte la CAR - Cundinamarca mediante Acuerdo No. 022/2009 declaró como “*Zona de Reserva Forestal Protectora a un sector del Páramo de Guerrero denominado Páramo de Guargua y Laguna Verde*”; y como “*Distrito de Manejo Integrado a cinco (5) sectores del Páramo de Guerrero denominado Páramo de Guargua y Laguna Verde*”. En dicho acuerdo la CAR – Cundinamarca admite que más del 36% de la ZRF se encuentra ocupada con cultivos y ganadería extensiva; y que “*existen predios que corresponden al Estado pero igualmente predios particulares en donde se desarrollan actividades de agricultura y ganadería, base de la economía de la región*”.

La CAR y la Universidad del Tolima, publicaron un borrador del “*Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Protectora y del Distrito de Manejo Integrado del Páramo de Guargua y Laguna Verde*”; donde se expresa que la “*Reserva Forestal Protectora Páramo de Guargua y Laguna Verde y los Distritos de Manejo Integrado Páramo de Guerrero y Páramo de Guargua y*

---

<sup>8</sup> Instituto De Investigación De Recursos Biológicos “Alexander Von Humboldt”. Atlas De Páramos De Colombia, págs. 83 – 86.

*Laguna Verde tiene un total de 44.804.1 ha, de las cuales el 15,8% (90 predios) son de propiedad pública mientras que el restante 84,2% (5.956 predios) son de propiedad privada”.*

Con fundamento en los artículos 108 y 111 de la Ley 99/1993 (modificado por el artículo 210 de la Ley 1450/2011)<sup>9</sup>, la CAR – Cundinamarca en dicho proyecto de PMA de la ZRFP y DMI susodicho, incluyó un componente denominado “*Identificación, Caracterización Y Adquisición De Predios De Importancia Ambiental*”; a través del cual pretende comprar los predios de propiedad privada inmersos en la ZRF bajo estudio.

De lo anteriormente expuesto se infiere que las Autoridades Ambientales, conocen la relación existente entre la ocupación de la ZRF bajo estudio y los daños ambientales causados en dicha zona; sin embargo, las Autoridades no han realizado estudios que permitan determinar la legalidad o no de las adjudicaciones o inscripciones de la ZRF bajo estudio a título de propiedad privada.

En numerosas jurisprudencias, siendo las más recientes y relevantes la sentencia del Consejo de Estado (C.E) de fecha 05/11/2013, expediente No. 250002325000200500662 03, Magistrada Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO<sup>10</sup>; y sentencia del C.E. de fecha 28/03/2014, expediente AP-50002327000200190479 01, Magistrado Ponente MARCO ANTONIO VELILLA MORENO<sup>11</sup>; se ha determinado la relación existente entre los daños ambientales causados en ecosistemas estratégicos y la negligencia u

---

<sup>9</sup> Por medio de los cuales se faculta a los entes territoriales y a las CAR a adquirir mediante compra predios de *propiedad privada* inmersos en zonas para la preservación del recurso hídrico.

<sup>10</sup> Por la cual se declara a las Autoridades Ambientales responsables de los daños ambientales causados por ocupación de los Cerros Orientales de Bogotá.

<sup>11</sup> Por la cual se declara a las Autoridades Ambientales responsables de la “catástrofe ecológica y ambiental” del Río Bogotá

omisión de las Autoridades en el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales de proteger el patrimonio natural de los colombianos; por lo cual se ha decretado la responsabilidad administrativa del Estado.

De lo anterior se puede concluir que no existen documentos donde específicamente se estudie la problemática planteada en la presente investigación y donde se establezca si *existe correlación entre los daños ambientales causados en la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde - la ilegal adjudicación o inscripción como propiedad privada de dicha ZRF – y la negligencia del Estado en su deber constitucional y legal de protegerla.*

## **2.2. MARCO TEÓRICO**

**2.2.1 Páramos y su importancia ecológica.** Según la Resolución No. 769/2002 expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, en Colombia el Páramo es un *“Ecosistema de alta montaña, ubicado entre el límite superior del bosque andino y, si se da el caso, con el límite inferior de los glaciares o nieves perpetuas, en el cual domina una vegetación herbácea y de pajonales, frecuentemente frailejones y pueden haber formaciones de bosques bajos y arbustivos y presentar humedales como los ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas. (...) Comprende tres franjas en orden ascendente: El subpáramo, el páramo propiamente dicho y el superpáramo. Los límites altitudinales en que se ubican estos ecosistemas varían entre las cordilleras, debido a factores orográficos y climáticos locales. La intervención antrópica también ha sido un factor de alteración en la distribución altitudinal del páramo, por lo cual se incluyen en esta definición los páramos alterados por el hombre”.*

La **importancia ecológica** de los páramos radica en que ofrecen diversos servicios ambientales como son su diversidad biológica única en el mundo, su hermosura paisajística, la regulación climática, la riqueza de sus suelos y en particular su capacidad de fijar el carbono atmosférico; y, se podría decir que su principal función es la de almacenamiento de agua y *regulación hídrica*, donde se dan procesos de recarga hídrica y nacimiento de ríos, quebradas y arroyos. Los nacimientos de los principales ríos de Colombia se originan en zonas de páramo.

**2.2.2 Impacto y daño ambiental.** Se dice que hay *impacto ambiental* cuando una acción consecuencia de un proyecto o actividad produce una alteración, favorable o desfavorable, en el medio o en alguno de los componentes del medio. Esta acción puede ser un proyecto de ingeniería, un programa, un plan, una ley o una disposición administrativa con implicaciones ambientales. El efecto manifiesta la alteración de un factor, y el impacto la valoración de dicho efecto, o sea su interpretación en términos de salud y bienestar humano.<sup>12</sup>

Según CONESA (2010), el **impacto negativo** es “*aquel cuyo efecto se traduce en pérdida de valor naturístico, estético-cultural, paisajístico, de productividad ecológica o en aumento de los perjuicios derivados de la contaminación, de la erosión o colmatación y demás riesgos ambientales en discordancia con la estructura ecológico-geográfica, el carácter y la personalidad de una zona determinada o la incidencia social no deseada de la población del entorno*”. CONESA (1997) afirma que para la identificación de acciones que generen *daño ambiental* se debe tener en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

---

<sup>12</sup> CONESA FERNÁNDEZ, Vicente. Guía Metodológica Para La Evaluación Del Impacto Ambiental. 4<sup>a</sup> ed. Madrid: Artes Gráficas Cesta, 2010. 73 p.

- Que modifiquen el uso del suelo.
- Que impliquen emisiones de contaminantes.
- Que impliquen almacenamiento de residuos.
- Que impliquen la sobreexplotación de recursos.
- Que den lugar al deterioro del paisaje.
- Que modifiquen el entorno social, económico y cultural.
- Que incumplan con la normativa ambiental<sup>13</sup>.

De lo anterior podríamos concluir que hay **daño ambiental** cuando existe un impacto negativo que se traduce en la pérdida o alteración perjudicial de uno o varios aspectos característicos de la línea base de un ecosistema, entorno o zona determinada cuyo efecto se traduce *“en pérdida de valor naturalístico, estético-cultural, paisajístico, de productividad ecológica o en aumento de los perjuicios derivados de la contaminación, de la erosión o colmatación y demás riesgos ambientales en discordancia con la estructura ecológico-geográfica, el carácter y la personalidad de una zona determinada o la incidencia social no deseada de la población del entorno”*<sup>14</sup>.

**2.2.3 Título originario traslativo de dominio.** Según el Artículo 13 del Decreto 59/1938, constituyen **título originario expedido por el Estado** o emanado de éste, y en consecuencia acreditan **propiedad privada** sobre la respectiva extensión territorial mientras no hayan perdido o no pierdan su eficacia legal, los siguientes:

a) Todo acto administrativo, legalmente realizado y traducido en un documento auténtico, **por medio del cual el Estado se haya desprendido del dominio de determinada extensión territorial;**

<sup>13</sup> CONESA (1997), citado por: COLOMBIA. Ministerio De Ambiente Vivienda Y Desarrollo Territorial. Metodología Para El Cálculo De Multas Por Infracción A La Normatividad Ambiental. Universidad de Antioquia, 2010. 14 - 15 p.

<sup>14</sup> CONESA FERNÁNDEZ, Vicente. Guía Metodológica Para La Evaluación Del Impacto Ambiental. 4ª ed. Madrid: Artes Gráficas Cesta, 2010. 73 p.

b) Todo acto civil realizado por el Estado en su carácter de persona jurídica y por medio del cual se hayan operado legalmente el mismo fenómeno sobre tradición del **dominio** de terminada extensión territorial perteneciente a la Nación”.

Según el artículo 745 del C.C., para que valga la **tradición** se requiere un *título traslativo de dominio*, como el de venta, permuta, donación, adjudicación, etc. Se requiere, además, que el título sea válido respecto de la persona a quien se confiere.

**2.2.4 Definición de tradición.** Según el artículo 740 del C.C., la tradición es un modo de adquirir el dominio (propiedad) de las cosas, y consiste en la entrega que el *dueño* (propietario) hace de ellas a otro, habiendo por una parte la *facultad e intención de transferir el dominio*, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo.

**2.2.5 Falsa tradición.** La llamada falsa tradición, no es más que una inscripción que se hace a favor de una persona a quien otra que carece de dominio sobre el bien o el derecho vendido, le ha hecho acto de transferencia y se considera como tal los actos que versen sobre: 1. Enajenación de cosa ajena; 2. Transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio, como es la venta de derechos herenciales o derechos y acciones en sucesión y la posesión inscrita<sup>15</sup>.

**2.2.6 Posesión y tipos de posesión.** El C.C. define la posesión en su artículo 762 de la siguiente manera: *“la posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en*

---

<sup>15</sup> COLOMBIA. SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO. Concepto No. 14636 de 2004 agosto 24.

*lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo*". Entonces la persona que posea la cosa debe ejercer ánimo de señor y dueño; es decir, realizar todos los actos propios de una persona que es propietaria, tales como el mantenimiento y conservación de la cosa; no es requisito que el poseedor tenga la cosa por sí mismo, puede otra persona tener la cosa a nombre del poseedor; por ejemplo, una casa o un predio dado en arrendamiento por el poseedor, a otra persona.

Según la norma *Ibídem*, existen dos clases de posesión, la **posesión regular** y la **irregular**.

Se llama **posesión regular** la que procede de justo título y ha sido adquirida de buena fe, aunque la buena fe no subsista después de adquirida la posesión. Se puede ser, por consiguiente, poseedor regular y poseedor de mala fe, como viceversa, el poseedor de buena fe puede ser poseedor irregular.

Según el artículo 770 *Ibídem*, la **posesión irregular** es aquella que carece de uno o más requisitos de los de la posesión regular, por ejemplo cuando no se posea título justo.

**2.2.7 Posesiones viciosas.** Según el artículo 771 del C.C., son posesiones viciosas la **violenta** y la **clandestina**. Según el artículo 772 *Ibídem*, la **posesión violenta** es la que se adquiere por la fuerza, actual o inminente. Y según el artículo 773 *Ibídem*: "*el que en ausencia del dueño se apodera de la cosa y volviendo el dueño le repele es también poseedor violento*". Según el artículo 774 *Ibídem*, la **posesión clandestina** es la que se ejerce ocultándola a los que tienen derecho para oponerse a ella.

**2.2.8 Justo título y título no justo.** Según el artículo 765 del Código Civil, el *“justo título es constitutivo o traslativo de dominio. Son constitutivos de dominio la ocupación, la accesión y la prescripción”*. Son traslativos de dominio los que por su naturaleza sirven para transferirlo, como la venta, la permuta, la donación entre vivos. Pertenecen a esta clase las sentencias de adjudicación en juicios divisorios y los actos legales de partición. Las sentencias judiciales sobre derechos litigiosos no forman nuevo título para legitimar la posesión. Las transacciones en cuanto se limitan a reconocer o declarar derechos preexistentes no forman un nuevo título; pero en cuanto transfieren la propiedad de un objeto no disputado constituyen un título nuevo.

En cuanto a los **títulos no justos**, el artículo 766 del C. Civil, establece que no son justo título: el falsificado, esto es, no otorgado realmente por la persona que se pretende; el conferido por una persona en calidad de mandatario o representante legal de otra, sin serlo; el que adolece de un vicio de nulidad, como la enajenación, que debiendo ser autorizada por un representante legal o por decreto judicial, no lo ha sido; el meramente putativo, como el del heredero aparente que no es en realidad heredero; el del legatario, cuyo legado ha sido revocado por un acto testamentario posterior, etc.

**2.2.9 Tenencia.** Según el artículo 775 del Código Civil *“Se llama mera tenencia la que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño. El acreedor prendario, el secuestre, el usufructuario, el usuario, el que tiene derecho de habitación, son meros tenedores de la cosa empeñada, secuestrada o cuyo usufructo, uso o habitación les pertenece. Lo dicho se aplica generalmente a todo el que tiene una cosa reconociendo*

*dominio ajeno*". Según el artículo 777 Ibídem "**el simple lapso de tiempo no muda la mera tenencia en posesión**".

**2.2.10 Bienes del estado y predios baldíos.** Según el artículo 674 del C.C. son bienes del Estado aquellos cuyo dominio (propiedad) 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 del Estado de uso público**. Los bienes del Estado cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman **bienes fiscales**, ejemplo, el Palacio de Nariño, hospitales del Estado, etc.

Según el artículo 675 Ibídem, son predios baldíos "**todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño**".

**2.2.11 Concepto de ocupación.** Según el artículo 685 del C.C., por la ocupación se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional.

**2.2.12 Prescripción extintiva y adquisitiva del dominio.** Según el artículo 2512 del C.C., la prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales. Se prescribe una acción o derecho cuando se extingue por la prescripción. Según el artículo 2518 del C. Civil, se gana por **prescripción adquisitiva** el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles, que están en el comercio humano, y se han *poseído* con las condiciones legales. Se ganan

de la misma manera los otros derechos reales que no están especialmente exceptuados.

Según el artículo 2535 *Ibídem*, la prescripción que extingue las acciones y derechos ajenos exige solamente cierto lapso de tiempo durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones.

**2.2.13 Responsabilidad penal.** Responsabilidad penal es la consecuencia jurídica derivada de la comisión de un hecho tipificado en una ley penal por un sujeto imputable, y siempre que dicho hecho sea contrario al orden jurídico, es decir, sea antijurídico; además de punible.

Generan responsabilidad penal todas aquellas acciones humanas (entendidas como voluntarias) que lesionen o generen un riesgo de lesión a un bien jurídicamente protegido por el ordenamiento jurídico (por ejemplo: medio ambiente, vida, integridad física, libertad, honor, orden público, etc.). La comisión de un delito o falta generará responsabilidad penal<sup>16</sup>.

**2.2.14 Responsabilidad fiscal y gestión fiscal.** Según la Ley 610/2000, existe ***responsabilidad fiscal***, cuando los servidores públicos o los particulares en el ejercicio de la *gestión fiscal* o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

Según la norma *Ibídem*, se entiende por ***gestión fiscal*** el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o

---

<sup>16</sup> FRANCISCO MUÑOZ, Conde & GARCÍA ARÁN, Mercedes. Manual de Derecho Penal, citado por WIKIPEDIA: [http://es.wikipedia.org/wiki/Responsabilidad\\_penal](http://es.wikipedia.org/wiki/Responsabilidad_penal).

administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y **valoración de los costos ambientales**.

**2.2.15 Responsabilidad disciplinaria.** Según el artículo 23 de la Ley 734 de 2002, constituye responsabilidad disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en dicha Ley que conlleve *incumplimiento de deberes*, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 de la citada Ley o de cualquier otra norma.

### **2.3. MARCO CONTEXTUAL**

La CAR – Cundinamarca mediante Acuerdo No. 022/2009 declaró como “*Zona de Reserva Forestal Protectora a un sector del Páramo de Guerrero denominado Páramo de Guargua y Laguna Verde, localizado entre los municipios de Cogua, Tausa y Carmen de Carupa, y delimitado conforme a la línea formada por la unión de los puntos cuyas coordenadas aparecen en el Anexo No. 1 de este Acuerdo y en los planos anexos, en una extensión de once mil novecientos veintiocho (11.928) hectáreas*”; y como “*Distrito de*

*Manejo Integrado a cinco (5) sectores del Páramo de Guerrero denominado Páramo de Guargua y Laguna Verde comprendidos entre la línea del polígono de la reserva forestal del presente Acuerdo y aproximadamente la cota de los 3000 tres mil metros sobre el nivel del mar ajustada a los límites prediales, localizados entre los municipios de Cogua, Tausa, Carmen de Carupa Y Zipaquirá, y delimitado conforme a la línea formada por la unión de los puntos cuyas coordenadas aparecen en los anexos 2, 3, 4, 5, y 6, y en los planos anexos, con una extensión distribuida así: Sector uno Ocho mil novecientos quince (8915) hectáreas, sector dos mil ciento cuarenta y ocho (1148) hectáreas, sector tres quinientas ochenta y cinco (585) hectáreas, sector cuatro nueve mil ciento noventa y seis (9196) hectáreas y sector cinco seis mil seiscientas sesenta y tres hectáreas (6663)”.*

El presente estudio se realizó dentro de la Zona de Reserva Forestal Protectora “Páramo de Guargua y Laguna Verde”, localizada entre los municipios de Cogua, Tausa y Carmen de Carupa (Cundinamarca – Colombia); utilizando como muestra 52 predios localizados en la vereda Salinas, al sur del municipio de Carmen de Carupa; de conformidad con la metodología propuesta en el numeral 3.2.3 del Artículo 7 de la Resolución No. 0839/2003 expedida por el MAVDT.

**2.3.1 Zonificación ambiental y generalidades del área de estudio.** El relieve del área muestreada es montañoso, alcanzando alturas que oscilan entre 3300 y 3560 m.s.n.m., propio de ecosistema páramo.

La vegetación prístina de la ZRF bajo estudio está compuesta principalmente por **frailejón** (*Espeletia* sp.), que según las Resoluciones del MAVDT Nos. 0584/2002 y 572/2005 está declarada como especie amenazada incluida en las listas CITES; **paja de páramo** (*Ortachne*

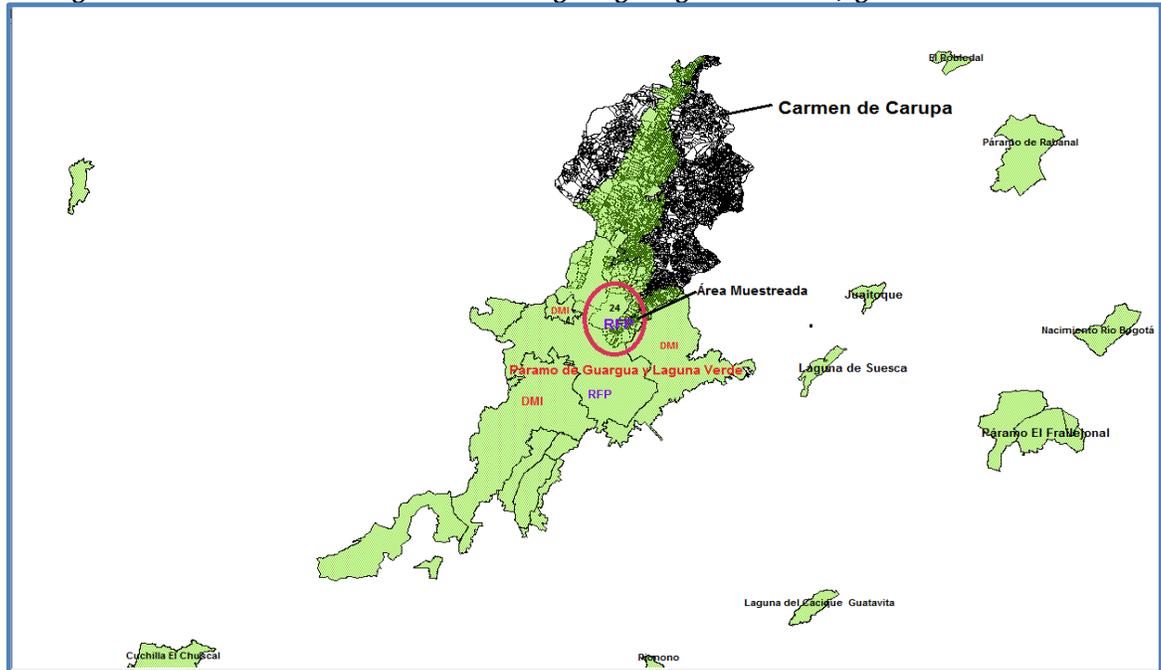
*erectifolia*) que según el Artículo 7 del Acuerdo CAR No. 028/2004 en concordancia con el Acuerdo CAR No. 022/1993, es una **especie vedada**; y especies del bosque alto andino.

Figura 1. Ubicación Geográfica del Área de Estudio



Fuente: Wikimedia.org (2014)

Figura 2. Ubicación Páramo de Guargua y Laguna Verde, y Área Muestreada



Fuente: IGAC: modificado por la CAR – Cundinamarca, editado por el Autor (2014)

Según POMCA de los ríos Suárez y Ubaté, el área muestreada se encuentra un 57% (766.19 Has.) en **zona de preservación**, 25% (336.05 Has.) en **zona de conservación** y un 18% (241.95 Has.) en **zona de restauración** (ver gráfica 3), definidas dichas zonas de conformidad el Artículo 2 del Decreto 2372/2010; donde están totalmente prohibidas las actividades antrópicas como la minería, agricultura, ganadería, construcción de vivienda e infraestructura vial, tala, rocería, caza, pesca, entre otras.

*Foto 1. Vegetación en área de estudio*



*Fuente: El Autor (2012)*

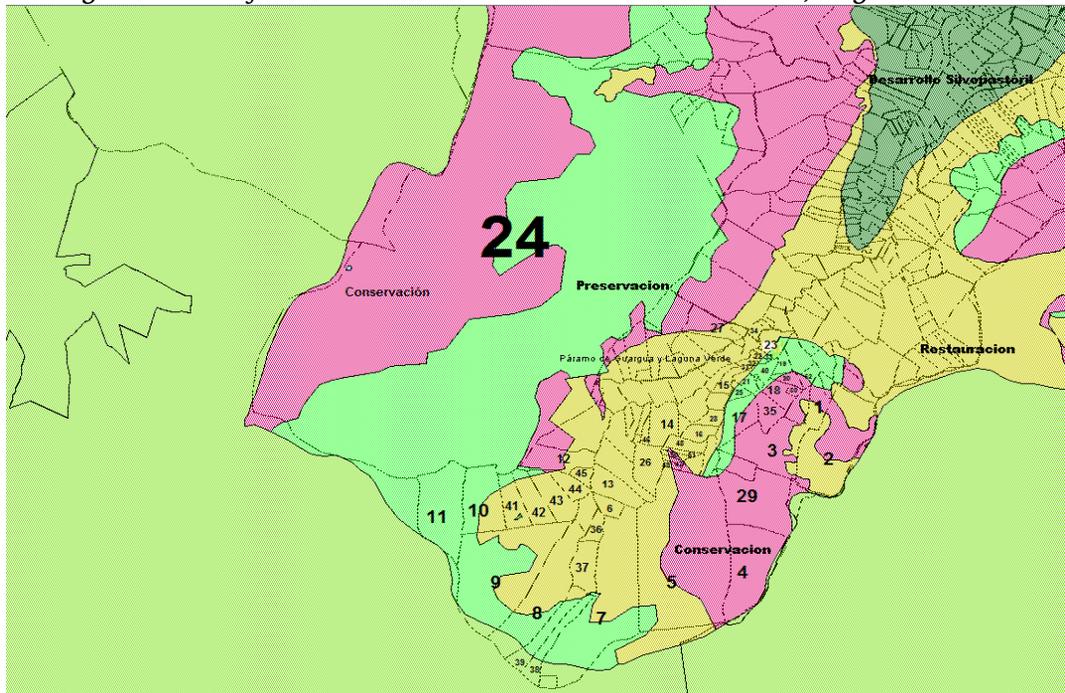
*Foto 2. Bosque alto andino en área de estudio*



*Fuente: El Autor (2012)*

Según el Artículo 49 del EOT del municipio de Carmen de Carupa, el área muestreada se encuentra en “**ZONA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL**”, donde son usos **prohibidos los**: “Agropecuarios, industriales, urbanísticos, minería, institucionales y actividades como talas, quemas y pesca”.

Figura 3. Zonificación ambiental del área muestreada, según POMCA



Fuente: IGAC: modificado por la CAR – Cundinamarca, editado por el Autor (2014)

Mediante **Convenio No. 788 de 2010**, suscrito entre la CAR y la Universidad del Tolima se contrató la formulación del “**Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Protectora y del Distrito de Manejo Integrado del Páramo de Guargua y Laguna Verde**”, de que habla el artículo 7 del Acuerdo CAR 022/2009; sin que hasta la fecha se haya elaborado dicho PMA.

En el área de estudio nacen numerosas quebradas que vierten sus aguas a la quebrada Salinas, la cual abastece a la Represa El Hato; que se encuentra dentro de la cuenca de los Ríos Suárez y Ubaté (ver figura 5).





NORMAS	TEMAS OBJETOS DE LAS NORMAS
<b>Ley 200/1936.</b> Artículos 3 y 9.	Propiedad privada sobre predios, título originario traslativo de dominio y baldíos inadjudicables.
<b>Decreto 59/1938.</b> Artículos 2, 13, 14, 16 y 36	Propiedad privada sobre predios, título originario traslativo de dominio y función ecológica de la propiedad.
<b>Decreto - Ley 2811/1974.</b> Artículos 8, 83 (literal d), 208, 209 y 210.	Baldíos inadjudicables, sustracción de áreas de reserva para cambio de uso del suelo y afectación ambiental.
<b>Ley 135/1961</b>	Ley de reforma agraria (derogada por la Ley 160/1994)
<b>Ley 160/1994.</b> Arts. 12, 48 y 65.	Funciones del INCODER; imprescriptibilidad de los predios baldíos y baldíos inadjudicables.
<b>Decreto 2664/1994.</b> Artículos 1, 3, 9, 18, 19, 27, 39, 40, 45, 46 y 92.	Funciones del INCODER, modo de adquirir predios baldíos, baldíos inadjudicables, revocatoria directa de resoluciones de adjudicación y procedimiento para la adjudicación y para la recuperación de baldíos indebidamente ocupados.
<b>Decreto 2666/1994.</b> Artículos: 3.	Adquisición directa de tierras por el INCODER <i>“con el objeto de reubicar a los propietarios u ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial, o que sean de interés ambiental”</i>
<b>Decreto 1465/2012.</b> Art. 37	Deber del INCODER de recuperar los predios baldíos indebidamente ocupados en especial las ZRF
<b>Ley 48/1882.</b> Art. 3	Los predios baldíos como bienes de uso público imprescriptibles.
<b>Ley 110/1912.</b> Art. 61	Los predios baldíos como bienes de uso público imprescriptibles.
<b>Ley 99/1991.</b> Artículos 1, 5, 31, 64, 65.	Los páramos como objeto de protección especial y entidades con función de protegerlos.
<b>Ley 388/1997.</b> Arts. 15 y 35	Los páramos como <i>áreas de conservación y protección ambiental.</i>
<b>Decreto 877/1976.</b> Art. 7 (literales c y d)	Los páramos como <i>“áreas forestales protegidas”.</i>
<b>Decreto 3600/2007.</b> Artículo 4.	Los páramos como <i>“áreas de especial importancia ecosistémica”</i>
<b>Decreto 1504/1998.</b> Artículos 1 y 5.	Los páramos como <i>“zonas de protección especial”</i> y <i>“espacio público para la conservación y preservación del sistema hídrico”.</i>
<b>Resolución 769/2002 del Min-Ambiente.</b> Artículo 8.	Los páramos como <i>“áreas de interés público”.</i>
<b>Decreto 953/2013</b>	Los páramos como <i>“áreas de interés público”.</i>
<b>Decreto 2372/2010.</b> Art. 29	Los páramos como <i>“ecosistemas estratégicos”</i>
<b>Ley 685/2001.</b> Art. 34	Los páramos como <i>“zonas excluidas de actividad minera”</i>
<b>Ley 1450/2012.</b> Arts. 202 y 210.	Los páramos como <i>zonas excluidas de actividades agropecuarias y mineras, compra de predios en páramo.</i>
<b>Resolución 839/2003 del MAVDT.</b> Art.: 7 (numeral 3.2.3).	Tenencia de la tierra en áreas de páramo y su relación con el daño ambiental.
<b>Resol. No. 0937/2011 del MAVDT.</b> Art. 1.	Prohibición de autorizar minería y agricultura en páramos.
<b>Ley 1333/2009.</b>	Procedimiento administrativo ambiental de carácter sancionatorio.
<b>Ley 610/2000.</b> Arts. 1 al 7	Responsabilidad fiscal y daño patrimonial al Estado por

<b>NORMAS</b>	<b>TEMAS OBJETOS DE LAS NORMAS</b>
	deterioro de los páramos.
<b>Ley 734/2002.</b> Artículo 23.	Falta disciplinaria.
<b>Ley 599/2000</b> (C. Penal). Arts. 25, 328, 331 y 337.	La invasión del páramo como delito.
<b>C.P.C.</b> Artículo 407 (numeral 4).	Declaración de pertenencia no procede sobre áreas de páramo por ser imprescriptibles.
<b>Ley 1564/2012 (C.G.P).</b> Artículo 375 (numeral 4).	Declaración de pertenencia no procede sobre áreas de páramo por ser imprescriptibles.
<b>Ley 1182/2008.</b> Art. 7	Declaración de pertenencia no procede sobre áreas de páramo por ser imprescriptibles (derogado).
<b>Ley 1561/2012.</b> Arts. 6 y 12	Declaración de pertenencia no procede sobre áreas de páramo por ser imprescriptibles.
<b>Sentencia C-595/1995</b> (Corte Constitucional)	Los predios baldíos como áreas imprescriptibles
<b>Sentencia C-097/1996</b> (Corte Constitucional)	Los predios baldíos como áreas imprescriptibles
<b>Decreto 1250/1970.</b> Artículos 2, 25, 26, 27, 37, 52 y 81	Procedimiento para la inscripción inmobiliaria.
<b>Ley 1579/2012.</b> Artículos 2, 3, 8, 16, 18 al 20, 22, 29, 49, 57 y 59.	Procedimiento para la inscripción inmobiliaria de predios.
<b>Resolución IGAC No. 2555/1988.</b> Arts. 1 al 5, 17, 18, 28, 39, 44 al 48, 51 y 60.	Registro catastral de predios baldíos, reservas naturales y bienes de uso público (derogado).
<b>Resolución IGAC Nos. 0660/1984.</b> Arts. 2, 3, 11, 45, 48, 51, 60 y 74	Registro catastral de predios baldíos, reservas naturales y bienes de uso público (derogado).
<b>Resolución IGAC No. 070/2011.</b> Artículos 42, 67, 70, 75, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 86.	Registro catastral de predios baldíos, reservas naturales y bienes de uso público.
Resoluciones del MADT Nos. 0584/2002, 572/2005 y 0192/2014	Declaran al frailejón en peligro crítico de extinción
<b>Decreto 1791/1996.</b>	Requisitos para el aprovechamiento de flora silvestre
<b>Decreto 3930/2010.</b> Arts. 24 (num. 1, 2 y 8), 25 (num. 1) y 40	Prohibición de contaminar las fuentes hídricas con agroquímicos
<b>Decreto 1843/1991.</b> Arts. 86 y 87	Prohibición de contaminar las fuentes hídricas con agroquímicos
<b>Ley 472/1998.</b> Art. 4	Derechos colectivos.
<b>Ley 1437/2011 (C.P.A.C.A.).</b> Arts. 97 y 137	Nulidad de inscripciones o registros ilegales.

**Fuente:** *Compilado por el Autor, 2014.*

### 3. MARCO METODOLÓGICO

#### 3.1 POBLACIÓN Y MUESTRA

La muestra corresponde a cincuenta y dos (52) predios que ocupan un área de **1.344,19 hectáreas** pertenecientes a la “Zona de Reserva Forestal Protectora y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde” (ver cuadro 3). Para la realización de la presente investigación el autor llevó a cabo la recolección, estudio, análisis y procesamiento de la información de acuerdo al desarrollo de la siguiente metodología:

#### 3.2 ESTRUCTURA METODOLÓGICA PRINCIPAL

En esta investigación, para la selección de la muestra se utilizó la metodología propuesta en el numeral 3.2.3 del art. 7 de la Resolución No. 0839/2003 expedida por el MAVDT, y para la recolección de la información el *método de investigación no experimental transversal correlacional/causal*<sup>17</sup>. A continuación se describe la metodología mediante una matriz, relacionando las fases con objetivos, actividades y herramientas:

Cuadro 2. Metodología general para el desarrollo de la investigación

FASES	OBJETIVOS	ACTIVIDADES	HERRAMIENTAS
1 (Compilación y análisis legal)	Analizar las herramientas jurídicas y administrativas con que cuentan diferentes entidades del Estado para evitar la invasión y/o daño ambiental de los Páramos (secciones 4.1 y 4.2).	- Descripción y análisis de la normatividad colombiana concerniente a los “Instrumentos Jurídico - Administrativos Para La Restauración y Preservación De Los Páramos En Colombia”; y a la “Responsabilidad Del Estado En La Vigilancia Y Protección De Las Áreas de Páramo” (secciones 4.1 y 4.2).	- Normatividad colombiana (ver “Marco Legal”).

<sup>17</sup> HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto. FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos Y Otros. (2003). *Metodología de la Investigación*. (3a ed.). México: Me Graw Hill. Pág. 248 – 251.

FASES	OBJETIVOS	ACTIVIDADES	HERRAMIENTAS
2  (Análisis de la calidad jurídica de la ZRFP y DMI bajo estudio y correlación con los daños ambientales causados al ecosistema)	Establecer la calidad jurídica de los predios que componen la ZRFP y DMI “ <i>Páramo De Guargua Y Laguna Verde</i> ”; y las consecuencias ambientales de la adjudicación o privatización de dicha ZRF (secciones 3.1, 4.1 y 4.4).	- Selección de una muestra representativa de los predios que componen la ZRFP y DMI bajo estudio (sección 3.1 y cuadro 3).	- Numeral 3.2.3 del Artículo 7 de la Resolución No. 0839/2003 expedida por el MAVDT.  - Cartografía del IGAC, la CAR – Cundinamarca y POT de Carmen de Carupa (ver figuras del 1 al 6).
		- Estudio de la calidad jurídica de los predios muestreados (sección 4.3).	- Información suministrada por la ORIP de Ubaté, la SNR y el IGAC.  - Normatividad colombiana.
		- Establecer, a la luz del ordenamiento jurídico colombiano, la legalidad o no de la adjudicación y/o inscripción de los predios baldíos inmersos en la ZRF bajo estudio, a título de propiedad privada (sección 4.3).	
3  (Identificación de actores, su percepción y responsabilidad frente a la problemática)	Determinar las acciones emprendidas por las Entidades que tiene como función la protección de la ZRF bajo estudio para solucionar la problemática planteada; e identificar actores y sus respectivas responsabilidades frente al problema bajo estudio (secciones 4.5.8 y 4.6).	- Descripción de las consecuencias ambientales por la adjudicación o inscripción de predios inmersos en la ZRF bajo estudio, a título de propiedad privada (sección 4.4).	- Visitas de campo al área de estudio (ver Anexo Ñ. Registro fotográfico).  - Documentación de las Autoridades Ambientales y catastrales.
		- Análisis de la percepción de las entidades del Estado que tienen como función la protección de la ZRF bajo estudio, frente a la problemática planteada (sección 4.5).	- Información suministrada por cada entidad y demás documentos existentes.  - Asistencia a reuniones concernientes al tema
		- Identificación de actores, su percepción frente a la problemática (sección 4.5.8).	
4  (Conclusiones y Recomendaciones)	Analizar la problemática, sus causas y posibles soluciones (capítulos 5 y 6)	- Responsabilidad de los actores, por acción u omisión, frente a la problemática (sección 4.6).	- Información recolectada - Asistencia a reuniones concernientes al tema. - Normatividad colombiana (ver “Marco Normativo”).
		- Con la información recolectada determinar las causas de la problemática bajo estudio y sus posibles soluciones.	- Información recolectada - Normatividad colombiana (ver “Marco Normativo”). - Conocimientos técnicos del autor.

Fuente: Autor, 2014.

Con la información suministrada por la ORIP de Ubaté y el IGAC a cada predio se le registraron los siguientes datos:

a) **Identificación del predio:** Código predial, número catastral, matrícula inmobiliaria y nombre del predio.

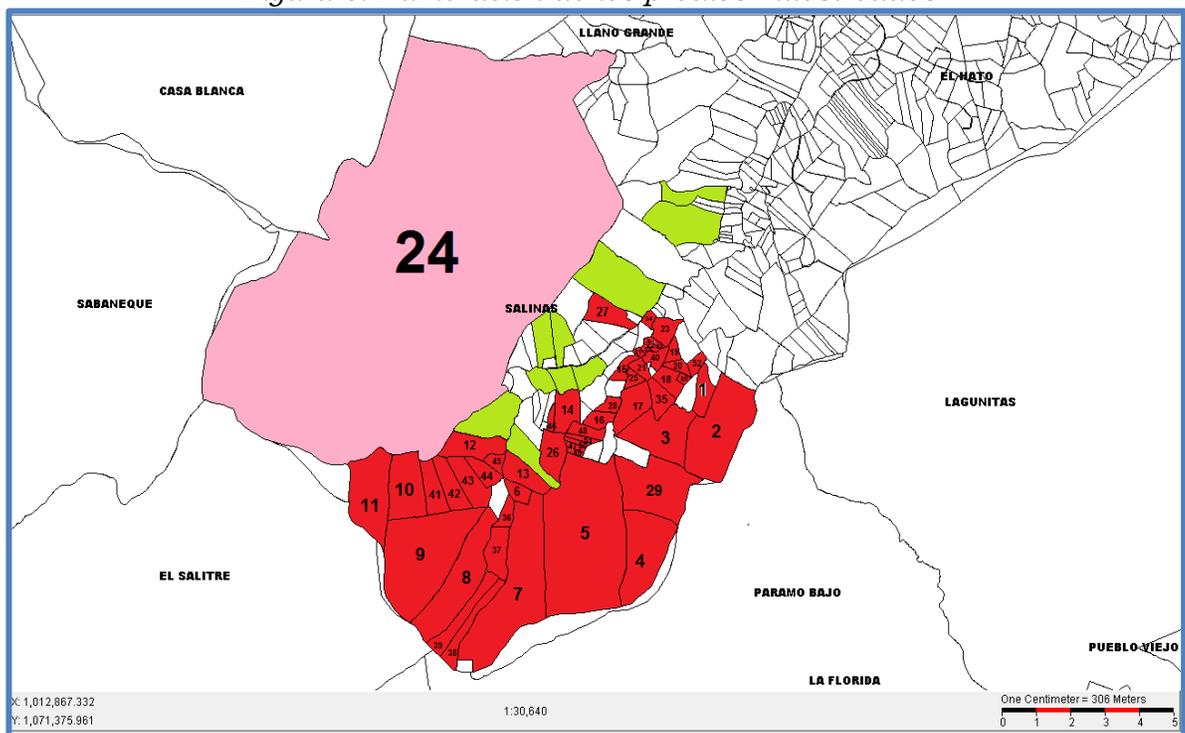
b) **Situación jurídica del predio:** Predio inscrito como baldío, predio inscrito como propiedad privada sin título originario traslativo de dominio y; predio inscrito como propiedad privada con título originario traslativo de dominio.

c) **Descripción del título traslativo de dominio por medio del cual el Estado se desprende de la propiedad del predio.**

d) **Uso actual del suelo:** Según EOT de Carmen de Carupa y POMCA de los ríos Ubaté y Suárez.

e) **Ubicación del predio:** coordenadas Magna-Sirgas-Bogotá. Cada predio fue identificado en el mapa catastral asignándoseles números arábigos del 1 al 52, de acuerdo al orden en que se encuentran en el cuadro 3.

*Figura 6. Numeración de los predios muestreados*



*Fuente: IGAC - CAR – Cundinamarca, editado por el Autor (2014)*

Para determinar las **consecuencias ambientales de las inscripciones de los predios bajo estudio, a título de propiedad privada**; se tomó como referente el predio No. 24, por ser el de mayor extensión y uno de los más antiguos en su inscripción (ver figura 6 y cuadro 3). A dicho predio se le realizó un análisis comparativo, tomando como referencia la información contenida en su ficha catastral, concerniente al estado ecosistémico del predio (inculto o cultivado) a la fecha de realizada la inscripción catastral, y el estado actual del predio en términos ecosistémicos, evaluado a partir de visitas de inspección ocular realizadas al área (ver Anexo Ñ. Registro fotográfico); lo anterior permitió establecer los recursos naturales afectados, las actividades u obras generadoras de la afectación ambiental; y si las actividades u obras generadoras de la afectación ambiental fueron realizadas antes de las inscripciones o después de éstas.

Determinado el daño ambiental, las actividades u obras generadoras del daño, las causas que incentivaron las actividades generadoras del daño y las acciones emprendidas por las entidades estatales para solucionar la problemática bajo estudio; a la luz de la legislación vigente se procedió a establecer las **responsabilidades ambientales, administrativas, fiscales, penales y disciplinarias, derivadas por la invasión u ocupación de la ZRF estudiada y su irregular registro inmobiliario y/o catastral como propiedad privada.**

Posteriormente se realizó un análisis de la normatividad vigente, con miras a establecer posibles soluciones para recuperar el dominio del Estado sobre los predios indebidamente inscritos como propiedad privada, y así facilitar su restauración y presentación ecosistémica; estudiando las siguientes alternativas: compra, procesos administrativos agrarios de

recuperación de baldíos indebidamente ocupados y, acciones contencioso-administrativas para anular los actos administrativos de inscripción.

Analizada la anterior información se procedió a establecer las conclusiones y las recomendaciones dirigidas a la CAR - Cundinamarca como Autoridad Ambiental responsable de la administración de la ZRF bajo estudio.

## 4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

### 4.1 INSTRUMENTOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS PARA LA RESTAURACIÓN Y PRESERVACIÓN DE LOS PÁRAMOS EN COLOMBIA

El Estado colombiano, está dotado de diferentes instrumentos judiciales y extrajudiciales para propender por la restauración y protección de los recursos naturales renovables y de los diferentes ecosistemas estratégicos que conforman el patrimonio natural del País.

El ecosistema paramuno ha sido objeto de especial protección normativa y judicial; sin embargo, los esfuerzos legislativos y judiciales por proteger dichos ecosistemas no se ven reflejados en el campo debido a la permisividad, negligencia y falta de compromiso por parte las diferentes entidades estatales encargadas de la administración, vigilancia y/o control de dichos ecosistemas.

En la historia de la legislación ambiental colombiana, se le ha dado diferentes connotaciones a las áreas de páramo con el fin de protegerlas, restaurarlas y preservarlas; entre ellas tenemos:

**4.1.1 Los páramos como áreas forestales protegidas y de especial importancia ecosistémica.** El artículo 7 del Decreto 877/1976 declaró como **áreas forestales protectoras**: “...c. *Todas las tierras, cuyo perfil de suelo, independientemente de sus condiciones climáticas y topográficas, presente características morfológicas, físicas o químicas que determinen su conservación bajo cobertura permanente;*... e. **Las áreas que se determinen como de influencia sobre cabeceras y nacimiento de los ríos y quebradas, sean estos permanentes o no**”; lo anterior incluye al

ecosistema paramuno cuya **importancia ecológica** radica en que ofrecen diversos servicios ambientales como lo es su biodiversidad única en el mundo, su hermosura paisajística, la *riqueza de sus suelos* y en particular su capacidad de fijar el carbono atmosférico al suelo; y, se podría decir que su principal función ecosistémica es la de *almacenamiento y regulación hídrica*, donde se dan procesos de recarga hídrica y nacimiento de ríos, quebradas y arroyos. Los nacimientos de los principales ríos de Colombia se originan en zonas de páramo.

La Ley 79/1986 en su artículo 1 (literal c) estableció como “**área forestal protectora**” para conservación y regulación del recurso hídrico “*Todos los bosques y la vegetación natural, existentes en el territorio nacional, que se encuentren sobre la cota de los tres mil (3.000) metros sobre el nivel del mar*”; haciendo directa alusión al ecosistema *páramo*. Sin embargo, esta norma fue declarada inexecutable mediante sentencia No. 156 del 05/11/1987 emitida por la Corte Suprema de Justicia, quien para la época tenía a su cargo la jurisdicción constitucional.

El artículo 1 (numeral 4) de la Ley 99/1993 establece que “*Las **zonas de páramos**, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto **de protección especial***”. Es decir, se establece que **los páramos son zonas de protección ambiental especial**.

El Decreto 3600/2007 en su artículo 4 (en concordancia con los arts. 15 y 35 de la Ley 388/1997), establece que los páramos son “**áreas de conservación y protección ambiental**” y “**áreas de especial importancia ecosistémica**” (numeral 1.4 *Ibidem*).

**4.1.2 Los páramos como espacio público y áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico.** El Decreto 1504/1998 establece que es “*deber del Estado velar por la protección de la integridad del **espacio público** y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular...*”, y en su artículo 5 establece que el “*espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios: ...1) Elementos constitutivos naturales: a) Áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas, tales como: cerros, montañas, colinas, volcanes y **nevados**; b) **Áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico**: conformado por: i) Elementos naturales, relacionados con corrientes de agua, tales como: cuencas y microcuencas, manantiales, ríos, quebradas, arroyos, playas fluviales, rondas hídricas, **zonas de manejo**, zonas de bajamar y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua, tales como mares, playas marinas, arenas y corales, ciénagas, lagos, lagunas, pantanos, humedales, rondas hídricas, **zonas de manejo y protección ambiental**”; y como arriba se dijo, los páramos son “**áreas de conservación y protección ambiental**” y “**áreas de especial importancia ecosistémica**” (Decreto 3600/2007, artículo 4 numeral 1.4).*

De lo arriba expuesto se infiere que en Colombia las zonas de páramo únicamente pueden destinarse al uso común determinado por el Estado; es decir, para la conservación y preservación de la biodiversidad y del sistema hídrico.

**4.1.3 Los páramos como áreas de interés público para la adquisición de tierras.** La Resolución No. 769/2002<sup>18</sup> expedida por el Min-Ambiente, en su artículo 2 establece que el “*Páramo*” es un “*Ecosistema de alta*

---

<sup>18</sup> Por la cual se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos.

montaña, ubicado entre el límite superior del bosque andino y, si se da el caso, con el límite inferior de los glaciares o nieves perpetuas, en el cual domina una vegetación herbácea y de pajonales, frecuentemente frailejones y pueden haber formaciones de bosques bajos y arbustivos y presentar humedales como los ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas. (...) Comprende tres franjas en orden ascendente: El subpáramo, el páramo propiamente dicho y el superpáramo”. Según el artículo 1 Ibídem se consideran páramos en el territorio nacional los que están “ubicados en la cordillera occidental a partir de aproximadamente los 3.300 m.s.n.m., en la cordillera central desde aproximadamente los 3.700 m.s.n.m., en la cordillera oriental desde aproximadamente los 3.000 m.s.n.m. y en las demás regiones del país aproximadamente a partir de los 3.300 m.s.n.m. Para tal efecto, se tendrá en cuenta las definiciones del artículo 2º de esta resolución”.

Los artículos 108 y 111 de la Ley 99/1993 (modificado por el artículo 210 de la Ley 1450/2011), facultan a las CAR, los departamentos y municipios a adquirir mediante compra predios de propiedad privada inmersos en las áreas de importancia ecosistémica para preservación del recurso hídrico, mediante el procedimiento contenido en el Decreto 953/2013.

El artículo 8 Ibídem le da a los páramos en Colombia la categoría de “**áreas de interés público**” y establece que las “autoridades ambientales incluirán en sus planes de acción trianual, además de las estrategias, programas, proyectos y acciones enfocadas a la protección, conservación, manejo sostenible y restauración de los **páramos** del área de su jurisdicción, las actividades a desarrollar con los departamentos y municipios para dar cumplimiento a lo establecido en el **artículo 111 de la Ley 99 de 1993**, sobre adquisición de áreas de interés para acueductos

municipales y distritales y en el artículo 16 de la Ley 373 de 1997, sobre la adquisición con carácter prioritario de las zonas de **páramos**, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos de acuíferos y de estrellas fluviales, por las entidades ambientales de la jurisdicción correspondiente.”

**4.1.4 Los páramos como ecosistemas estratégicos.** El Decreto 2372/2010 estableció: “Artículo 29. **Ecosistemas estratégicos.** Las zonas de **páramos**, **subpáramos**, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica gozan de protección especial, por lo que las autoridades ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo, las que podrán incluir su designación como áreas protegidas bajo alguna de las categorías de manejo previstas en el presente decreto”.

**4.1.5 Los páramos como zonas excluidas de actividades mineras y agropecuarias.** La Ley 1382/2010, en su artículo 3 estableció que el artículo 34 de la Ley 685/2001 quedaría así: “No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente. Las zonas de exclusión mencionadas serán las que han sido constituidas y las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora y demás zonas de reserva forestal, **ecosistemas de páramo** y los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar”.

Sin embargo, la Corte Constitucional mediante sentencia C-366/2011 declaró *inexequible* la Ley 1382/2010, difiriendo los efectos de la sentencia

a dos (2) años; pero, la Ley 1450/2012 retoma la citada prohibición en su artículo 202 que establece: “**Parágrafo 1°.** *En los ecosistemas de páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos. Para tales efectos se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada”.*

El parágrafo 2° del artículo 1° de la Resolución No. 937/2011, expedida por el MAVDT, expresa: “**Los ecosistemas de páramo que hayan sido declarados en alguna categoría de área protegida mantendrán dicha condición. No obstante, bajo ninguna circunstancia, se podrán autorizar actividades mineras o cualquier otra que resulte incompatible con estos ecosistemas**”.

**4.1.6 Los páramos como bienes de uso público inadjudicables, imprescriptibles e inalienables.** El artículo 63 constitucional determinó que los **bienes de uso público** y los parques naturales son **inalienables, imprescriptibles e inembargables**; el artículo 79 constitucional establece que es deber del Estado “*proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las **áreas de especial importancia ecológica***”; y el artículo 82 estableció como deber del Estado “*velar por la protección de la integridad del **espacio público** y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular*”. Lo anterior es aplicable a los páramos como áreas protegidas de uso público y de especial importancia ecosistémica.

De conformidad con el artículo 9 del Decreto 2664/1994, son **baldíos inadjudicables**: “;...d) *Los que tuvieren la calidad de inadjudicables,*

conforme a la ley, **o que constituyan reserva territorial del Estado**"; tal es el caso de las áreas de páramos.

## **4.2 RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LA VIGILANCIA Y PROTECCIÓN DE LAS ÁREAS DE PÁRAMO**

Los páramos por ser *áreas forestales protegidas* (literales *c* y *d* del artículo 7 del Decreto 877/1976), *áreas de especial importancia ecosistémica* (numeral 4 artículo 1 de la Ley 99/1993 y, artículo 4 del Decreto 3600/2007), *espacio público para la conservación y preservación del sistema hídrico* (art. 5 Decreto 1504/1998), *ecosistemas estratégicos* (art. 29 Decreto 2372/2010); *bienes de uso público inadjudicables, imprescriptibles e inalienables* (Artículos 63, 79 y 82 Constitucionales); son objeto de especial protección por parte del Estado.

Por lo anterior, a cada una de las entidades que componen el SINA<sup>19</sup> y a los entes de control (Ministerio Público y Contraloría), se les ha dotado de herramientas jurídicas y administrativas tendientes a cumplir con el deber constitucional de proteger, restaurar y/o preservar los ecosistemas paramunos, como a continuación se explica.

**4.2.1 Responsabilidad del MADT en la vigilancia y protección de los páramos.** La Ley 99/1993, establece como deberes del Ministerio de Ambiente:

**“ARTÍCULO 2o. CREACIÓN Y OBJETIVOS DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. ...**

(...)

---

<sup>19</sup> Sistema Nacional Ambiental creado por la Ley 99/1993.

Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA, que en esta Ley se organiza, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, **en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación**".

(...)

**ARTÍCULO 5o.** FUNCIONES DEL MINISTERIO. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

(...)

2) Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de **impedir, reprimir, eliminar** o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural;

(...)

16) Ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales, la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables y ordenar la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar;

(...)

19) Administrar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, **velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;**

(...)

36) Ejercer sobre ellas [las CAR] la debida inspección y vigilancia;...".  
(Resaltados del autor).

Según la ley 99/1993, es deber del MADT “**velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la Nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica**”, como es el caso de los páramos. Esta función lleva explícito el deber de prevenir, impedir, reprimir, sancionar y/o denunciar ante las Autoridades competentes la invasión, ocupación, enajenación y adjudicación ilegal de las áreas de páramo; impedir, prevenir, reprimir y denunciar el irregular registro inmobiliario y/o catastral de dichas áreas a personas particulares; y, velar por que éstas permanezcan bajo el dominio de la Nación.

**4.2.2 Responsabilidad de las CAR en la vigilancia y protección de los páramos.** En cuanto a la obligación de las CAR de conservar y proteger las áreas de páramo, la Ley 99/1993 establece:

*“ARTÍCULO 31. FUNCIONES. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:*

*(...)*

*2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;*

*(...)*

*16) Reservar, alinderrar, administrar, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, **las reservas forestales y parques naturales de carácter regional**, y reglamentar su uso y funcionamiento. **Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.***

*17) **Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a***

**las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados;**

(...)

*27) Adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales en las entidades de derecho público y adelantar ante el juez competente la expropiación de bienes, una vez surtida la etapa de negociación directa, cuando ello sea necesario para el cumplimiento de sus funciones o para la ejecución de obras o proyectos requeridos para el cumplimiento de las mismas, e imponer las servidumbres a que haya lugar, conforme a la ley”.*

Según la citada normatividad, es deber de las CAR, dentro de sus respectivas jurisdicciones, “Reservar, alindar, administrar, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción”; como es el caso de los páramos. Esta función lleva explícito el deber de prevenir, impedir, reprimir, sancionar y/o denunciar ante las Autoridades competentes la invasión, ocupación, enajenación y adjudicación ilegal de las áreas de páramo; impedir, prevenir, reprimir y denunciar el irregular registro inmobiliario y/o catastral de dichas áreas a personas particulares; y, velar por que éstas permanezcan bajo el dominio de la Nación.

**4.2.3 Responsabilidad de las Gobernaciones en la vigilancia y protección los páramos.** Según el Artículo 64 de la Ley 99/1993, son funciones de las Gobernaciones:

“1. Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables;

2. Expedir, con sujeción a las normas superiores, las disposiciones departamentales especiales relacionadas con el medio ambiente;

3. Dar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito departamental, en la ejecución de programas y proyectos y en las **tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables**;

4. Ejercer, en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental -SINA- y 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 a un ambiente sano**;

(...)

7. Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del departamento con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables”.

Como se desprende de la normatividad citada, es función de las Gobernaciones ejercer, coordinar y dirigir actividades de control y vigilancia “**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 a un ambiente sano; y “la movilización procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables”**, con sujeción a la distribución legal de competencias y con asesoría de las CAR.

Lo anterior lleva explícito el deber de las Gobernaciones de prevenir, impedir y denunciar ante las Autoridades competentes la invasión, ocupación, enajenación y adjudicación ilegal de las áreas de páramo; impedir, prevenir y denunciar el irregular registro inmobiliario y/o catastral de dichas áreas a personas particulares; y, velar por que dichas áreas permanezcan bajo el dominio de la Nación.

**4.2.4 Responsabilidad de los Municipios en la vigilancia y protección de los páramos.** Según el Artículo 65 de la Ley 99/1993, son funciones de los municipios:

*“1. Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes, programas y proyectos ambientales municipales articulados a los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales;*

*2. Dictar con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores las normas necesarias para el **control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio;***

*3. Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y*

*aprobados a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental de que trata la presente ley;*

*4. Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental;*

*5. Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarios para la **conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables**;*

*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 permanentes 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;*

8. Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de **ordenamiento territorial del municipio** y las regulaciones sobre usos del suelo;...”

Además de las anteriores, es función y responsabilidad de los municipios incluir dentro de sus planes de ordenamiento territorial, los páramos de sus respectivas jurisdicciones, como “**Áreas de conservación y protección ambiental**” de conformidad con los artículos 15 y 35 de la Ley 388/1997 y artículo 4 (numeral 1.4) del Decreto 3600/2007.

Lo anterior lleva explícito el deber de los municipios de prevenir, impedir, reprimir y denunciar ante las autoridades competentes la invasión, ocupación, enajenación y adjudicación ilegal de las áreas de páramo; impedir, prevenir y denunciar el irregular registro inmobiliario y/o catastral de dichas áreas a personas particulares; y, velar por que esos ecosistemas permanezcan bajo el dominio exclusivo de la Nación.

**4.2.5 Responsabilidad del Ministerio Público en la protección de los páramos.** De conformidad con la Constitución Política, el “*Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la **protección del interés público** y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas*” (art. 118); el “*Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público*” (art. 275); el Ministerio Público es un órgano de control (art. 117). Según el artículo 277 Constitucional, el Procurador General de la Nación, por sí o por medio de

sus delegados y agentes, con respecto a la conservación de las áreas protegidas y ecosistemas de especial importancia ecosistémica, tendrá las siguientes funciones:

*“1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.*

*(...)*

*3. Defender los intereses de la sociedad.*

*4. **Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.***

*5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.*

*6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley.*

*7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del **patrimonio público**, o de los derechos y garantías fundamentales. (...)*”

**4.2.6 Responsabilidad de la Contraloría General de la República en la protección de los páramos.** De conformidad con el Artículo 119 Constitucional “*La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración*”.

De conformidad con la Ley 610/2000 el “*proceso de **responsabilidad fiscal** es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al **patrimonio del Estado**” (Art. 1); como lo es el caso de los ecosistemas paramunos.*

La **Gestión Fiscal** es “el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los **bienes públicos**, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y **valoración de los costos ambientales**” (Art. 3 Ibídem).

Se entiende por “**daño patrimonial al Estado** la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los **bienes o recursos públicos del Estado**, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente detrimento al patrimonio público” (Art. 6 Ib.).

Las áreas protegidas, como es el caso del ecosistema **páramo**, son patrimonio público y natural del Estado; su enajenación ilegal acarrea la *responsabilidad fiscal* de los funcionarios públicos que por incuria o deliberadamente hayan permitido o patrocinado el despojo masivo al Estado, de predios inmersos en dichas áreas protegidas; de igual manera, el pasivo por daños ambientales ocasionados en las áreas protegidas, es

susceptible de juicio fiscal contra “los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado” que por acción u omisión y en forma dolosa o culposa hayan provocado directamente deterioro al ecosistema páramo. Por lo anteriormente expuesto, la CGR debe velar por la real protección de los Páramos, e iniciar los respectivos juicios fiscales por la invasión u ocupación irregular de dichas áreas y por la inscripción ilegal de las tierras invadidas u ocupadas.

**4.2.7 Responsabilidad de la Fiscalía General de la Nación en la vigilancia y protección de los páramos.** De conformidad con la Ley 599/2000 (Código Penal) la “conducta punible puede ser realizada por acción o por omisión. Quien tuviere el deber jurídico de impedir un resultado perteneciente a una descripción típica y no lo llevara a cabo, estando en posibilidad de hacerlo, quedará sujeto a la pena contemplada en la respectiva norma penal. A tal efecto, **se requiere que el agente tenga a su cargo la protección en concreto del bien jurídico protegido,...**” (Art. 25). De conformidad con lo anterior, los servidores públicos que tienen como función la vigilancia, control y protección de áreas protegidas, y que hayan permitido su ocupación y enajenación ilegal, tienen responsabilidad penal en dichas conductas punibles.

El artículo 328 *Ibíd*em tipifica como conducta punible el “**Ilícito Aprovechamiento De Los Recursos Naturales Renovables**” y expresa que “El que con incumplimiento de la normatividad existente introduzca, explote, transporte, trafique, comercie, aproveche o se beneficie de los especímenes, productos o partes de los recursos fáunicos, forestales, florísticos, hidrobiológicos de especie amenazada o en vía de extinción o de los recursos genéticos, incurrirá en prisión...”. De igual manera, el Artículo 331 *Ibíd*em, tipifica como delito los “**Daños En Los Recursos Naturales**”,

así: “El que con incumplimiento de la normatividad existente destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe los recursos naturales a que se refiere este título, causándoles una grave afectación o a los que estén asociados con éstos o se afecten **áreas especialmente protegidas** incurrirá en prisión...”. Y el Artículo 337 Ib., establece:

**“Invasión De Áreas De Especial Importancia Ecológica. El que invada reserva forestal, resguardos o reservas indígenas, terrenos de propiedad colectiva de las comunidades negras, parque regional, área o ecosistema de interés estratégico o área protegida, definidos en la ley o reglamento, incurrirá en prisión...**

*La pena señalada en este artículo se aumentará hasta en una tercera parte cuando como consecuencia de la invasión, **se afecten gravemente los componentes naturales que sirvieron de base para efectuar la calificación del territorio correspondiente,...*** (Negritas fuera de texto).

Los componentes naturales más importantes del ecosistema páramo son su vegetación y el suelo, los cuales tienen características especialmente particulares que hacen que el páramo cumpla con su función de regulación hídrica y climática; sin dichos componentes sería imposible que dicho ecosistema cumpla con sus funciones ecosistémicas. La ocupación ilegal de áreas protegidas, como es el caso de los páramos, para el cambio de uso del suelo con actividades agropecuarias, mineras y construcción de infraestructuras; lleva implícito el aprovechamiento ilegal de recursos naturales renovables como la vegetación paramuna que es totalmente eliminada en las áreas intervenidas; y la remoción del suelo paramuno, ya sea por arado, explanación u otra actividad; cambiando sus características físicas (estructura, textura, porosidad, etc.) y químicas; lo cual afecta **“gravemente los componentes naturales que sirvieron de base para**

**efectuar la calificación”** del páramo como área de importancia ecosistémica o área protegida.

### 4.3 ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN INMOBILIARIA Y CATASTRAL DE LOS PREDIOS BAJO ESTUDIO

El siguiente cuadro muestra la situación de los predios muestreados:

*Cuadro 3. Situación inmobiliaria de los predios muestreados*

No.	Identificación Del Predio		Fecha Apertura del Registro	Calidad del Registro	Descripción del T.O.T.D.E.	Documento con el que se inició la tradición del predio	Área calculada en plano (Ha.)	Área inscrita (Ha.)
	Código Catastral	No. Matrícula Inmobiliaria						
1	25I54000K0020018	I72-39740	21/04/1992	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Compra-venta # 510 del 24/09/1957, Not. 1 Ubaté	9,50	
2	25I54000K0020019	I72-35470	14/04/1994	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Compra-venta # 458 del 29/09/1942, Not. 2 Ubaté		36,00
3	25I54000K0020020	I72-8959	19/05/1980	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Compra-venta # 08 del 10/09/01/1949, Not. 1 Ubaté		18,50
4	25I54000K0020022	Sin R.I	Sin R.I	Sin R.I	Sin T.O.T.D.E.	Sin R.I	24,00	
5	25I54000K0020023	I72-7174	23/06/1979	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Donación # 1075 del 24/11/1954, Not. 1 Zizaquirá		50,00
6	25I54000K0020024	I72-13309	09/02/1983	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Compra-venta # 328 del 20/04/1947, Not. 1 Ubaté		3,20
7	25I54000K0020025	Sin R.I	Sin R.I	Sin R.I	Sin T.O.T.D.E.	Sin R.I	26,50	
8	25I54000K0020028	I72-41030	12/09/1994	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Adj. Divis. material # 163 del 13/08/1964, Not. 1 Simijaca		22,20
9	25I54000K0020029	I72-19982	11/09/1985	F.T.	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Venta gananc. Derechos y acciones # 736 del 22/12/1958, Not. 1 Ubaté		51,70
10	25I54000K0020030	I72-32979	11/03/1991	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Adjudicación sucesión # 1096 del 28/12/1990, Not. 2 Ubaté	14,20	
11	25I54000K0020031	Sin R.I	Sin R.I	Sin R.I	Sin T.O.T.D.E.	Sin R.I	15,50	
12	25I54000K0020032	I72-32982	11/03/1991	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Adjudicación sucesión # 1096 del 28/12/1990, Not. 2 Ubaté	12,40	
13	25I54000K0020035	I72-14528	05/01/1983	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Compra-venta # 238 del 26/03/1954, Not. 2 Ubaté		16,40
14	25I54000K0020038	I72-20220	10/10/1985	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Adj. Divis. # 241 del 27/03/1954, Not. 2 Ubaté	9,50	0,80
15	25I54000K0020051	I72-1515	01/03/1985	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Compra-venta # 447 del 13/08/1946, Not. 1 Ubaté	7,00	2,50
16	25I54000K0020057	I72-13049	14/05/1986	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Compra-venta # 309 del 10/05/1960, Not. 1 Ubaté		3,70
17	25I54000K0020058	I72-10338	15/03/1986	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Compra-venta # 99 del 30/04/1971, Not. 2 Ubaté	18,00	
18	25I54000K0020059	I72-15067	25/04/1983	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Compra-venta # 45 del 14/02/1983, Not. 2 Ubaté		6,00
19	25I54000K0020062	I72-57867	22/03/2002	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Compra-venta # 377 del 23/06/1973, Not. 1 Ubaté		2,56
20	25I54000K0020063	I72-55909	10/04/2001	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Adjudicación - sucesión # 206 del 10/03/04/2001, Not. 1 Ubaté		2,00
21	25I54000K0020065	I72-21275	03/04/1986	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Compra-venta # 125 del 07/02/1961, Not. 1 Ubaté		4,00
22	25I54000K0020066	I72-10351	30/01/1981	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Compra-venta # 151 del 10/03/1942, Not. 2 Ubaté	2,20	0,70
23	25I54000K0020067	I72-27940	29/12/1988	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Compra-venta # 835 del 07/12/1988, Not. 2 Ubaté	8,60	4,70
24	25I54000K0020070	I72-9008	19/10/1985	F.T.	Sin T.O.T.D.E.	Sent. Sucesión del 21/04/1944, Juzg. Civil Circ. Ubaté		857,00
25	25I54000K0020715	I72-22393	19/09/1986	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Compra-venta # 539 del 23/09/1947, Not. 1 Ubaté	3,00	2,00
26	25I54000K0020719	I72-37335	03/03/1993	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Compra-venta # 1161 del 21/12/1992, Not. 2 Ubaté		8,00
27	25I54000K0020753	I72-55907	10/04/2001	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Adjudicación - sucesión # 206 del 10/03/04/2001, Not. 1 Ubaté	7,80	1,50
28	25I54000K0020754	I72-23455	03/03/1987	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Compra-venta # 201 del 15/05/1973, Not. 2 Ubaté		4,00
29	25I54000K0020786	Sin R.I	Sin R.I	Sin R.I	Sin T.O.T.D.E.	Sin R.I	24,00	
30	25I54000K0020837	I72-29660	15/09/1989	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Sent. Sucesión del 10/02/09/1958, Juzg. Civil Circ. Ubaté		1,28
31	25I54000K0020872	I72-10350	30/01/1981	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Compra-venta # 151 del 10/03/1942, Not. 2 Ubaté		0,75
32	25I54000K0020873	I72-10353	30/01/1981	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Compra-venta # 151 del 10/03/1942, Not. 2 Ubaté		0,75
33	25I54000K0020874	I72-10352	30/01/1981	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Compra-venta # 151 del 10/03/1942, Not. 2 Ubaté		0,75
34	25I54000K0020876	I72-7579	28/08/1979	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Compra-venta # 46 del 15/02/1952, Not. 1 Ubaté		1,50
35	25I54000K0020930	I72-14710	14/02/1983	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Compra-venta # 762 del 13/12/1982, Not. 2 Ubaté		6,00
36	25I54000K0020962	I72-20158	30/09/1985	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Sent. Sucesión del 28/05/1985, Juzg. Civil Circ. Ubaté		3,00
37	25I54000K0020963	I72-20159	30/09/1985	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Sent. Sucesión del 28/05/1985, Juzg. Civil Circ. Ubaté		
38	25I54000K0020964	I72-20157	30/09/1985	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Sent. Sucesión del 28/05/1985, Juzg. Civil Circ. Ubaté		
39	25I54000K0020965	I72-20156	30/09/1985	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Sent. Sucesión del 28/05/1985, Juzg. Civil Circ. Ubaté		5,00
40	25I54000K0020966	I72-23235	26/01/1987	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Compra-venta # 684 del 11/11/1986, Not. 2 Ubaté	2,70	1,87
41	25I54000K0021037	I72-32975	11/03/1991	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Adjudicación sucesión # 1096 del 28/12/1990, Not. 2 Ubaté	10,00	
42	25I54000K0021038	I72-32988	12/03/1991	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Adjudicación sucesión # 1096 del 28/12/1990, Not. 2 Ubaté		10,00
43	25I54000K0021039	I72-32986	11/03/1991	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Adjudicación sucesión # 1096 del 28/12/1990, Not. 2 Ubaté	11,00	
44	25I54000K0021040	I72-32977	11/03/1991	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Adjudicación sucesión # 1096 del 28/12/1990, Not. 2 Ubaté	5,00	
45	25I54000K0021041	I72-32984	11/03/1991	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Adjudicación sucesión # 1096 del 28/12/1990, Not. 2 Ubaté	3,00	
46	25I54000K0021136	I72-41389	15/11/1994	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Compra-venta # 860 del 27/10/1994, Not. 1 Ubaté		1,28
47	25I54000K0021272	I72-51249	29/04/1999	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. # 106 Adj. liquid. comunidad # 1592 del 14/12/1998, Not. 2 Ubaté		0,82
48	25I54000K0021271	I72-51240	28/04/1999	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. # 106 Adj. liquid. comunidad # 1592 del 14/12/1998, Not. 2 Ubaté	5,00	3,30
49	25I54000K0021273	I72-51250	29/04/1999	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. # 106 Adj. liquid. comunidad # 1592 del 14/12/1998, Not. 2 Ubaté	1,80	0,82
50	25I54000K0021274	I72-51248	29/04/1999	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. # 106 Adj. liquid. comunidad # 1592 del 14/12/1998, Not. 2 Ubaté	1,90	0,83
51	25I54000K0021275	I72-51247	29/04/1999	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. # 106 Adj. liquid. comunidad # 1592 del 14/12/1998, Not. 2 Ubaté	2,00	0,82
52	25I54000K0021375	I72-55910	10/04/2001	P.P	Sin T.O.T.D.E.	Esc. Adjudicación - sucesión # 206 del 10/03/04/2001, Not. 1 Ubaté	3,50	2,00
<b>Subtotal</b>							<b>216,26</b>	<b>1127,94</b>
<b>ÁREA TOTAL</b>							<b>1344,19</b>	

Fuente: Autor, 2014

**Nota.** Para la lectura del cuadro 3: P.P. es *propiedad privada*; T.O.T.D.E. es *título originario traslativo de dominio expedido por el Estado*; Esc., es *escritura*; Adj. es *adjudicación*; Sent. es *sentencia*; Divis. es *división*; Gananc. es *gananciales*.

En el siguiente cuadro se resume la situación jurídica de los predios muestreados:

*Cuadro 4. Resumen situación jurídica de los predios muestreados*

<b>Predios Nos.</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>Situación inmobiliaria</b>
1 al 3; 5, 6; 8 al 10; 12 al 28 y, 30 al 52 del cuadro 3	46	88,46	Inscritos como <i>propiedad privada sin existir títulos originarios traslativos de dominio</i> por medio del cual el Estado hubiese cedido la propiedad de los baldíos (ver anexo 1).
9 y 24 del cuadro 3	2	3,85	Inscritos como <i>falsa tradición sin existir títulos originarios traslativos de dominio</i> por medio del cual el Estado hubiese cedido la propiedad de los baldíos (ver anexo 2).
4, 7, 11 y 29 del cuadro 3	4	7,69	No tienen inscripción inmobiliaria pero si están inscritos catastralmente como <i>propiedad privada</i> .
<b>TOTALES</b>	<b>52</b>	<b>100,00</b>	

*Fuente: Autor, 2014*

Analizados los actos que dieron origen a la apertura de las inscripciones inmobiliarias, se puede observar que en ninguno existe intervención del Estado, como se muestra en el siguiente cuadro.

*Cuadro 5. Actos que originaron la apertura de las inscripciones inmobiliarias*

<b>ACTOS</b>	<b>Total predios</b>	<b>%</b>
Escritura de compra-venta entre particulares	23	44,23
Escritura de donación entre particulares	1	1,92
Escritura de adjudicación en sucesión	10	19,23
Escritura adjudicación división material	2	3,85
Sentencia de sucesión	6	11,54
Escritura venta gananciales derechos y acciones	1	1,92
Escritura en adjudicación de comunidad	5	9,62
Predios sin inscripción inmobiliaria	4	7,69
<b>TOTALES</b>	<b>52</b>	<b>100,00</b>

*Fuente: Autor, 2014*

La SNR, con respecto a la situación jurídica de los predios inmersos en la ZRF - Páramo de Guargua y Laguna Verde, expidió el oficio SNR-2013-EE 035662 del 30/12/2013 (ver Anexo D), donde admite que por medio de “*la circular 039 de 7 de julio de 1981*” ratificada por la “*instrucción administrativa 11 de 1989*”, **estableció un procedimiento ilegal** a través del cual facultó a las ORIP del País para adjudicar predios baldíos, incluyendo los inmersos en la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde, **sin existir títulos originarios traslaticios de dominio por los cuales el Estado hubiese cedido la propiedad de dichos predios**; pero que en el año de 1994 dicha entidad cayó en cuenta que lo anterior era ilegal “*., razón por la que se expidió la instrucción administrativa 15 de 28 de abril de 1994*”; en la que la SNR prohíbe a las ORIP continuar inscribiendo baldíos de la Nación hasta tanto se expida el correspondiente título por medio del cual el Estado ceda la propiedad del predio y que sin dicho título no es viable la inscripción.

En cuanto a la inscripción de los predios inmersos en la ZRFP y DMI bajo estudio, a título de propiedad privada, dice la SNR en el oficio SNR-2013-EE 035662: “***actualmente podemos encontrar esta clase de folios abiertos en aquella época, frente a estos folios, el procedimiento a seguir es corregir la naturaleza jurídica de las anotaciones..., toda vez que la mayoría están inscritos como si fuera pleno dominio, y pasarlas a falsa tradición...***”. Del oficio SNR-2013-EE 035662, se concluye:

a) Que la SNR mediante “*la circular 039 de 7 de julio de 1981*” ratificada por la “*instrucción administrativa 11 de 1989*”, ordenó a las ORIP del País inscribir a título de terceros los predios baldíos donde se encontraran adheridas “*mejoras*” (edificaciones y construcciones), para ello únicamente se necesitaba declaración del interesado elevada a escritura pública o dos

declaraciones extrajuicio, donde se identificara el predio baldío y se describieran las mejoras adheridas al predio.

Con respecto al anterior punto es del caso precisar que una cosa es el registro de mejoras (edificaciones) sobre predio baldío, y otra cosa muy diferente es la inscripción como propiedad privada del predio baldío donde está adherida la mejora; una cosa es ser el propietario de la mejora adherida al predio baldío, y otra cosa es ser propietario del predio baldío.

En el artículo 76 (numeral 21) de la Constitución de 1936 (vigente para la época de algunas inscripciones) se le asignaba al Congreso de la República la facultad de "**dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías**"; la SNR, a través de "la circular 039 de 7 de julio de 1981" y la "instrucción administrativa 11 de 1989", se atribuyó funciones dadas al Congreso de la República, pues mediante esos actos administrativos legisló acerca del procedimiento para adjudicar predios baldíos, y colocó en cabeza de los Registradores de Instrumentos Públicos la facultad de adjudicar predios baldíos donde estuvieran adheridas mejoras, contradiciendo además, la Ley 135/1961, vigente para la época de algunas inscripciones.

En el caso bajo examen podemos apreciar que lo que se inscribió como propiedad privada no fueron construcciones o edificaciones (mejoras) adheridas a los predios baldíos bajo estudio; sino, que lo inscrito como propiedad privada fueron grandes extensiones de ecosistema paramuno inculto, lo cual es totalmente ilegal.

b) La SNR mediante "instrucción administrativa 15 de 28 de abril de 1994" prohibió que las ORIP continuaran inscribiendo los predios baldíos a título

de persona diferente a la Nación; hasta tanto no se expidiera el acto administrativo por medio del cual se **adjudicara** el predio: “*Previo a ello no procede registro del instrumento público que contenga la declaración de mejoras, pues ellas por sí solas no son modo adquisitivo del derecho de dominio, sólo son actos que hacen parte de la explotación económica necesaria para que se considere ocupado el bien y pueda ser posteriormente adjudicado*”<sup>20</sup>.

Pero, para esa época el daño estaba consumado y muchos predios baldíos quedaron inscritos a título de personas diferentes a la Nación; como es el caso de la ZRF bajo estudio.

**4.3.1 Ilegalidad en la inscripción de los predios baldíos muestreados, como propiedad privada.** Como arriba se dijo, los páramos en Colombia son bienes de uso público *inadjudicables, inalienables e imprescriptibles*. Para demostrar la propiedad (también llamada dominio) sobre determinada extensión de la ZRF bajo estudio, **la tradición del predio debe haber iniciado con un título traslativo de dominio por medio del cual el Estado se haya desprendido de la propiedad del predio** (verbigracia, título otorgado por la Corona Española, INDERENA, INCORA, INCODER, u otra entidad facultada para ello). Para comprender mejor el tema, es necesario conocer la evolución jurídica del régimen de propiedad de predios rurales en Colombia; teniendo en cuenta que según el acápite “**fecha de apertura del registro**” del cuadro 3, los predios fueron inscritos inmobiliariamente durante el periodo comprendido entre el 27 de junio de 1979 y el 22 de marzo de 2002, estando vigente el Decreto 1250/1970 (*Estatuto de Registro Inmobiliario*); 33 de los predios fueron inscritos bajo la Constitución de 1886 y 15 bajo la Constitución de 1991; y

---

<sup>20</sup> SNR. Oficio SNR-2013-EE 035662 del 30/12/2013 (ver Anexo D)

que 35 predios fueron inscritos bajo la Ley de Reforma Agraria 135/1961 y 13 bajo la Ley de reforma Agraria 160/1994 (ver cuadro 3).

La Constitución de 1886 establecía expresamente en su artículo 202-2, que corresponde al artículo 199 de la reforma de 1936, la propiedad de la Nación sobre los terrenos baldíos, al prescribir: "*Pertenecen a la República de Colombia... 2 Los **baldíos**, minas y salinas que pertenecen a los estados cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización*"<sup>21</sup>.

La Ley 48/1882 prescribe: "*Artículo 3. Las tierras baldías se reputan bienes de uso público, y **su propiedad no se prescribe contra la Nación**, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2519 del Código Civil*"; la Ley 110/1912 establece: "*Artículo 61. **El dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción***".

La Ley 200/1936 y su Decreto Reglamentario 59/1938, establecen que para los predios ocupados con anterioridad a dichas normas, únicamente acreditan **propiedad privada** el "título originario expedido por el Estado" y "los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la presente ley, en que consten tradiciones de dominio" (Art. 3 Ley 200/1936) por un lapso de tiempo no menor de 20 años (Art. 16 Dto. 59/1938), lo cual "**no es aplicable respecto de terrenos que no sean adjudicables, estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público**" (Art. 3 Ley 200/1936), como es el caso de la ZRF bajo estudio. Es de anotar, que constituye título originario expedido por el Estado todo acto administrativo o civil legalmente realizado y traducido en un documento auténtico "**por**

---

<sup>21</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-595/1995

**medio del cual el Estado se haya desprendido del dominio de determinada extensión territorial”** (Artículo 13, Decreto 59/1938).

El Código Civil, sancionado el 26/05/1873 y adoptado mediante Ley 57/1887, estableció que los **predios baldíos** son de propiedad de la Nación y por tanto son **bienes de uso público** (Art. 674 y 675 C. Civil) **imprescriptibles** (Art. 2519 Ibídem); es decir, no se pueden adquirir por ocupación (Art. 685 Ib.); no se puede construir en ellos sin permiso de autoridad competente (Art. 679 Ib.); solamente se adquiere su propiedad (dominio) por medio de un título traslativo de dominio debidamente otorgado por el Estado (Arts. 742 y 745 Ib.).

La Ley 160/1994 en su artículo 48 estableció que “1. ... A partir de la vigencia de la presente Ley, para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, **se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado** que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria. Lo dispuesto en el inciso anterior sobre prueba de la propiedad privada por medio de títulos debidamente inscritos con anterioridad a la presente Ley, **no es aplicable respecto de terrenos no adjudicables, o que estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público**”, como es el caso de los Páramos; y el artículo 65 Ibídem establece que “los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado” y que los “**ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa**”.

De conformidad con el Art. 3 del Decreto 2664/1994 (reglamentario de Ley 160/1994), la única manera de adquirir la “*propiedad de los terrenos baldíos **adjudicables***” es “*mediante título traslativo de dominio expedido por el INCORA*” (hoy INCODER); y expresamente se advierte que “***La ocupación de tierras baldías no constituye título ni modo para obtener el dominio, quienes las ocupen no tienen la calidad de poseedores, conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Instituto sólo existe una mera expectativa***”; es decir, se mantiene el precepto jurídico del Artículo 2519 del Código Civil.

La honorable Corte Constitucional en sentencia C-595/1995, en cuanto a la naturaleza jurídica de los predios baldíos, estableció:

**“c. Propiedad de los baldíos.**

*La Constitución de 1886 establecía expresamente en su artículo 202-2, que corresponde al artículo 199 de la reforma de 1936, la propiedad de la Nación sobre los terrenos baldíos, al prescribir: "Pertencen a la República de Colombia... 2 Los baldíos, minas y salinas que pertenecen a los estados cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización.*

*De otra parte, en el artículo 76-21 se le asignaba al Congreso de la República, la facultad de "dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías.*

*En la Constitución de 1991 el contenido del artículo 76-21 de la Carta de 1886 no sufrió variación alguna, quedando su texto redactado en idénticos términos en el numeral 18 del artículo 150; no acontece lo mismo con el artículo 202-2,*

*pero ello no significa que la pertenencia de los baldíos en favor de la Nación haya desaparecido, como se verá en seguida.*

*En efecto, el artículo 102 del Ordenamiento Superior al prescribir que: "El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación" está consagrando no sólo el llamado "dominio eminente", que como es sabido, se encuentra íntimamente ligado al concepto de soberanía, en razón de que el Estado sólo ejerce sobre el territorio un poder supremo, pues "no es titular del territorio en el sentido de ser 'dueño de él, sino en el sentido de ejercer soberanía sobre él, sino también a la propiedad o dominio que ejerce la Nación sobre los bienes públicos que de él forman parte.*

*Los bienes del Estado pueden ser: de dominio público o de dominio privado. Los bienes de dominio público se caracterizan por que su uso es público o están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales; los de dominio privado se equiparan a los de los particulares. Sólo la ley puede determinar cuáles bienes son de dominio público y cuáles de dominio privado.*

*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 674 del Código Civil "Se llaman bienes de la Unión aquellos 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.*

*El artículo 675 del mismo Código, se refiere a los baldíos y es así como prescribe: "Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño."*

*La jurisprudencia y la doctrina han clasificado los bienes fiscales en:*

1.- **Fiscales propiamente dichos.** *Son aquellos bienes que poseen las entidades de derecho público y sobre los cuales ejercen un dominio pleno, esto es, igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes.*

2.- **Bienes de uso público.** *Son los destinados al uso común de los habitantes.*

3.- **Bienes fiscales adjudicables.** *Son aquellos bienes que tiene la Nación con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley.*

*En este orden de ideas no queda duda de que los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley.*

*(...)*

*En este sentido es bien claro que la Carta de 1991 reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías; **por tanto, bien puede la Nación reservárselas en cuanto inicial titular de los mismos**, u ordenar por medio de la ley a las entidades administrativas que se desprenden de ella, lo pertinente en cuanto al ejercicio del atributo de la personalidad de derecho público que la caracteriza, sea patrocinando o limitando el acceso de los particulares a dichos bienes. (Lo resaltado no es del texto).*

*(...)*

*De otra parte, el Constituyente en el artículo 150-18 del Estatuto Superior, le confiere amplias atribuciones al legislador para regular los asuntos relacionados con terrenos baldíos, concretamente para "dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías"; potestad*

*que debe ejercer respetando lo dispuesto en el artículo 55 transitorio, en el que ordena expedir dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la Constitución "una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley", dejando claramente definido que "la propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley". (Resaltados fuera de texto).*

En ese orden de ideas, no queda duda de que los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley<sup>22</sup>, lo cual **“no es aplicable respecto de terrenos que no sean adjudicables, estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público”** (Art. 3 Ley 200/1936 y Art. 48 de la Ley 160/1994). Y como se explicó en la sección 3.1, los páramos son *áreas forestales protegidas* (literales *c* y *d* artículo 7 Decreto 877/1976), *áreas de especial importancia ecosistémica* (numeral 4 artículo 1 Ley 99/1993 y, artículo 4 Decreto 3600/2007), *espacio público para la conservación y preservación del sistema hídrico* (art. 5 Decreto 1504/1998), *áreas de interés público para la adquisición de tierras* (art. 2 Resolución No. 769/2002 del MAVDT, y Decreto 953/2013), *ecosistemas estratégicos* (art. 29 Decreto 2372/2010), *zonas excluidas de actividades mineras y agropecuarias* (artículo 34 Ley 685/2001 y artículo 202 Ley 1450/2012); y, *bienes de uso público inadjudicables, imprescriptibles e inalienables* (Artículos 63, 79 y 82 Constitucionales y, literal *d* del artículo 9 del Decreto 2664/1994).

---

<sup>22</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-595/1995

**En conclusión**, según la normatividad arriba transcrita, para que un predio sea inscrito inmobiliariamente como propiedad privada, su tradición debe haber iniciado con un título originario traslativo de dominio por medio del cual el Estado haya cedido la propiedad del predio, como de manera expresa lo ordenan el Art. 3 de la Ley 200/1936, Art. 16 del Decreto 59/1938, Art. 13 del Decreto 59/1938, Arts. 742 y 745 del C.C., Arts. 48 y 65 de la Ley 160/1994 y, Art. 3 del Decreto 2664/1994.

En vigencia del Decreto 1250/1970, si el Registrador de Instrumentos Públicos, avalaba, bajo la figura de falsa tradición o propiedad privada, la enajenación ilegal de ecosistemas paramunos, cuya enajenación está expresamente prohibida por la Constitución y la Ley (Artículos 63, 79 y 82 Constitucionales y, literal d del artículo 9 del Decreto 2664/1994), estaríamos frente a los delitos de **prevaricato** y promoción de “**invasión de áreas de especial importancia ecológica**” (Arts. 413 y 337 del C. Penal). Es jurídicamente inviable que el Estado (INCORA e INCODER) haya adjudicado predios baldíos inmersos en la ZRF bajo estudio; y si existieren predios adjudicados en dicha ZRF, los actos administrativos de adjudicación serían nulos por violación a la normatividad arriba citada.

**4.3.1.1 Registro inmobiliario en vigencia del decreto 1250/1970.** El Artículo 2 del Decreto 1250/1970 (“*por el cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos*”), establece que están sujetos al registro inmobiliario todo “*acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del **dominio** u otro **derecho real principal o accesorio** sobre bienes raíces, salvo la cesión del crédito hipotecario o prendario*”; y los “*actos, contratos y providencias que dispongan la cancelación de las anteriores*

*inscripciones*”; y el Artículo 7 *Ibidem* establece que el “*folio de matrícula inmobiliaria constará de seis secciones o columnas, con la siguiente destinación:...La Sexta columna, para la inscripción de títulos que conlleven la llamada **falsa tradición**, tales como la **enajenación de cosa ajena** o la **transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio**”.*

De conformidad con el artículo 665 del Código Civil **derecho real** “*es el que tenemos sobre una cosa sin respecto a determinada persona. Son derechos reales el de dominio, el de herencia, los de usufructo, uso o habitación, los de servidumbres activas, el de prenda y el de hipoteca. De estos derechos nacen las acciones reales*”. **Derechos reales principales** son los derechos que mejor representa el concepto de apropiación de la cosa, y que por tanto se confunden con la cosa misma. De estos derechos el de mayor importancia y trascendencia o categoría es el derecho de **propiedad**. Los otros derechos reales principales son desmembraciones del derecho de propiedad, no confieren a sus titulares todas las prerrogativas del derecho de propiedad, sino solamente una o varias de ellas, mientras que el derecho de propiedad confiere a su titular el conjunto de las prerrogativas que cabe ejercer sobre una cosa: derecho de servirse de ella (*jus utendi*), el derecho de obtener sus frutos (*jus abutendi*)<sup>23</sup>, el derecho de enajenar la cosa.

De lo arriba expuesto se infiere que es necesario el derecho de propiedad del predio, para poderse transmitir los demás derechos reales (herencia, usufructo, habitación, etc.); ejemplo, **no existe derecho real de herencia sobre determinado predio, si el causante no era propietario del predio transmitido por herencia**.

---

<sup>23</sup> MONOGRAFÍAS.COM. Los Derechos Reales Principales: Su Origen Y Evaluación. <http://www.monografias.com/trabajos71/derechos-reales/derechos-reales.shtml#ixzz2ji7c4yIP>

**Derecho accesorio** es aquel que carece de autonomía, y existe sólo en relación con otro derecho principal (*derecho real*) al que se encuentra ligado por un vínculo de dependencia<sup>24</sup>. **Derechos reales accesorios** son aquellos que se otorgan sobre una cosa con la finalidad de garantizar el pago de un crédito, y que confiere a su titular el derecho de preferencia y de persecución. En estos se sitúan algunos derechos que recaen sobre cosas, pero que son el accesorio de un derecho de crédito, en el sentido de que constituyen una garantía de ese derecho de crédito; refuerzan la situación del acreedor de permitirle cobrar con mayor seguridad. Los derechos reales accesorios son: la *hipoteca*, la *prenda* y la *anticresis*<sup>25</sup>; es decir, **sin derecho real principal, no es jurídicamente posible constituir un derecho real accesorio.**

Contrario sensu, la llamada **falsa tradición**, no es más que una inscripción que se hace a favor de una persona a quien otra que carece de dominio (propiedad) sobre el bien o el derecho vendido, le ha hecho acto de transferencia y se considera como tal los actos que versen sobre: 1. Enajenación de cosa ajena; 2. Transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio, como es la venta de derechos herenciales o derechos y acciones en sucesión; y la posesión inscrita<sup>26</sup>.

De lo anterior se infiere que **un predio baldío inmerso dentro de zona de reserva forestal (páramo), legalmente no puede ser inscrito bajo la figura de la falsa tradición**; lo dicho es reforzado con las siguientes argumentaciones:

---

<sup>24</sup> NOTINET EN LÍNEA. Diccionario Jurídico: [www.notinet.com.co](http://www.notinet.com.co), 2013.

<sup>25</sup> MONOGRAFÍAS.COM. Los Derechos Reales Principales: Su Origen Y Evaluación. <http://www.monografias.com/trabajos71/derechos-reales/derechos-reales.shtml#ixzz2ji7c4yIP>

<sup>26</sup> COLOMBIA. SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO. Concepto No. 14636 de 2004 agosto 24.

a) Los ecosistemas paramunos son bienes de uso público **inalienables**; es decir, se encuentran fuera del comercio, no se pueden transmitir ni ceder ni vender legalmente; el Artículo 1866 del C. Civil de manera expresa establece que “*Pueden venderse todas las cosas corporales, o incorporales, cuya enajenación no esté prohibida por ley*”; y esta regla es aplicable tanto al Estado, como a los particulares; porque, si al Estado le está prohibido enajenar los ecosistemas paramunos, cuánto más a una persona que invade, ocupa e inscribe ilegalmente dichos ecosistemas.

b) En cuanto al tema de **enajenación de cosa ajena**, la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-174/2001, puntualizó: “*Por lo anterior esta Corporación mantendrá en el ordenamiento jurídico las expresiones “la venta de cosa ajena vale, sin perjuicios de los derechos del dueño de la cosa vendida”, contenidas en el artículo 1871 del Código Civil, sin que esta decisión pueda entenderse como el prohijamiento de la conducta punible de quien dolosamente vende lo que no es suyo porque, en tales casos el ordenamiento tiene previstas sanciones, que, además, afectan la validez del contrato – artículos 349, 356, 358 y 365 C.P., 1502 a 1526 C.C.”. La enajenación de predios baldíos inmersos en la ZRF bajo estudio no es jurídicamente posible, por ser bienes de uso público inalienables.*

c) Para la **transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio**, como es la *venta de derechos herenciales o derechos y acciones en sucesión*; es requisito sine qua non que el que transfiere los bienes herenciales (causante) tenga el dominio (propiedad) sobre dichos bienes; **lo cual no es aplicable sobre predios baldíos inmersos en ecosistemas paramunos, por ser bienes de uso público inalienables.**

d) Para que haya **posesión inscrita** sobre determinado predio inmerso dentro de un ecosistema paramuno; es necesario que se demuestre que dicho predio es de propiedad privada, pues por mandato legal “La ocupación de **tierras baldías** no constituye título ni modo para obtener el dominio, quienes las ocupen **no tienen la calidad de poseedores**, conforme al Código Civil...” (Art. 3 del Decreto 2664/1994); es decir, **es jurídicamente imposible que la posesión de un predio baldío se inscriba, sin que medie consentimiento del Estado como propietario del predio, traducido en un acto administrativo** (Arts. 764 y subsiguientes del C. Civil).

e) El artículo 52 del Decreto 1250/1970 ordena que para que “*pueda ser inscrito en el registro cualquier título se deberá indicar la procedencia inmediata del dominio o del derecho respectivo, mediante la cita del título antecedente, con los datos de su registro. Sin este requisito no procederá la inscripción, a menos que ante el Registrador se demuestre la procedencia con el respectivo título inscrito. A falta de título antecedente, se expresará esta circunstancia con indicación del modo en virtud del cual el enajenante pretende justificar su derecho*”; y el artículo 81 ibídem ordena que “*El folio de matrícula se abrirá a solicitud de parte o de oficio por el Registrador, así: Siempre que sea llevado a registro cualquier acto o título constitutivo, traslativo o declarativo de un derecho real o que verse sobre gravámenes, limitaciones, medidas cautelares u otro acto referente a un inmueble, o haya de expedirse un certificado sobre propiedad o libertad, dicho inmueble deberá ser matriculado, si no lo estuviere. Igualmente será matriculado todo inmueble, a solicitud de poseedor regular*”; es decir, para abrir un folio de matrícula es necesario que se demuestren tradición de *dominio* (propiedad), otro *derecho real* o *posesión regular* sobre el bien; lo cual, bajo ninguna circunstancia es

aplicable sobre predios baldíos inmersos en la ZRF bajo estudio, **sin que medie consentimiento del Estado traducido en acto administrativo debidamente expedido** (Arts. 764 al 774 y 2519 del C. Civil; y 3 del Dto. 2664/1994).

**4.3.1.2 Registro inmobiliario en vigencia de la ley 1579 del 01/10/2012.** Con la entrada en vigencia de la Ley 1579/2012, el registro inmobiliario se moderniza y se da mayor claridad en cuanto al registro de bienes baldíos; para el asunto que nos ocupa, a continuación se transcriben los principales apartes de dicha Ley:

*“Artículo 4. **Actos, títulos y documentos sujetos al registro.** Están sujetos a registro:*

*a) Todo acto, contrato, decisión contenido en escritura pública, providencia judicial, administrativa o arbitral **que implique** constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, **traslación o extinción del dominio** u otro **derecho real principal o accesorio** sobre bienes inmuebles;*

*(...)*

*Parágrafo 2°. **La inscripción de falsa tradición sólo procederá en los casos contemplados en el Código Civil y las leyes que así lo dispongan.***

*(...)*

*Artículo 16. **Calificación.** Efectuado el reparto de los documentos se procederá a su análisis jurídico, examen y comprobación de que reúne las exigencias de ley para acceder al registro.*

*Parágrafo 1°. No procederá la inscripción de documentos que transfieran el dominio u otro derecho real, sino está plenamente identificado el inmueble por su número de matrícula inmobiliaria, nomenclatura o nombre, linderos, área en el Sistema Métrico Decimal y los intervinientes por su documento de identidad...*

(...)

Artículo 29. **Título antecedente.** Para que pueda ser inscrito en registro cualquier título, se deberá indicar la procedencia inmediata del dominio o del derecho real respectivo, mediante la cita del título antecedente, la matrícula inmobiliaria o los datos de su registro, si al inmueble no se le ha asignado matrícula por encontrarse inscrito en los libros del antiguo sistema. Sin este requisito no procederá la inscripción, a menos que ante el Registrador se demuestre la procedencia con el respectivo título inscrito.

(...)

Artículo 57. **Apertura de matrícula inmobiliaria de bienes baldíos.** Ejecutoriado el acto administrativo proferido por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), o quien haga sus veces, procederá la apertura de la matrícula inmobiliaria que identifique un predio baldío a nombre de la Nación - INCODER, o quien haga sus veces.

En el caso en que dichos bienes baldíos, se encuentren ubicados dentro de las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, se procederá con fundamento en el acto administrativo proferido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces a la apertura de la matrícula inmobiliaria a nombre de la Nación - Parques Nacionales Naturales de Colombia. En este último caso, y atendiendo a las normas que regulan el derecho de dominio en dichas **áreas protegidas**, Parques Nacionales Naturales de Colombia deberá adelantar este trámite para todos los bienes ubicados al interior de estas áreas, **dejando a salvo aquellos que cuenten con títulos constitutivos de derecho de dominio** conforme a las leyes agrarias y que se encuentren debidamente inscritos en el registro inmobiliario.

En caso de que se encuentren debidamente registrados **títulos constitutivos de derecho de dominio** conforme a las leyes agrarias, dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el Ministerio de Ambiente y Desa-

*rrollo Sostenible deberá solicitar la inscripción de la limitación de dominio en la matrícula inmobiliaria de cada predio”.*

**En conclusión**, tanto en vigencia del Decreto 1250/1970 como en vigencia de la Ley 1579/2012, es jurídicamente ilegal el registro inmobiliario de predios que se encuentren en áreas de reserva forestal (como es el caso de los páramos), como propiedad privada, sin la existencia de un título originario traslativo de dominio por medio del cual el Estado haya cedido la propiedad.

**4.3.2 Ilegalidad de la adjudicación a título de propiedad, de la ZRF bajo estudio, por ocupación o usucapión.** Este es un tema que requiere especial atención, ya que la SNR ordenó a las ORIP del País que registraran como propiedad privada los predios baldíos donde hubieran mejoras adheridas (ver sección 3.1.2) y la ORIP de Ubaté adjudicó como propiedad privada los predios baldíos inmersos en el *Páramo* bajo estudio, porque supuestamente estaban invadidos u ocupados con “*mejoras*”. Para abordar de fondo el tema de la ilegalidad en la adjudicación de los predios bajo estudio, veremos la diferencia que hay entre *mejora* y *daño ambiental*.

**4.3.2.1 Diferencia entre actividades de mejora y actividades generadoras de afectación ambiental.** Según los diferentes Estatutos de Inscripción Catastral expedidos por el IGAC (art. 11 Res. 660/1984, art. 11 Res. 2555/1988 y art. 20 Res. 070/2011) “*se entenderá por **mejora**, las edificaciones o construcciones en predio propio no inscritas en el catastro o las instaladas en predio ajeno*”; según el C. Civil, se entiende por mejora “*los elementos adheridos a la cosa propia o ajena que aumentan su valor venal*” (arts. 966 y 967 del C.C.).

En términos ambientales, se dice que hay mejora ambiental cuando una acción consecuencia de un proyecto o actividad produce una alteración favorable en el medio o en alguno de los componentes del medio, que se traducen en bienestar de la comunidad; un ejemplo de mejora es la restauración de ecosistemas estratégicos, adecuación de tierras para el establecimiento de sistemas agropecuarios dentro de zonas con aptitud agropecuaria; o la construcción de obras de irrigación, vías de comunicación e infraestructura pública en zonas suburbanas.

Contrario sensu, se dice que hay ***afectación ambiental*** cuando una acción consecuencia de un proyecto o actividad produce una alteración desfavorable, en el medio o en alguno de los componentes del medio; es decir, cuando existe un impacto negativo que se traduce en la pérdida o alteración perjudicial de uno o varios aspectos característicos de la línea base de un ecosistema, entorno o zona determinada, que se puede traducir en la mengua de la calidad de vida de las comunidades que reciben los servicios ambientales del ecosistema disturbado.

Las áreas de importancia ecosistémica, como los páramos, no tiene “***valor venal***” sino ***valor ambiental***, por ello son bienes de uso público inalienables; y son inalienables porque en términos ambientales y de bienestar de la humanidad su existencia es imprescindible y su importancia es simplemente *vital para la humanidad*; ya que de la conservación de dichos ecosistemas depende la supervivencia y calidad de vida del hombre, y sobre todo de las comunidades circundantes que dependen directamente de los servicios ecosistémicos que prestan dichos ecosistemas. En el caso de la ZRF Páramo de Guargua y Laguna Verde, su importancia para la región consiste en que sirve de regulador climático y regulador hídrico; para cumplir con esas funciones sus principales

componentes son su vegetación paramuna y suelo, sin esos componentes el ecosistema no podría cumplir con sus funciones. Dicho páramo abastece de agua potable a más de 2'500.000 personas ubicadas en los municipios de Ubaté, Tausa, Cogua, Zipaquirá y parte del distrito de Bogotá.

Los proyectos o actividades que se lleven a cabo de manera ilícita en la ZRF Páramo de Guargua y Laguna Verde, y que implican la remoción del suelo y la eliminación de su vegetación nativa para reemplazarla por sistemas agropecuarios u obras de infraestructura, no se les puede catalogar como “*mejoras*” porque no aumentan el valor venal ni ambiental de la ZRF; sino que, por el contrario, producen un pasivo ambiental incalculable que se traduce en la pérdida del patrimonio natural del País, mengua o pérdida total de los servicios ecosistémicos vitales para las comunidades circundantes; y alteración perjudicial del clima y del sistema hidrográfico de la región; es decir, se produce ***daño ambiental***.

**Aclarada la diferencia entre mejora y daño ambiental, se abordará el tema de la ilegalidad en la adjudicación de los predios bajo estudio;** así:

De conformidad con el artículo 9 del Decreto 2664/1994, son ***baldíos “INADJUDICABLES”***: “;...d) *Los que tuvieren la calidad de inadjudicables, conforme a la ley, o que constituyan reserva territorial del Estado*”; tal es el caso de las áreas de *páramos*.

Entratándose de juicios de pertenencia, el C.P.C. en su artículo 407 (derogado por el literal c del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012), establece como regla de aplicación en las demandas sobre declaración de

pertenencia que: “...4. **La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público**”, como es el caso de los predios rurales baldíos en áreas de páramo.

Por su parte, la Ley 1564/2012 (C.G.P.) en su artículo 375, establece: “4. **La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público.** (...). *El juez rechazará de plano la demanda o declarará la terminación anticipada del proceso, cuando advierta que la pretensión de declaración de pertenencia recae sobre bienes de uso público, bienes fiscales, bienes fiscales adjudicables o baldíos, cualquier otro tipo de bien imprescriptible o de propiedad de alguna entidad de derecho público. Las providencias a que se refiere este inciso deberán estar debidamente motivadas y contra ellas procede el recurso de apelación*”.

La Ley 1182/2008 (derogada por la Ley 1561/2012), estableció un proceso verbal abreviado especial “para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble” con el objeto de sanearse “los títulos que conlleven la llamada falsa tradición, de aquellos poseedores de bienes inmuebles cuya extensión en el sector urbano no sea superior a media hectárea y en el sector rural no sea superior a diez (10) hectáreas”; en el artículo 7 de dicha Ley, como condiciones de procedibilidad se estableció: “(i) **Que los bienes inmuebles no sean imprescriptibles o de uso público, inembargables, o no enajenables ni de los señalados en los artículos 63, 72, 102 y 332 de la Constitución Política, y en general, cuando se trate de bienes cuya apropiación, posesión u ocupación, según el caso, se halle prohibida o restringida por la Constitución o la ley**”. Es decir, se

prohíbe la declaratoria de pertenencia de predios baldíos y de predios inmersos en áreas protegidas, como es el caso de los páramos.

La Ley 1561/2012 (*"por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones"*), en su artículo 6 establece como requisito para la procedibilidad de dicho proceso:

***"1. Que los bienes inmuebles no sean imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público, conforme a los artículos 63, 72, 102 Y 332 de la Constitución Política y, en general, bienes cuya posesión, ocupación o transferencia, según el caso, estén prohibidas o restringidas por normas constitucionales o legales.***

*El juez rechazará de plano la demanda o declarará la terminación anticipada del proceso, cuando advierta que la pretensión recae sobre **bienes de uso público**, bienes fiscales, **bienes fiscales adjudicables o baldíos**, cualquier otro tipo de bien **imprescriptible** o de propiedad de alguna entidad de derecho público. Las providencias a que se refiere este inciso deberán estar debidamente motivadas y contra ellas procede el recurso de apelación.*

(...)

*4. Que el inmueble objeto del proceso no se encuentre ubicado en las áreas o zonas que se señalan a continuación:*

(...)

*b) **Zonas o áreas protegidas**, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 2a de 1959 y el **Decreto 2372 de 2010** y demás normas que sustituyan o modifiquen".*

El Artículo 12 Ibidem, establece que para obtener la información previa a la calificación de la demanda, a fin de constatar la información respecto de lo

indicado en el artículo 6° arriba citado, el juez consultará entre otros “el *Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del respectivo municipio, los informes de inmuebles de los Comités Locales de Atención Integral a la Población Desplazada o en riesgo de desplazamiento, la información administrada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o la autoridad catastral correspondiente, la Fiscalía General de la Nación y el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Esa información debe ser suministrada por las entidades competentes en la forma y términos previstos en el párrafo del artículo anterior, y sin costo alguno*”. **Pero, no se consulta a la Autoridad Ambiental para que emita concepto de viabilidad ambiental en la declaratoria de pertenencia pretendida.**

De conformidad con el artículo 685 del C. Civil, por la ocupación se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y “**cuya adquisición no es prohibida por las leyes**” o por el derecho internacional; y como ya se ha demostrado, según la normatividad colombiana los páramos son bienes de uso público imprescriptibles, inadjudicables e inalienables.

De conformidad con el Artículo 679 “*Nadie podrá construir, sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales, y demás lugares de propiedad de la Unión*”. De manera concordante, entratándose de cultivos en suelo ajeno el artículo 739 *Ibíd*em establece que el “*dueño del terreno en que otra persona, sin su conocimiento hubiere edificado, plantado o sembrado, tendrá derecho de hacer suyo el edificio, plantación o sementera, mediante las indemnizaciones prescritas a favor de los poseedores de buena o mala fe en el título de la reivindicación, o de obligar al que edificó o plantó a pagarle el justo precio del terreno con los intereses legales por todo el tiempo que lo haya tenido en su poder, y al que sembró a pagarle la renta y a*

*indemnizarle los perjuicios (...) Si se ha edificado, plantado o sembrado a ciencia y paciencia del dueño del terreno, será este obligado, para recobrarlo, a pagar el valor del edificio, plantación o sementera”.*

Sobre las obras que con permiso de autoridad competente se hayan realizado en bienes de uso público, como es el caso de los páramos, según el artículo 682 Ibídem *“no tienen los particulares que han obtenido este permiso, sino el uso y goce de ellas, **y no la propiedad del suelo.** (...) Abandonadas las obras o terminado el tiempo por el cual se concedió el permiso, **se restituyen ellas y el suelo, por el ministerio de la ley, al uso y goce privativo de la Unión o al uso y goce general de los habitantes, según prescriba la autoridad soberana.** Pero no se entiende lo dicho si la propiedad del suelo ha sido concedida expresamente por”* [el Estado].

En cuanto a la imprescriptibilidad de los predios baldíos, la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-595/1995, estableció:

***“d. Imprescriptibilidad de las tierras baldías***

*Considera el demandante que las normas acusadas son inexecutable por lo que a la luz de la Constitución vigente no es posible consagrar la imprescriptibilidad de los terrenos baldíos, **criterio que no comparte la Corte porque,** en contra de lo que se afirma, existe disposición expresa que permite al legislador asignarles tal atributo, cual es el artículo 63 superior, que textualmente reza: “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación **y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables**” (destaca la Corte). En consecuencia, no se violó el Estatuto Supremo pues bien podía el legislador, con fundamento en*

este precepto, establecer la imprescriptibilidad de terrenos baldíos, como en efecto lo hizo en las disposiciones que son objeto de acusación.

Si la prescripción adquisitiva o usucapión es un modo de adquirir el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles, que están en el comercio, al igual que los demás derechos reales, por haberse poseído durante el tiempo y con las condiciones señaladas por la ley, **la imprescriptibilidad significa que no es posible adquirir la propiedad de tales bienes, así se hayan ocupado durante largo tiempo, que es precisamente lo que ocurre con las tierras baldías**, cuyo régimen difiere del consagrado en el Código Civil, como se verá en seguida.

**e. Requisitos para tener derecho a la adjudicación de un bien baldío.**

El legislador, como ya se ha expresado, está plenamente facultado por el Constituyente (art. 150-18) para expedir normas sobre la apropiación, adjudicación y recuperación de tierras baldías, y en desarrollo de ella reguló la forma como se adquiere la propiedad de las mismas, el mecanismo de la adjudicación y los procedimientos a seguir en cada caso. Obsérvese cómo la misma norma constitucional alude a la figura de la adjudicación de baldíos.

**Las tierras baldías, a diferencia de lo que ocurre en materia civil con los inmuebles en general, no se adquieren mediante la prescripción, sino por la ocupación y posterior adjudicación, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley vigente -160 de 1994-, a saber:**

1. haber ocupado el terreno por espacio no inferior a cinco (5) años;
2. haberlo explotado económicamente por un término igual al anterior;
3. **que la explotación que se ha adelantado en dichos predios corresponda a la aptitud del suelo**, establecida por el INCORA en la inspección ocular. y

4. que el solicitante no sea propietario o poseedor a cualquier título de otros predios rurales en el territorio nacional.

*En otras palabras, los terrenos baldíos están destinados a ser adjudicados en propiedad a quienes los ocupen y exploten económicamente, dentro de las condiciones establecidas por la ley.*

### **e.1 Quiénes pueden ser sujetos de adjudicación de tierras baldías.**

*Al tenor de lo dispuesto en la ley 160 de 1994 los terrenos baldíos podrán ser adjudicados a personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas (art. 65); a las entidades de derecho público, para la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, o cuyas actividades hayan sido declaradas por la ley como de utilidad pública o de interés social, con la condición de que si no se cumple esta finalidad, los predios revertirán al dominio de la Nación; y a las fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público, o tengan funciones de beneficio social por autorización de la ley (art. 69).*

### **e.2 A quiénes no se puede adjudicar terrenos baldíos.**

*Según la ley precitada se prohíbe hacer adjudicaciones a las personas cuyo patrimonio neto sea superior a mil salarios mínimos mensuales legales, con excepción de las empresas especializadas del sector agropecuario a que se refiere el capítulo XIII de la misma ley. Tampoco podrán titularse dichas tierras a quienes hubiesen tenido la condición de funcionarios, contratistas o miembros de las Juntas o Consejos Directivos de las entidades públicas que integran los diferentes subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, dentro del término señalado en el artículo 71 ibídem, al igual que las personas jurídicas cuando uno o varios de sus socios hayan tenido las vinculaciones o calidades mencionadas con los referidos organismos públicos.*

**Efectuada la adjudicación respectiva, el Estado, a través del INCORA, o de la entidad en la que se delegue esta función, otorga al beneficiario un título traslativo de dominio, única forma de adquirir la propiedad de los terrenos baldíos, documento que debe ser registrado en las correspondientes oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.**

**f. El inciso segundo del artículo 65 de la ley 160 de 1994.**

*El inciso segundo del artículo 65 acusado, dispone que "los ocupantes de tierras baldías, por ese sólo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa", mandato que el actor impugna por considerar que quien posee un bien debe adquirir con el transcurso del tiempo la propiedad del mismo, criterio que no comparte la Corte, pues como ya se ha dicho, si el legislador debidamente autorizado por el artículo 63 del Estatuto Superior podía establecer la imprescriptibilidad de los terrenos baldíos, consecuencia necesaria de tal carácter es que la propiedad de esos bienes no se extingue para su titular (Nación), por ejercer un tercero la ocupación de los mismos durante un tiempo determinado, pues sobre esos bienes no se adquiere la calidad de poseedor, necesaria para usucapir.*

*Además, si el Congreso tiene facultades para dictar normas relativas a la apropiación y adjudicación de baldíos (art. 150-18 C.N.), bien podía consagrar figuras distintas de las contempladas en el Código Civil para efectos de la adquisición de la propiedad de los mismos.*

**Ahora, que frente a la adjudicación por parte del Estado, el adjudicatario sólo tiene una expectativa, se explica porque mientras el ocupante del terreno baldío no cumpla con la totalidad de los requisitos estatuidos por el legislador, a los cuales se hizo referencia anteriormente, no ha adquirido ningún derecho a la adjudicación y, en consecuencia, sólo tiene una mera expectativa de derecho, es decir,**

**una esperanza de que al reunir tales exigencias será beneficiario de la adjudicación. La Constitución Nacional, como tantas veces lo ha reiterado esta Corporación, únicamente protege los derechos adquiridos mas no las simples expectativas de derecho.** (Art. 58 C.N.)

(...)

#### **h. La función social de la propiedad**

*La función social de la propiedad se incorpora al contenido de ella para imponer al titular del dominio obligaciones en beneficio de la sociedad. En otros términos, el contenido social de las obligaciones limita internamente el contenido individual de facultades o poderes del propietario, según la concepción duguitiana de la propiedad función. En el caso de las tierras baldías rurales dicha función social se traduce en la obligación de explotarla económicamente y destinarla exclusivamente a actividades agrícolas, **en no explotar el terreno si está destinado a la reserva o conservación de recursos naturales renovables, etc, en una palabra, la función social consiste en que el derecho de propiedad debe ser ejercido en forma tal que no perjudique sino que beneficie a la sociedad, dándole la destinación o uso acorde con las necesidades colectivas y respetando los derechos de los demás.***

*Así las cosas, considera la Corte que no le asiste razón al demandante, pues las normas impugnadas no desconocen la función social de la propiedad y, por el contrario, lo que se pretende mediante la adjudicación de tierras baldías es cumplir con dicha finalidad, ya que la obligación de explotar económicamente esos terrenos evita la ociosidad de los mismos, permite el acceso a la propiedad a quienes no la tienen, y precave la inequitativa concentración de la propiedad en manos de unos pocos". (Resaltados fuera de texto).*

**En conclusión,** de la normatividad citada se desprende que es jurídicamente ilegal que por el simple hecho de invasión u ocupación de la ZRF bajo estudio, los invasores u ocupantes tengan derechos reales sobre

el suelo paramuno; pues, por ministerio de la Ley, el Estado los tiene reservado como ZRF y *bienes de uso público imprescriptibles, inalienables e inadjudicables*.

#### **4.3.3 Análisis de la situación catastral de los predios bajo estudio.**

Mediante oficio No. 2252013EE11280-01 (ver Anexo N), el IGAC contestó la petición acerca de la situación catastral de los predios muestreados; en dicho oficio se rehúsa a dar información de los predios, argumenta que así los predios no tengan título originario traslativo de dominio expedido por el Estado y estén inmersos en ZRF “*todos tienen un propietario o poseedor en el Censo Catastral, así se considere que se trata de bienes ubicados en área de reserva forestal*”.

Con respecto a los predios muestreados Nos. 4, 7, 11 y 29 (ver cuadro 3 y gráfica) registrados catastralmente como propiedad privada ***sin tener inscripción inmobiliaria***, la Unidad Operativa de Catastro del IGAC en Ubaté, asegura que para el registro catastral de predios, no se necesita la inscripción inmobiliaria.

**4.3.3.1 Falsedad e ilegalidad en la inscripción catastral de los predios baldíos muestreados, como propiedad privada.** El Decreto 1250/1970, vigente para la época de las inscripciones catastrales de los predios muestreados, expresa:

*Artículo 72. El catastro estará constituido por un conjunto de documentos de los cuales se obtenga una relación de los elementos de la propiedad inmueble del país, su descripción física, su valor económico y **su situación jurídica**.*

(...)

Artículo 79. La descripción del elemento jurídico en el catastro consistirá en la indicación de los **derechos reales** constituidos sobre los inmuebles, su situación y afectación, **según los datos de la matrícula en el registro**”.

El IGAC ha reglamentado el trámite de registro catastral a través de diferentes actos administrativos; los cuales se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 6. Cuadro comparativo de los Estatutos de Inscripción Catastral - IGAC

Resolución 0660/1984	Resolución 02555/1988	Resolución 0070/2011
Art. 1. <b>Definición de Catastro.</b> El Catastro es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los <b>bienes inmuebles pertenecientes al Estado</b> y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, <b><u>jurídica</u></b> , fiscal y económica.	Art. 1. <b>Definición de Catastro.</b> El Catastro es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los <b>bienes inmuebles pertenecientes al Estado</b> y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, <b><u>jurídica</u></b> , fiscal y económica.	Art. 1°. <b>Definición de Catastro.</b> El catastro es el inventario o censo, debidamente <i>actualizado</i> y <i>clasificado</i> , de los <b>bienes inmuebles pertenecientes al Estado</b> y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, <b><u>jurídica</u></b> , fiscal y económica.
Art. 3. <b>Aspecto Jurídico.</b> El aspecto jurídico consiste en indicar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el sujeto activo del derecho, o sea el <b><u>propietario o poseedor</u></b> , y el objeto o bien inmueble, de acuerdo con los <b>artículos 656, 669, 673 y 762 del Código Civil</b> , mediante la identificación ciudadana o tributaria del <b><u>propietario o poseedor</u></b> y de la <b><u>escritura y registro o matrícula inmobiliaria del predio</u></b> respectivo.	Art. 3. <b>Aspecto Jurídico.</b> El aspecto jurídico consiste en indicar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el sujeto activo del derecho o sea el <b><u>propietario o poseedor</u></b> , y el objeto o bien inmueble, de acuerdo con los <b>artículos 656, 669, 673, 738, 739, 740, 756 y 762 del Código Civil</b> , mediante la identificación ciudadana o tributaria del <b><u>propietario o poseedor</u></b> y de la <b><u>escritura y registro o matrícula inmobiliaria del predio</u></b> respectivo.	Art. 4. <b>Aspecto Jurídico.</b> El aspecto jurídico consiste en indicar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el sujeto activo del derecho, o sea el <b><u>propietario o poseedor</u></b> , y el objeto o bien inmueble, mediante la identificación ciudadana o tributaria del <b><u>propietario o poseedor</u></b> , y de la <b><u>escritura y registro o matrícula inmobiliaria</u></b> del predio respectivo.
Art. 11. (...) Parágrafo 2. ... <b>se entenderá por <u>mejora</u></b> , las edificaciones o construcciones en predio propio no inscritas en el catastro ó las instaladas en predio ajeno.	Art. 11. (...) Parágrafo 2. ... <b>se entenderá por <u>mejora</u></b> , las edificaciones o construcciones en predio propio no inscritas en el catastro o las instaladas en predio ajeno.	Art. 20. <b><u>Mejora por construcciones y/o edificaciones en predio ajeno.</u></b> Es la construcción o edificación instalada por una persona natural o jurídica sobre un predio que no le pertenece.
Art. 74. <b>Identificación Predial.</b> Es la <b><u>verificación de los elementos físico y jurídico del predio</u></b> , mediante la práctica de la inspección catastral para identificar su ubicación, linderos, extensión, mejoras por edificaciones y <b><u>precisar el derecho de propiedad o de posesión.</u></b>	Art. 74. <b>Identificación Predial.</b> Es la <b><u>verificación de los elementos físico y jurídico del predio</u></b> , mediante la práctica de la inspección catastral para identificar su ubicación, linderos, extensión, mejoras por edificaciones y <b><u>precisar el derecho de propiedad o de posesión.</u></b>	Art 31. <b>Identificación Predial.</b> Es el levantamiento de la información y la <b><u>verificación de los elementos físico y jurídico del predio</u></b> , mediante la práctica de la inspección catastral y demás medios probatorios para identificar en documentos cartográficos y/o catastrales su ubicación, linderos, extensión, construcciones y/o edificaciones, y <b><u>precisar el derecho de propiedad o posesión.</u></b>

Resolución 0660/1984	Resolución 02555/1988	Resolución 0070/2011
Art. 18°. <b>Efecto Jurídico de la Inscripción Catastral.</b> La inscripción en el catastro <b>no constituye título de dominio, ni sanea los vicios que tenga una titulación o una posesión.</b>	Art. 18°. <b>Efecto Jurídico de la Inscripción Catastral.</b> La inscripción en el catastro <b>no constituye título de dominio, ni sanea los vicios que tengan una titulación o una posesión.</b>	Art. 42. <b>Efecto Jurídico de la Inscripción Catastral.</b> La inscripción en el catastro <b>no constituye título de dominio, ni sanea los vicios de que adolezca la titulación presentada o la posesión del interesado, y no puede alegarse como excepción contra el que pretenda tener mejor derecho a la propiedad o posesión del predio.</b>
<b>Artículo 47°. Solicitud al INCORA.</b> Para las zonas de baldíos y para las de parcelación del INCORA, la Oficina de Catastro deberá solicitar de dicho organismo, la información relativa a linderos, áreas, planos, nombre de los adjudicatarios y precios, para la correspondiente inscripción catastral.	<b>Artículo 47°. Solicitud al INCORA.</b> Para las zonas de baldíos y para las de parcelación del INCORA, la Oficina de Catastro deberá solicitar de dicho organismo, la información relativa a linderos, áreas, planos, nombre de los adjudicatarios y precios, para la correspondiente inscripción catastral.	<b>Artículo 67. Baldíos...</b> Parágrafo: Para los baldíos, la autoridad catastral deberá solicitar al INCODER o a quien los administre, la información relativa a linderos, áreas y planos para la respectiva inscripción catastral.
<b>Artículo 48°. Inscripción de Predios Baldíos.</b> Cuando se trate de terrenos baldíos se inscribirá provisionalmente como poseedor del mismo <b>a quien acredite esa calidad, con nota marginal de ser predio baldío.</b>  <b>Si no se encuentra poseedor, el predio se inscribirá a nombre de "La Nación".(...)</b> Artículo 60°. <b>Mejoras por Edificaciones en Predio Ajeno.</b> En el caso de <b>edificaciones</b> instaladas por una persona sobre terrenos que no le pertenecen, se establecerán para el predio dos fichas, una para el terreno y otra para la mejora,... <b>Cuando se trate de baldíos se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 48.</b>	<b>Artículo 48°. Inscripción de Predios Baldíos.</b> Cuando se trate de terrenos baldíos se inscribirá provisionalmente como <b>poseedor del mismo a quien acredite esa calidad, con nota marginal de ser predio baldío.</b> <b>Si no se encuentra poseedor, el predio se inscribirá a nombre de "La Nación".</b> (...) Artículo 60°. <b>Mejoras por Edificaciones en Predio Ajeno.</b> En el caso de <b>edificaciones</b> instaladas por una persona sobre terrenos que no le pertenecen, se establecerán para el predio dos fichas, una para el terreno y otra para la mejora,... <b>Cuando se trate de baldíos se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 48.</b>	<b>Artículo 67. Baldíos.</b> Cuando se trate de terrenos baldíos <b>se inscribirán a nombre de La Nación.</b>  Si se encuentra <b>construcción y/o edificación</b> en terreno baldío se inscribirá como mejora en terreno ajeno a quien acredite la propiedad de esta.  <b>La condición de baldío debe consignarse en la ficha predial y en la respectiva base de datos catastral.</b>
<b>Artículo 51°. Inscripción de Reservas Nacionales.</b> Cuando se trate de terrenos dentro de una reserva nacional, la Oficina de Catastro los inscribirá a nombre de "La Nación".  <b>Parágrafo.</b> La Oficina de Catastro deberá solicitar al Instituto de Recursos Naturales Renovables (INDERENA), <b>o a la entidad estatal que administre la reserva,</b> la información relativa a linderos, áreas y planos para la respectiva inscripción catastral.	<b>Artículo 51°. Inscripción de Reservas Nacionales.</b> Cuando se trate de terrenos dentro de una reserva nacional, la Oficina de Catastro los inscribirá a nombre de "La Nación".  <b>Parágrafo.</b> La Oficina de Catastro deberá solicitar al Instituto de Recursos Naturales Renovables (INDERENA), <b>o a la entidad estatal que administre la reserva,</b> la información relativa a linderos, áreas y planos para la respectiva inscripción catastral.	<b>Artículo 70. Reservas Naturales Nacionales.</b> Cuando se trate de terrenos de reservas naturales nacionales se inscribirán a nombre de la Nación. Si se encuentra construcción y/o edificación en la reserva natural nacional se inscribirá como mejora en terreno ajeno a quien acredite la propiedad de esta. La condición de reserva natural nacional debe consignarse en la ficha predial y en la respectiva base de datos catastral. Parágrafo: La autoridad catastral deberá solicitar a la entidad estatal que la administra, la información relativa a linderos, áreas y planos para la respectiva inscripción catastral.
?	?	Art. 75. <b>Bienes de uso público.</b> Se inscribirán de acuerdo con los correspondientes títulos de propiedad,...

Fuente: Autor, 2014

Según la Resolución IGAC No. 660/1984, vigente para la época de la inscripción de la mayoría de los predios muestreados, el catastro “es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los **bienes inmuebles pertenecientes al Estado** y a los **particulares**, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica” (Art. 1); el **aspecto jurídico** “consiste en indicar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el sujeto activo del derecho, o sea el **propietario o poseedor**, y el objeto o bien inmueble, de acuerdo con los artículos 656, 669, 673 y 762 del Código Civil, mediante la identificación ciudadana o tributaria del **propietario o poseedor** y de la **escritura y registro o matrícula inmobiliaria del predio** respectivo” (Art. 3); la identificación predial es “la **verificación de los elementos físico y jurídico del predio**, mediante la práctica de la inspección catastral para identificar su ubicación, linderos, extensión, mejoras por edificaciones y **precisar el derecho de propiedad o de posesión**” (Art. 74).

De lo anterior se infiere que el IGAC para la inscripción de los predios muestreados debía realizar el respectivo estudio de títulos con el fin de “**precisar el derecho de propiedad o de posesión**” o la calidad de predio baldío. Para las zonas de baldío la Oficina de Catastro deberá solicitar al INCODER “la información relativa a linderos, áreas, planos, nombre de los adjudicatarios y precios, para la correspondiente inscripción catastral” (Art. 47 lb.); y para la inscripción de baldíos “se inscribirá provisionalmente como poseedor del mismo **a quien acredite esa calidad, con nota marginal de ser predio baldío. Si no se encuentra poseedor, el predio se inscribirá a nombre de "La Nación"**” (Art. 48). Sin embargo, el IGAC desconociendo sus propios estatutos, inscribió los predios baldíos estudiados como propiedad privada, sin realizar el estudio de títulos que le

permitiera establecer que se trataba de predios **baldíos** inmersos en ZRF o páramo.

Lo anterior quedó evidenciado en la ficha catastral del predio muestreado No. 24, cuando en el acápite de “*JUSTIFICACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD (o de la posesión) DEL PREDIO*”, se dice que la propiedad inició en 01/04/1952 con la compra de unos derechos y acciones por parte del señor “Manuel Bello y Sra.”, como se muestra en la fotografía 3; o sea, que la propiedad se inicia sin el consentimiento del Estado como propietario primitivo del predio.

Foto 3. Justificación de la propiedad, ficha catastral predio No. 24

Modo de adquisición		Propietario anterior	CLAVE DEL PROPIETARIO	Título					Registro				Matrícula						
				Notaría	Número	Día	Mes	Año	Oficina	Libro	Folio	Página	Número	Día	Mes	Año	Tomo	Página	Número
Derechos y acciones		Manuel Bello y Sra.	1	UBATE	123	1	IV	52	UBATE	1	3	113	601	27	VI	52	11	299	3288
D.G. 9/19/52		Fernandina Castro de Rios	2	2º Ubaté	49	07	03	80	Ubaté					26	04	99	132-0009008		
S. A. 7/19/50		Una Julia Castro de Rios	3	2º Ubaté	173	22	04	80	Ubaté					26	04	99	132-0009208		
C/1/24/57 \$ 4º 321.000		Alfonso Alberto	4	1º Ubaté	351	23	05	2002	Ubaté					13	06	2002			

Cata. Catastral. 675/70

294.100-IX-98-1987, NAL-23170

Fuente: Autor, 2014

El **aspecto físico** “consiste en la identificación de los linderos del terreno y edificaciones del predio sobre documentos gráficos o fotografías aéreas u ortofotografías y de la descripción y clasificación del terreno y de las

*edificaciones*” (Art. 2 Ib.), el numeral 7 del artículo 11 Ibídem establece que para la formación del catastro de cada municipio se elaborarán los siguientes documentos: “...7. *Cartas temáticas de uso, distribución por tamaño de los predios, clase de suelos, servicios públicos; y 8. Los demás documentos gráficos que mediante normas especiales determine el Instituto...*”. En cuanto a los usos de suelo, el artículo 68 Ib., establecía, que para fines estadísticos, cada municipio de podrá subdividir según los distintos usos del suelo, en la siguiente forma: edificios, otras construcciones; parques, jardines y huertos; cultivos permanentes o semipermanentes, tierras de labor irrigadas, tierras con malezas, pastos naturales, pastos artificiales, pastos naturales mejorados, **bosques, selvas vírgenes**, vías de comunicación, aguas y mixtos.

Y el artículo 29 Ib. Establece que la formación del catastro implica, entre otras, la “*Determinación de las zonas homogéneas físicas*”, definidas dichas zonas como “*el espacio geográfico de una región con características similares en cuanto a suelos, aguas, pendientes, pisos térmicos, vías, uso, destino económico u otras variables que permitan diferenciar estas áreas de las adyacentes*”. De lo anterior se infiere que, para el levantamiento físico del predio, se requiere: la descripción de la vocación del suelo, del uso del suelo, de la vegetación, de los cultivos, mejoras y servicios públicos presentes en cada predio. Por lo tanto, el IGAC al realizar el levantamiento físico de los predios bajo estudio sabía perfectamente que se trataba de predios inmersos en ecosistemas paramunos destinados a la preservación ecológica y no a actividades agropecuarias.

Según el artículo 11 Ib. “*se entenderá por mejora, las edificaciones o construcciones en predio propio no inscritas en el catastro ó las instaladas en predio ajeno*”, y el artículo 60 Ibídem establece que en “*caso de*

**edificaciones** instaladas por una persona sobre terrenos que no le pertenecen, se establecerán para el predio dos fichas, una para el terreno y otra para la mejora, a nombre de los respectivos propietarios con las referencias del caso. **Cuando se trate de baldíos se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 48**"; es decir, "se inscribirá provisionalmente como poseedor del mismo **a quien acredite esa calidad, con nota marginal de ser predio baldío.** Si no se encuentra poseedor, el predio se inscribirá a nombre de "La Nación".

Analizando la ficha predial del predio No. 24, se observa que para la inscripción catastral del predio, con extensión de 853.7 hectáreas, se cometieron las siguientes **omisiones** y **falsedades**:

➤ En el acápite de "Destino Económico" se consignó que era "Agropecuario", siendo que según el artículo 67 Ibídem se debía registrar como "otros predios" (conservación).

➤ En el acápite de "ELEMENTOS PERMENENTES AVALUABLES", acertadamente se consignó que para la época **no existían cultivos agrícolas** en el predio; pero, para el elemento "**Bosques**" se cometió **falsedad al omitir el registro de los bosques altos andinos que hasta hoy existen en el predio.**

➤ En el acápite de "ELEMENTOS PERMANENTES NO AVALUABLES" (ver fotos 4 y 5), acertadamente se consignó que en el predio, para la época, no existían tierras de labor irrigadas o no irrigadas, ni pastos artificiales; pero, se cometió **falsedad** al consignar que la vegetación del predio estaba constituidos por 426.85 hectáreas (50% área del predio) de "pastos naturales" y 426.85 hectáreas (50% área del predio) de "malezas y

*rastrojos*”; siendo que el 100% del área del predio estaba cubierto por vegetación paramuna constituida principalmente por frailejón, paja de páramo y especies de bosque alto andino; y en la actualidad, el predio conserva el 65% de su vegetación prístina y el otro 35% con cultivos agrícolas, pastos e infraestructura (fotos 6 a 8).

*Cuadro 7. Elementos permanente no avaluables, según ficha catastral del predio No. 4*

Elementos permanentes no avaluables					
Pastos naturales			Malezas o rastrojos		
Tierra		Área	Tierra		Área
Clase	Tipo	Has.	Clase	Tipo	Has.
	100	25,6110		100	102,4440
	100	110,9810		100	145,1290
	100	110,9810		100	102,4440
	100	179,2770		100	76,8330
<b>Subtotal</b>		<b>426,8500</b>			<b>426,8500</b>

*Fuente: Autor, 2014*

Dichas omisiones y falsedades de los profesionales encargados del levantamiento físico del predio, no fueron simples coincidencias, sino que fueron acciones deliberadas para alcanzar los siguientes propósitos fraudulentos:

- Cambiar la vocación el predio, de suelos para la conservación de la vegetación nativa, a suelos con vocación agropecuaria.
- Ocultar ante la autoridad ambiental que el predio estaba siendo inscrito para eliminar la vegetación paramuna y establecer sistemas agropecuarios.
- Omitir denunciar ante la autoridad ambiental que el predio estaba 100% cubierto de vegetación nativa que debía ser conservada de conformidad con la normatividad ambiental.



En concordancia con los diferentes estatutos de inscripción catastral expedidos por el IGAC, descritos en el cuadro 6, **se concluye:**

➤ En el caso bajo examen, los predios muestreados se inscribieron estando vírgenes y sin existir mejoras adheridas a ellos.

➤ Desde la vigencia del Decreto 1250/1970, y según las Resoluciones IGAC Nos. 0660/1984 (arts. 3 y 45), 2555/1988 (arts. 3 y 45) y 0070/2011 (arts. 4 y 80); sólo es posible realizar el registro catastral de un predio, a título de la persona que demuestre **derechos reales** sobre el predio, a través de la matrícula inmobiliaria y de los títulos de propiedad debidamente inscritos.

➤ Según Resoluciones IGAC Nos. 0660/1984 (arts. 3, 45 y 74), 2555/1988 (arts. 3, 45 y 74) y 0070/2011 (arts. 4, 80 y 31); en la *identificación predial* se debe “**precisar el derecho de propiedad o posesión**” del predio, a través del respectivo título traslativo de dominio y su respectivo registro inmobiliario; pero, para el caso bajo examen, se observa que el IGAC no hizo con diligencia el respectivo estudio de título de los predios estudiados, lo cual trajo como consecuencia errores en la inscripción.

➤ Según Resoluciones IGAC Nos. 0660/1984 (arts. 48 y 60), 2555/1988 (arts. 48 y 60) y 0070/2011 (art. 67); la inscripción catastral de predios baldíos, sólo se puede hacer a nombre de la Nación, y no a nombre de particulares como lo hizo el IGAC en la ZRF bajo estudio.

➤ Según Resoluciones IGAC Nos. 0660/1984 (arts. 48 y 60), 2555/1988 (arts. 48 y 60) y 0070/2011 (art. 67); las mejoras por edificios y/o

construcciones que se encuentren en predios baldíos se inscriben a nombre del propietario de la mejora; pero, el predio se inscribe a nombre de la Nación.

➤ Los cultivos y plantaciones establecidos en predio baldío inmerso en páramos no constituyen mejoras sujetas a registro, sino daño ambiental por cambio de uso del suelo.

➤ Según Resoluciones IGAC Nos. 0660/1984 (art. 2), 2555/1988 (art. 2) y 0070/2011 (art. 3) el “*aspecto físico consiste en la identificación de los linderos del terreno y edificaciones del predio sobre documentos gráficos o fotografías aéreas u ortofotografías y la descripción y clasificación del terreno y de las edificaciones*”; es decir, que el IGAC debió establecer la vocación de los suelos del predio, determinando si se trata de suelos reservados por el Estado para la preservación de ecosistemas estratégicos, como es el caso de los páramos, o si por el contrario son suelos para otros usos; de tal suerte que el IGAC conocía perfectamente la situación jurídico-ambiental de los predios muestreados, sabía perfectamente que se trataba de ecosistemas paramunos incultos y bienes de uso público inadjudicables, inalienables e imprescriptibles; sin embargo no denunció la invasión u ocupación ilegal de dichas áreas y su ilegal inscripción inmobiliaria; sino que avaló las anteriores irregularidades haciendo las inscripciones catastrales de los predios baldíos como propiedad privada.

➤ Según Resoluciones IGAC Nos. 0660/1984 (arts. 48, 51 y 60), 2555/1988 (arts. 48, 51 y 60) y 0070/2011 (arts. 67 y 70); en Colombia es jurídicamente ilegal el registro catastral de predios baldíos inmersos en área protegida (**páramo**), a título de persona diferente a la Nación.

➤ Según Resoluciones IGAC Nos. 0660/1984 (art. 3), 2555/1988 (art. 3) y 0070/2011 (art. 4); sin previa inscripción inmobiliaria, no es procedente la inscripción catastral. Sin embargo, los predios muestreados Nos. 4, 7, 11 y 29 (ver cuadro 3) fueron inscritos catastralmente como propiedad privada sin estar inscritos inmobiliariamente. Lo anterior es contradictorio con el oficio No. 2252013EE11280-01 del IGAC, arriba transcrito, donde el IGAC expresa: “el IGAC solo realiza inscripción catastral con documentos debidamente registrados en las Oficinas de Registros de Instrumentos Públicos”.

#### **4.4 CONSECUENCIAS AMBIENTALES DE LA PRIVATIZACIÓN DE LA ZRFP Y DMI PÁRAMO DE GUARGUA Y LAGUNA VERDE**

Como se demostró en la sección 4.3.3, la ZRF estudiada fue inscrita como propiedad privada estando inculta y sin mejoras adheridas a ella; lo que ha conllevado a dos problemas ambientales: 1) **Daño a los componentes característicos de la línea base del ecosistema paramuno** y; 2) **dificultad de las autoridades para controlar las actividades generadoras de los daños ambientales.**

**4.4.1 Daño ambiental.** A partir de las inscripciones catastrales y/o inmobiliarias, los titulares de dichas inscripciones iniciaron a desarrollar dentro de los predios inscritos actividades generadoras de daños ambientales, como el establecimiento de cultivos agrícolas, principalmente papa; debido a que son suelos vírgenes y muy fértiles, donde dicho cultivo se desarrolla exitosamente sin necesidad de grandes inversiones en compra de agroquímicos; a diferencia de las zonas por debajo de los 3.000 m.s.n.m.

Dentro de la ZRF se utilizan los suelos para el cultivo de papa durante un período de máximo tres (3) años; tiempo durante el cual el suelo pierde su fertilidad haciéndose necesario utilizar grandes cantidades de agroquímicos para mantener la productividad, lo cual hace económicamente inviable el cultivo, por aumento de los gastos y disminución de la productividad; por esa razón, después de dicho período, se abandona el cultivo de papa para reemplazarlo por pastizales y ganadería extensiva; y simultáneamente, se aran nuevas áreas de páramo para establecer nuevos cultivos de papa, extendiéndose proporcionalmente la frontera agrícola. Un ejemplo de ello lo constituye el predio No. 24, donde en las coordenadas 1013372 este y 1070802 norte, a 3508 m.s.n.m., del predio, el día 24 de mayo de 2011 estaban cultivadas 18 hectáreas de papa, y para el día 16 de octubre de 2013, ya los cultivos de papa habían sido reemplazados por pastizales y ganadería extensiva; como se muestra en las fotografías 6 a 8.

*Foto 6. Cultivos de papa (coordenadas 1013372 E y 1070802 N), predio 24*



*Fuente: Autor, 2012*

*Foto 7. Cultivos de pasto (coordenadas 1013372 E y 1070802 N), predio 24*



*Fuente: Autor, 2013*

*Foto 8. Ganadería extensiva (coordenadas 1013372 E y 1070802 N), predio 24*



*Fuente: Autor, 2013*

A través de los certificados de tradición y libertad de los predios muestreados, se pudo constatar que éstos han sido vendidos o arrendados a empresarios, no propiamente campesinos de la región, que con maquinaria agrícola han arado grandes extensiones de páramo para el cultivo de papa y ganadería extensiva, aumentando sistemáticamente la frontera agropecuaria y cambiando el uso del suelo.

**Los recursos naturales característicos de la línea base de la ZRF Páramo de Guargua y Laguna Verde que han sido afectados** con actividades desarrolladas por los titulares de los predios ilegalmente inscritos como propiedad privada, son:

**4.4.1.1 Daño a flora nativa y eliminación de especies florísticas amenazadas.** La vegetación nativa del área de páramo privatizada está compuesta principalmente por **frailejón** (*Espeletia* sp.), **paja** (*Ortachne erectifolia*), **uvo** (*Macleania rupestris*), **cucharo** (*Myrsine coriacea*), **encenillo** (*Weinmannia tomentosa*), **romero** (*Diplostegium rosmarinifolius*), **caucho** (*Ficus tequendamae*), entre otros.

Para el establecimiento de cultivos agrícolas y la construcción de infraestructura, de manera sistemática se está eliminando la vegetación nativa propia de dicho páramo, impidiendo que el ecosistema paramuno cumpla con su función de regulación hídrica y climática dentro de las áreas afectadas. Como consecuencia de la eliminación de la vegetación paramuna, el ecosistema pierde su función de regulación hídrica y climática; los suelos utilizados en ganadería se compactan y pierden sus características físicas y químicas (incorporación de amoníaco y gas metano); durante las lluvias los suelos quedan expuestos a la erosión por las aguas de escorrentía y son depositados en las fuentes hídricas que a su

vez los depositan en grandes cuerpos de agua, como las Lagunas de Fúquene y Cucunubá, las cuales se eutrofizan. Posteriormente los suelos pierden su horizonte A y el páramo comienzan un proceso de **desertificación**; por último, todas las **fuentes hídricas que nacen en la zona se secarían por completo**, y los habitantes de Bogotá, Cogua, Zipaquirá, Ubaté y Tausa no tendrían agua potable para suplir sus necesidades básicas.

Entre la vegetación nativa eliminada, principalmente se encuentran **especies en peligro crítico de extinción** como el **frailejón** (*Espeletia sp.*) y la **paja** (*Ortachne erectifolia*); infringiendo la Resoluciones del MADT Nos. 0584/2002, 572/2005 y 0192/2014 que declaran al frailejón en peligro crítico de extinción, y su inclusión en las listas CITES; el Artículo 7 del Acuerdo CAR No. 028/2004 en concordancia con el Acuerdo CAR No. 022/1993, que establecen que la **paja de páramo** es una especie vedada que **“no podrá ser objeto de aprovechamiento”**.

En el Páramo de Guargua y Laguna Verde los individuos vegetales se encuentra a distancia promedio de 0.1 metros entre plantas; lo que quiere decir que existen 1'000.000 de plantas por hectárea de páramo. La afectación descrita causa una mengua considerable en la biodiversidad del ecosistema. Lo anterior es violatorio de los Arts. 8 (lit. g), 208 y 210 del Decreto-Ley 2811/1974; Art. 1 (num. 4) de la Ley 99/1993; parágrafo 2 del Art. 1 de la Resolución 937/2011 expedida por el MAVDT; Arts. 4 (lit. d), 13, 14, 15 y 16 del Decreto 1791/1996; y, numerales 1.2, 1.3 y 1.4 del Artículo 4 del Decreto 3600/2007.

**4.4.1.2 Afectación a fuentes hídricas.** En el área bajo estudio nacen numerosas quebradas y arroyos donde; paralelamente a su cauce se

establecen los sistemas agropecuarios, observándose que los cultivos agrícolas se extienden hasta la orilla de las fuentes hídrica, sin respetar la ronda; lo que trae como consecuencia, disminución del caudal de la fuente o su desecamiento. Lo anterior es violatorio el Art. 83 (lit. d) del Decreto-Ley 2811/1974 y Arts. 1 y 5 (num. 1 lit. b) del Decreto 1504/1998.

**4.4.1.3 Contaminación con agroquímicos de las fuentes hídricas y sus nacimientos.** Los agricultores fumigan indiscriminadamente a orillas de las nacimientos de agua y fuentes hídricas; y además, lavan y vierten empaques de agroquímicos (ver foto 9) en las aguas de las fuentes hídricas. Se debe tener en cuenta que la inclinación promedio de las áreas cultivada es mayor a 35°, lo cual conlleva a que las aguas de escorrentía arrastren el suelo abonado y fumigado hacia las fuentes hídricas que se encuentran en las partes bajas del terreno, contribuyendo además, con la eutrofización de sus aguas. Lo anterior es violatorio de los artículos 24 (numerales 1, 2 y 8), 25 (num. 1) y 40 del Decreto 3930/2010; y, artículos 86 y 87 del Decreto 1843/1991.

**4.4.1.4 Daño al recurso suelo.** Existe afectación grave del suelo paramuno por la eliminación de su cobertura vegetal natural; propiciando procesos de compactación, pérdida de profundidad por arado, erosión mecánica y por aguas de escorrentía; y contaminación con agroquímicos.

El **cambio de uso del suelo en el área de estudio** trae como consecuencias la alteración en sus características físicas (textura, estructura, permeabilidad, porosidad, drenaje, consistencia, profundidad efectiva) y químicas (por incorporación de agroquímicos y cantidades considerables de excretas de ganado vacuno); lo cual es violatorio del Art. 210 del Decreto-Ley 2811/1974.

*Foto 9. Empaques de agroquímicos vertidos a nacedero de fuente hídrica*



*Fuente: Autor, 2013*

*Foto 10. Suelos del Páramo de Guargua y L. Verde recién arado (Área de estudio)*



*Fuente: Autor, 2013*

**4.4.1.5 Daño al recurso fauna.** La fauna nativa propia del área disturbada se encuentra afectada por pérdida de hábitat, disminución de fuentes alimenticias (vegetación nativa y fauna herbívora) e incorporación al ecosistema de pesticidas para el control de plagas en los cultivos agrícolas, que provocan la muerte de la fauna nativa, sobre todo insectos.

Como acción de la actividad antrópica en la ZRF estudiada, la CAR y CI (2004) consideran que el páramo de Guargua y Laguna Verde ha perdido una porción considerable de su fauna original, especialmente en el grupo de los grandes mamíferos como el puma (*Puma concolor*), el oso de anteojos (*Tremarctos ornatus*), la danta de páramo (*Tapirus pinchaque*), el venado matacán andino (*Mazama rufina bricenii*), el venado cola blanca (*Odocoileus virginianus goudoti*) y el gato de monte (*Herpailurus yaguarondi*).<sup>27</sup>

**4.4.1.6 Afectación del paisaje.** Con la eliminación de la vegetación paramuna y el cambio de uso del suelo, se causó una grave alteración perjudicial y antiestética del paisaje paramuno; lo que conlleva a la pérdida de valor paisajístico y potencial ecoturístico de la ZRF; lo cual es violatorio del Art. 8 (lit. j) del Decreto-Ley 2811/1974.

**4.4.1.7 Daño en área protegida.** De conformidad con el artículo 1 (numerales 2 y 4) de la Ley 99/1993; artículos 1 y 5 (num. 1 literales a y b) del Decreto 1504/1998; artículo 4 del Decreto 3600/2007; parágrafo 2 del artículo 1 de la Resolución 937/2011 expedida por el MAVDT; Acuerdo CAR No. 022/2009 y POMCA de los Ríos Suárez y Ubaté; el Páramo de Guargua y Laguna Verde es un “**Área Protegida**” donde está totalmente prohibida la adjudicación de baldíos, la ocupación de sus suelos, la ganadería, la agricultura, la minería y la construcción de obras de

---

<sup>27</sup> Atlas de Páramo de Colombia (2007), págs. 83 - 86

**infraestructura**; sin los respectivos permisos, licencias o autorización de autoridad competente.

La ZRFP Páramo de Guargua y Laguna Verde tiene una extensión de 11.928 hectáreas<sup>28</sup>, de las cuales se estima que el 40% (4.771.2 hectáreas) **fue despojada de su vegetación nativa** por acción de los titulares de las inscripciones ilegales, para el establecimiento de actividades productivas.

**4.4.2 Dificultades socio-políticas y jurídicas para el control de las actividades generadoras del daño ambiental.** Debido a que los predios se encuentran inscritos como propiedad privada, las autoridades enfrenta dificultades de tipo jurídico, social y político que impiden la efectividad en el control de las actividades generadoras de los daños ambientales; pues los titulares de las inscripciones ilegales, reclaman derechos de propiedad sobre el ecosistema paramuno y los servicios ambientales que éste presta; argumentando que tienen el derecho de hacer lo que les dé la gana en “*sus predios*”, mientras las inscripciones estén vigentes y no hayan sido anuladas por los jueces de la República; dicha posición es apoyada por la actual Administración del Municipio de Carmen de Carupa.

Los supuestos propietarios de la ZRF bajo estudio y el actual Alcalde de Carmen de Carupa, argumentan que los municipios de Cogua, Zipaquirá, Ubaté, Tausa y el Distrito Bogotá les deben pagar por preservar la ZRFP y no seguir estableciendo cultivos en ella. Dichas personas se refutan ser los “*productores del agua que consumen los habitantes de “Cogua, Zipaquirá, Ubaté, Tausa y el Distrito Bogotá”*”; y que por lo tanto, deben pagarles por “*el agua que producen*”.

---

<sup>28</sup> Art. 1 Acuerdo CAR No. 022/2009

La actual Administración Municipal de Carmen de Carupa, ha politizado el tema de la existencia de la ZRF bajo estudio; supeditando el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales de preservación de dicha ZRF, a intereses políticos populistas; y aunque el Artículo 49 del EOT del municipio de Carmen de Carupa, declara el área bajo estudio como “**ZONA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL**”, donde son usos **prohibidos los:** “*Agropecuarios, industriales, urbanísticos, minería, institucionales y actividades como talas, quemas y pesca*”; la actual Administración municipal no está ejerciendo sus deberes de Autoridad Ambiental en la conservación de la ZRF bajo estudio.

La Alcaldía Municipal se ha dedicado a recaudar el impuesto predial que pagan los titulares de los predios ilegalmente inscritos, sin importarle los daños ambientales que ocasional en la ZRF bajo estudio.

**4.4.3 Acciones para la recuperación de los predios ilegalmente inscritos.** En el presente acápite se analizarán las diferentes alternativas para la recuperación al dominio del Estado de la ZRFP y DMI en mención.

**4.4.3.1 De la compra de los predios baldíos ilegalmente inscritos como propiedad privada.** Los artículos 108 y 111 de la Ley 99/1993 (modificado por el artículo 210 de la Ley 1450/2011), facultan a las CAR, los departamentos y municipios para adquirir predios de **propiedad privada** inmersos en áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales y de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos. Con base en lo anterior, la CAR – Cundinamarca en el PMA de la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde incluyó el componente denominado “*IDENTIFICACIÓN, CARACTERIZACIÓN Y ADQUISICIÓN DE*

*PREDIOS DE IMPORTANCIA AMBIENTAL*”; la justificación de dicho componente es la siguiente:

- *“La Reserva Forestal Protectora Páramo de Guargua y Laguna Verde y los Distritos de Manejo Integrado Páramo de Guerrero y Páramo de Guargua y Laguna Verde tiene un total de 44,804.1 ha, de las cuales el 15,8% (90 predios) son de propiedad pública mientras que el restante 84,2% (5.956 predios) son de propiedad privada.*
- *Estas áreas de **propiedad privada** contienen ecosistemas estratégicos como paramos y bosques alto andinos, para cuya protección se propone como estrategia la **compra de predios** cuyo uso será exclusivamente el de preservación”.*

Las actividades que se realizarán para alcanzar dicho objetivo, serán:

- “1. Identificación y priorización de las áreas estratégicas a adquirir (predios en zonas de preservación y micro cuencas abastecedoras de acueductos)*
- 2. Visitas de campo para el análisis de las características físicas y bióticas del predio.*
- 3. Proceso de concertación con **propietarios** y administraciones municipales sobre mecanismos de negociación*
- 4. **Estudio de títulos de los predios seleccionados y comprometidos***
- 5. Gestión del trámite administrativo para adquisición (avalúos, minutas, trámites, etc.)”.*

Como se puede observar, dichas disposiciones se refieren a los predios de **propiedad privada**, porque así lo determina la Ley, **lo cual no es aplicable a predios baldíos ilegalmente adjudicados o inscritos como propiedad privada; porque el Estado (CAR o entes territoriales) no puede comprarle a un particular, lo que le pertenece al Estado.**

Al hacer el Estudio de títulos de los predios que se pretende adquirir, se debe tener especial cuidado en determinar si el predio inmerso en la ZRF en estudio, ha salido o no del dominio del Estado a través del respectivo título originario traslativo de dominio expedido por el Estado; si no existe tal título, el predio sigue bajo el dominio del Estado, así se encuentre invadido u ocupado por particulares, **en dicho caso no es jurídicamente viable la compra, porque se incurriría en el delito de peculado**; sino, que se deben ejercer las acciones jurídicas y administrativas pertinentes para la recuperación del área de reserva ilegalmente ocupada e inscrita. Lo anterior, encuentra sustento jurisprudencial en la sentencia de la honorable Corte Constitucional C-097/1996, que expresa.

***“d. El párrafo 2o. del artículo 74 de la ley 160 de 1994***

*Según este precepto legal, "No podrá alegarse derecho para la adjudicación de un baldío, cuando se demuestre que el peticionario deriva su ocupación, del fraccionamiento de los terrenos u otro medio semejante, efectuado por personas que los hayan tenido indebidamente, **o cuando se tratase de tierras que tuvieron la calidad de inadjudicables**", lo cual es considerado por el actor como violatorio del artículo 58 de la Carta, pues "la prohibición en que se apoya la norma para caracterizar la indebida ocupación, incluye el derecho de disponer o enajenar que tienen todas las personas sobre los bienes en circulación comercial". Al respecto cabe anotar lo siguiente:*

*Para tener derecho a la adjudicación de un bien baldío de acuerdo con lo prescrito en la misma ley, parcialmente acusada, se requiere la ocupación y explotación previa del terreno por periodo no inferior a cinco (5) años,..., **que la explotación del terreno corresponda a la aptitud del suelo** establecida por el Incora, etc (ver arts. 65 y ss ley 160/94). **La propiedad de los terrenos baldíos solamente se adquiere mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado**, a través del Incora o de la entidad en*

la que se delegue esta facultad, el que deberá registrarse en la respectiva Oficina de Instrumentos Públicos.

(...)

En el artículo 74 de la ley 160 de 1994 se faculta al INCORA **para ordenar la restitución de terrenos baldíos indebidamente ocupados, bien porque sean inadjudicables; por encontrarse reservados o sujetos por la ley a un uso o destinación especial;** o por que la superficie ocupada excede la extensión que permite la ley adjudicar; o por cualquier otra causa.

Cierto es que el artículo 58 de la Constitución protege la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, incluyendo el derecho del propietario a usar y disponer libremente de sus bienes; sin embargo, la libre disposición tiene límites pues **no puede atentar contra derechos ajenos o el interés público o social. Y se actúa contra derecho ajeno, por ejemplo, cuando el ocupante de un bien baldío lo enajena antes de serle adjudicado;** o, como en el caso que consagra la norma demandada, cuando la ocupación del bien se deriva del fraccionamiento de terrenos realizado por personas que los han tenido indebidamente **o se trata de tierras que no pueden ser objeto de adjudicación.** Es que, como bien lo afirma uno de los intervinientes, "**nadie transmite derechos que no tiene. Si el antecesor en la ocupación del terreno baldío era un ocupante indebido, por cuanto no cumplía con las condiciones o requisitos exigidos por la ley para ello, mal puede reconocérsele un supuesto derecho, para fraccionar o realizar ventas parciales de terrenos de la Nación, indebida e ilegalmente ocupados.**"

Citemos un ejemplo: si de acuerdo con la ley 160 de 1994 los terrenos baldíos situados dentro de un radio de 5 kilómetros alrededor de las zonas donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, las tierras aledañas a Parques Nacionales Naturales y las seleccionadas por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica, no son adjudicables y una persona decide, de

*buena o mala fe, ocuparlos, mal podría sostenerse que por ese hecho los bienes se convierten en adjudicables en aras de proteger los derechos de ese ocupante; nada más absurdo. **Es que si la ocupación de un bien baldío se deriva de un acto ilícito, en este caso la ocupación de un bien que no es adjudicable, tal hecho no subsana la ilicitud de la ocupación, y es por ello que la norma acusada prevé que ante estas situaciones "no podrá alegarse derecho para la adjudicación", precepto que no lesiona mandato constitucional alguno.***

*Lo consagrado en el párrafo 2o. del artículo 74, materia de acusación, no se opone a que una persona enajene las mejoras que haya efectuado en un bien baldío y los eventuales derechos que se pueden derivar de su adjudicación posterior por el Incora, pero lo que sí no le es permitido es obtener la adjudicación de terrenos baldíos indebidamente ocupados por terceros en la totalidad o en parte del área que se solicite en adjudicación. Sin embargo, para efectos de determinar si existe o no el fraccionamiento, el Incora debe proceder sujeto a criterios serios, objetivos y razonables que lo lleven a la convicción de la presencia de dicho fraccionamiento, apreciando obviamente la buena o la mala fe con que haya procedido el peticionario de la adjudicación.*

*Para finalizar es preciso anotar que la Corte no comparte el criterio del actor, al sostener que los terrenos baldíos son bienes de libre "circulación comercial"; por el contrario, son bienes inenajenables, esto es, que están fuera del comercio dada su condición de bienes fiscales adjudicables, los que como ya se ha expresado, pertenecen a la Nación quien los conserva para su posterior adjudicación y tan sólo cuando ésta se realice, obtendrá el adjudicatario su título de propiedad y con él el derecho a disponer del bien".*

**4.4.3.2 De los procesos administrativos agrarios para recuperar los predios baldíos ilegalmente inscritos como propiedad privada.** De conformidad con el artículo 37 del Decreto 1465/2012, los predios bajo

estudio tienen la condición de baldíos indebidamente ocupados y por tanto son objeto de recuperación por parte del INCODER, para ser devueltos al patrimonio del Estado, a través del procedimiento descrito en dicho Decreto.

La CAR como administradora de a ZRF debe exigirle al INCODER que inicie los correspondientes procesos agrarios de clarificación de la propiedad y recuperación de baldíos indebidamente ocupados.

**4.4.3.3 Del proceso contencioso-administrativo de nulidad.** Como se ha demostrado a lo largo de la presente investigación, la inscripción de los predios bajo estudio fue hecha con violación de la Constitución y de las normas aplicables a las ZRF, a los páramos y las relativas a las inscripciones inmobiliarias y catastrales; y con extralimitación de las funciones dadas a la SNR y al IGAC (ver sección 4.3).

El artículo 137 del C.P.A.C.A. expresa que procederá la nulidad de actos administrativos, como es el caso de los actos administrativos para la inscripciones de inmuebles, ***“cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió”***.

La SNR y la ORIP de Ubaté, a través de actos administrativos reconocen haber inscritos los predios sin existir títulos originarios traslaticios de dominio por medio de los cuales el Estado se hubiese desprendido de la propiedad de dichos predios (ver sección 4.3); sin embargo, omiten sus respectivas responsabilidades al pretender que sea el INCODER quien a

través de un proceso de clarificación de la propiedad recupere los predios indebidamente inscritos, y que mientras tanto los predios continuarán inscritos como propiedad privada; siendo que, de conformidad con el artículo 97 del C.P.A.C.A., el procedimiento legal sería que la SNR demande sus actuaciones administrativas que dieron lugar a las inscripciones inmobiliaria ilegalmente hechas sobre los predios bajo estudio, solicitando como medida cautelar la suspensión provisional de las inscripciones y la inscripción de la demanda en las respectivas matrículas inmobiliarias. De dicha forma se previene que se sigan enajenando dichos predios a compradores de buena fe, con la consecuente responsabilidad administrativa y patrimonial que ello implica para la SNR.

#### **4.5 ANÁLISIS DE LA PERCEPCIÓN ESTATAL FRENTE A LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA E IDENTIFICACIÓN DE ACTORES**

**4.5.1 Resultados de la gestión ante la CAR – Cundinamarca.** Mediante derecho de petición se solicitó a la CAR – Cundinamarca lo siguiente:

*1. “Expedirme copia en medio magnético de los 5956 predios de propiedad privada, que según el “Plan De Manejo De La Reserva Forestal Protectora Páramo De Guargua Y Laguna Verde Y Los Distritos De Manejo Integrado Páramo De Guerrero Y Páramo De Guargua Y Laguna Verde” se encuentran dentro de dicha Reserva, donde se incluya el número de matrícula inmobiliaria y el título originario traslativo de dominio por medio del cual el Estado cedió la propiedad de cada uno de los predios.*

*2. Que se me explique quién realizó el estudio de títulos y qué metodología se utilizó para llegar a la conclusión que el 84.2% del área de reserva forestal en cita es de propiedad privada, como se afirmó en el susodicho Plan de Manejo.*

3. Informarme si la CAR tiene conocimiento de las irregularidades cometidas al momento de inscribir inmobiliaria y catastralmente los predios inmersos en el Área Forestal Protectora en cita y qué acciones jurídico-administrativas ha emprendido para revertir, impedir, prevenir y denunciar el ilegal registro inmobiliario y/o catastral de dichos predios baldíos como si fuesen propiedad privada.

4. Informarme si la CAR unilateralmente o en convenio con otras Instituciones ha comprado predios inmersos dentro de la citada Área Forestal Protectora; si la respuesta es sí, solicito se me facilite la lista de los predios adquiridos con su respectivo número de matrícula inmobiliaria y descripción del título originario traslativo de dominio por medio del cual el Estado cedió la propiedad de cada predio adquirido.

5. Informarme qué acciones jurídico-administrativas tiene contemplada la CAR, para recuperar los predios ilegalmente ocupados y registrados como propiedad privada, que se encuentran inmersos en el Área Protectora en cita.

6. Cuál es el presupuesto que tiene destinado la CAR para la compra de los 5956 predios, supuestamente de propiedad privada, que se encuentran dentro de dicha área de Reserva y qué metodología se utilizará para el estudio de títulos.

7. Teniendo en cuenta que el Decreto 2666/1994, dispone que el INCORA (hoy INCODER) debe adelantar las actividades de **saneamiento de las zonas de reserva** y de Parques Nacionales Naturales, **en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente o la Corporación Autónoma Regional** correspondiente; informarme si la CAR ha hecho las gestiones jurídicas o administrativas pertinentes para obligar al INCODER que cumpla con sus deberes misionales dentro del Área Protectora en cita.

8. *Teniendo en cuenta que, según la Ley 160/1994 (Art. 12), su Decreto reglamentario 2664/1994 (Art. 27 y s.s.) y el Decreto 1465/2013, es el INCODER el que tiene la facultad de recuperar los predios baldíos indebidamente ocupados y registrados como propiedad privada, y de ordenarle al IGAC y a la ORIP (Art. 57) el registro de dichos predios como baldíos; informarme si la CAR ha hecho las gestiones jurídicas o administrativas pertinentes para obligar al INCODER que cumpla con sus deberes misionales dentro del Área Protectora en cita.*

9. *Solicito a la CAR que, como entidad administradora de la “Reserva Forestal Protectora Páramo De Guargua Y Laguna Verde Y Los Distritos De Manejo Integrado Páramo De Guerrero Y Páramo De Guargua Y Laguna Verde”, inicie las acciones jurídicas y administrativas tendientes a recuperar las áreas de la zona protectora en cita, ilegalmente ocupadas y registradas como propiedad privada, y que se me informe el trámite de dichas acciones”.*

La CAR contestó con oficio con radicado No. 20142107682 del 26/03/2014 (ver Anexo E), en el cual expresa: *“En respuesta a su Derecho de Petición radicado en la CAR con el No.14141101063, mediante el cual solicita información relacionada con los predios al interior de la Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado páramo de Guerrero y Guargua y Laguna Verde, le informo que todos los asuntos enunciados por usted están siendo analizados por las Subdirecciones Jurídica y de Planeación de la CAR, ya que la información técnica cuenta con restricciones de uso por que no ha sido generada en su totalidad por la CAR si no por otras instituciones. Una vez se tenga un pronunciamiento al respecto le estaremos comunicando sobre el particular”. (Sic).*

De la respuesta dada por la CAR – Cundinamarca se infiere que la Autoridad Ambiental, administradora de la ZRF bajo estudio, publicó un borrador del *“Plan De Manejo De La Reserva Forestal Protectora Páramo De Guargua Y Laguna Verde Y Los Distritos De Manejo Integrado Páramo De*

*Guerrero Y Páramo De Guargua Y Laguna Verde*”, con datos que ni siquiera la misma CAR sabe de donde salieron o qué metodología se utilizó para obtenerlos.

Es evidente que el PMA de la ZRF en cita es un documento improvisado que carece de veracidad, pues ni la misma CAR tiene control de la información. Es una vergüenza para la Autoridad Ambiental que se introduzcan datos de dudosa procedencia en un documento tan importante como el PMA de una ZRF.

**4.5.2 Resultados de gestión ante el INCODER.** A través de la CAR - Cundinamarca, en múltiples ocasiones se requirió tanto a la Dirección General del INCODER, como a INCODER - Dirección Territorial de Cundinamarca, para que recupere los predios indebidamente ocupados e inscritos que hacen parte de la ZRF bajo estudio; pero, el INCODER ha hecho caso omiso a dichas solicitudes; a continuación se describen algunas.

➤ Mediante oficio con radicado CAR No. 14122102977 del 09/11/2012 (ver Anexo F), se solicitó a la Dirección Territorial Cundinamarca del INCODER:

*“El Páramo de Guargua y Laguna Verde viene siendo objeto de destrucción para el establecimiento de cultivos, ganadería y minería, por parte de personas que dicen ser propietarios de algunos predios; como autoridad Ambiental y con el objeto de una eficaz conservación y/o recuperación de tan vital ecosistema, y conforme al artículo 30 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respetuosamente solicito a usted lo siguiente:*

1. Que conforme a las funciones del INCODER contenidas en el Art. 12 (numerales 13 al 17) de la Ley 160/1994 y su Decreto reglamentario 2664/1994, clarifique y certifique la calidad jurídica (propiedad privada o baldío) del predio denominado "LOS CAJONES", ubicado en el municipio de Carmen de Carupa (Cundinamarca), vereda Mortiño Parte Alta, el cual tiene una extensión aproximada de 115 Hectáreas, iniciando en las coordenadas 1012356 este y 1081610 norte, y terminando en las coordenada 1012063 este y 1080090 norte (Sistema MAGNA-SIRGAS), a 3500 m.s.n.m., inmerso dentro del área protegida denominada "Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado (DMI) Páramo de Guargua y Laguna Verde"; dicho predio según la cartografía del IGAC se identifica con número catastral 25154000300060034, código predial 000300060034000 y matrícula No. 101041200043441555 a título del señor PABLO EMILIO BUSTOS MONTAÑO.

2. Que, de ser propiedad privada dicho predio, se describa el título traslativo de dominio originario, por medio del cual el Estado cedió la propiedad.

3. Que conforme a las funciones del INCODER contenidas en la Ley 160/1994 (Art. 12) y su Decreto reglamentario 2664/1994 (Art. 27 y s.s.), y si se llegare a demostrar que dicho predio es un baldío, éste sea recuperado para el uso público y conservación del ecosistema páramo.

4. Que, conforme al Art. 27 del Decreto 2664/1994, informe a esta Corporación cuál es la viabilidad jurídica para que los predios baldíos que se encuentren dentro del DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde, sean adjudicados a la CAR.

5. Que se informe a esta Corporación, cuáles son los predios baldíos que se encuentran en el DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde y si el INCODER o las entidades que con igual funciones la antecedieron, han adjudicado predios dentro de dicho Páramo; y cuáles son los predios adjudicados.

*Lo anterior debido a que el señor PABLO ENRIQUE BUSTOS PINILLA identificado con C.C. No. 205.988 de Carmen de Carupa, heredero de PABLO EMILIO BUSTOS MONTAÑO, afectó ambientalmente dicho predio, so pretexto de ser heredero del dominio (propiedad) del predio”.*

La anterior solicitud no ha sido respondida por el INCODER y ninguna acción ha hecho para recuperar el predio “Los Cajones”.

➤ Mediante oficio con radicado CAR No. 14132100084 del 14/01/2013 (ver Anexo G), se reiteró la solicitud del oficio 14122102977 arriba transcrito, pero esta vez para que: *“conforme a las funciones del INCODER contenidas en el Art. 12 (numerales 13 al 17) de la Ley 160/1994 y su Decreto reglamentario 2664/1994, clarifique y certifique la calidad jurídica (propiedad privada o baldío) del predio denominado "**PEDREGAL**", ubicado en el municipio de Carmen de Carupa (Cundinamarca), vereda Salinas, el cual tiene una extensión aproximada de 887 Hectáreas; cuyos puntos cardinales, según cartografía del IGAC, son:..., a 3440 m.s.n.m., inmerso dentro del área protegida denominada "Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado (DMI) Páramo de Guargua y Laguna Verde"; dicho predio según la cartografía del IGAC se identifica con matrícula inmobiliaria No. 172-9008, código catastral No. 25154000100020070; que aparece a título de...”*. El predio PEDREGAL se trata del predio No. 24 de la presente investigación.

La anterior petición no fue respondida por la Territorial Cundinamarca del INCODER, por lo que fue necesario elevar la petición a la Dirección General del INCODER mediante oficio con radicado CAR No. 14132102442 del 14/08/2013 (ver Anexo H), en los siguientes términos:

*“Dentro del Áreas de Reserva Forestales "Páramo de Guargua y Laguna Verde” y "Páramo de Rabanal”, se viene presentado grave afectación ambiental por establecimiento de minería, cultivos agrícolas y construcción de carreteras; debido a que el 99% del área se encuentra registrada como "propiedad privada”, al parecer sin existir título real o títulos traslativos de dominio por medio del cual el Estado se desprendió del dominio (también llamado propiedad) de dichas Áreas Reservadas.*

*De conformidad con el Art. 3 del Decreto 2664/1994 (reglamentario de Ley 160/1994), la única manera de adquirir la "propiedad de los terrenos baldíos adjudicables” es "mediante título traslativo de dominio expedido por el INCORA” (hoy INCODER); y expresamente se advierte que "La ocupación de tierras baldías no constituye título ni modo para obtener el dominio, quienes las ocupen no tienen la calidad de poseedores, conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Instituto sólo existe una mera expectativa”; es decir, se mantiene el precepto jurídico del Artículo 2519 del Código Civil.*

*Nuestra tarea como Autoridad Ambiental se ve limitada para actuar frente a los predios privados que se encuentren dentro de dicha área; pues, la Ley obliga a comprarlos; no así, frente a predios indebidamente ocupados.*

*Para una mayor eficacia en la protección y/o recuperación ecológica de dichos Páramos, es necesario que toda los predios indebidamente ocupados dentro de dichas Áreas de Reserva, vuelvan al dominio y uso público; en este aspecto se tiene que, según la Ley 160/1994 y sus Decretos Reglamentarios 2664/1994 y 2666/1994, es el INCORA (hoy INCODER) la entidad que tiene la facultad de Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación, realizar la clarificación de la propiedad, recuperar baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras, adelantar los procedimientos agrarios de extinción del derecho de dominio, adquisición directa de tierras "para reubicar ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial*

*o de interés ecológico” y la adjudicación de tierras rurales a personas naturales o jurídicas.*

*Mediante oficio con radicado CAR Nos. 14132100084 del 14/01/2013 (anexo copia) se solicitó al INCODER - Territorial Cundinamarca, la siguiente información:*

*(...)*

*Pero, a la fecha no hemos obtenido ninguna respuesta de la Territorial Cundinamarca del INCODER.*

*Por lo anteriormente expuesto, solicito a su Despacho nos suministre la información arriba descrita a la mayor brevedad de tiempo posible”.*

La anterior solicitud originó que el INCODER iniciara el proceso administrativo de clarificación de la propiedad y recuperación del predio No. 24 de la presente investigación.

➤ Mediante oficio con radicado CAR No. 14132102444 del 14/08/2013 (ver Anexo I), se solicitó a la Gerencia General del INCODER, clarificar y recuperar los predios inmersos en la ZRFP Páramo de Rabanal, que hace parte del mismo complejo del Páramo de Guargua y Laguna Verde; en los siguientes términos:

*“Dentro del Área de Reserva Forestal Protectora Páramo de Rabanal, vereda San Antonio del Municipio de Guachetá (Cundinamarca), se encuentra el predio denominado "EL SOCORRO" identificado con cédula catastral no. 25317000200080060, que según oficio No. 030-08 del 06/02/2008 expedido por el IGAC, tiene una extensión de 413 hectáreas con 2.500 metros y se encontraba a título de los señores...; pero, actualmente dicho predio se encuentra desenglobado en varios predios que a continuación se describen, en donde se han construido sendos caminos y carreteras, y se ha establecido ganadería extensiva, afectando gravemente el paisaje, la vegetación y el suelo*

*paramuno, por cambio de uso del suelo y eliminación de la vegetación paramuna (frailejones, paja, etc.); así:*

*Ø Predio LO BUENAVISTA: ubicado en las coordenadas 1085808 norte y 1048984 este, a 3172 m.s.n.m., identificado con cédula catastral no. 25317000200080217 y matrícula inmobiliaria 172-67837,...*

*Ø Predio SAN ISIDRO: ubicado en las coordenadas 1086137 norte y 1049817 este, a 3349 m.s.n.m., identificado con cédula catastral no. 25317000200080216 y matrícula inmobiliaria 172-66415,...*

*Ø Predio EL SOCORRO: ubicado en las coordenadas 1085418 norte y 1049765 este, a 3345 m.s.n.m., identificado con cédula catastral no. 25317000200080230 y matrícula inmobiliaria 172-28484,...*

*Ø Predio EL SOCORRO: ubicado en las coordenadas 1087404 norte y 1052912 este, a 3380 m.s.n.m., identificado con cédula catastral no. 25317000200080060 y matrícula inmobiliaria 172-28484,...*

*Ø Predio LOS ALBUREJOS: ubicado en las coordenadas 1086014 norte y 1049286 este, a 3259 m.s.n.m., identificado con cédula catastral no. 25317000200080062 y matrícula inmobiliaria 172-67838,...*

*Ø Predio LOS TRES POTRILLOS: ubicado en las coordenadas 1085918 norte y 1049668 este, a 3180 m.s.n.m., identificado con cédula catastral no. 25317000200080061 y matrícula inmobiliaria 172-66416,...*

*Ø Predio BELLASOMBRA: ubicado en las coordenadas 1086305 norte y 1051582 este, a 3285 m.s.n.m., identificado con cédula catastral no. 25317000200080218 y matrícula inmobiliaria 172-69817,....*

*Ø Predio LAGUNITAS: ubicado en las coordenadas 1085073 norte y 1049373 este, a 3084 m.s.n.m., identificado con cédula catastral no. 25317000200080059, sin matrícula inmobiliaria,...*

*Con base en la información arriba descrita y de conformidad con el Artículo 62 de la Ley 1333/2009, Ley 99/1993 y demás normas concordantes; muy respetuosamente solicito a esa Entidad, que conforme a sus funciones contenidas en el Art. 12 (numerales 13 al 17) de la Ley 160/1994 y su Decreto reglamentario 2664/1994, suministre la siguiente información para cada predio en particular:*

- Se clarifique y certifique la calidad jurídica (propiedad privada o baldío) de cada predio.*
- Si se hallare que alguno de los predios o el globo mayor de donde se desenglobaron (predio EL SOCORRO), es propiedad privada, describa y nos suministre copia del título traslativo de dominio por medio del cual el Estado cedió la propiedad.*
- De haberse adjudicado por parte de esa Entidad, alguno de los predios arriba descritos, de conformidad con el Art. 210 del Decreto-Ley 2811/1974, suministrar el acto administrativo que ordenó la sustracción de dicho predio del Área de Reserva Forestal Protectora Páramo de Rabanal, para su adjudicación a particulares.*
- Si se llegare a demostrar que los predios afectados son baldíos indebidamente ocupados o invadidos, conforme a sus funciones contenidas en la Ley 160/1994 (Art. 12) y su Decreto reglamentario 2664/1994 (Art. 27 y s.s.), solicito se recuperen para el uso público y se informe el procedimiento a seguir para que dichos predios se adjudicados a la CAR – Cundinamarca para su recuperación y preservación”.*

La anterior solicitud no ha sido respondida por el INCODER.

De lo anterior, se puede concluir que el INCODER es indiferente a la situación de invasión u ocupación irregular de la ZRF bajo estudio y su ilegal inscripción como propiedad privada.

**4.5.3 Resultados de la gestión ante el MADT.** Mediante derecho de petición se solicitó al MADT lo siguiente:

1. *“Informarme ese Ministerio tiene conocimiento de la situación jurídica de los predios inmersos en la Zona de Reserva Forestal Protectora Páramo de Guargua y Laguna Verde.*

2. *Informarme si ese Ministerio conocía el error cometido por la Superintendencia de Notariado y Registro y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ubaté, consistente en registrar los predios baldíos que se encuentran inmersos en la ZRFP Páramo de Guargua y Laguna Verde, como si fuesen propiedad privada y sin existir títulos originarios traslaticios de dominio por medio de los cuales el Estado hubiese cedido la propiedad de dichas tierras, tal como lo admite la SNR en su oficio SNR-2013-EE 035662 del 30/12/2013 y la ORIP de Ubaté en los certificados especiales expedidos para cada predio muestreado.*

3. *Informarme qué acciones jurídico-administrativas ha emprendido ese Ministerio para revertir, impedir, prevenir y denunciar el ilegal registro inmobiliario y/o catastral de dichos predios baldíos como si fuesen propiedad privada.*

4. *Informarme si ese Ministerio unilateralmente o en convenio con otras Instituciones ha comprado predios inmersos dentro de la citada Zona Forestal Protectora; si la respuesta es sí, solicito se me facilite la lista de los predios adquiridos con su respectivo número de matrícula inmobiliaria y descripción*

*del título originario traslativo de dominio por medio del cual el Estado cedió la propiedad de cada predio adquirido.*

5. *Informarme qué acciones jurídico-administrativas tiene contempladas ese Ministerio, para recuperar los predios ilegalmente ocupados y registrados como propiedad privada, que se encuentran inmersos en el ZFP en cita.*

6. *Teniendo en cuenta que el Decreto 2666/1994, dispone que el INCORA (hoy INCODER) debe adelantar las actividades de saneamiento de las zonas de reserva y de Parques Nacionales Naturales, en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente o la Corporación Autónoma Regional correspondiente; informarme si ese Ministerio ha hecho las gestiones jurídicas o administrativas pertinentes para obligar al INCODER que cumpla con sus deberes misionales dentro de la ZFP en cita.*

7. *Teniendo en cuenta que, según la Ley 160/1994 (Art. 12), su Decreto reglamentario 2664/1994 (Art. 27 y s.s.) y la Decreto 1465/2013, es el INCODER el que tiene la facultad de recuperar los predios baldíos indebidamente ocupados y registrados como propiedad privada, y de ordenarle al IGAC y a la ORIP (Art. 57) el registro de dichos predios como baldíos; informarme si ese Ministerio ha hecho las gestiones jurídicas o administrativas pertinentes para obligar al INCODER que cumpla con sus deberes misionales dentro de la ZFP en cita.*

8. *Solicito a ese Ministerio que, conforme a sus funciones contenidas en el numeral 16 del artículo 5 de la Ley 99/1993, ordena a la CAR – Cundinamarca ejecutar todas las acciones jurídicas y administrativas pertinentes para revertir el ilegal registro inmobiliario y catastral de la ZFP en mención, y que ese Ministerio ejerza control y seguimiento a las acciones jurídico – administrativas emprendidas por la CAR para revertir la irregular ocupación e ilegal registro catastral e inmobiliario de los susodichos terrenos”.*

El MADT no respondió dicho derecho de petición; de donde se infiere que es indiferente frente a la problemática planteada.

#### **4.5.4 Resultados de la gestión ante la Gobernación de Cundinamarca.**

Mediante derecho de petición, entre otras cosas, se solicitó a la Gobernación de Cundinamarca que cumpliera con sus deberes frente a la solución de la problemática planteada, quien respondió mediante oficio No. CE - 2014519856 del 02/04/2014 (ver Anexo J), donde justifica la privatización de la ZRF bajo estudio, afirma que no le competen los daños ambientales causados en dicha zona, confiesa que ha comprado predios inmersos dentro de la mencionada reserva y anexa lista de predios adquiridos (ver cuadro 8).

Como se dijo en la sección 4.2.3, según el artículo 64 de la Ley 99/1993, es función de la Gobernación de Cundinamarca ejercer, coordinar y dirigir actividades de control y vigilancia ***“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 a un ambiente sano”***; con sujeción a la distribución legal de competencias y con asesoría de las CAR. Lo anterior lleva explícito el deber de la Gobernación de Cundinamarca de denunciar ante las Autoridades competentes la invasión, ocupación, enajenación y adjudicación ilegal de la ZRF bajo estudio; denunciar el irregular registro inmobiliario y/o catastral de dicha ZRF a personas particulares; y, velar por que dicha ZRF permanezca bajo el dominio de la Nación. Sin embargo, de la respuesta dada por la Gobernación se infiere que ese Ente Territorial no tiene ni el más mínimo interés por ejercer acciones legales para revertir la ilegal privatización de la ZRF bajo estudio.

Dentro de la gestión ambiental, inherente a las funciones de la Gobernación de Cundinamarca, se deben contemplar acciones judiciales contra personas naturales o jurídicas que atenten contra el patrimonio natural de su jurisdicción; pero, la Gobernación de Cundinamarca, argumenta numerosas justificaciones para concluir que no es su competencia velar por la protección de la ZRF bajo estudio; lo cual es completamente errado y omisión de sus deberes constitucionales y legales.

Al oficio de contestación, la Gobernación anexa una lista de predios que ha adquirido dentro de la ZRF bajo estudio, unilateralmente o en convenio con la CAR – Cundinamarca o los Municipios, como se muestra en el cuadro 8.

Dentro de la lista de predios que ha adquirido La Gobernación de Cundinamarca en la ZRF bajo estudio, se observa que la mayoría han sido comprados a precios exagerados, al parecer sin realizar un estudio de títulos juicioso; pues el estudio de títulos no se limita a la solicitud del certificado de tradición y libertad del predio; sino, a establecer si lo consignado en el certificado de tradición y libertad corresponde a la realidad fáctica del predio; no tiene sentido que la Gobernación le haya pagado a un profesional para que realice un estudio jurídico de títulos que únicamente se limite a la solicitud de certificados de tradición y libertad.

Analizada la lista de predios adquiridos por la Gobernación (ver cuadro 8), se observa que en el caso del predio denominado “Guargua” identificado con matrícula inmobiliaria No. 172-4285, ubicado en el extremo occidental del predio muestreado No. 24, fue adquirido a través de adjudicación hecha por el INCODER mediante Resolución No. 2317 del 13/11/2009; lo cual **es el procedimiento legal para adquirir esa clase de predios.**

Contrario al predio “**Guargua**”, existen un número considerables de predios que fueron adquiridos mediante compra con precios exagerados; tal es el caso del predio denominado “**San Joaquín**” identificado con el código catastral No. 25154000100010129 y matrícula inmobiliaria No. 172-26449 (ver Anexo K), que según certificado de tradición y libertad tiene una superficie de 25 fanegada (16 hectáreas), ubicado dentro del área de estudio; que fue comprado por la Gobernación de Cundinamarca a un precio de \$225'000.000.0, y dentro de la tradición del predio no existe título originario traslativo de dominio por medio del cual el Estado haya cedido la propiedad del predio, por lo que con certeza se puede asegurar que se trata de un predio baldío irregularmente inscrito como propiedad privada. Analizando la tradición de dicho predio se puede observar que ésta inició el 23 de junio de 1988 con la inscripción de la escritura de compraventa No. 09 expedida por la Notaría 2 de Ubaté el 18/01/1965, lo cual es irregular pues la tradición debió haber iniciado con un título traslativo de dominio expedido por el Estado y no con una escritura de compraventa entre particulares hecha en el año 1965.

Si las personas que contrató la Gobernación de Cundinamarca para realizar el estudio de títulos de los predios que ha comprado dentro de la ZRF bajo estudio, hubieran hecho los estudios con seriedad, se hubieran enterado que los predios son baldíos ilegalmente inscritos como propiedad privada.

**4.5.5 Resultados de la gestión ante el Municipio de Carmen de Carupa.** Mediante derecho de petición se solicitó a la Alcaldía de Carmen de Carupa cumplir con sus deberes constitucionales y legales (ver sección 4.2.4) frente a la solución de la problemática planteada; a lo cual contestó mediante oficio No. 38 de 02/04/2014 (ver Anexo L), donde se muestra

renuente a cumplir con sus deberes legales de vigilancia, control y conservación de dicha ZRF, presenta una lista de los predios que ha adquirido mediante compra dentro de dicha ZRF y establece el presupuesto que tiene destinado para seguir comprando dichos predios.

*Cuadro 8. Predios adquiridos por la Gobernación dentro de la ZRF estudiada*

CONVENIO	NOMBRE DEL PREDIO	MUNICIPIO	VEREDA	AREA HAS.	% DEPARTAMENTO	% MUNICIPIO	% CAR	NUMERO CATASTRAL	ESCRITURA No. DD/MM/AA	MATRICULA INMOBILIARIA
279-99	RANCHO DEL CARO	COGUA	RODAMONTAL	24,5000	0%	100%		00-00-0005-0206-000	105 7/04/2000	176-44321
279-99	LA REFORMA	COGUA	RODAMONTAL	32,6400	0%	100%		00-00-005-0218-000	104 7/04/2000	176-2483
279-99	LA SULTANA	COGUA	QUEBRADA HONDA	3,4000	0%	100%		00-00-0009-0116-000	1698 08/11/2000	176-4369
279 - 99	BELLAVISTA	COGUA	RODAMONTAL	71,3100	0%	100%		00-00-0005-0422-000	414 08/11/2000	176-0033392
279 -99	LA CLAVELINA	COGUA	PARAMO ALTO	27,6000	0%	100%		00-00-0010-0125-000	521 29/12/2000	176-67272
086-98 \$593'400.000 GOB. 533796.841 MPIO. 59'603.159	LAS PERLAS	COGUA	QUEBRADA HONDA	5,1800	90%	10%		00-00-0009-0114-000	1006 27/07/1999	176-1672
086-98 \$593'400.000 GOB. 533796.841 MPIO. 59'603.159	LAS PEÑITAS	COGUA	QUEBRADA HONDA	16,4800	90%	10%		00-00-0009-0122-000	1061 27/07/1999	176-76431
086-98 \$593'400.000 GOB. 533796.841 MPIO. 59'603.159	PEÑITAS DE LAUREL	COGUA	QUEBRADA HONDA	5,2300	90%	10%		00-00-0009-0121-000	1007 27/07/1999	176-50079
086-98 \$593'400.000 GOB. 533796.841 MPIO. 59'603.159	EL CORTIJO	COGUA	QUEBRADA HONDA	13,8100	90%	10%		00-00-0009-0115-000	1060 - 27/07/1999	176-1671
086-98 \$593'400.000 GOB. 533796.841 MPIO. 59'603.159	ZANJA HONDA	COGUA	RODAMONTAL	39,3000	90%	10%		00-00-0005-0012-000	1005 - 27/07/1999	176-58684
086-98 \$593'400.000 GOB. 533796.841 MPIO. 59'603.159	LOS ALPES	COGUA	QUEBRADA HONDA	60,0000	90%	10%		00-00-0009-0120-000	1073 09/08/1999	176-9052
086-98 \$593'400.000 GOB. 533796.841 MPIO. 59'603.159	BUENAVISTA	COGUA	QUEBRADA HONDA	11,6100	90%	10%		00-00-0005-0466-000	1017 28/07/1999 Aclarada mediante 1147 23/08/1999 1299 17/09/1999	176-27849
CONVENIO	NOMBRE DEL PREDIO	MUNICIPIO	VEREDA	AREA HAS.	% DEPARTAMENTO	% MUNICIPIO	% CAR	NUMERO CATASTRAL	ESCRITURA No. DD/MM/AA	MATRICULA INMOBILIARIA
086-98 \$593'400.000 GOB. 533796.841 MPIO. 59'603.159	MONTENEGRO CHIQUITO	COGUA	QUEBRADA HONDA	13,5400	90%	10%		00-00-0009-0119-000	1111 05/08/1999	176-50078
086-98 \$593'400.000 GOB. 533796.841 MPIO. 59'603.159	PIE DE PEÑA	COGUA	QUEBRADA HONDA	16,2000	90%	10%		00-00-0009-0118-000	0194 15/03/2000	176-50077
086-98 \$593'400.000 GOB. 533796.841 MPIO. 59'603.159	EL REGALO	COGUA	QUEBRADA HONDA	8,2000	90%	10%		00-00-0009-0117-000	0193 15/03/2000	176-50076
086-98 \$593'400.000 GOB. 533796.841 MPIO. 59'603.159	BALCONCITOS	COGUA	RODAMONTAL	4,0000	90%	10%		00-00-0005-0013-000	0464 24/05/2000	176-18483

Continuación cuadro 8...

CONVENIO	NOMBRE DEL PREDIO	MUNICIPIO	VEREDA	AREA HAS.	% DEPARTAMENTO	% MUNICIPIO	% CAR	NUMERO CATASTRAL	ESCRITURA No. DD/MM/AA	MATRICULA INMOBILIARIA
279-99	LA FLORIDA	COGUA	RODAMONTAL	16,9500	68,37%	31,63%		00-00-0005-0047-000	081 28/03/2000	176-11481
CAR 279-99	EL VERGEL ALTO	ZIPAQUIRA	PARAMO DE GUERRERO	6,9100	0%	100%		00-00-0009-0211-000	455 27/11/2000	176-28373
CAR 279-99	EL LAUREL ALTO	ZIPAQUIRA	PARAMO DE GUERRERO	5,7800	0%	100%		00-00-0009-0216-000	418 08/11/2000	176-28361
CAR 279-99	LA ESPERANZA ALTA	ZIPAQUIRA	PARAMO DE GUERRERO	6,6500	0%	100%		00-00-0009-0213-000	860 14/11/2000	176-28375
CAR 279-99	PUENTE TIERRA LOTE 12	ZIPAQUIRA	PARAMO DE GUERRERO	11,2000	0%	100%		00-00-0009-0201-000	0986 29/11/2000	176-30260
CAR 279-99	EL RECUERDO ALTO	ZIPAQUIRA	PARAMO DE GUERRERO	6,3400	0%	100%		00-00-0009-0219-000	411 07/11/2000	176-28371
CAR 279-99	EL ALMORZADERO ALTO	ZIPAQUIRA	PARAMO DE GUERRERO	5,3500	0%	100%		00-00-0009-0218-000	412 07/11/2000	176-28369
CAR 279-99	LA HOYA CHIQUITA	ZIPAQUIRA	PARAMO DE GUERRERO Y EMPALIZADO	49,2900	0%	100%		00-00-0009-0155-000	1128 08/08/2001	176-47898
088-98	EL LOTE	ZIPAQUIRA	PANTANO REDONDO	12,9750	49,94%	50,06%		00-00-0008-0102-000	444 17/05/00	176-22131
088-98	FINCA PENAS NEGRAS	ZIPAQUIRA	RIO FRIO	127,7900	49,94%	50,06%		00-00-0010-0095-000 00-00-0010-0001-000	494 06/07/01 Englobe y compraventa	176-87124
088-98	EL PARAMO	ZIPAQUIRA	EL EMPALIZADO	88,8800	49,94%	50,06%		00-00-0010-0092-000	0419 11/05/00 042 11/05/00 0421 11/05/00 0491 07/06/00	176-20605
088-98	LOTE SAN ISIDRO	ZIPAQUIRA	EL EMPALIZADO	65,0000	49,94%	50,06%		00-00-0009-0080-000	209 28/06/2002	176-28956
088-98	EL PORVENIR	ZIPAQUIRA	PARAJE ALTO DEL AGUILA	4,9000	49,94%	50,06%		00-00-0007-0224-000	0221 24/03/02	176-30945
088-98	ENGLOBE PREDIOS EL MIRADOR, SAN LUIS Y MIRAFLORES	ZIPAQUIRA	EL CEDRO	11,3000	49,94%	50,06%		00-00-0007-0165-000 00-00-0007-0171-000 00-00-0007-0202-000	016 29/01/02 Englobe y compraventa	176-88674
088-98 / 279-99	DON BENITO 1	ZIPAQUIRA	PANTANO REDONDO	855,0000	24,97%	75,03%		00-00-0008-0071-000	820 28/10/02	176-0007433
088-98	LOTE 2 BOSQUES DE SILECIA	ZIPAQUIRA	SAN JUANITO	71,0000	49,94%	50,06%		00-00-0007-0373-000	213 28/03/03	176-92348
088-98	LA PEQUETITA ALTA	ZIPAQUIRA	PARAMO DE GUERRERO	11,8600	49,44%	50,06%		00-00-0009-0210-000	160 31/03/03	176-28363
CAR 279-99	CAMPANO ALTO	ZIPAQUIRA	PARAMO DE GUERRERO	5,7900	49,94%	50,06%		00-00-0009-0215-000	416 08/11/2000	176-28359
CAR 279-99	LA PLAZUELITA ALTA	ZIPAQUIRA	EL EMPALIZADO	6,4900	49,94%	50,06%		00-00-0009-0212-000	417 08/11/2000	176-28367
CAR 279-99	LA CUESTA	ZIPAQUIRA	PARAMO DE GUERRERO	6,3600	49,94%	50,06%		00-00-0009-0214-000	237 10/07/2001	176-28377
088-98	EL OLVIDO	ZIPAQUIRA	PARAMO DE GUERRERO	98,4300	49,94%	50,06%		00-00-0009-0331-000	520 23/12/99	176-78977
088-98	SANTA BARBARA	ZIPAQUIRA	LA CALDERA	193,8000	49,94%	50,06%		00-00-0008-0069-000	2267 16/12/99	176-9458
088-98	PUENTE DE TIERRA LOTE 8	ZIPAQUIRA	PARAMO DE GUERRERO	16,6000	49,94%	50,06%		00-00-0009-0197-000	263 03/04/00	176-30256
088-98	PUENTE DE TIERRA LOTE 16	ZIPAQUIRA	PARAMO DE GUERRERO	16,6000	49,94%	50,06%		00-00-0009-0205-000	266 03/04/00	176-30264
088-98	PUENTE DE TIERRA LOTE 20	ZIPAQUIRA	PARAMO DE GUERRERO	16,6000	49,94%	50,06%		00-00-0009-0209-000	265 03/04/00	176-30268
088-98	BELLAVISTA	ZIPAQUIRA	SAN JUANITO PARTE ALTA	23,2700	49,94%	50,06%		00-00-0007-0153-000	24 31/01/01	176-2651
088-98	EL GRANADILLO	ZIPAQUIRA	PARAMO DE GUERRERO	90,4000	49,94%	50,06%		00-00-0009-0069-000	318 18/09/01	176-20997
279-99 / 088-98	LOTE MIRAFLORES AB	ZIPAQUIRA	EL EMPALIZADO	81,4000	24,97%	75,03%	0,00%	00-00-0008-0093-000	236 10/07/01	176-86636
279-99 / 088-98	SAN JUANITO 1	ZIPAQUIRA	PARAMO DE GUERRERO	27,8100	24,97%	75,03%	0,00%	00-00-0009-0060-000	400 14/11/01	176-87942

Continuación cuadro 8...

CONVENIO	NOMBRE DEL PREDIO	MUNICIPIO	VEREDA	AREA HAS.	% DEPARTAMENTO	% MUNICIPIO	% CAR	NUMERO CATASTRAL	ESCRITURA No. DD/MM/AA	MATRICULA INMOBILIARIA
DTO 03238/97	LOS CERRITOS	TAUSA	SAN ANTONIO	64,0000	100%	0%		00-00-0007-0121-000	2575 30/12/1999	172-0021867
316-2000	CURI SEGURO	TAUSA	SABANEQUE	8,1000	63%	37%		00-00-0008-0076-000	894 10/07/2001 Aclarada mediante 1155 - 31/09/2001	172-56018
316-2000	LAGUNA VERDE	TAUSA	SAN ANTONIO	79,6400	63%	37%		00-00-0007-0128-000	962 10/07/2001	172-20495
316-2000	LOMA DE HIERRO (TAUSA SALUDABLE)	TAUSA	SABANEQUE	44,0000	63%	37%		00-00-0008-0080-000	1154 31/08/2001	172-56804
006-01	PARAMO VERANIEGO	TAUSA	SALITRE	46,0506	65%	29%	7%	00-00-00070129-000	0891 01/06/05	172-30158
006-01	LA PROVINCIA	TAUSA	SALITRE	11,0000	65%	29%	7%	00-00-0007-0263-000	0923 01/06/05	172-59188
017-07	VOLCAN BLANCO	TAUSA	SABANEQUE	147,5518	100%	0%	0%	00-00-0008-0068-000	432 26/10/2007	172-70826
009-09	EL MATORRAL	TAUSA	PARAMO ALTO	113,0952	91.57%	8.33%	0,10%	00-00-0009-0074-000	1141 16/12/2009	172-13767
* 009-09	BUENAVISTA	TAUSA	SABANEQUE	36,2086	99,57%	0,43%		00-00-0008-0010-000	1153 17/11/2010	172- 21553
CONTRATO 069/05 \$ 225,000,000	SAN JOAQUIN	CARMEN DE CARUPA	TUDELA	43,029	100,00%	0,00%		00-01-0001-0129-000	1803 29/11/06	172-26449
	GUARGUA	CARMEN DE CARUPA	TUDELA	1301,9901	100,00%	0,00%		00-01-0001-0158-000	RESOLUCIÓN DEL INCODER No. 2317 13 /11/09	172-4285

Fuente: Gobernación de Cundinamarca, 2014

De donde se puede colegir que el municipio de Carmen de Carupa no muestra ningún interés en detener o denunciar la ilegal ocupación e inscripción de la ZRF bajo estudio. También se evidencia que el Municipio, en convenio con la CAR – Cundinamarca y la Gobernación de Cundinamarca ha comprado algunos de los predios inmersos en dicha ZRF.

**4.5.6 Resultados de la gestión ante la CGR.** Por medio de derecho de petición se solicitó a la CGR los siguientes:

1. *“Informarme si la Contraloría tenía conocimiento de la situación jurídica de los predios inmersos en la Zona de Reserva Forestal Protectora Páramo de Guargua y Laguna Verde.*

2. *Informarme si la Contraloría conocía los errores cometido por la SNR y la ORIP de Ubaté, consistente en registrar los predios baldíos que se encuentran inmersos en la ZRFP Páramo de Guargua y Laguna Verde, como si fuesen*

*propiedad privada, sin existir títulos originarios traslaticios de dominio por medio de los cuales el Estado hubiese cedido la propiedad de dichas tierras, tal como lo admite la SNR en su oficio SNR-2013-EE 035662 del 30/12/2013 y la ORIP de Ubaté en los certificados especiales expedidos para cada predio muestreado.*

*3. Informarme si la Contraloría tiene un balance del detrimento patrimonial ocasionado a la Nación por la ilegal inscripción catastral e inmobiliaria de predios baldíos inmersos en la ZRFP Páramo de Guargua y Laguna Verde; traducido en pasivo ambiental, costos administrativos para las recuperación de los predios baldíos ilegalmente adjudicados por la ORIP de Ubaté, costos en acciones judiciales para invalidar las inscripciones inmobiliarias ilegalmente abiertas, entre otros.*

*4. Informarme qué acciones jurídico-administrativas ha emprendido la Contraloría para reversar, impedir, prevenir y denunciar el ilegal registro inmobiliario y/o catastral de dichos predios baldíos como si fuesen propiedad privada.*

*5. Informarme si la Contraloría tiene conocimiento de los predios aparentemente de propiedad privada inmersos en la citada Zona Forestal Protectora que han sido comprados por la CAR – Cundinamarca, el municipio de Carmen de Carupa y la Gobernación del Cundinamarca, los dineros que dichas entidades han pagado para el estudio de títulos de los predios comprados; y la descripción de los títulos traslaticios de dominio expedidos por el Estado, por medio de los cuales se había desprendido del dominio de los predios comprados.*

*6. Informarme qué acciones jurídico-administrativas tiene contempladas la Contraloría, para recuperar los predios ilegalmente ocupados y registrados como propiedad privada, que se encuentran inmersos en el ZFP en cita.*

7. *Teniendo en cuenta que el Decreto 2666/1994, dispone que el INCORA (hoy INCODER) debe adelantar las actividades de saneamiento de las zonas de reserva y de Parques Nacionales Naturales, en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente o la Corporación Autónoma Regional correspondiente; informarme si la Contraloría ha hecho las gestiones jurídicas o administrativas pertinentes para obligar al INCODER que cumpla con sus deberes misionales dentro de la ZFP en cita.*

8. *Teniendo en cuenta que, según la Ley 160/1994 (Art. 12), su Decreto reglamentario 2664/1994 (Art. 27 y s.s.) y el Decreto 1465/2013, es el INCODER el que tiene la facultad de recuperar los predios baldíos indebidamente ocupados y registrados como propiedad privada, y de ordenarle al IGAC y a la ORIP (Art. 57) el registro de dichos predios como baldíos; informarme si la Contraloría ha hecho las gestiones jurídicas o administrativas pertinentes para obligar al INCODER que cumpla con sus deberes misionales dentro de la ZFP en cita.*

9. *Informarme si la Contraloría ha hecho las gestiones jurídicas o administrativas pertinentes para obligar a la SNR y a la ORIP de Ubaté para que por vía administrativa o por vía contencioso-administrativa procuren la nulidad de sus actos administrativos que condujeron a la inscripción irregular de los predios inmersos en la ZFP en cita.*

10. *Solicito a ese Ente que, conforme a sus funciones contenidas en los Artículos 119 Constitucional, realice las acciones pertinentes para:*

- *Obligar a la SNR y a la ORIP de Ubaté, que en aras de corregir los errores cometidos al momento de la inscripción de los predios susodichos y para reversar el ilegal registro inmobiliario y catastral de la ZFP en mención, ejecuten las acciones administrativas o jurídicas pertinentes.*
- *Obligar al INCODER a que inicie los procesos de clarificación de la propiedad de todos los predios inmersos en la ZRFP en cita”.*

La respuesta de la CGR (ver Anexo M), fue la siguiente: “...frente a este tema, se ha concluido que cuenta con los elementos de una denuncia, razón por la cual se ha dado traslado a la DIRECCIÓN DE VIGILANCIA FISCAL DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA EL SECTOR MEDIO AMBIENTE en la Contraloría General de la República, dependencia que en nuestra estructura interna tiene las competencias para adelantar las diligencias y/o ejercer el control fiscal pertinente, el cual se encuentra sujeto a los términos y procedimientos establecidos en la Constitución y en la Ley”. De lo anterior se puede colegir que la CGR no estaba enterada de la problemática planteada.

**4.5.7 Resultados de la gestión ante la PGN.** Mediante derecho de petición se solicitó a la PGN, lo siguiente:

1. *“Informarme si la Procuraduría tenía conocimiento de la situación jurídica de los predios inmersos en la Zona de Reserva Forestal Protectora Páramo de Guargua y Laguna Verde.*
2. *Informarme si la Procuraduría conocía los errores cometido por la SNR y la ORIP de Ubaté, consistente en registrar los predios baldíos que se encuentran inmersos en la ZRFP Páramo de Guargua y Laguna Verde, como si fuesen propiedad privada, sin existir títulos originarios traslaticios de dominio por medio de los cuales el Estado hubiese cedido la propiedad de dichas tierras, tal como lo admite la SNR en su oficio SNR-2013-EE 035662 del 30/12/2013 y la ORIP de Ubaté en los certificados especiales expedidos para cada predio muestreado.*
3. *Informarme qué acciones jurídico-administrativas ha emprendido la Procuraduría para revertir, impedir, prevenir y denunciar el ilegal registro inmobiliario y/o catastral de dichos predios baldíos como si fuesen propiedad privada.*

4. *Informarme si la Procuraduría tiene conocimiento de los predios aparentemente de propiedad privada inmersos en la citada Zona Forestal Protectora que han sido comprados por la CAR – Cundinamarca, el municipio de Carmen de Carupa y la Gobernación del Cundinamarca, los dineros que dichas entidades han pagado para el estudio de títulos de los predios comprados; y La descripción de los títulos traslaticios de dominio expedidos por el Estado, por medio de los cuales se había desprendido del dominio de los predios comprados.*

5. *Informarme qué acciones jurídico-administrativas tiene contempladas la Procuraduría, para recuperar los predios ilegalmente ocupados y registrados como propiedad privada, que se encuentran inmersos en el ZFP en cita.*

6. *Teniendo en cuenta que el Decreto 2666/1994, dispone que el INCORA (hoy INCODER) debe adelantar las actividades de saneamiento de las zonas de reserva y de Parques Nacionales Naturales, en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente o la Corporación Autónoma Regional correspondiente; informarme si la Procuraduría ha hecho las gestiones jurídicas o administrativas pertinentes para obligar al INCODER que cumpla con sus deberes misionales dentro de la ZFP en cita.*

7. *Teniendo en cuenta que, según la Ley 160/1994 (Art. 12), su Decreto reglamentario 2664/1994 (Art. 27 y s.s.) y el Decreto 1465/2013, es el INCODER el que tiene la facultad de recuperar los predios baldíos indebidamente ocupados y registrados como propiedad privada, y de ordenarle al IGAC y a la ORIP (Art. 57) el registro de dichos predios como baldíos; informarme si ese Ministerio ha hecho las gestiones jurídicas o administrativas pertinentes para obligar al INCODER que cumpla con sus deberes misionales dentro de la ZFP en cita.*

8. *Informarme si la Procuraduría ha hecho las gestiones jurídicas o administrativas pertinentes para obligar a la SNR y a la ORIP de Ubaté para*

*que por vía administrativa o por vía contencioso-administrativa procuren la nulidad de sus actos administrativos que condujeron a la inscripción irregular de los predios inmersos en la ZFP en cita.*

*9. Solicito a ese Ente que, conforme a sus funciones contenidas en los Artículos 23, 117, 118, 275 y 277 Constitucionales, realice las acciones pertinentes para:*

- Obligar a la SNR y a la ORIP de Ubaté, que en aras de corregir los errores cometidos al momento de la inscripción de los predios susodichos y para reversar el ilegal registro inmobiliario y catastral de la ZFP en mención, ejecuten las acciones administrativas o jurídicas pertinentes.*
- Obligar al INCODER a que inicie los procesos de clarificación de la propiedad de todos los predios inmersos en la ZRFP en cita”.*

La Procuraduría no dio respuesta a dicho derecho de petición.

#### **4.5.8 Identificación de actores y percepción frente a la problemática.**

Frente a la problemática ambiental planteada, se hace necesario elaborar el mapa de actores, incluyendo su percepción frente a la existencia de la ZRF bajo estudio y la problemática ambiental planteada. A través de las gestiones hechas ante las diferentes entidades del Estado que tiene como función la protección de la ZRF bajo estudio, se pudo conocer la percepción de algunos actores; y durante reunión realizada por la CAR el día 13 de marzo de 2014 en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Carmen de Carupa, con el fin de socializar la propuesta de delimitación a escala 1:25.000 de la ZRFP Páramo de Guargua y Laguna Verde, se pudo conocer la percepción de la Alcaldía municipal, de algunos titulares de los predios inmersos en la ZRF, entre otros; como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 9. Identificación de actores y su percepción frente a la problemática

Grupos Sociales	Actores	Rol en la problemática	Percepción frente a la problemática planteada y voluntad cooperativa	Jerarquización de su poder
Titulares de inscripciones ilegales.	<p><b>Infractores que se oponen a la existencia de la ZRF:</b> son un grupo pequeño, de aproximadamente 35 personas dirigidos por el Presidente de la JAC de Salinas.</p>	<p>Causantes de las actividades generadoras del daño ambiental en la ZRF.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Se oponen a la existencia de la ZRF.</li> <li>➤ Están dispuestos a aceptar la existencia de la ZRF; pero si les permiten actividades agropecuarias en mínimo el 70% del área de “sus predios”.</li> <li>➤ Son conscientes que los predios no han sido adjudicados por el Estado.</li> <li>➤ Dicen ser <b>"los que producen el agua que consumen los de abajo"</b>.</li> <li>➤ Amenazan que si “los de abajo” no pagan, continuarán afectando las fuentes hídricas que estén en "sus propiedades".</li> <li>➤ Son conscientes que es prohibido establecer agricultura, ganadería o minería en la ZRF.</li> <li>➤ Argumentan que mientras el Estado no les pague por conservar la ZRF, continuarán extendiendo la frontera agrícola.</li> <li>➤ Implantaron ley del silencio, se ven los cultivos y la ganadería; pero, nadie puede decir quien los estableció.</li> <li>➤ Algunos desean vender los predios al Estado, pero a precios exagerados.</li> <li>➤ Algunos dicen que por nada venderán los predios, que lo que quieren es que se les paguen una mensualidad.</li> <li>➤ Argumentan que: “no están obligados a producir agua en sus propiedades para los municipios de la parte baja sin que les paguen”.</li> <li>➤ Argumentan que siembran papa porque necesitan pagar el impuesto predial de “su predio”.</li> </ul>	Alta
	<p>Los que conservan los predios incultos</p>	<p>Están a la expectativa. Con tendencia a oponerse a la existencia de la ZRF.</p>	<p>Están a la expectativa de lo que pase, pero no participan activamente en las deliberaciones; tienen tendencia a establecer sistemas agropecuarios dentro de los predios ilegalmente titulados a su nombre.</p>	

<b>Grupos Sociales</b>	<b>Actores</b>	<b>Rol en la problemática</b>	<b>Percepción frente a la problemática planteada y voluntad cooperativa</b>	<b>Jerarquización de su poder</b>
Juntas de Acueductos Veredales	Presidentes	Usuarios del recurso agua	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Son aliados para la conservación de la ZRF</li> <li>➤ Se muestran temerosos de hablar en presencia de los titulares de los predios afectados; pero, confidencialmente suministran información importante.</li> </ul>	Medio
Líderes Comunales	JAC vereda salinas	Líderes comunales	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Se oponen a la existencia de la ZRF.</li> <li>➤ Apoyan y justifican las actividades generadoras de las afectaciones.</li> <li>➤ Reclaman que se les pague por la conservación de la ZRF.</li> </ul>	Alto
Autoridad de registro inmobiliario	SNR y ORIP de Ubaté	Responsable de las inscripciones inmobiliarias ilegales, con facultad de demandar sus propios actos de inscripción	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Es indiferente frente al daño causado.</li> <li>➤ No muestran interés por corregir las inscripciones ilegales.</li> <li>➤ Dice que esperarán a que el INCODER recupere los predios ilegalmente inscritos y que les ordene corregir la inscripción.</li> </ul>	Alta
Autoridad catastral	IGAC	Responsable de las inscripciones catastrales ilegales, con facultad de corregir las inscripciones ilegales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Es indiferente frente al daño causado.</li> <li>➤ No muestran interés por corregir las inscripciones ilegales.</li> <li>➤ Dice que esperarán a que la SNR corrija las inscripciones inmobiliarias, para corregir ellos las catastrales.</li> </ul>	Alta
Autoridad Ambiental	CAR - Cundinamarca	Autoridad Ambiental administradora de la ZRF	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Argumenta que no conoce la problemática planteada debido a que el PMA de la ZRF lo elaboraron otras instituciones.</li> <li>➤ Se muestra indiferente frente a las ilegales inscripciones de los predios bajo estudio.</li> <li>➤ No muestra interés por sancionar a los infractores.</li> <li>➤ Se limita a reconocer las afectaciones ambientales, pero no implementa ninguna medida para detener las actividades generadoras de la afectación.</li> <li>➤ Como solución al problema plantea comprar los predios ocupados.</li> </ul>	Alta

<b>Grupos Sociales</b>	<b>Actores</b>	<b>Rol en la problemática</b>	<b>Percepción frente a la problemática planteada y voluntad cooperativa</b>	<b>Jerarquización de su poder</b>
Autoridad Ambiental	MADT	Máxima autoridad ambiental del País, con facultad de control y vigilancia sobre la CAR - Cundinamarca	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Indiferente</li> </ul>	Alta
Entidad Administradora de los predios baldíos	INCODER	Administradora de los predios baldíos con funciones de recuperar los baldíos ocupados irregularmente	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Indiferente</b> frente a la ocupación e ilegal inscripción de los predios baldíos en la ZRF bajo estudio.</li> <li>➤ No responde frente a las solicitudes hechas por la CAR de recuperar los predios ilegalmente inscritos.</li> </ul>	Alta
Autoridad Penal	FGN	Con facultad de investigar penalmente a los infractores ambientales y a los responsables de las inscripciones ilegales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ignorante de la situación</li> <li>➤ Aliada de la Autoridad Ambiental</li> </ul>	Alta
Autoridades de vigilancia y control	PGN	Con facultad de investigar y sancionar disciplinariamente a los agentes del Estado responsables de las inscripciones ilegales, y expedir requerimientos de advertencia para que los entes estatales cumplan sus deberes legales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Muestra interés por buscar soluciones al problema.</li> </ul>	Alta

<b>Grupos Sociales</b>	<b>Actores</b>	<b>Rol en la problemática</b>	<b>Percepción frente a la problemática planteada y voluntad cooperativa</b>	<b>Jerarquización de su poder</b>
	CGR	Con facultad de investigar y sancionar el detrimento patrimonial causado al Estado por las inscripciones ilegales y los daños ambientales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Mediante radicado No. 2014-67203-82111-D de 2014-03-26, abrió preliminares para “ejercer el control fiscal pertinente”.</li> </ul>	Alta
Entes territoriales	Gobernación de Cundinamarca	Con facultades de autoridad ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Argumenta que no es de su competencia el problema planteado.</li> <li>➤ Ha comprado algunos de los predios ilegalmente inscritos, con unos precios exagerados.</li> </ul>	Alta
	Alcalde Municipal de Carmen de Carupa	Autoridad encargada de la protección y conservación de la ZRF; con facultades de hacer cumplir los instrumentos ambientales de ordenamiento territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Se opone a la existencia de la ZRF</li> <li>➤ Justifica las actividades generadoras de la afectación.</li> <li>➤ Respalda a los infractores.</li> <li>➤ Manifiesta que los municipios “de abajo”, que según él “son los que se benefician del agua que produce Carmen de Carupa”, deben pagarle al municipio y a los ocupantes de la ZRF para que cesen la afectación en la ZRF.</li> <li>➤ No ejerce sus facultades de autoridad ambiental en la ZRF.</li> <li>➤ Se muestra indiferente frente a los daños ambientales causados en la ZRF.</li> </ul>	Alta
Ministerio Público	Personera Municipal de Carmen de Carupa	Con funciones de Ministerio Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Se muestra de acuerdo con la existencia de la ZRF, pero si se permiten actividades agropecuarias con técnicas de producción limpia dentro de la ZRF.</li> <li>➤ Frente a las inscripciones ilegales se muestra indiferente.</li> </ul>	Alta
Medios de comunicación	Medios de comunicación locales	Difundir información y persuadir a la comunidad local	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Se muestran indignados con la creciente destrucción de la ZRF.</li> <li>➤ Cooperan con la Autoridad Ambiental</li> </ul>	Medio

<b>Grupos Sociales</b>	<b>Actores</b>	<b>Rol en la problemática</b>	<b>Percepción frente a la problemática planteada y voluntad cooperativa</b>	<b>Jerarquización de su poder</b>
Medios de comunicación	Medios de comunicación nacionales	Difundir información y persuadir a la sociedad nacional e internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Muestran voluntad cooperativa con las Autoridades Ambientales.</li> <li>➤ Están en desacuerdo con la destrucción de la ZRF.</li> </ul>	Medio
Instituciones educativas	Comunidad educativa	Son ejecutores de la educación ambiental regional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Muestran voluntad cooperativa con la autoridad ambiental.</li> </ul>	Medio
Fuerza Pública	Policía Nal.	Autoridad policiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Son aliados de la Autoridad Ambiental</li> </ul>	Alta
ONG	ONG Ambientalistas	Defensores de los recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Son aliados de la Autoridad Ambiental</li> </ul>	Baja
Opinión pública	Comunidad en general	Son destinatarios de los servicios ecosistémicos que prestan los páramos	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Son aliados de la Autoridad Ambiental</li> </ul>	Alta

*Fuente: Autor, 2014*

Según la voluntad cooperativa de los actores, con respecto al proyecto de existencia de la ZRF bajo estudio y la toma de acciones para recuperar los predios ilegalmente inscritos, se tiene los siguientes grupos así:

**Opositores:** Son los que se oponen a la existencia de la ZRF bajo estudio y a la recuperación de los predios indebidamente inscritos como propiedad privada.

**Indiferentes o indecisos:** como su nombre lo indica, son aquellos que ni se oponen ni son aliados del proyecto.

**Aliados:** Son los que están de acuerdo con la existencia de la ZRF y la recuperación de los predios indebidamente inscritos como propiedad privada.

*Cuadro 10. Grupos de actores según voluntad cooperativa*

<b>Opositores</b>	<b>Indiferentes o indecisos</b>	<b>Aliados</b>
Titulares de los predios ilegalmente inscritos  J.A.C. vereda Salinas  Alcaldía Carmen de Carupa	SNR MADT ORIP de Ubaté IGAC INCODER Gobernación de Cundinamarca Personería Carmen de Carupa	CAR PGN CGN FGN PONAL Alcaldía de Ubaté Juntas de Acueductos veredales Medios de comunicación Comunidad educativa ONG Ambientalistas Opinión pública

*Fuente: Autor, 2014*

#### **4.6 RESPONSABILIDAD DERIVADA POR LA OCUPACIÓN DE LA ZRF ESTUDIADA, SU IRREGULAR ADJUDICACIÓN A TÍTULO DE PROPIEDAD PRIVADA Y LOS DAÑOS AMBIENTALES CAUSADOS**

La fecha en la cual iniciaron y se intensificaron las actividades antrópicas generadoras de los daños ambientales descritos en la sección 4.4, son posteriores a las fechas de las inscripciones catastrales e inmobiliarias de los predios bajo estudio, como se demostró en la sección 4.3.3; lo cual nos lleva a concluir que **existe relación directa entre los daños ambientales causados en la ZRF Páramo de Guargua y Laguna Verde, y las inscripciones catastrales y/o inmobiliarias de los predios afectados.**

**4.6.1 Responsabilidad en materia ambiental.** De conformidad con el artículo 5 de la Ley 1333/2009: “*Se considera infracción en materia ambiental toda acción u **omisión** que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la **comisión de un daño al medio ambiente**, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: **El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos.** Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una **sanción administrativa ambiental**, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil”.* Y de conformidad con el artículo 7 Ibidem, son circunstancias agravantes en materia ambiental:

*“2. Que la infracción genere daño grave al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o a la salud humana*

*(...)*

*6. Atentar contra recursos naturales ubicados en **áreas protegidas** o declarados en alguna categoría de amenaza o en peligro de extinción o sobre los cuales existe **veda, restricción o prohibición.***

*7. Realizar la acción u **omisión** en **áreas de especial importancia ecológica.***

*8. Obtener provecho económico para sí o **un tercero.***

*(...)*

*11. Que la infracción sea grave en relación con el **valor de la especie afectada**, el cual se determina por sus funciones en el ecosistema, por sus características particulares y por el grado de amenaza a que esté sometida”.*

Los predios muestreados fueron inscritos inmobiliaria y catastralmente durante el período comprendido entre el 27 de junio de 1979 y el 22 de marzo de 2002 (ver cuadro 3); y como se demostró en la sección 4.3.3, al momento de la inscripción no existían en los predios actividades antrópicas generadoras de daño ambiental, sino que éstos se encontraban incultos, pues así quedó consignado en las respectivas fichas catastrales; de donde se concluye que las actividades generadoras de los daños ambientales descritos en la sección 4.4 fueron consecuencia de las inscripciones catastral y/o inmobiliarias de los predios; lo que dio a los titulares de dichos registros la percepción de tener licencia para disponer de los fundos arbitrariamente.

En ese orden de ideas, se configurarían los elementos constitutivos de responsabilidad ambiental, así:

➤ **Daño ambiental.** Los descritos en la sección 3.5.

➤ **Hecho generador de los daños ambientales.** Las ilegales inscripciones inmobiliarias y/o catastrales de los predios baldíos afectados, como si fuesen propiedad privada; y las actividades antrópicas desarrolladas por los titulares de las inscripciones ilegales, en dichos predios, con violación de la normatividad ambiental.

➤ **Vínculo causal entre los dos.** Como se explicó en la sección 3.5, sin la ilegal inscripción inmobiliaria y/o catastral de los predios baldíos afectados; no hubiera habido actividades antrópicas generadoras de los daños ambientales con la magnitud tan elevada como actualmente lo hay (40% de la ZRF).

➤ **Costos de restauración ambiental.** La restauración ecológica del Páramo tiene un costo aproximado para la Autoridad Ambiental de \$40.000.000.0./Ha., la ZRFP Páramo de Guargua y Laguna Verde tiene una extensión de 11.928 hectáreas<sup>29</sup> de las cuales se estima que el 40% (4.771.2 hectáreas), están deterioradas por acción de los titulares de las inscripciones ilegales, lo que equivale a un costo de restauración de \$190.848'000.000.0.

**4.6.1.1 Responsabilidad ambiental de los titulares de los registros inmobiliarios y/o catastrales.** Son responsables directos de las actividades antrópicas generadoras del daño ambiental, con la eliminación sistemática de vegetación nativa y arado del suelo, violando la normatividad ambiental como se explicó en la sección 4.4. Las actividades de eliminación de vegetación paramuna las realizan durante la noche, ocultándose de las autoridades; para luego mentir diciendo que en las

---

<sup>29</sup> Art. 1 Acuerdo CAR No. 022/2009

áreas recién aradas no existía vegetación paramuna, sino rastrojo, o que el arado se produjo desde hace más de 60 años.

**4.6.1.2 Responsabilidad ambiental de la SNR.** Como se demostró en las secciones 3.1, 3.2 y 3.3, fue la SNR la que mediante “*circular 039 de 7 de julio de 1981*” ratificada por medio de “*instrucción administrativa 11 de 1989*”, facultó a las ORIP del País para inscribir como propiedad privada los predios baldíos donde se encontraran adheridas “*mejoras*” y que para ello únicamente se necesitaba declaración del interesado elevada a escritura pública o dos declaraciones extrajuicio donde se identificara el predio baldío y se describieran las mejoras construidas.

Observamos que la SNR se atribuyó funciones dadas al Congreso de la República (num. 21 Art. 76 de la C.P. de 1886 y num. 18 Art. 150 C.P. de 1991), al establecer un procedimiento extralegal para adjudicar predios baldíos, contradiciendo además la Ley 135/1961, vigente para la época de algunas inscripciones; ley 160/1994 y demás concordantes (ver sección 4.3).

Como **agravante** se tiene que, según lo manifestado por la SNR en su oficio No. SNR-2013-EE 035662 del 30/12/2013, desde el año 1994 esa entidad se enteró que “***actualmente podemos encontrar esta clase de folios abiertos en aquella época, frente a estos folios, el procedimiento a seguir es corregir la naturaleza jurídica de las anotaciones..., toda vez que la mayoría están inscritos como si fuera pleno dominio, y pasarlas a falsa tradición, y paralelamente se da aviso a la Subgerencia de Tierras Rurales de INCODER, Dirección Técnica de Procesos Agrarios para que se inicie el correspondiente proceso agrario de clarificación de la propiedad y luego la recuperación de baldío***”

*indebidamente ocupado,...*"; pero, de manera dolosa ocultaron su falta y no dieron aviso a las autoridades competentes para que desde el año 1994 se hubieran tomado las medidas pertinentes para recuperar los predios ilegalmente adjudicados y así evitar los daños ambientales causados en la ZRF estudiada.

**4.6.1.3 Responsabilidad ambiental del IGAC.** Existe responsabilidad directa del IGAC en los daños ambientales bajo estudio; pues como se demostró en la sección 4.3.3, el IGAC inscribió los predios estando incultos, basándose en conceptos técnicos fraudulentos, para que los predios quedarán con vocación agropecuaria y no como zonas protectoras de los recursos naturales renovables, como quedó consignado en el acápite de “*Destino Económico*” de las respectivas fichas catastrales. Cabe señalar, que el IGAC en su página Web tiene el mapa de reservas forestales y páramos del País, por tanto, conoce perfectamente la zonificación ambiental de los predios bajo estudio.

En **conclusión**, los gastos de restauración ecológica de la ZRF en estudio, deben ser asumidos, de manera solidaria, por los titulares de las inscripciones ilegales, el IGAC y la SNR.

**4.6.2 Responsabilidad administrativa en conexidad con la responsabilidad ambiental.** En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos<sup>30</sup>; como se ha demostrado a lo largo de todo el documento, hubo fallas del servicio por acción, omisión

---

<sup>30</sup> Num. 7 art. 3 del C.P.A.C.A.

y/o extralimitación de funciones, de algunas entidades del Estado y/o sus agentes, que condujeron a generar la problemática planteada.

Frente a supuestos en los cuales se analiza si es procedente declarar la responsabilidad del Estado, como consecuencia de la producción de daños en cuya ocurrencia se alega que ha sido determinante la omisión por parte de una autoridad pública en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido, el Consejo de Estado, ha señalado que es necesario efectuar el contraste entre el contenido obligacional que, en abstracto, las normas pertinentes fijan para el órgano administrativo implicado, de un lado, y el grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de la autoridad demandada en el caso concreto, de otro<sup>31</sup>.

En las siguientes secciones se analizará la responsabilidad administrativa y patrimonial de las entidades del Estado que por acción u omisión permitieron los daños ambientales y detrimento patrimonial causado al Estado.

**4.6.2.1 Responsabilidad administrativa de la SNR.** Al realizar las inscripciones susodichas de manera ilegal, violando flagrantemente sus propios estatutos y la normatividad aplicable al caso (ver sección 4.3); adjudicando como propiedad privada predios baldíos y extralimitándose en sus funciones; la SNR es administrativamente responsables de los daños causados al Estado y a los particulares.

Como es de conocimiento coloquial, en el mercado inmobiliario el certificado de tradición y libertad constituye prueba suficiente de la

---

<sup>31</sup> Al respecto se puede consultar, entre otras, las siguientes providencias: sentencia de 8 de marzo de 2007, expediente 27434, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez; sentencia de 22 de abril de 2009, expediente 16192, Consejera Ponente: Dra. Myriam Guerrero de Escobar; sentencia de 9 de junio de 2010, expediente 18375, Consejera Ponente: Dra. Gladys Agudelo Ordóñez.

calidad jurídica del predio (propiedad privada o baldío); y como se demostró en la sección 4.3, la mayoría de los predios estudiados, luego de las inscripciones fraudulentas, fueron enajenados a **compradores de buena fe**, que engañados por las erradas inscripciones, adquirieron los predios convencidos de que eran de propiedad privada; pues así consta en los certificados expedidos por la SNR a través de la ORIP de Ubaté; lo que compromete la responsabilidad administrativa y patrimonial de dicha entidad, a partir del momento en que las inscripciones pierdan su eficacia legal.

**4.6.2.2 Responsabilidad administrativa del IGAC.** Según Resoluciones IGAC Nos. 0660/1984 (arts. 3, 45 y 74), 2555/1988 (arts. 3, 45 y 74) y 0070/2011 (arts. 4, 80 y 31); en la *identificación predial* se debe **“precisar el derecho de propiedad o posesión”** del predio, a través del respectivo título traslativo de dominio y su respectivo registro inmobiliario; pero, para el caso bajo examen, se observa que el IGAC no hizo con diligencia el respectivo estudio de título de los predios muestreados, lo cual trajo como consecuencia errores en la inscripción; e incluso, los predios muestreados Nos. 4, 7, 11 y 29 (ver cuadro 3) se registraron catastralmente como propiedad privada ***sin tener inscripción inmobiliaria***; por lo cual, existieron fallas en el servicio, que le dieron a los predios baldíos apariencia de propiedad privada, comprometiendo la responsabilidad administrativa y patrimonial del IGAC ante terceros perjudicados.

Por otro lado, como se demostró en la sección 4.3.3.1 el IGAC mintió en las fichas catastrales al decir que los predios se encontraban en suelos de aptitud agropecuaria; lo cual, además de ser delito, constituye nulidad por falsa motivación del acto administrativo de inscripción.

**4.6.2.3 Responsabilidad administrativa y ambiental de la CAR - Cundinamarca.** Existe responsabilidad administrativa y ambiental de la CAR - Cundinamarca por fallas del servicio al omitir el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales.

Según el artículo 31 de la Ley 99/1993, artículo 12 del Decreto 2372/2010 y Acuerdo CAR No. 022/2009; la CAR – Cundinamarca es la entidad encargada de la administración, vigilancia y control de la ZRF bajo estudio y de los recursos naturales renovables que están dentro de su jurisdicción. Según la real Academia de la Lengua Española la palabra “*administrar*” significa: “*Gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan*”. Esta función de administración, lleva explícito el deber de prevenir, impedir, reprimir, sancionar y/o denunciar ante las Autoridades competentes la invasión, ocupación, enajenación y adjudicación ilegal de la ZRF bajo estudio; impedir, prevenir, reprimir y denunciar el irregular registro inmobiliario y/o catastral de dicha ZRF a personas particulares a título de propiedad privada; y, velar por que dichas áreas permanezcan bajo el dominio de la Nación.

Según los artículos 17 y 19 del Decreto 2664/1994 y Decreto 1465/2013, la CAR – Cundinamarca interviene directamente en los procesos de adjudicación de predios baldíos, a través del acompañamiento al INCODER en la inspección ocular y la expedición del respectivo informe técnico de viabilidad ambiental en la adjudicación del predio. Esta función, obliga a la CAR a llevar registros y planos de los predios solicitados en adjudicación; discriminando entre los que, a consideración de la Autoridad Ambiental son adjudicables y los no adjudicables. Si la CAR hubiera cumplido con efectividad dicha función, se hubiera enterado que los predios inmersos en la ZRF estudiada nunca fueron adjudicados por el

Estado y hubiera tomado las medidas jurídico-administrativas pertinentes para evitar los daños ambientales bajo estudio.

Además, la CAR como administradora de la ZRF y de los recursos naturales renovables, ha sido permisiva con las actividades antrópicas generadoras del daño ambiental; pues, en el Acuerdo 022/2009, en el Plan de Manejo del Páramo en estudio y en diversos documentos, se ha limitado a publicar los graves daños ambientales que se están causando en la ZRF bajo estudio; pero, no ha ejercido con efectividad su autoridad, adoptando las medidas coercitivas y preventivas pertinentes para frenar la creciente devastación de la ZRF bajo estudio, a pesar de que el Estado ha dotado a esa Corporación de todas las herramientas logísticas, jurídicas y administrativas para cumplir con efectividad su labor de administración, vigilancia, control, restauración y preservación de dicho ecosistema.

**La CAR - Cundinamarca no ha impuesto ni una sanción administrativa de carácter ambiental, por los daños ambientales causados en la ZRF bajo estudio**, ni tampoco se ha impuesto ninguna medida preventiva para detener la afectación, a pesar de que cuenta con las facultades para hacerlo; en ese sentido se tiene:

➤ El **expediente No. 13847** de la CAR - Cundinamarca es contentivo del trámite administrativo de carácter sancionatorio, aperturado el 10/08/1999 por afectación de la ZRF bajo estudio con el establecimiento de **5 hectáreas** cultivadas con papa; el expediente fue **archivado por caducidad de la acción** mediante Auto CAR No. 870/2012; en la actualidad los cultivos de papa en el predio al que se contrae el expediente

en mención, ocupan **98 hectáreas** de suelo paramuno. En este caso, la incuria de la CAR incentivó el aumento de la afectación ambiental<sup>32</sup>.

➤ El **expediente No. 20508** de la CAR - Cundinamarca es contentivo del trámite administrativo ambiental de carácter sancionatorio, aperturado el 23/04/2002 por afectación de la ZRF bajo estudio con el establecimiento de **1.5 hectáreas** cultivadas con papa, el expediente fue **archivado por caducidad de la acción** mediante Resolución CAR No. 28/11/2011; en la actualidad el establecimiento de ganadería y cultivos de papa en el predio al que se contrae el expediente en mención ocupan **98 hectáreas** de suelo paramuno. En este caso, la incuria de la CAR incentivó el aumento de la afectación ambiental<sup>33</sup>.

➤ El **expediente 43572** de la CAR, es contentivo del trámite administrativo ambiental de carácter sancionatorio por la afectación del predio muestreado No. 24, por cultivo de 20 hectáreas de papa en junio de 2012; a la fecha no hay sanción y los cultivos de papa y ganadería extensiva en dicho predio aumentaron a 155.9 hectáreas, aproximadamente<sup>34</sup>.

➤ El **expediente 45425** de la CAR, es contentivo del trámite administrativo ambiental de carácter sancionatorio por la afectación de 57.2 hectáreas de la ZRF bajo estudio, realizada en julio de 2013; a la fecha no hay sanción ni medida preventiva<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> CAR – CUNDINAMARCA. Informe técnico No. OPUB 710 del 30/10/2012

<sup>33</sup> CAR – CUNDINAMARCA. Informe técnico No. OPUB 626 del 29/08/2013

<sup>34</sup> CAR – CUNDINAMARCA. Informe técnico No. OPUB 789 del 31/10/2013

<sup>35</sup> CAR – CUNDINAMARCA. Informe técnico No. OPUB 907 del 12/12/2013

El Decreto 2666/1994, dispone que el INCORA (hoy INCODER) debe adelantar las actividades de **saneamiento de las zonas de reserva** y de Parques Nacionales Naturales, **en coordinación** con el Ministerio del Medio Ambiente **o la Corporación Autónoma Regional** correspondiente; según la Ley 160/1994 y sus Decretos Reglamentarios 2664/1994 y 2666/1994, es el INCORA (hoy **INCODER**) la entidad que tiene las funciones de *administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación, realizar la clarificación de la propiedad, recuperar baldíos indebidamente ocupados, realizar el deslinde de tierras de tierras baldías, adelantar los procedimientos agrarios de extinción del derecho de dominio y adquisición directa de tierras* **“para reubicar ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o de interés ecológico”**. Sin embargo, la CAR como administradora de la ZRF no ha sido eficaz en la creación de sinergias con el INCODER o en la ejecución de acciones jurídico-administrativas, a fin de poder coordinar o ejercer presión sobre el INCODER, para que clarifique la propiedad, recupere los predios ilegalmente invadidos y sanee la ocupación irregular de la ZRF.

La CAR viola los derechos colectivos contenidos en los numerales *a, b, c, d, e, g, l y m* del artículo 4 de la Ley 472/1998, al omitir cumplir con su deber de preservación o conservación de la ZRF en cita, siendo ineficaz para frenar las actividades antrópicas generadoras de los daños ambientales en la mencionada ZRF.

Teniendo en cuenta que los acueductos de Bogotá, Tausa, Cogua, Ubaté y Zipaquirá dependen de la efectiva preservación del Páramo de Guargua y Laguna Verde; también se trata de un problema de seguridad y salubridad pública, que no está siendo debidamente atendido por la CAR - Cundinamarca.

Para el presente caso es muy importante tener en cuenta que la responsabilidad de las autoridades ambientales no se limita únicamente a reconocer la problemática ambiental de sus respectivas jurisdicciones; sino que, el reconocimiento de la problemática ambiental debe ser el inicio del proceso administrativo mediante el cual la autoridad ambiental planifique y ejecute las acciones pertinentes para conjurar las causas de los efectos negativos al ambiente, y para prevenir que se repitan.

Se ha vuelto costumbre para las autoridades ambientales colombianas, hacer grandes inversiones de recursos en la identificación de la problemática ambiental y en la divulgación de los daños ambientales causados por la actividad antrópica, sobre todo en áreas de importancia ecosistémica, como es el caso de los páramos; e inclusive, se invierten gran cantidad de recursos en la elaboración de planes, programas y proyectos para resolver los problemas ambientales identificados; pero, identificada la problemática ambiental y elaborados los instrumentos jurídico-administrativos para combatirlos, las autoridades se quedan cortas e inoperantes a la hora de ejecutar y llevar a feliz término los instrumentos jurídicos y administrativos pertinentes para conjurar las causas de los efectos negativos al ambiente; tal es el caso de los daños ambientales ocasionados en la ZRF bajo estudio.

Es imperante que la gestión ambiental de las autoridades sea medible y se vea reflejada en el ecosistema; traducida en hectáreas de páramo preservadas y/o restauradas ecológicamente, y no en planes o proyectos sin ejecutar.

**4.6.2.4 Responsabilidad administrativa y ambiental del municipio de Carmen de Carupa.** Como se explicó en la sección 4.2.4, los

municipios deben 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**”; sin embargo, el municipio de Carmen de Carupa se ha limitado a cobrar el impuesto predial de los predios bajo estudio, sin ejercer sus funciones de vigilancia, control y conservación de la ZRF en cita.

El municipio de Carmen de Carupa, en vez de cumplir con sus deberes constitucionales y legales de protección de dicha ZRF, ha propiciado la construcción, ampliación, mejoramiento y mantenimiento de vías vehiculares, infraestructura pública e infraestructura privada dentro de la ZRF; sin licencia ambiental (o PAGA, según el caso); lo cual es violatorio de la normatividad ambiental vigente.

En reunión realizada por parte de la CAR – Cundinamarca para socializar la delimitación a escala 1:25.000 de la ZRF Páramo de Guargua y Laguna Verde, el día 13 de marzo de 2014 en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Carmen de Carupa; la administración municipal, en cabeza del Alcalde, se mostró permisiva con las actividades antrópicas causantes del daño ambiental en dicha ZRF, bajo el argumento que los municipio de la parte baja como Ubaté, Tausa, Zipaquirá y Bogotá, deben pagarle al municipio de Carmen de Carupa y a los ocupantes de los predios ilegalmente inscritos, para que no causen daño en la ZRF, y que de lo contrario no se les puede impedir que utilicen “sus predios” para

agricultura, ganadería, y demás actividades generadoras de afectación ambiental.

Según las Resoluciones IGAC Nos. 0660/1984, 2555/1988 y 0070/2011, para realizar el levantamiento predial de los predios que fueron inscritos ilegalmente como propiedad privada y que se encuentran inmersos en la ZRF, se le debió haber comunicado a la administración municipal de Carmen de Carupa, entre otras cosas, porque de ello depende el cobro del impuesto predial; de igual forma, según el Decreto 2664/1994 (arts. 16 y 18) la Alcaldía es comunicada de los trámites de adjudicación de predios baldíos; es decir, el municipio nunca ha sido ajeno a la real situación jurídica de los predios inmersos en la ZRF en cita, sino que ha sido permisivo, indiferente o fatuo de sus deberes y obligaciones con respecto a las ilegales inscripciones de dichos predios, al omitir denunciar el hecho ante las autoridades competentes; sino que únicamente se dedicó a recepcionar la información para cobrar el impuesto predial.

Dichas acciones, omisiones, incuria y permisividad del municipio de Carmen de Carupa, contribuyeron de manera relevante como factor causante de los daños ambientales ocasionados en la ZRF bajo estudio.

**4.6.2.5 Responsabilidad administrativa y ambiental del MADT.** Es deber del Ministerio de Ambiente *“velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la Nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica”*, como es el caso de los páramos; y *“ejercer la debida inspección y vigilancia”* sobre las CAR.

En el documento titulado “Atlas de Páramos de Colombia” (mayo - 2007), elaborado por el MAVDT, en compañía del IGAC, IDEAM y el IAvH; el

Ministerio, en cuanto a los daños ambientales ocasionados en la ZRF bajo estudio, expresa:

*“Los usos del suelo que, en mayor medida, han llevado a que el complejo de Guerrero presente 27.683 ha en ecosistemas transformados, son aquellos asociados a los pastos y los cultivos, los cuales se distribuyen en la totalidad de los municipios con jurisdicción en el complejo.*

*(...)*

*En comparación con los demás páramos de la cordillera Oriental, la CAR y CI (2004) consideran que el páramo de Guerrero **ha perdido una porción considerable de su fauna original**, especialmente en el grupo de los grandes mamíferos como el puma (*Puma concolor*), el oso de anteojos (*Tremarctos ornatus*), la danta de páramo (*Tapirus pinchaque*), el venado matacán andino (*Mazama rufina bricenii*), el venado cola blanca (*Odocoileus virginianus goudotii*) y el gato de monte (*Herpailurus yaguarondi*).*

*(...)*

**Las actividades productivas principales son la agricultura, la ganadería y la minería.** La fuente de recursos económicos de la población más importante es el **cultivo de la papa**, aunque también **se encuentran pastizales. Estas dos son las coberturas más extendidas y llegan hasta los 3.500 msnm.** Sin embargo hay también zonas cultivadas con arveja, haba, zanahoria y otros cultivos transitorios. Según CAR y CI, “En los municipios con jurisdicción en el área, Tausa es el que presenta una mayor superficie cultivada en papa (2.157 ha), seguido de **Carmen de Carupa (1.697)**, Zipaquirá (1.574), Cogua (935), San Cayetano (328) y Pacho (237)” (CAR y CI, 2004). El límite superior de estos cultivos se amplía continuamente y ha reemplazado la vegetación original de páramo<sup>36</sup>.

A pesar de que el MADT conoce la creciente degradación de la ZRF estudiada, no ha ejercido una eficaz coordinación, vigilancia y control

---

<sup>36</sup> Páginas de la 83 a la 85.

sobre la CAR, para obligarla a adoptar medidas efectivas en la restauración y preservación de la citada ZRF; ni ha asumido el conocimiento preferencial de la problemática; sino que ha sido un simple espectador de la destrucción de dicha ZRF. Lo anterior constituye omisión por parte del MADT, teniendo en cuenta que mediante numeral 16 del artículo 5 de la Ley 99/1993, el Estado facultó a dicho Ministerio para “*Ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales, la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables...*”.

El MADT, como ente encargado de “*Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la **ejecución armónica** de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental – SINA*” (num. 4, art. 5, Ley 99/1993); omitió sus deberes con respecto a la ZRF en cita, comprometiendo su responsabilidad ambiental y administrativa por la problemática ambiental bajo estudio.

#### **4.6.2.6 Responsabilidad administrativa y ambiental del INCODER.**

Según la Ley 160/1994 (Art. 12), son funciones del INCODER:

*“9. Realizar directamente programas de adquisición de tierras mediante negociación directa con los propietarios que las enajenen en la forma prevista en el Capítulo VI, de esta Ley, para redistribuirlas en favor de los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos,... **y para reubicar ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o de interés ecológico.***

(...)

13. **Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación** y, en tal virtud, adjudicarlas,....

14. **Ejercitar las acciones y tomar las medidas que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías**, o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas, y adelantar las diligencias y expedir las resoluciones sobre, extinción del derecho de dominio privado.

15. **Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad**, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.

16. **Delimitar las tierras de propiedad de la Nación, de las de los particulares....**

17. **Cooperar con las entidades competentes en la vigilancia, conservación y restablecimiento de los recursos naturales**".

Con respecto a baldíos indebidamente ocupados, el artículo 37 del Decreto 1465/2012, señala que:

“...de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 48 numeral 30 y 74 de la Ley 160 de 1994, **los siguientes bienes tienen la condición de terrenos baldíos indebidamente ocupados y en consecuencia será procedente su recuperación:**

1. **Las tierras baldías que tuvieren la calidad de inadjudicables de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo del Artículo 67 y 74 de la Ley 160 de 1994 y las reservadas o destinadas por entidades estatales para la prestación de cualquier servicio o uso público.**

2. **Las tierras baldías que constituyan reserva territorial del Estado.**

3. Las tierras baldías ocupadas **que excedan las extensiones máximas adjudicables**, de acuerdo con la Unidad Agrícola Familiar (UAF) definida para cada municipio o región por el Consejo Directivo del INCODER.

4. Las tierras baldías ocupadas **contra expresa prohibición legal**, especialmente las que corresponden al Sistema de Parques Nacionales Naturales y al **Sistema de Áreas Protegidas**.

(...)

Parágrafo 1°. Teniendo en cuenta las reglas establecidas en el Artículo 48, de la Ley 160 de 1994, **cuando del análisis de los títulos de un predio se infiera sin lugar a dudas que se trata de un bien baldío, por no existir títulos que acrediten la propiedad privada, se procederá con el procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados**, sin perjuicio de que en el desarrollo de éste se demuestre la existencia de un título de propiedad privada o la calidad de sujeto reforma agraria.

Teniendo en cuenta que según lo establecido por el numeral 1°, inciso 3° del Artículo 48 de la Ley 160 de 1994, las reglas para acreditar la propiedad privada por medio de títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta ley **no son aplicables a los terrenos no adjudicables, reservados o destinados a cualquier servicio o uso público**. En estos eventos la acreditación y defensa de los derechos de los particulares afectados por el inicio de un procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados se llevará a cabo en sede administrativa”.

Como se ha podido demostrar, los predios estudiados carecen de título originario traslativo de dominio, están inmersos en ZRF; y la mayoría de ellos sobrepasa la UAF, que según Resolución del INCORA No. 041/1986 para el municipio de Carmen de Carupa es de 12 a 16 hectáreas para los suelos ondulados a quebrados y de 2 a 3 hectáreas para los suelos de la parte plana. Sin embargo, el INCODER nunca se ha preocupado por

averiguar la manera en que los páramos de Colombia han sido inscritos como propiedad privada; lo cual ha traído como consecuencia la invasión y afectación ambiental de la ZRF en cita, violándose los derechos colectivos de la sociedad a la *“existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; entre otros.*

El INCODER omitió el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales y legales al permitir que los predios baldíos inmersos en la ZRF bajo estudio, fueran adjudicados por la SNR como propiedad privada, lo que es prueba indubitable que el INCODER no ejerció ningún control sobre dichos predios baldíos de la Nación, a pesar que se le encomendó dicha función y se le dotó de las herramientas jurídicas y administrativas para cumplir con ello.

Además de lo anterior, como se dijo en la sección 4.7, la CAR – Cundinamarca mediante oficios con radicados CAR Nos. 14122102977 del 09/11/2012 (ver Anexo F), 14132100084 del 14/01/2013 (ver Anexo G), 14132102442 del 14/08/2013 (ver Anexo H) y 14132102444 del 14/08/2013 (ver Anexo I); insistentemente ha denunciado ante el INCODER la irregular ocupación e inscripción de los predios inmersos en la ZRF bajo estudio, sin obtener ninguna respuesta por parte del INCODER; lo que demuestra la rebeldía de esa entidad al omitir el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales.

**4.6.2.7 Responsabilidad administrativa y ambiental de la PGN.** De conformidad con la Ley 160/1994 y sus Decretos reglamentarios, la PGN a través de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, hace parte activa de los procesos de adjudicación de predios baldíos y demás procesos agrarios administrativos. De conformidad con la Ley 160/1994 son funciones del Ministerio Público:

**“Artículo 92. Funciones del Procurador Delegado para Asuntos Agrarios y de los Procuradores Agrarios.** *El Procurador Delegado para Asuntos Agrarios y los Procuradores Agrarios ejercerán las siguientes funciones:*

(...)

3. *Intervenir como Ministerio Público en los procedimientos agrarios relativos a la administración y disposición de las tierras baldías de la Nación, la clarificación de la propiedad, la delimitación de las tierras nacionales y el deslinde de resguardos y tierras de las comunidades negras, la recuperación de baldíos y la extinción del derecho de dominio, en los términos previstos en la Constitución Política, la presente Ley, la Ley 4 de 1990 y demás disposiciones pertinentes.*

4. *Solicitar al INCORA o a las entidades en las cuales éste haya delegado sus funciones, que se adelanten las acciones encaminadas a recuperar las tierras de la Nación indebidamente ocupadas, la reversión de los baldíos, la declaratoria de extinción del derecho de dominio privado de que trata la Ley 200 de 1936 y la presente Ley, y representar a la Nación en las diligencias administrativas, judiciales o de policía que dichas acciones originen.*

5. *Informar a la Junta Directiva y al Ministro de Agricultura sobre las irregularidades o deficiencias que se presenten en la ejecución de la presente Ley.*

*6. Procurar la eficaz actuación de los organismos y entidades que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, conforme a lo dispuesto en esta Ley”.*

La Procuraduría, como parte activa del proceso de adjudicación de baldíos, debería estar enterada de que los predios inmersos en la ZRF bajo examen nunca han sido adjudicados por el Estado y que están inscritos como propiedad privada ilegalmente; y debería haber iniciado las respectivas acciones para conjurar los daños ambientales y el detrimento patrimonial causado.

La Procuraduría como órgano de vigilancia y control, conoce perfectamente la situación actual de la ZRF en cuestión, pues los reportes del Ministerio de Ambiente y de la CAR – Cundinamarca son públicos; y a pesar de ello, la Procuraduría no ha ejercido con efectividad su función de vigilancia sobre la CAR y el INCODER con respecto a la clarificación de la propiedad de los predios bajo estudio y la protección de dicha área protegida, a pesar de que el Estado ha dotado a dicho ente de control de las herramientas jurídicas y administrativas para cumplir con sus deberes constitucionales y legales (ver sección 4.2.5).

**4.6.3 Responsabilidad en materia fiscal.** Como se explicó en la sección 4.2.6, se entiende por **“daño patrimonial al Estado** *la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los **bienes o recursos públicos del Estado**, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado... Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa*

produzcan directamente detrimento al patrimonio público” (Art. 6 Ley 610/2000); y el artículo 5 Ibidem establece que:

“La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:

- Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
- Un daño patrimonial al Estado.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores”.

**4.6.3.1 Responsabilidad fiscal de agentes adscritos a la SNR.** Las irregularidades cometidas por los funcionarios de la SNR al inscribir ilegalmente los predios baldíos y ecosistemas paramunos inmersos en el ARFP estudiada, como propiedad privada, causan grave detrimento patrimonial al Estado, traducido en los siguientes ítems:

*Cuadro 11. Discriminación del detrimento patrimonial causado*

<b>ÍTEMS</b>	<b>ENTIDADES PERJUDICADAS</b>
Costo de los predios baldíos y ecosistemas paramunos ilegalmente adjudicados como propiedad privada	Estado
Costos de proceso de clarificación de la propiedad y recuperación de los predios baldíos irregularmente ocupados	INCODER, PGN, CAR y Fuerza Pública
Costos proceso de nulidad de las inscripciones ilegales	INCODER, SNR, ORIP, Rama Judicial, PGN
Costos por indemnización en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho contra la SNR, por parte de personas que hayan comprado de buena fe los predios ilegalmente inscritos	SNR
Pasivo ambiental	CAR - Cundinamarca
Costos de restauración ecológica de las áreas degradadas	CAR - Cundinamarca
Procesos disciplinarios	PGN
Procesos penales	Fiscalía, PGN, Rama Judicial
Procesos fiscales	CGN
Proceso administrativo ambiental de carácter sancionatorio	CAR y PGN

*Fuente: Autor, 2014*

Según lo manifestado por la SNR en su oficio No. SNR-2013-EE 035662 del 30/12/2013, desde el año 1994 los funcionarios de esa entidad se dieron cuenta que “**actualmente podemos encontrar esta clase de folios abiertos en aquella época, frente a estos folios, el procedimiento a seguir es corregir la naturaleza jurídica de las anotaciones..., toda vez que la mayoría están inscritos como si fuera pleno dominio, y pasarlas a falsa tradición**, y paralelamente se da aviso a la Subgerencia de Tierras Rurales de INCODER, Dirección Técnica de Procesos Agrarios para que se inicie el correspondiente proceso agrario de clarificación de la propiedad y luego la recuperación de baldío indebidamente ocupado,...”, y por ello “se expidió la instrucción administrativa 15 de 28 de abril de 1994”, en dicho oficio la SNR admite que “el tema de registrar mejoras en baldíos de la nación estuvo permitido hasta el 28 de abril del año de 1994, fecha en la que expresamente se dio la directriz a los Registradores de Instrumentos Públicos, en el sentido de aclarar que sólo procedía el registro de las resoluciones de adjudicación de baldíos como único título idóneo para consolidar el dominio, y se prohibió el registro de mejoras en terrenos baldíos”.

Sin embargo, los funcionarios de la SNR ocultaron su ilícito y no dieron aviso a las autoridades competentes para que desde el año 1994 se hubieran tomado las medidas penales, disciplinarias, administrativas y fiscales necesarias para recuperar los predios ilegalmente adjudicados, evitar el desastre ecológico causado en la ZRF estudiada y el enorme y creciente detrimento patrimonial.

**4.6.3.2 Responsabilidad fiscal de agentes adscritos al IGAC.** Como se demostró en la sección 4.3.2, los agentes adscritos al IGAC mintieron en sus informes para inscribir los predios estando incultos, y que éstos quedarán inscritos con vocación agropecuaria y no como zona de

conservación de los recursos naturales renovables; comprometiendo su responsabilidad en el detrimento patrimonial causado por las ilegales inscripciones.

#### **4.6.3.3 Responsabilidad fiscal de agentes adscritos al INCODER.**

Según la derogada Ley 135/1961, y el vigente Estatuto de Reforma Agraria (Ley 160/1994), es el INCODER la entidad que tiene como función administrar en nombre del Estado los predios baldíos y adjudicar los predios baldíos adjudicables, a quienes cumplan los requisitos para ello; dicha función lleva explícito el deber de velar por que los predios baldíos no sean ocupados y registrados irregularmente como propiedad privada; y de contar con registros y planos actualizados de los predios que han sido adjudicados por esa entidad y los que aún no han sido objeto de adjudicación, para cruzar dicha información con la base del IGAC, y así detectar y corregir posibles errores en la inscripción inmobiliaria y catastral de los predios.

En el caso concreto podemos apreciar que el INCODER, ni siquiera tiene registros cartográficos de los predios adjudicados y de los baldíos que aún quedan bajo dominio del Estado; ni realizó operativos o estudios a través de cruce de información con la SNR y el IGAC, que le permitieran detectar las ilegales inscripciones de los predios; omisión de sus deberes que contribuyó al detrimento patrimonial en estudio.

#### **4.6.3.4 Responsabilidad fiscal de agentes adscritos a la CAR -**

**Cundinamarca.** Según el artículo 12 del Decreto 2372/2010, en concordancia con el artículo 31 de la Ley 99/1993, la administración de la ZRF bajo estudio corresponde a la CAR – Cundinamarca; y como se demostró en la sección 4.6.2.3, la CAR al omitir sus responsabilidades

constitucionales y legales con respecto a la protección de los recursos naturales renovables y las áreas de especial interés ecosistémico, como es el caso de la ZRF bajo estudio, contribuyó de manera relevante a los daños ambientales allí causados y al consecuente pasivo ambiental y daño patrimonial derivado de la afectación ambiental.

#### **4.6.4 Responsabilidad en materia penal.**

**4.6.4.1 Responsabilidad penal de los ocupantes de los predios ilegalmente inscritos.** El artículo 328 del Código Penal tipifica como conducta punible el “**Ilícito Aprovechamiento De Los Recursos Naturales Renovables**” y expresa que el que “*con incumplimiento de la normatividad existente introduzca, explote, transporte, trafique, comercie, aproveche o se beneficie de los especímenes, productos o partes de los recursos fáunicos, forestales, florísticos, hidrobiológicos de especie amenazada o en vía de extinción o de los recursos genéticos, incurrirá en prisión...*”. En el caso concreto, los titulares de los predios ilegalmente inscritos, como se explicó en la sección 4.4.1, eliminaron gran cantidad de vegetación nativa, incluyendo **frailejón** (*Espeletia sp.*) y **paja** (*Ortachne erectifolia*); infringiendo la Resoluciones del MADT Nos. 0584/2002, 572/2005 y 0192/2014 que declaran al frailejón en peligro crítico de extinción, y su inclusión en las listas CITES; el Artículo 7 del Acuerdo CAR No. 028/2004 en concordancia con el Acuerdo CAR No. 022/1993, que establecen que la **paja de páramo** es una especie vedada que “**no podrá ser objeto de aprovechamiento**”.

De igual manera, el Artículo 331 *Ibidem*, tipifica como delito los “**Daños En Los Recursos Naturales**”, así: “*El que con incumplimiento de la normatividad existente destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier*

otro modo dañe los recursos naturales a que se refiere este título, causándoles una grave afectación o a los que estén asociados con éstos o se afecten **áreas especialmente protegidas** incurrirá en prisión...”. Y el Artículo 337 Ib., establece:

**“Invasión De Áreas De Especial Importancia Ecológica. El que invada reserva forestal, resguardos o reservas indígenas, terrenos de propiedad colectiva de las comunidades negras, parque regional, área o ecosistema de interés estratégico o área protegida, definidos en la ley o reglamento, incurrirá en prisión...**

*La pena señalada en este artículo se aumentará hasta en una tercera parte cuando como consecuencia de la invasión, se afecten gravemente los componentes naturales que sirvieron de base para efectuar la calificación del territorio correspondiente,...*

*El que promueva, financie o dirija la invasión o se aproveche económicamente de ella, incurrirá en prisión...”. (Negrillas fuera de texto).*

La ocupación ilegal de áreas protegidas, como es el caso del Páramo bajo estudio, para el cambio de uso del suelo con actividades agropecuarias, mineras y construcción de infraestructuras; lleva implícito el aprovechamiento ilegal de recursos naturales renovables como la vegetación paramuna que fue totalmente eliminada en las áreas intervenidas; causándose los daños descritos en la sección 4.4.

**4.6.4.2 Responsabilidad penal de agentes de la SNR que ilegalmente inscribieron los predios afectados.** Como está ampliamente demostrado, los funcionarios de la SNR que hicieron las inscripciones ilegales, violaron flagrantemente sus propios estatutos y

demás normatividad aplicable (ver sección 4.3.1); por lo cual, según el Decreto 100/1980 (vigente para la época) y la Ley 599/2000, incurrieron en los delitos de **prevaricato**, **falsedad ideológica en documento público** y **peculado**.

Por otra parte, hubo otros funcionarios que, según lo manifestado por la SNR en su oficio No. SNR-2013-EE 035662 del 30/12/2013, desde el año 1994 se enteraron de la ilegalidad en la inscripción de los predios bajo estudio; pero, de manera dolosa ocultaron el ilícito y no dieron aviso a las autoridades competentes para que desde el año 1994 se hubieran investigado y sancionado a los funcionarios culpables penalmente, incurriendo en el delito de “**abuso de autoridad por omisión de denuncia**”; sino que por el contrario han mantenido vigentes las inscripciones ilegalmente hechas.

**4.6.4.3 Responsabilidad penal de los agentes del IGAC que ilegalmente inscribieron los predios afectados.** Como se demostró en la sección 4.3.3, el IGAC inscribió los predios estando incultos, basándose en conceptos técnicos fraudulentos, para que los predios quedarán con vocación agropecuaria y no como zonas protectoras de los recursos naturales renovables; incurriendo los funcionarios o contratistas responsables, en los delitos de **prevaricato** y **falsedad ideológica en documento público**.

**4.6.5 Responsabilidad en materia disciplinaria.** Según el artículo 23 del CUD “*Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos*”

*y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento”; según el artículo 34 Ibídem, son deberes de los servidores públicos: “...1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente; 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función;...; 24. Denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de los cuales tuviere conocimiento, salvo las excepciones de ley”. Y según el artículo 35 Ib., está prohibido a los funcionarios públicos “1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo”.*

**4.6.5.1 Responsabilidad disciplinaria de agentes adscritos a la SNR que ilegalmente inscribieron los predios afectados.** Como está ampliamente demostrado, los agentes adscritos a la SNR que hicieron las inscripciones ilegales, violaron flagrantemente sus propios estatutos y

demás normatividad aplicable (ver sección 4.3.1); por lo cual, cometieron falta disciplinaria al incumplir las normas relativas a la inscripción inmobiliaria y a la propiedad privada; además, de extralimitarse en sus funciones al adjudicar predios baldíos sin ser los funcionarios facultados para tal función.

Otros funcionarios, desde el año 1994 se enteraron de la ilegalidad en la inscripción de los predios bajo estudio; pero, de manera dolosa no denunciaron el ilícito y no dieron aviso a las autoridades competentes para que desde el año 1994 se hubieran tomado las medidas pertinentes, lo cual tipifica falta disciplinaria según el numeral 24 del artículo 34 del C.U.D.

**4.6.5.2 Responsabilidad disciplinaria de los funcionarios del IGAC que ilegalmente inscribieron los predios afectados.** Como se dijo en la sección 4.3.3, el IGAC inscribió los predios estando incultos, basándose en conceptos técnicos fraudulentos; incurriendo los funcionarios o contratistas responsables del hecho antijurídico, en conductas prohibidas en el artículo 35 del C.U.D., al violar flagrantemente la normatividad aplicable para tal procedimiento.

## 5. CONCLUSIONES

**a)** Los páramos son *áreas forestales protegidas* (literales *c* y *d* del artículo 7 del Decreto 877/1976), *áreas de especial importancia ecosistémica* (numeral 4 artículo 1 de la Ley 99/1993 y, artículo 4 del Decreto 3600/2007), *espacio público para la conservación y preservación del sistema hídrico* (art. 5 Decreto 1504/1998), *ecosistemas estratégicos* (art. 29 Decreto 2372/2010); *bienes de uso público inadjudicables, imprescriptibles e inalienables* (Artículos 63, 79 y 82 Constitucionales); por tanto, toda inscripción como propiedad privada de predios inmersos en dichos ecosistemas, que se haya hecho sin que exista título originario traslativo de dominio por medio del cual el Estado se haya desprendido de la propiedad del predio inscrito, **es ilegal** (ver sección 4.3).

**b)** Para que un predio inmerso en *área de páramo* sea inscrito como propiedad privada, su tradición debe haber iniciado con un título originario traslativo de dominio por medio del cual el Estado haya cedido la propiedad del predio (ver sección 4.3).

**c)** La SNR al ordenar mediante “*la circular 039 de 7 de julio de 1981*” ratificada por medio de “*instrucción administrativa 11 de 1989*”, a las ORIP de todo el País que inscribieran a título de propiedad privada los predios baldíos donde hubieran adheridas “*mejoras*”, incluyendo los que se encuentran inmersos en las áreas protegidas, a través de un trámite extraprocesal y sin existir títulos originarios traslativos de dominio por medio de los cuales el Estado se hubiese desprendido de la propiedad de los predios; se extralimitó en el ejercicio de sus funciones y adjudicó ilegalmente predios baldíos; violando flagrantemente el artículo 76 (numeral 21) de la Constitución de 1936 (vigente para la época de algunas

inscripciones), art. 3 de la Ley 48/1882, art. 61 de la Ley 110/1912, la Ley 135/1961 (vigente para la época); artículos 63, 79 y 82 de la C.P. de 1991; art. 16 del Decreto 59/1938, art. 3 de la Ley 200/1936, art. 13 del Decreto 59/1938; arts. 742, 745, 764, 774 y 2519 del C. Civil; arts. 48 y 65 de la Ley 160/1994; arts. 3 y 9 del Decreto 2664/1994; arts. 2, 52 y 82 del Decreto 1250/1970; y sentencias de la Corte Constitucional C-595/1995 y C-097/1996 (ver sección 4.3).

**d)** Las inscripciones inmobiliarias a título de propiedad privada, de los predios inmersos en la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde, hechas sin existir títulos originarios traslaticios de dominio por medio de los cuales el Estado hubiera cedido la propiedad de los predios, viola flagrantemente el artículo 76 (numeral 21) de la Constitución de 1936 (vigente para la época de algunas inscripciones), art. 3 de la Ley 48/1882, art. 61 de la Ley 110/1912, la Ley 135/1961 (vigente para la época); artículos 63, 79 y 82 de la C.P. de 1991; art. 16 del Decreto 59/1938, art. 3 de la Ley 200/1936, art. 13 del Decreto 59/1938; arts. 742, 745, 764, 774 y 2519 del C. Civil; arts. 48 y 65 de la Ley 160/1994; arts. 3 y 9 del Decreto 2664/1994; arts. 2, 52 y 82 del Decreto 1250/1970; y sentencias de la Corte Constitucional C-595/1995 y C-097/1996 (ver sección 4.3).

**e)** Las inscripciones catastrales hechas por el IGAC de los predios baldíos inmersos en la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde, a título de propiedad privada, sin existir títulos originarios traslaticios de dominio por medio de los cuales el Estado hubiera cedido la propiedad de los predios; viola flagrantemente los Estatutos Catastrales del IGAC (Resoluciones Nos. 0660/1984, 2555/1988 y 0070/2011); artículo 76 (numeral 21) de la Constitución de 1936 (vigente para la época de algunas inscripciones), art. 3 de la Ley 48/1882, art. 61 de la Ley 110/1912, la Ley

135/1961 (vigente para la época); artículos 63, 79 y 82 de la C.P. de 1991; art. 16 del Decreto 59/1938, art. 3 de la Ley 200/1936, art. 13 del Decreto 59/1938; arts. 742, 745, 764, 774 y 2519 del C. Civil; arts. 48 y 65 de la Ley 160/1994; arts. 3 y 9 del Decreto 2664/1994; arts. 2, 52 y 82 del Decreto 1250/1970; y sentencias de la Corte Constitucional C-595/1995 y C-097/1996 (ver sección 4.3.3).

*f)* Asumiendo una probabilidad del 95%, se puede asegurar sin lugar a equivocaciones que la SNR y el IGAC inscribieron ilegalmente como propiedad privada más del 95% de los predios inmersos en la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde (ver sección 4.3).

*g)* Las inscripciones catastrales e inmobiliarias ilegales, por medio de las cuales se privatizó más del 95% de la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde, trajeron como consecuencias: 1) Daño ambiental al ecosistema paramuno y; 2) dificultad de las Autoridades para controlar las actividades generadoras de los daños ambientales dentro de los predios inscritos; lo que demuestra que **existe relación directa entre los daños ambientales causados en la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde, y las adjudicaciones o inscripciones de dicha ZRF a título de propiedad privada** (ver sección 4.4).

*h)* Según la normatividad civil y ambiental vigente, las actividades u obras que se hayan desarrollado en la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde, que implicaron la remoción del suelo paramuno, la eliminación de su vegetación prístina para reemplazarla por sistemas agropecuarios, entables mineros, obras de infraestructura, obras de desvío u ocupación de cauce, entre otras; sin los correspondientes permisos, autorizaciones, licencias o concesiones expedidos por Autoridad

competente; son violatorias de las normas ambientales, agrarias y de ordenamiento territorial vigentes; por lo tanto, **no constituyen obras o actividades de mejora** sino **actividades u obras generadoras de daño ambiental**; no tienen la calidad de “mejoras” ni constituyen activo a favor del infractor, sino, por el contrario, constituyen pasivo ambiental en detrimento patrimonial del Estado, que debe ser pagado por el infractor a favor de la CAR (ver sección 4.3.2.1).

**i)** La invasión u ocupación de la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde, no le da a los invasores u ocupantes derechos reales sobre el suelo paramuno; pues, por ministerio de la ley, el Estado los tiene reservados como *bienes de uso público* imprescriptibles, inalienables e inadjudicables (ver sección 4.3.2).

**j)** Las inscripciones inmobiliarias y catastrales ilegales dentro de la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde, no fueron hechas sobre construcciones o edificaciones (mejoras), ni cultivos o plantaciones adheridas a los predios baldíos; sino, que lo inscrito como propiedad privada fueron grandes extensiones de ecosistema paramuno prístino (para la época de inscripción), lo cual es totalmente ilegal (ver sección 4.3.3).

**k)** De conformidad con la normatividad ambiental vigente, los **responsables de las afectaciones ambientales** dentro de la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde, son: 1. los titulares de los predios ilegalmente inscritos, responsables de las actividades generadoras del daño ambiental; 2. la SNR, que inscribió ilegalmente la zona bajo estudio como propiedad privada y; 3. El IGAC, que inscribió ilegalmente los

predios como suelos de propiedad privada con vocación agropecuaria (ver sección 4.4).

**l)** Los gastos de restauración ecológica de la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde, deben ser asumidos de manera solidaria, por los responsables de las afectaciones ambientales: titulares de las inscripciones ilegales, el IGAC y la SNR (ver sección 4.6.1).

**m)** Según la normatividad vigente, la SNR, el IGAC, la CAR – Cundinamarca, el Municipio de Carmen de Carupa, el MADT, el INCODER y la PGN, son **administrativamente responsables** por la adjudicación ilegal a título de propiedad privada, de los predios baldíos inmersos en la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde (ver sección 4.6.2).

**n)** Según la normatividad vigente, **existe responsabilidad fiscal** de agentes del Estado por la adjudicación ilegal de los predios baldíos inmersos en la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde, a título de propiedad privada; y el consecuente detrimento patrimonial producto de las afectaciones ambientales en dicha ZRF (ver sección 4.6.3).

**o)** Según la normatividad vigente, **existe responsabilidad penal** de los titulares de los predios ilegalmente inscritos y de agentes del Estado por la por la adjudicación ilegal de los predios baldíos inmersos en la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde, a título de propiedad privada; y los consecuentes daños ambientales provocados en dicha ZRF (ver sección 4.6.4).

**p)** Jurídicamente **no es viable que el Estado compre los predios inmersos en la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde,**

ilegalmente inscritos como propiedad privada; sino que los procedimientos legales a seguir serían el proceso contencioso administrativo de nulidad de las inscripciones, y los procesos agrarios de clarificación de la propiedad y recuperación de baldíos indebidamente ocupados (ver sección 4.4.3.1).

**q) La CAR – Cundinamarca no ha impuesto ni una sanción administrativa de carácter ambiental, por los daños ambientales causados en la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde,** ni tampoco ha impuesto ninguna medida preventiva para detener la afectación; incuria, negligencia y permisividad por parte de la Autoridad Ambiental que ha incentivado la extensión acelerada de la frontera agropecuaria (ver sección 4.6.2.3).

**r)** Son aliados de la existencia de la ZRF bajo estudio y de la recuperación de los predios ilegalmente inscritos: La CAR – Cundinamarca, MADT, PGN, CGN, FGN, PONAL, Alcaldía de Ubaté, Juntas de Acueductos Veredales, medios de comunicación regional y nacional, Comunidad educativa, ONG Ambientalistas y la opinión pública en general (ver sección 4.5.8).

**s)** Se muestran indiferentes o indecisos frente a la existencia de la ZRF bajo estudio y de la recuperación de los predios ilegalmente inscritos: La SNR, ORIP de Ubaté, IGAC, INCODER, Gobernación de Cundinamarca y Personería Carmen de Carupa (ver sección 4.5.8).

**t)** La percepción que tienen los titulares de los predios ilegalmente inscritos, frente a la problemática planteada es la siguiente:

- Se oponen a la existencia de la ZRF Páramo de Guargua y Laguna Verde.
- Están dispuestos a aceptar la existencia de la ZRF Páramo de Guargua y Laguna Verde; pero si les permiten actividades agropecuarias en mínimo el 70% del área de "*sus predios*".
- Son conscientes que los predios no les han sido adjudicados por el Estado.
- Dicen ser "*los que producen el agua que consumen los de abajo*", refiriéndose a los habitantes de Ubaté, Zipaquirá, Tausa, Cogua y parte del Distrito de Bogotá.
- Amenazan que si "*los de abajo*" no pagan, continuarán afectando las fuentes hídricas que estén en "*sus propiedades*".
- Son conscientes que es prohibido establecer agricultura, ganadería o minería en la ZRFP Páramo de Guargua y Laguna Verde.
- Argumentan que mientras el Estado no les pague por conservar la ZRF, continuarán extendiendo la frontera agrícola.
- Implantaron ley del silencio, se ven los cultivos y la ganadería; pero, nadie puede decir quien los estableció.
- Algunos desean vender los predios al Estado, pero a precios exagerados.
- Algunos dicen que por nada venderán los predios, que lo que quieren es que se les pague una mensualidad.
- Argumentan que "*no están obligados a producir agua en sus propiedades para los municipios de la parte baja sin que les paguen*".
- Argumentan que siembran papa porque necesitan pagar el impuesto predial de "*sus predios*" (ver sección 4.5.8).

**u)** La percepción que tiene la actual Administración Municipal de Carmen de Carupa frente a la problemática planteada, es la siguiente:

- Se opone a la existencia de la ZRF.
- Justifica las actividades generadoras de la afectación ambiental.
- Respalda a los titulares de los predios ilegalmente inscritos.
- Es indiferente frente a las inscripciones ilegales y el daño ambiental generado.
- Manifiesta que los municipios “*de abajo*”, que “*son los que se benefician del agua que produce Carmen de Carupa*”, deben pagarle al municipio y a los ocupantes de la ZRF para que cesen la afectación ambientales en dicha ZRF.
- No ejerce sus facultades de autoridad ambiental en la ZRF (ver sección 4.5.8).

**v)** La SNR se muestra indiferente frente al daño causado por las inscripciones ilegales; dice que el problema debe ser solucionado por el INCODER; no muestra ningún interés en ejecutar las respectivas acciones jurídicas o administrativas para anular las inscripciones ilegales (ver Anexo D).

**w)** El IGAC se muestra indiferente frente al daño causado por las inscripciones ilegales; dice que el problema debe ser solucionado por la ORIP de Ubaté; no muestra ningún interés en ejecutar las respectivas acciones jurídicas o administrativas para anular las inscripciones ilegales (ver Anexo N).

## **6. RECOMENDACIONES**

En el presente trabajo las recomendaciones van dirigidas a la CAR – Cundinamarca como administradora de la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde.

La CAR en su papel de administradora de la ZRFP y DMI bajo estudio, debe ser capaz de interpretar la percepción de los actores; y conocer los deberes y responsabilidades constitucionales y legales que tiene cada actor frente a la problemática planteada, con el fin de coordinar y liderar las acciones interinstitucionales que permitan solucionar la problemática y prevenir que se repita. La CAR debe pasar de ser la entidad accionada, vigilada y controlada, a ser la Autoridad Ambiental que lidere, dirija, accione, vigile y coordine a las demás entidades del SINA, a los entes de control y a los administrados, con el fin de obligarlos a cumplir con sus deberes constitucionales y legales en la solución de cada problemática ambiental en particular.

Frente a la problemática planteada, la CAR debe adoptar medidas sin precedentes y ejemplarizantes para que sirvan de disuasión tanto a particulares como a funcionarios públicos que por acción u omisión causen, incentiven o provoquen afectación a los páramos de Colombia.

Como se demostró a lo largo de la investigación, existe relación directa entre los daños ambientales causados en la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde, y la privatización de dicha ZRF con inscripciones catastrales y/o inmobiliarias ilegales (ver sección 4.5); por lo tanto, se recomienda:

## **i) DEL PROCESO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL DE CARÁCTER SANCIONATORIO**

De conformidad con las razones expuestas (ver sección 4.6.1), en una decisión sin precedentes, la CAR debe abrir proceso administrativo ambiental de carácter sancionatorio contra los responsables de las actividades generadoras de la afectación ambiental (ocupantes de la ZRF), la SNR y el IGAC; para que respondan solidariamente por las afectaciones a la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde. Las sanciones deben ser ejemplarizantes para que sirvan de disuasión tanto a los funcionarios públicos como a particulares, en el sentido que los páramos en Colombia son bienes de uso público protegidos, inalienables, inadjudicables e imprescriptibles.

**De las medidas preventivas.** Para evitar que se continúe degradando el ecosistema, se recomienda decretar las siguientes medidas preventivas:

- Ordenar a los propietarios, poseedores o tenedores de predios inmersos en la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde que se abstengan de desarrollar dentro de dicha ZRF actividades agropecuarias, mineras, construcción de infraestructura, quema, tala, caza, pesca y cualquier otra que genere afectación en dicha ZRF; sin los debidos permisos, autorizaciones, licencias o concesiones otorgados por Autoridad competente; y a cumplir a cabalidad con la normatividad ambiental vigente; so pena de las sanciones administrativas ambientales de carácter sancionatorio a que se contrae la Ley 1333/2009.
  
- Ordenar que se inscriba la declaración de ZRFP y DMI a que se contrae el Acuerdo CAR No. 022/2009, en los folios de matrícula de cada uno de

los predios que componen la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde.

➤ Prohibir la entrada y/o permanencia dentro de la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde de toda clase de maquinaria y vehículos utilizados para la labranza y arado del suelo paramuno, para la eliminación de su vegetación prístina y para la destrucción del subsuelo en actividades mineras; so pena de decomiso definitivo.

➤ Instar a los municipios de Tausa, Cogua, Zipaquirá y Carmen de Carupa, y a la Policía Nacional; que en cumplimiento de sus funciones contenidas en la Ley 99/1993 y la Ley 1333/2009 (en especial el art. 8); dispongan operativos con el fin de decomisar los elementos, maquinaria, vehículos y demás medios utilizados para las actividades de minería, sistemas agropecuarios y construcción de infraestructura que se desarrollen dentro de la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde sin los debidos permisos, autorizaciones, licencias o concesiones otorgados por Autoridad competente.

➤ Con apoyo de la Policía Nacional y de la Procuraduría, y de conformidad con la Ley 1333/2009, destruir los cultivos, obras de infraestructura, entables mineros; que se hayan establecido dentro de la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde sin los debidos permisos, autorizaciones, licencias o concesiones otorgados por Autoridad competente.

➤ Advertir a las Autoridades municipales de Tausa, Cogua, Zipaquirá y Carmen de Carupa, que se abstengan de propiciar, permitir, apoyar o estimular por acción u omisión; las actividades de minería, agropecuarias

o construcción de infraestructura pública o privada, dentro de la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde; sin los debidos permisos, autorizaciones, licencias o concesiones otorgados por Autoridad competente.

## **ii) ACCIONES PROPUESTAS PARA LA RECUPERACIÓN DEL DOMINIO DEL ESTADO SOBRE LA ZRFP Y DMI PÁRAMO DE GUARGUA Y LAGUNA VERDE**

Para el alcance de este objetivo se recomienda que la CAR – Cundinamarca como administradora de la zona protegida, lidere las siguientes actividades y acciones:

➤ **De la cooperación interadministrativa.** Para la efectividad en el logro del presente objetivo, es necesario de la CAR – Cundinamarca lidere la suscripción de convenios de cooperación interinstitucionales (si ello no es posible por falta de voluntad cooperativa debe acudirse a la acción popular o de cumplimiento) con el IGAC, la SNR y el INCODER, para que cumplan con sus deberes constitucionales y legales en la solución de la problemática planteada. Como medio de disuasión se recomienda solicitar vigilancia y control de la CGR y de la PGN.

➤ **De los grupos de trabajo y área de estudio.** Se recomienda que para la aplicación de las estrategias propuestas en este punto, se cuente con grupos de trabajo por veredas, conformados de la siguiente manera: un trabajador social, un abogado especialista en normatividad agraria y ambiental, un ingeniero agrícola o forestal y un ingeniero catastral.

- **Obtención de la información preliminar.** A través de la base catastral del IGAC disponible para la CAR, identificar los predios que hacen parte de la ZRFP y del DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde, por veredas, así: nombre del predio, código catastral, matrícula inmobiliaria, nombre e identificación del titular del predio; utilizando para ello la delimitación del Atlas de Páramo de Colombia como lo ordena el Art. 202 de la Ley 1450/2012, mientras se cuenta con la delimitación 1:25000.
  
- Solicitar ante el IGAC copia de la ficha catastral de cada predio con el fin de establecer: estado ecosistémico del predio al momento de la inscripción catastral (vegetación natural, cultivos, carreteras, infraestructura, área, etc.), destinación económica o social del predio, calidad jurídica del predio, titulares del registro catastral, derechos reales sobre el predio y título que demuestra los derechos reales.
  
- Simultáneamente se debe solicitar a la SNR certificados especiales y certificado de tradición y libertad para cada predio, donde de manera taxativa se certifique: si el predio es baldío o propiedad privada; si el predio es propiedad privada describir y facilitar copia del título originario traslativo de dominio por medio del cual el Estado cedió la propiedad, y área del predio.
  
- **Visita a los predios.** Para determinar la situación ecosistémica actual, grado de afectación ambiental, actividades generadoras de la afectación e identificación de los infractores. Esta información deberá ser comparada con la registrada en la ficha catastral, con el fin de determinar si las actividades generadoras del daño ambiental se iniciaron antes o después de la inscripción catastral; sin perjuicio de que se puedan utilizar imágenes satelitales.

➤ Realizar un análisis comparativo de la información suministrada por el IGAC y la suministrada por la ORIP, especialmente en lo referente al área del predio.

➤ **Clasificación de predios.** Con la información precedente, debe procederse a clasificar los predios según su situación jurídica y ecosistémica, así:

- Predios baldíos sin afectaciones y sin inscripción.
- Predios baldíos indebidamente ocupados e inscritos como propiedad privada sin existir título originario traslativo de dominio por medio del cual el Estado haya cedido la propiedad, con afectación.
- Predios baldíos indebidamente ocupados e inscritos como propiedad privada sin existir título originario traslativo de dominio por medio del cual el Estado haya cedido la propiedad, sin afectación.
- Predios adjudicados por el Estado para la conservación de los recursos naturales.
- Predios adjudicados por el Estado para el establecimiento de actividades agro-productivas.

➤ **Estrategia propuesta para preservar los predios baldíos sin afectación o incultos.** La CAR – Cundinamarca como administradora de la ZRFP y DMI bajo estudio, debe velar porque estos predios no sean invadidos u ocupados; simultáneamente debe solicitar al INCODER que conforme a los artículos 12 (numeral 17), 13 y 56 de la Ley 160/1994<sup>37</sup>,

---

<sup>37</sup> Art. 12. Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria... 17 Cooperar con las entidades competentes en la vigilancia, conservación y restablecimiento de los recursos naturales.  
Art. 13. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria podrá delegar en otros organismos de derecho público, preferencialmente del sector agropecuario, funciones de las que le estén encomendadas, cuando ello le pareciere conveniente para asegurar la mejor ejecución de sus atribuciones.

delimite dichos predios y delegue a la CAR – Cundinamarca la función de administrarlos en nombre del Estado, para fines de preservación ecológica.

➤ **Estrategia propuesta para recuperar los predios baldíos indebidamente ocupados e inscritos como propiedad privada.** Como quiera que la SNR y el IGAC, inscribieron a título de propiedad privada predios inmersos en la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde, sin existir títulos originarios traslaticios de dominio por medio de los cuales el Estado hubiera cedido la propiedad de los predios, violando flagrantemente la Constitución y la Ley (ver sección 4.3); y que dichas entidades no muestran voluntad cooperativa para anular las inscripciones ilegales, se recomienda a la CAR:

- Conforme al art. 2 del Dto. 1465/2013, solicitar al INCODER que de conformidad con sus funciones contenidas en el art. 12 de la Ley 160/1994<sup>38</sup> y su Dto. reglamentario 1465/2013, inicie los respectivos procesos agrarios de clarificación de la propiedad y recuperación de predios baldíos indebidamente ocupados dentro de la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde, para que en cumplimiento del art. 50 de la Ley 160/1994 se declare que: *“...en relación con el inmueble objeto de las diligencias no existe título originario del Estado,..., o que los títulos aportados son insuficientes, bien porque no acreditan dominio sino*

---

Art. 56. Las tierras aptas para explotación económica que reviertan al dominio de la Nación en virtud de la declaratoria de extinción del derecho de dominio, ingresarán con el carácter de baldíos reservados y se adjudicarán de conformidad con el reglamento que para el efecto expida la Junta Directiva; las no aptas para los programas de que trata esta Ley serán transferidas al municipio en que se hallen ubicadas o a otras entidades del Estado que deban cumplir en ellas actividades específicas señaladas en normas vigentes...

<sup>38</sup> Art. 12. Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria... 14. Ejercitar las acciones y tomar las medidas que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías, o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas, y adelantar las diligencias y expedir las resoluciones sobre extinción del derecho de dominio privado... 15. Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.

*tradición de mejoras sobre el inmueble, o se refiere a bienes no adjudicables, o que se hallen reservados, destinados a un uso público...”.*

- Simultáneamente la CAR debe liderar un convenio interadministrativo entre la CAR, el INCODER, la SNR (art. 97 del C.P.A.C.A.), el IGAC (art. 97 del C.P.A.C.A.), la CGR y la PGN, para que en conjunto se instauren las respectivas demandas de nulidad de las inscripciones ilegales, solicitando como medidas cautelares: la suspensión provisional de las inscripciones, la anotación de la demanda en los respectivos folios de matrículas, la suspensión inmediata de las obras o actividades generadoras de la afectación ambiental y la orden judicial para que la CAR pueda adoptar de manera inmediata las medidas de restauración y preservación del ecosistema dentro de los predios afectados. En este caso se deben exponer de manera clara y contundente las razones ambientales y de salubridad pública por las cuales es necesario implantar de manera inmediata las medidas de restauración y/o preservación del ecosistema afectado (arts. 229, 230 (numerales 1, 3 y 4) y 231 del C.P.A.C.A.). Lo anterior sin perjuicio de las facultades preventivas concedidas a la CAR por la Ley 1333/2009.

➤ **Estrategia propuesta para preservación ecológica de los predios adjudicados por el Estado para la conservación de los recursos naturales.** Dentro de la zona bajo estudio se encuentran predios adjudicados a entidades del Estado para la preservación del ecosistema paramuno, tal es el caso del predio denominado Guargua identificado con matrícula inmobiliaria No. 172-4285, con un área de 1301.99 hectáreas, adjudicado a la Gobernación de Cundinamarca.

En estos casos la CAR debe exigirle al adjudicatario que tome las medidas pertinentes para preservar el ecosistema paramuno y que dichos predios no sean invadidos u ocupados irregularmente con actividades u obras generadoras de afectaciones ambientales; so pena de solicitarse ante el INCODER que de conformidad con el art. 59 de la Ley 160/1994<sup>39</sup> declare la extinción del dominio del predio, y de iniciarse el respectivo proceso administrativo de carácter sancionatorio contra el adjudicatario.

➤ **Estrategia propuesta para recuperar los predios adjudicados por el Estado para el establecimiento de actividades agro-productivas.**

Conforme al art. 2 del Dto. 1465/2013, la CAR debe solicitar al INCODER que de conformidad con sus funciones contenidas en los arts. 12 (numeral 9)<sup>40</sup>, 31 (num. 3), 59 al 62 y 72 de la Ley 160/1994 y su Dto. reglamentario 1465/2013, revoque las resoluciones de adjudicación otorgadas en la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde por ser predios inalienables e inadjudicables (ver sección 4.3.2) y que reubique a los adjudicatarios.

**iii) ESTRATEGIAS PROPUESTAS PARA VENCER LA VOLUNTAD DE LUCHA Y ARGUMENTOS DE LOS OCUPANTES DE LA ZRF ESTUDIADA**

La CAR- Cundinamarca debe estar consciente que bajo las circunstancias de ocupación e inscripción ilegal de la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde, y de las afectaciones ambientales cometidas por los

---

<sup>39</sup> Art. 59. Será causal de extinción del derecho de dominio la explotación que se adelante con violación de las normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las relacionadas con la preservación y restauración del ambiente contenidas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y demás disposiciones pertinentes.

<sup>40</sup> Art. 12. Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria... 9. Realizar directamente programas de adquisición de tierras... **para reubicar ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o de interés ecológico.**

titulares de dichas inscripciones, legalmente no se puede conciliar ni mucho menos se puede permitir que se victimice a los infractores y se satanice a la CAR ante la opinión pública.

Frente a la percepción y cada uno de los argumentos esgrimidos por los infractores, se deben establecer estrategias de disuasión del infractor y concientización de los demás actores; así:

➤ **Sociabilizar la situación jurídica y ecosistémica de la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde.** Obtenida la información de cada predio que permita establecer su situación jurídica y ecosistémica actual; la CAR – Cundinamarca debe liderar una mesa de diálogo donde concurren todos los actores del conflicto (ver sección 4.5.8); con el fin de exponer principalmente lo siguiente:

- La SNR y el IGAC expliquen la situación jurídica de los predios inmersos en la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde, los errores cometidos en la inscripción de los predios y las acciones jurídico-administrativas que va a emprender cada una de esas entidades para corregir las inscripciones ilegales.
- El INCODER explique la situación jurídica de los predios inmersos en la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde, y las acciones jurídico-administrativas que va a emprender para recuperar los predios ilegalmente inscrito o adjudicados.
- La Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República expliquen las implicaciones

penales, disciplinarias y fiscales que tiene la invasión de páramos y su ilegal inscripción como propiedad privada.

- Que los entes de control, concienticen a los demás actores que el agua que producen los páramos y las fuentes hídricas que en ellos nacen no son propiedad privada de nadie, ni le pertenecen a un municipio en particular; sino que pertenecen a todos los colombianos y son recursos protegidos por el Estado como bienes de uso público; por tanto, ninguna entidad o persona particular puede exigirle al Estado dinero a cambio de no dañar dichos recursos.

➤ **Remisión a otras autoridades.** La CAR, en cumplimiento del art. 21 de la Ley 1333/2009, debe instaurar las respectivas denuncias penales, disciplinarias y fiscales por la indebida ocupación, los daños ambientales y la ilegal privatización de la ZRFP y DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde.

➤ Mediante campañas de comunicación, persuadir a la opinión pública que la privatización del Páramo de Guargua y Laguna Verde a través de inscripciones ilegales obedece a maniobras fraudulentas orquestadas entre los titulares de las inscripciones ilegales y los agentes del Estado que se prestaron para ello.

➤ A través de campañas de comunicación, informar a la opinión pública que la gran mayoría de los titulares de las inscripciones fraudulentas ni siquiera son campesinos de la región sujetos de adjudicación de baldíos o de reforma agraria de conformidad con el artículo 69 de la Ley 160/1994 y art. 8 del Decreto 2664/1994. Una gran parte de los infractores son empresarios, políticos, ex - oficiales de las fuerzas Armadas, entre otros.

➤ Concientizar a la opinión pública que, si se permite que el páramo continúe como área de propiedad privada de manera fraudulenta, la CAR no puede garantizar la preservación del páramo, lo que afectaría el clima, las fuentes hídricas y el suministro de agua potable para más de 2.500.000 habitantes de los municipios de Tausa, Cogua, Ubaté, Zipaquirá y parte de Bogotá.

➤ Concientizar a la opinión pública que en la ZRFP Páramo de Guargua y Laguna Verde no se puede permitir ninguna actividad u obra generadora de daño ambiental, ni el establecimiento de asentamiento humanos; porque con el tiempo la población dentro de la ZRFP iría creciendo y demandando el uso de más y más recursos naturales hasta agotarlos; en perjuicio de las actividades socioeconómicas que se desarrollan en las zonas con aptitud agropecuaria e industrial, las cuales se encuentran en la parte baja de la región y dependen de los servicios ecosistémicos de la ZRF bajo estudio.

#### ***iv)* ESTRATEGIAS PROPUESTAS PARA PROCURAR LA VOLUNTAD COOPERATIVA DE LOS ACTORES INDIFERENTES O INDECISOS**

Para los actores indiferentes o indecisos, la CAR debe ponerles de presente sus responsabilidades, obligaciones y deberes constitucionales y legales que tienen frente a la solución de la problemática bajo estudio.

Si para lo anterior es necesario el uso de las acciones legales o constitucionales (acción popular, acción de cumplimiento, u otra), la CAR debe instaurarlas; solicitando siempre el acompañamiento y apoyo de los entes de control.

## **v) ESTRATEGIAS PROPUESTAS PARA MAXIMIZAR EL PODER DE LOS ALIADOS FRENTE AL PROYECTO**

Frente a la problemática planteada existen actores aliados a la Autoridad Ambiental (ver sección 4.5.8), cuyo poder frente a la solución de la problemática ambiental planteada debe ser optimizado. La CAR debe tener la capacidad de hacer visible a los actores aliados y potencializar su poderío institucional hacia la solución de la problemática ambiental y hacia la persuasión de los infractores y opositores del proyecto.

La CAR debe hacer que los aliados sean participantes activos en las mesas de conversación, reuniones de sociabilización y toma de decisiones para la solución de la problemática bajo estudio.

La CAR debe crear en los infractores y opositores la absoluta convicción de que sus argumentos son rechazados y condenados por los ciudadanos del común, los medios de comunicación y todas las instituciones que conforman el Estado Social de Derecho.

## **7. BIBLIOGRAFÍA**

COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política (20, julio, 1991). Gaceta Constitucional. Bogotá. No. 116.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1333 (21, julio, 2009). Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2009. No. 47.417. 17 p.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1450 (16, junio, 2011). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Diario Oficial. Bogotá D.C. No. 48.102.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 160 (3, agosto, 1994). Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, 1994. No. 41479.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 599 (24, julio, 2000). Código Penal. Diario Oficial. Bogotá D.C. No. 44.097.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 99 (22, diciembre, 1993). Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1993. No. 41.146.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA UNIÓN. Código Civil (26, mayo, 1873). Diario Oficial. Santa Fe de Bogotá, 1873.

COLOMBIA. MINISTERIO DE AGRICULTURA. Decreto Reglamentario 59 (11, enero, 1938). Por el cual se reglamenta la Ley 200 de 1936, sobre régimen de tierras. Bogotá, 1938.

COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Metodología Para El Cálculo De Multas Por Infracción A La Normativa Ambiental: Manual Conceptual Y Procedimental. Bogotá, D.C. Universidad de Antioquia, 2010. 44 p. ISBN: CDD: 511.18.

COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Serie Espacio Público. Guía Metodológica 6. Guía De Saneamiento Y Titulación De La Propiedad Pública Inmobiliaria. Bogotá D.C. Nuevas Ediciones Ltda., 2005. ISBN 958-97785-0-X.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto reglamentario 2664 (3, diciembre, 1994). Por el cual se reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación. Diario Oficial. Bogotá, 1994. No. 41627.

CONESA FERNÁNDEZ, Vicente. Guía Metodológica Para La Evaluación Del Impacto Ambiental. 4a ed. Madrid: Artes Gráficas Cesta, 2010. 863 p. ISBN 978-84-8476-384-0.

CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 200 (30, diciembre, 1936). Sobre régimen de tierras. Diario Oficial. Bogotá, 1936. No. 23388.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 09 de mayo de 2012. M.P. Mauricio Fajardo Gómez. Radicación No. 25000-23-26-000-1993-04137-01(21906). Bogotá, 2012.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR. Acuerdo CAR No. 022 (18, agosto, 2009). Diario Oficial. Bogotá D.C., 2009. No. 47.476. 42 p.

FRANCISCO MUÑOZ, Conde & GARCÍA ARÁN, Mercedes. Manual de Derecho Penal, citado por WIKIPEDIA: [http://es.wikipedia.org/wiki/Responsabilidad\\_penal](http://es.wikipedia.org/wiki/Responsabilidad_penal).

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto. FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos y BAPTISTA LUCIO, Pilar. (2003). Metodología de la Investigación. (3a ed.). México: Me Graw Hill. Págs. 248 – 251.

INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS. Norma Técnica Colombiana. Referencias Bibliográficas. Contenido, Forma y Estructura. Bogotá D.C.: ICONTEC, 2008. 38 p. NTC 5613.

INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS. Norma Técnica para presentación de tesis, trabajos de grado y otros trabajos de investigación. Bogotá D.C.: ICONTEC, 2008. 41 p. NTC 1486.

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS BIOLÓGICOS “ALEXANDER VON HUMBOLDT”. Atlas De Páramos De Colombia. Primera edición. Bogotá D.C. Grey Comercializadora Ltda, 2007. p. 83 – 86. ISBN 958-8151-91-5.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto – Ley 2811 (18, diciembre, 1974). Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente. Diario Oficial. Bogotá. No. 34.243.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT - USAID. Lecciones Aprendidas En Formalización de la Propiedad Rural. Bogotá D.C. USAID, 2010.

# **8. ANEXOS**

## Anexo A. Certificado Predio 1



Superintendencia de Notariado y Registro  
Ministerio del Interior y de Justicia  
República de Colombia

Prosperidad  
para todos

Página 1 de la certificación con turno 2014-4090 folio 172-35470.

OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS SECCIONAL UBATE

EL REGISTRADOR DE INSTRUMENTOS PUBLICOS SECCIONAL UBATE EN  
CUMPLIMIENTO DE LO ESTABLECIDO EN EL ART 69 LEY 1579/2012.

### CERTIFICA

**PRIMERO:** Que los señores CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR. Solicita se le expida un certificado especial de identidad registral del predio denominado CACHO ABIERTO, identificado con número catastral 25154000100020019 y matrícula inmobiliaria número 172-35470.

**SEGUNDO:** Que de acuerdo con la información suministrada por el peticionario, verificado en el sistema se encontró el folio magnético No.172-35470, este corresponde al predio denominado LOTE CACHO ABIERTO, ubicado en la vereda EL HATO, jurisdicción del municipio de CARMEN DE CARUPA, cuya descripción cabida y linderos e historia traditiva obra en original anexo del certificado de libertad.

**TERCERO:** Que la citada matrícula consta a la fecha de DOS (2) anotaciones **apareciendo como titular de derecho real sujeto a registro** la señora **GOMEZ BALEN ROSA ELVIRA**, Quien adquirió por compra a Rojas Rodríguez Milciades, según escritura numero 151 del 18-03-1992 de la notaria 1 de Ubaté, registrada el 14-04-1992.



**51 años**  
Garantizando la guarda de la fe pública en  
Colombia

Superintendencia de Notariado y Registro  
Calle 26 No. 13-49 Int. 201 – PBX (1)328-21-21  
Bogotá D.C. - Colombia  
<http://www.supernotariado.gov.co>

Continuación Anexo A...



Superintendencia de Notariado y Registro  
Ministerio del Interior y de Justicia  
República de Colombia

Libertad y Orden

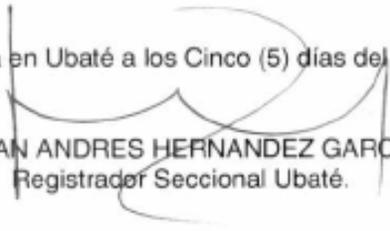
Prosperidad  
para todos

Página 2 de la certificación con turno 2014-4090 folio 172-35470.

- NOTA:** 1. Según la información con la que cuenta la Oficina de Registro de Instrumentos públicos, el predio es de propiedad privada de acuerdo a las anotaciones registradas en el certificado expedido.
2. No se encuentra título originario traslativo de dominio por el cual el Estado haya cedido la propiedad del predio pues según registro este se encuentra desde su apertura registrada a favor de terceros sin la intervención del estado.
3. Por las anteriores razones al no existir título de cesión del estado en registro, no es posible expedirle copia del mismo; es de anotar que antes del derecho ley 1250/1970, las anotaciones del sistema antiguo eran simples transcripciones del título (ley 40/1932) que se llevan en los tomos de matrícula y en los libros primeros, luego de requerir copia de alguno de estos títulos, debe remitirse a la entidad de origen, (notaría, juzgado, etc.).
4. Si se tratara de un baldío ocupado, dicha información no la podemos suministrar con base en los datos registrados y en nuestro archivo por lo que en virtud de la ley 160/94 y demás concordantes es el INCODER quien tiene la potestad de clarificar dicha situación a través de los procesos administrativos para tal fin.
5. En cuanto al área, de existir, esta puede verificarse en el certificado de libertad y tradición que se anexa, es de aclarar que aquellos que no tengan área deberán ser objeto de actualización conforme a la Instrucción Administrativa conjunta número 01-11-de 2010 de la Superintendencia de Notariado y Registro y del IGAC.

La presente certificación se expide en los términos del ART 69 LEY 1579/2012, a solicitud de CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR, Con vista al folio 172-35470 Turno de Certificado No. 2014-4090 del 17 de Febrero de 2014. Derechos Causados \$29.400.

Dada en Ubaté a los Cinco (5) días del mes de Marzo de 2014.

  
JULIAN ANDRES HERNANDEZ GARCIA  
Registrador Seccional Ubaté.

  
Proyectado  
Kelly A.



51 años

Garantizando la guarda de la fe pública en  
Colombia

Superintendencia de Notariado y Registro  
Calle 26 No. 13-49 Int. 201 – PBX (1)328-21-21  
Bogotá D.C. - Colombia  
<http://www.supernotariado.gov.co>

## Anexo B. Certificado Predio 24

C.A.R. 29/01/2013 15:33  
Al contestar cite este No.: 14131100182  
Origen: OFICINA REGISTRO DE INSTRUMENTOS  
Destino: Oficina Provincial Ubaté  
Anexos: Fol:5



República de Colombia  
Ministerio de Justicia y del Derecho  
Superintendencia de Notariado y Registro

Libertad y Orden

Prosperidad  
para todos

OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS SECCIONAL UBATE.  
Calle 8 No. 8-22, Ubaté.

Ubaté, Enero 24 de 2013.

Oficio No. 1722013EE00021

Doctor.

CARLOS MANUEL MONTAÑO B.

Jefe Oficina Provincial Ubaté

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA. C.A.R.

Transversal Segunda No. 1E-40.

UBATE – CUND.

Fecha 24/01/2013 17:33:39

Folios 0 Anexos 0



1722013EE00021



SUPERINTENDENCIA  
DE NOTARIADO  
Y REGISTRO

Origen CARLOS IGNACIO PEREZ GOMEZ [USUARI  
Destino CAR / CARLOS MANUEL MONTAÑO B [LOC.  
Asunto RE. DERECHO DE PETICION

Referencia. Respuesta a derecho de petición, escrito No.14132100083 de 14-01-2013

Radicación ORIP 1722013ER00460-22-01-2013.

Matrícula inmobiliaria No.172-9008.

Apreciado Dr.

Para responder a lo solicitado en derecho de Petición, la Oficina de Registro procedió a corregir y complementar las especificaciones de las Anotaciones 1, 4, 6, 8, 10 y 12, del folio matrícula inmobiliaria 172-9008, cumpliendo con lo dispuesto en la Resolución Administrativa No. 09 de 29 de Marzo de 2003, correcciones que no se había realizado; de esta manera también se cumple con lo ordenado por el artículo 49 de la Ley 1579 de 2012, “el modo de abrir y llevar la matrícula se ajustará a lo dispuesto en esta ley, de manera que aquella exhiba en todo momento el estado jurídico del respectivo bien”

Realizadas las correcciones y estudiada la tradición del bien inmueble denominado PEDREGAL, que al parecer hizo parte del inmueble denominado GUARGUA; ubicado en el Municipio de Carmen de Carupa, Vereda Salinas, con linderos registrados, diferentes a los que señala en el escrito petitorio, con matrícula inmobiliaria No. 172-9008, se determino QUE NO SE REGISTRAN PERSONAS QUE FIGUREN COMO TITULARES DE DERECHOS REALES (derecho de propietario y otros), respecto al citado bien inmueble, por provenir de una falsa tradición.



**SNR** SUPERINTENDENCIA  
DE NOTARIADO  
& REGISTRO  
Lo grande de lo fe público

*Continuación Anexo B*



República de Colombia  
Ministerio de Justicia y del Derecho  
Superintendencia de Notariado y Registro

Libertad y Orden

Prosperidad  
para todos

La presente modifica y aclara, certificaciones o constancias que se hayan expedido respecto a la situación jurídica de este bien inmueble.

Anexo certificado de Tradición y Libertad, corregido y complementado, folio matrícula inmobiliaria 172-9008.

Nota.- El escrito No. 14122102983 del 09-11-2012, se respondió con Oficio 016 de Enero 24 de 2012, enviado por Correo Certificado.

Atentamente,

CARLOS IGNACIO PEREZ GOMEZ  
Registrador de II.PP. Seccional Ubaté



**SNR** SUPERINTENDENCIA  
DE NOTARIADO  
& REGISTRO  
La garantía de la fe pública



**OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS DE UBATE  
CERTIFICADO DE TRADICION Y LIBERTAD DE  
MATRICULA INMOBILIARIA**

**Nro Matricula: 172-9008**

Pagina 1

Impreso el 24 de Enero de 2013 a las 05:24:56 p.m  
No tiene validez sin la firma del registrador en la ultima pagina

CIRCULO REGISTRAL: 172 UBATE DEPTO:CUNDINAMARCA MUNICIPIO:CARMEN DE CARUPA VEREDA:SALINAS  
FECHA APERTURA: 19-10-1985 RADICACION: 82-00907 CON: CERTIFICADO DE: 15-10-1982  
CODIGO CATASTRAL: 00-1-002-070 COD. CATASTRAL ANT.:  
ESTADD DEL FOLIO: **ACTIVO**

**DESCRIPCION: CABIDA Y LINDEROS**

GLOBO DE TERRENO UBICADO EN LA PARTIDA DE CUNDINAMARCA, JUNTO CON TODAS SUS COSTUMBRES, USOS, Y SERVIDUMBRES "ALINDERADO:" POR UN LADO, LINDA CON TERRENOS DE FRANCISCO RODRIGUEZ, SILVERIO CUBILLO, PABLO MONTAÑO, FERMIN MALDONADO, PABLO ENRIQUE Y DELFIN CASTRO. SEGUN LINEAS DE LA PARCELACION DE LA HACIENDA DE EL HATO HASTA ENCONTRAR EL BOQUERON DE MAPURO Y LUEGO SIGUE POR EL MISMO COSTADO HASTA EL PASO DE EL CHITAL, DE LA QUEBRADA DE LA CHORRERA, LINDANDO CON TIERRAS DE HEREDEROS DE ISIDRO RINCÓN Y DAVID GARZÓN, DE ESTE PUNTO BAJA POR LA CITADA QUEBRADA DE LA CHORRERA HASTA ENCONTRAR LA QUEBRADA DE PEÑA VIDRIADA, LINDANDO CON TERRENOS DE LOS MISMOS HEREDEROS DE DAVID GARZÓN Y ABIGAIL CASTRO DE AQUI VUELVE DE PARA ARRIBA POR LA QUEBRADA PEÑA VIDRIADA HASTA PANTANO LARGO, LINDANDO CON TERRENOS DE PIOQUINTO PACHÓN, POR LA CABECERA SIGUIENDO POR LA CORDILLERA, DE PANTANO LARGO, HASTA EL ALTO DE EL PEDREGAL GRANDE, LINDANDO CON TERRENOS DE PARADAS Y DE LA VEREDA DE SABANEQUE DEL MUNICIPIO DE TAUSA, DE AQUI SE DESPRENDE A CAER AL CAMINO QUE DE TAUSA VA A SABANEQUE QUE BORDEA EL FILD DE UNA CORDILLERA HASTA ENCONTRAR EL ALTO DE LA VIEJA, LINDANDO CON TIERRAS DE MOLINAS Y LIMITES DEL MUNICIPIO DE TAUSA, DE AQUI VA AL PRIMER LINDERO Y ENCIERRA". LINDEROS ACTUALES DE ESTE INMUEBLE SEGUN ESCRITURA DE VENTA # 570 DE 30-09-80 NOTARIA 1. DE UBATE, ALINDERADO: "POR UN COSTADO, COLINDA CON LA HACIENDA DE EL HATO DE PROPIEDAD DE PIOQUINTO PACHÓN, POR OTRO LADO, CON TERRENOS DE ELEUTERIO PARADA Y POR EL ULTIMO LADO, CON TERRENOS DE AMBROSIO MOLINA, CAMINO DE TAUSA A SAN CAYETANO". NOTA: CON BASE EN LAS SIGUIENTES MATRICULAS; TOMO ONCE PAGINA 299 # 3.299 DE CARUPA.

**COMPLEMENTACION:**

EL CASUANTE ISMAEL BELLO ADQUIRIÓ POR COMPRA DERECHO DE CUOTA PROINDIVISO, QUE REFIERE UNOS DERECHOS VINCULADOS EN UN TERRENO DENOMINADO GUARGUA, UBICADO EN CARUPA, QUE SON LOS MISMOS QUE CORRESPONDE A EULOGIO RODRIGUEZ QUIEN VENDE, EN LA SUCESION DE CAYETANO RODRIGUEZ, NO CITA AREA, NI TITULOS DE ADQUISICION, TOMADA DEL LIBRO CAUSAS MORTUORIAS, A/O 1942-1943, PAGINA 199 A 220, DE ABRIL 21 DE 1944.

DIRECCION DEL INMUEBLE Tipo Predio: RURAL

1) LOTE "PEDREGAL"

MATRICULA ABIERTA CON BASE EN LA(S) SIGUIENTE(S) MATRICULA(S) (En caso de Integracion y otros)

ANOTACION: Nro 1 Fecha: 21-04-1944 Radicacion: SN VALOR ACTO: \$58.54

Documento: SUCESIONES del: 21-04-1944 JUZ. CIV. CTO. de UBATE

ESPECIFICACION: 0601 ADJUDICACION SUCESION DERECHOS Y ACCIONES EN COMUN Y PROINDIVISO (FALSA TRADICION)

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)

DE: RODRIGUEZ DE BELLO FRANCISCA

DE: BELLO ISMAEL

A: BELLO DE BELLO FRANCISCA

A: BELLO EUSTORGIA O ESTHER

A: BELLO BELLO HELI

A: BELLO BELLO ERNESTO

A: BELLO BELLO INES

A: BELLO BELLO ANTONIA

A: BELLO BELLO ELVIA

A: BELLO FRANCISCA



**OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS DE UBATE  
CERTIFICADO DE TRADICION Y LIBERTAD DE  
MATRICULA INMOBILIARIA**

**Nro Matricula: 172-9008**

Pagina 2

Impreso el 24 de Enero de 2013 a las 05:24:56 p.m  
No tiene validez sin la firma del registrador en la ultima pagina

A: BELLO RODRIGUEZ MATILDE  
A: BELLO RODRIGUEZ VICTORIA  
A: BELLO RODRIGUEZ MANUEL  
A: BELLO VDA DE BELLO RITA

ANOTACION: Nro 2 Fecha: 27-06-1952 Radicacion: SN VALOR ACTO: \$4,000.00  
Documento: ESCRITURA 123 del: 04-04-1952 NOTARIA 1. de UBATE  
ESPECIFICACION: 610 VENTA DERECHOS Y ACCIONES. SUELO + SUBSUELO/DER.PROIND. (FALSA TRADICION)  
PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)  
DE: BELLO RODRIGUEZ MANUEL  
DE: BELLO DE BELLO VICTORIA  
A: CASTRO PACHON CAMPO ELIAS X

ANOTACION: Nro 3 Fecha: 05-02-1955 Radicacion: SN VALOR ACTO: \$1,500.00  
Documento: ESCRITURA 621 del: 30-12-1954 NOTARIA 1. de UBATE  
ESPECIFICACION: 610 VENTA DERECHOS Y ACCIONES A TITULO UNIVERSAL (FALSA TRADICION)  
PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)  
DE: CASTRO PACHON CAMPO ELIAS  
A: RIOS ACHURY GREGORIO X

ANOTACION: Nro 4 Fecha: 14-11-1958 Radicacion: SN VALOR ACTO: \$1,777.76  
Documento: SUCESIONS N del: 14-11-1958 JUZ/CVL. CTO. de UBATE  
ESPECIFICACION: 0601 ADJUDICACION SUCESION DERECHOS Y ACCIONES EN PROINDIVISO (FALSA TRADICION)  
PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)  
DE: BELLO RODRIGUEZ MATILDE  
A: CANO MARCO AURELIO X

ANOTACION: Nro 5 Fecha: 11-10-1958 Radicacion: SN VALOR ACTO: \$  
Documento: OFICIO 246 del: 04-10-1958 JUZ. CVL. CTO. de UBATE  
ESPECIFICACION: 402 EMBARGO DERECHO  
PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)  
DE: CAJA DE CREDITO AGRARIO INDUSTRIAL Y MINERO  
A: CASTRO PACHON CAMPO ELIAS X

ANOTACION: Nro 6 Fecha: 15-11-1980 Radicacion: SN VALOR ACTO: \$100,000.00  
Documento: ESCRITURA 570 del: 30-09-1980 NOTARIA 1. de UBATE  
ESPECIFICACION: 0607 COMPRAVENTA DERECHOS Y ACCIONES PROINDIVISO (FALSA TRADICION)  
PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)  
DE: BELLO BELLO CELSO  
DE: BELLO DE AREVALO INES  
DE: BELLO BELLO ERNESTO  
DE: BELLO DE ZABALA EUSTORGIA  
DE: BELLO HELI  
DE: BELLO BELLO ANA ELVIA  
DE: BELLO DE HERRERA MARIA ANTONIA  
A: RODRIGUEZ DE MOLINA ISABEL X

ANOTACION: Nro 7 Fecha: 15-11-1980 Radicacion: SN VALOR ACTO: \$



**OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS DE UBATE  
CERTIFICADO DE TRADICION Y LIBERTAD DE  
MATRICULA INMOBILIARIA**

**Nro Matricula: 172-9008**

Pagina 3

Impreso el 24 de Enero de 2013 a las 05:24:56 p.m

No tiene validez sin la firma del registrador en la ultima pagina

Documento: ESCRITURA 570 del: 30-09-1980 NOTARIA 1. de UBATE

ESPECIFICACION: 610 VENTA DERECHOS Y ACCIONES (FALSA TRADICION)

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)

DE: PRADA GARNICA MARIA ADELA

DE: GARNICA DE PRADA PASTORA

A: RODRIGUEZ DE MOLINA ISABEL

X

ANOTACION: Nro 8 Fecha: 13-09-1982 Radicacion: SN VALOR ACTO: \$6,000.00

Documento: SENTENCIAS del: 03-09-1980 JUZG/CVL.CTO. de UBATE

ESPECIFICACION: 0601 ADJUDICACION SUCESION DERECHOS Y ACCIONES PROINDIVISO (FALSA TRADICION)

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)

DE: BELLO VDA DE BELLO RITA

A: GARNICA DE PRADA PASTORA

X

A: PRADA GARNICA MARIA ADELA

X

ANOTACION: Nro 9 Fecha: 18-02-1987 Radicacion: 392 VALOR ACTO: \$

Documento: OFICIO 668 del: 14-11-1986 JUZ. CVL.CTO. de UBATE

Se cancela la anotacion Np, 5,

ESPECIFICACION: 791 CANCELACION EMBARGO

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)

DE: CAJA DE CREDITO AGRARIO INDUSTRIAL Y MINERO

A: CASTRO PACHON CAMPO ELIAS

X

ANOTACION: Nro 10 Fecha: 18-02-1987 Radicacion: 393 VALOR ACTO: \$333,333.33

Documento: SENTENCIAS del: 16-03-1983 JUZ. CVL.CTO. de UBATE

ESPECIFICACION: 0601 ADJUDICACION SUCESION DERECHOS Y ACCIONES PROINDIVISO, PROVIENE DE FALSA TRADICION (FALSA TRADICION)

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)

DE: CASTRO PACHON CAMPO ELIAS

DE: VELASQUEZ RIOS DE CASTRO EVANGELINA

A: CASTRO DE SANTANA PRUDENCIA

X

A: CASTRO DE YAGUAS MARIA ANA ELVIA

X

A: CASTRO VELASQUEZ ROSA MARIA

X

ANOTACION: Nro 11 Fecha: 06-04-1987 Radicacion: 762 VALOR ACTO: \$4,000,000.00

Documento: ESCRITURA 267 del: 26-02-1987 NOTARIA 38 de BOGOTA

ESPECIFICACION: 351 VENTA DERECHOS PROINDIVISO

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)

DE: CASTRO DE SANTANA PRUDENCIA

DE: CASTRO VELASQUEZ ROSA MARIA

A: SOCIEDAD COMERCIAL "EL PEDREGAL LTDA"

ANOTACION: Nro 12 Fecha: 05-06-1987 Radicacion: 1214 VALOR ACTO: \$41,666.66

Documento: SENTENCIAS del: 05-02-1987 JUZ. CIV.CTO. de UBATE

ESPECIFICACION: 0601 ADJUDICACION SUCESION DERECHOS Y ACCIONES, POR PROVENIR DE UNA FALSA TRADICION (FALSA TRADICION)

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)

DE: CANO QUIROGA MARCO AURELIO



**OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS DE UBATE  
CERTIFICADO DE TRADICION Y LIBERTAD DE  
MATRICULA INMOBILIARIA**

**Nro Matricula: 172-9008**

Pagina 4

Impreso el 24 de Enero de 2013 a las 05:24:56 p.m  
No tiene validez sin la firma del registrador en la ultima pagina

A: CANO QUIROGA LUIS MARIA	X
A: CANO QUIROGA PABLO EMILIO	X
A: CANO QUIROGA ANA ROSA	X
A: CANO QUIROGA PEDRO IGNACIO	X
A: CANO QUIROGA DE SUAREZ TRINIDAD	X
A: CANO QUIROGA WALDINA	X
A: VELOZA TORRES JORGE ELIECER	X

ANOTACION: Nro 13 Fecha: 26-04-1999 Radicacion: 1999-1312 VALOR ACTO: \$150,000.00  
Documento: ESCRITURA 173 del: 07-03-1980 NOTARIA 2 de UBATE  
ESPECIFICACION: 600 FALSA TRADICION VENTA DERECHOS Y ACCIONES A TITULO UNIVERSAL  
PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)  
DE: CASTRO DE RIOS ISMAELINA  
DE: RIOS ACHURY GREGORIO  
A: VELANDIA ALBERTO 2943674 X

ANOTACION: Nro 14 Fecha: 26-04-1999 Radicacion: 1999-1313 VALOR ACTO: \$150,000.00  
Documento: ESCRITURA 173 del: 23-04-1980 NOTARIA 2 de UBATE  
ESPECIFICACION: 600 FALSA TRADICION VENTA DERECHOS Y ACCIONES A TITULO UNIVERSAL  
PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)  
DE: CASTRO DE RINCON ANA JULIA  
DE: CASTRO VELASQUEZ MARCO ANTONIO  
DE: CASTRO DE PACHON EMILIANA  
DE: CASTRO DE CASTRO UBALDINA  
DE: CASTRO DE TORRES ANA GRACIELA  
DE: CASTRO DE RINCON ANA MARIA  
A: VELANDIA ALBERTO 2943674 X

ANOTACION: Nro 15 Fecha: 13-06-2002 Radicacion: 2002-1743 VALOR ACTO: \$48,325,000.00  
Documento: ESCRITURA 351 del: 23-05-2002 NOTARIA 1 de UBATE  
ESPECIFICACION: 600 FALSA TRADICION COMPRAVENTA DERECHOS Y ACCIONES A TITULO UNIVERSAL  
PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)  
DE: VELANDIA ALBERTO 2943674  
A: OLAYA RINCON PABLO ENRIQUE 489386 X  
A: AVELINO FLECHAS FIDELIGNO ARMANDO 11336118 X

ANOTACION: Nro 16 Fecha: 22-12-2006 Radicacion: 2006-5061 VALOR ACTO: \$  
Documento: OFICIO 0439 del: 17-05-2006 JUZGADO CIVIL CIRCUITO de UBATE  
ESPECIFICACION: 0412 DEMANDA EN PROCESO DE PERTENENCIA (MEDIDA CAUTELAR)  
PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)  
DE: PEÑA RIOS RAFAEL  
A: PERSONAS INDETERMINADAS

**NRO TOTAL DE ANOTACIONES: \*16\***

SALVEDADES: (Informacion Anterior o Corregida)  
Anotacion Nro: 1 Nro correccion: 1 Radicacion: C2013-30 fecha 24-01-2013



OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS DE UBATE  
CERTIFICADO DE TRADICION Y LIBERTAD DE  
MATRICULA INMOBILIARIA

Nro Matricula: 172-9008

Pagina 5

Impreso el 24 de Enero de 2013 a las 05:24:56 p.m

No tiene validez sin la firma del registrador en la ultima pagina

VALE LO CORREGIDO. SE CORRIGE Y COMPLEMENTA ESPECIFICACION, SE TRATA DE ADJUDICACION DERECHOS Y ACCIONES, POR ADQUIRIR DERECHOS HEREDITARIOS EL CAUSANTE ISMAEL BELLO, ES CORRECTO, RESOL.09-20-03-2003, ES CORRECTO.FDO. ART.79, LEY 1579/2012.

Anotacion Nro: 4 Nro correccion: 1 Radicacion: C2013-30 fecha 24-01-2013 VALE CORREGIDO. SE ACLARA ESPECIFICACION, ADJUDICACION DERECHOS Y ACCIONES EN PROINDIVISO, ES CORRECTO. RESOLUCION 09-20-03-2003 ORIP-UBATE. FDO. ART.59, LEY 1579/2012.

Anotacion Nro: 6 Nro correccion: 1 Radicacion: C2013-30 fecha 24-01-2013 VALE LO CORREGIDO. SE ACLARA ESPECIFICACION, COMPRAVENTA DERECHOS Y ACCIONES PROINDIVISO, ES CORRECTO POR PROVENIR FALSA TRADICION, RESOLUCION 09-20-03-2003 ORIP-UBATE. FDO. ART.59, LEY 1579/2012.

Anotacion Nro: 8 Nro correccion: 1 Radicacion: C2013-30 fecha 24-01-2013 VALE LO CORREGIDO. SE ACLARA ESPECIFICACION, ADJUDICACION SUCESION DERECHOS Y ACCIONES PROINDIVISO, POR PROVENIR DE FALSA TRADICION, ES CORRECTO. RESOLUCION 09-20-03-2003 ORIP-UBATE. FDO. ART.59, LEY 1579/2012.

Anotacion Nro: 10 Nro correccion: 1 Radicacion: C2013-30 fecha 24-01-2013 VALE LO CORREGIDO, SE ACLARA ESPECIFICACION ADJUDICACION DERECHOS Y ACCIONES, POR PROVENIR DE FALSA TRADICION, SEGUN TITULOS ADQUISITIVOS. RESOL.09-20-03-2003, ORIP-UBATE, FDO. ART.59, LEY 1579/2012.

Anotacion Nro: 12 Nro correccion: 1 Radicacion: C2013-30 fecha 24-01-2013 VALE LO CORREGIDO. SE ACLARA ESPECIFICACION, ADJUDICACION DERECHOS Y ACCIONES POR PROVENIR DE FALSA TRADICION SEGUN TITULOS ADQUISITIVOS, ES CORRECTO. RESOL.09-20-03-2003 ORIP-UBATE. FDO. ART.59, LEY 1579/2012.

FIN DE ESTE DOCUMENTO

El interesado debe comunicar al registrador cualquier falta o error en el registro de los documentos

USUARIO: CORREC4 Impreso por: CORREC4

TURNO: C2013-30

FECHA: 24-01-2013

Fecha: | El Registrador(a)  
| Dia | Mes | Año | Firma


SUPERINTENDENCIA  
DE NOTARIADO  
Y REGISTRO  
LA GUARDA DE LA FE PUBLICA



Superintendencia de Notariado y Registro  
Ministerio del Interior y de Justicia  
República de Colombia

Prosperidad  
para todos

## Anexo C. Certificado predio 9

Página 1 de la certificación con turno 2014-4079 folio 172-19982.

OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS SECCIONAL UBATE

EL REGISTRADOR DE INSTRUMENTOS PUBLICOS SECCIONAL UBATE EN  
CUMPLIMIENTO DE LO ESTABLECIDO EN EL ART 69 LEY 1579/2012.

### CERTIFICA

**PRIMERO:** Que los señores CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR. Solicita se le expida un certificado especial de identidad registral del predio denominado EL RETIRO, identificado con número catastral 25154000100020029 y matrícula inmobiliaria número 172-19982.

**SEGUNDO:** Que de acuerdo con la información suministrada por el peticionario, verificado en el sistema se encontró el folio magnético No.172-19982, este corresponde al predio denominado LOTE EL RETIRO, ubicado en la vereda EL HATO, jurisdicción del municipio de CARMEN DE CARUPA cuya descripción cabida y linderos e historia traditiva obra en original anexo del certificado de libertad.

**TERCERO:** Que la citada matrícula inmobiliaria 172-19982, consta a la fecha de TRES (3) anotaciones **reflejando actos de falsa tradición**

**CUARTO:** Que revisada la tradición en los libros de antiguo sistema **NO FUE POSIBLE ENCONTRAR TITULARES DE DERECHOS REALES SUJETOS A REGISTRO Y NINGUNO COMO TAL.**



**51 años**

Garantizando la guarda de la fe pública en  
Colombia

Superintendencia de Notariado y Registro  
Calle 26 No. 13-49 Int. 201 – PBX (1)328-21-21  
Bogotá D.C. - Colombia

<http://www.supernotariado.gov.co>

Continuación Anexo C...



Superintendencia de Notariado y Registro  
Ministerio del Interior y de Justicia  
República de Colombia

Prosperidad  
para todos

Página 2 de la certificación con turno 2014-4079 folio 172-19982.

**NOTA:** 1. Según la información con la que cuenta la Oficina de Registro de Instrumentos públicos, el predio es de propiedad privada de acuerdo a las anotaciones registradas en el certificado expedido.

2. No se encuentra título originario traslativo de dominio por el cual el Estado haya cedido la propiedad del predio pues según registro este se encuentra desde su apertura registrada a favor de terceros sin la intervención del estado.

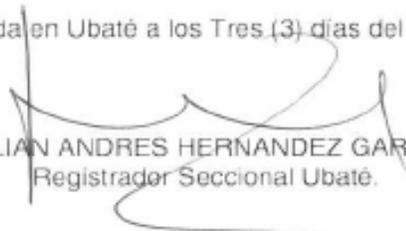
3. Por las anteriores razones al no existir título de cesión del estado en registro, no es posible expedirle copia del mismo; es de anotar que antes del derecho ley 1250/1970, las anotaciones del sistema antiguo eran simples transcripciones del título (ley 40/1932) que se llevan en los tomos de matrícula y en los libros primeros, luego de requerir copia de alguno de estos títulos, debe remitirse a la entidad de origen, (notaría, juzgado, etc.).

4. Si se Tratara de un baldío ocupado, dicha información no la podemos suministrar con base en los datos registrados y en nuestro archivo por lo que en virtud de la ley 160/94 y demás concordantes es el INCODER quien tiene la potestad de clarificar dicha situación a través de los procesos administrativos para tal fin.

5. En cuanto al área, de existir, esta puede verificarse en el certificado de libertad y tradición que se anexa, es de aclarar que aquellos que no tengan área deberán ser objeto de actualización conforme a la Instrucción Administrativa conjunta numero 01-11-de 2010 de la Superintendencia de Notariado y Registro y del IGAC.

La presente certificación se expide en los términos del ART 69 LEY 1579/2012, a solicitud de CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR, Con vista al folio 172-19982 Turno de Certificado No. 2014-4079 del 17 de Febrero de 2014. Derechos Causados \$29.400.

Dada en Ubaté a los Tres (3) días del mes de Marzo de 2014.



JULIAN ANDRES HERNANDEZ GARCIA  
Registrador Seccional Ubaté.

Proyectado  
*Andrés*



51 años

Garantizando la guarda de la fe pública en  
Colombia

Superintendencia de Notariado y Registro  
Calle 26 No. 13-49 Int. 201 – PBX (1)328-21-21  
Bogotá D.C. - Colombia

<http://www.supernotariado.gov.co>

## Anexo D. Respuesta SNR

**SNR** SUPERINTENDENCIA  
DE NOTARIADO  
& REGISTRO  
la guarda de lo público



Al Contestar cite este No.: 14141100188  
Origen:Superintendencia de Notariado y R  
Destino:Oficina Provincial Ubaté  
Anexos: Fol:11

Bogotá D.C, Diciembre de 2013

SNR-2013-EE 035662

Doctor:

**CARLOS MAUEL MONTAÑO BARRANTES**

Jefe Oficina Provincial Ubaté

Corporación Autónoma Regional Cundinamarca

Transversal Segunda No 1e-40

Ubaté-Cundinamarca

**Referencia:** Respuesta petición con radicado SNR-2013ER058585.

Respetado Doctor:

Por medio del oficio de la referencia, nos ha puesto en conocimiento una serie de hechos relacionados con la Reserva Forestal Protectora y el Distrito de Manejo Integrado, Páramo de Guargua y Laguna Verde, dentro del cual se encuentra un predio denominado "Pedregal", identificado con folio de matrícula inmobiliaria No 172-9008, ubicado en la vereda Salinas del Municipio de Carmen de Carupa, en el Departamento de Cundinamarca.

De conformidad con el oficio, se menciona que el folio 172-9008, fue abierto el 1 de octubre de 1982, con fundamento en una sentencia de sucesión del 21 de abril de 1944, siendo un predio al parecer baldío, por no existir un título constitutivo, traslativo o declarativo de un derecho real, por medio del que el Estado haya cedido el dominio; en este orden de ideas, la Oficina de registro de Instrumentos Públicos de Ubaté, corrigió las anotaciones 1,4,6,8, 10 y 12 del folio de matrícula mencionado en cuanto a su naturaleza jurídica por provenir de una falsa tradición; en tal sentido, afirma su escrito que por esta razón, se avaló la invasión u ocupación irregular del páramo bajo la figura de falsa tradición a "sabiendas" de que se trata de un predio baldío inmerso en un área de reserva forestal. De igual forma trae a colación la protección constitucional de estas áreas de especial importancia ecosistémica, y las competencias que le asigna la Ley 99 de 1993 a las Corporaciones Autónomas Regionales sobre estas áreas, nos habla también de otros aspectos de índole registral relacionados con la falsa tradición y el registro inmobiliario.



Superintendencia de Notariado y Registro  
Calle 26 No. 13-49 Int. 201 - PBX (1)328-21-21  
Bogotá D.C. - Colombia  
<http://www.supernotariado.gov.co>



PROSPERIDAD  
PARA TODOS

Por otro lado, nos informa que el predio en mención, ya se encuentra inmerso en un proceso agrario de recuperación de baldío indebidamente ocupado, y nos formula las siguientes peticiones:

1. Que de conformidad con nuestras funciones, se revisen las actuaciones administrativas que dieron lugar al registro inmobiliario del predio baldío denominado El Pedregal, y que se ordene la suspensión del registro inmobiliario del predio, hasta tanto el INCODER culmine con el proceso de clarificación de la propiedad.

2. Instar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para que de conformidad con el artículo 59 del inciso 4, corrija los posibles errores que se cometieron a la hora de clarificar la situación jurídica del predio, indiciando que se trata de un predio baldío.

3. A manera de Consulta indicar:

- ¿Existe falsa tradición sobre predios baldíos ubicados en área de reserva forestal protectora-páramo, sin que medie consentimiento del Estado?
- ¿Existe falsa tradición sobre predios incultos ubicados en áreas de reserva forestal protectora-páramo, sin que medie consentimiento del Estado?
- ¿Existe falsa tradición sobre predios baldíos indebidamente ocupados e invadidos, ubicados en áreas de reserva forestal protectora, páramos, sin que medio consentimiento del Estado?

En este orden de ideas, damos respuesta a sus peticiones en los siguientes términos:

• **Recuento histórico del registro inmobiliario en Colombia**

Los antecedentes legales del registro se remontan a la época de la República, con las Leyes 11 de 1825 y 12 de 1826, que le incorporaron a la Hacienda Nacional el Oficio de anotación de hipotecas y estableció el derecho de registro de instrumentos contentivos censos, hipotecas y gravámenes, de igual forma quedaron sujetos a registro actos como bautizos, matrimonios, defunciones, testamentos, sentencias civiles, escrituras públicas y contratos con determinada cuantía, so pena de no ser válidos en juicio; con esto se pretendía



Superintendencia de Notariado y Registro  
Calle 26 No. 13-49 Int. 201 - PBX (1)328-21-21  
Bogotá D.C. - Colombia  
<http://www.supemotariado.gov.co>



PROSPERIDAD  
PARA TODOS

dar seguridad y garantía a los particulares al hacer públicos los contratos sobre inmuebles.

Posteriormente con la Ley 1 de 1844, sobre registro de Instrumentos Públicos y anotación de hipotecas, se reorganizó el registro, y se crearon algunas oficinas de registro; se puntualizó en que el registro de los instrumentos públicos era darles mayor autenticidad para que valieran en juicio, en tal sentido, el registro se convirtió en una solemnidad esencial para la validez de ciertos actos.

Posteriormente con la adopción del Código Civil en el año 1887, se acogieron una serie de principios registrales en armonía con lo establecido sobre el derecho de dominio, se estableció que el Registrador llevaría tres libros, uno para aquellos actos que trasladaran, modificaran, gravaran o limitaran el dominio de los inmuebles, el segundo libro, para otra clase de actos o contratos, y el tercer libro el de las hipotecas; posteriormente se introdujeron otros libros como el de **causas mortuorias en donde se registraban las sucesiones**, embargos, demandas civiles, el de instrumentos privados, entre otros, hasta que en 1932 se introdujo el libro de matriculas con la Ley 40 de ese año.

Hasta antes del año de 1970, el Registrador llevaba cerca de 18 libros, situación que hacía dispendiosa la labor de expedición de certificados y conocer con precisión la verdadera situación jurídica de los predios. Por lo anterior, se vio la necesidad de expedir el Decreto 1250 de 1970, norma por medio de la que se adoptó el Estatuto de Registro y se nacionalizó el servicio público de registro, y se fijaron como fines los siguientes: servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos constituidos en ellos, dar mayor garantía de autenticidad y seguridad de los actos y documentos sujetos a registro, y hacer que dichos actos sirvan de prueba en los procesos judiciales. Fue en este momento en el que se trasladaron las anotaciones de los libros al sistema de folio real, en donde anotaban los actos que se habían hecho sobre cada bien en una cartulina que poseía la identificación del predio, y los asientos registrales que se anotaban en seis columnas, una de ellas perteneciente a la falsa tradición, acto que permite el mismo Código Civil. Posteriormente y paulatinamente, se fue implementando el folio sistematizado.

Este estatuto estuvo vigente hasta el 1 de octubre de 2012, fecha en la que se promulgó la Ley 1579, actual estatuto de registro, el cual ha tenido como principal objetivo poner acorde el sistema de registro con los nuevos desarrollos



Superintendencia de Notariado y Registro  
Calle 26 No. 13-49 Int. 201 - PBX (1)328-21-21  
Bogotá D.C. - Colombia  
<http://www.supemotariado.gov.co>

tecnológicos, y una de las novedades ha sido el artículo 57, que permite la apertura de matrícula inmobiliaria a los bienes baldíos de la nación.

- **Registro de mejoras en terrenos baldíos e incultos.**

La Superintendencia de Notariado y Registro en el año 1981, expidió la circular 039 de 7 de julio de 1981 en cuanto al procedimiento para obtener el Registro de mejoras, con el fin de dar directrices al respecto, se dijo en su momento lo siguiente:

**“1. Procedimiento para obtener el Registro de Mejoras. Comparecencia ante Notario o Declaraciones extraproceso**

*Hay dos caminos o procedimientos para obtener el registro de las mejoras levantadas tanto en terreno propio, en terreno ajeno o en terrenos de la nación. En primer lugar el interesado puede comparecer ante notario y elevar a escritura pública las declaraciones de construcción respecto de la mejora o edificación levantada. Una vez perfeccionado el instrumento público, se llevará a la Oficina de Registro del círculo de ubicación del inmueble. En segundo lugar, el interesado puede rendir unas declaraciones extraproceso de conformidad con lo previstos en el artículo 299 del Código de Procedimiento Civil, las cuales una vez diligenciadas, presentará a la oficina de registro el correspondiente para su inscripción, y posteriormente protocolizará en una notaría del cirulo (artículo 58 del Decreto 960 de 1970)*

(...)

**4. Las declaraciones de construcción y mejoras en terrenos baldíos de la Nación son registrables como tales en el folio de matrícula denominado “folio de mejoras”. La Inscripción se hará en la primera columna.**

*Como los baldíos carecen de folio de matrícula inmobiliaria, quien pretenda el registro de mejoras en esta clase de terrenos deberá identificar el predio e indicar la descripción de las mejoras. La anotación correspondiente se hará en la primera columna del folio que se abra para tal efecto, que se llamará “folio de mejoras”.*

**5. Todos los actos de que trata el artículo segundo del decreto ley 1250 de 1970 realizados sobre inmueble por adherencia (mejoras), deben registrarse siempre que se cumpla con los requisitos de ley, en la columna que corresponda de conformidad con las anteriores inscripciones:**

*El artículo 2 del decreto antes citado al expresar qué actos son registrables en ningún momento señala que sean los realizados sobre inmuebles por naturaleza. Por ello permite la inscripción de aquéllos que se efectúen sobre bienes raíces por adherencia (Mejoras)...”*

Esta orden fue ratificada por medio de la Instrucción Administrativa 11 de 1989 proferida por esta Superintendencia, por medio de la que se señalaba de igual forma que, era procedente el registro de mejoras en terrenos baldíos de la

Nación, inscribiéndolas en la columna primera del folio de matrícula especialmente abierto para tal fin denominado **folio de mejoras**, sin embargo, esta situación generó muchos inconvenientes, razón por la que se expidió la instrucción administrativa 15 de 28 de abril de 1994, en la que se dijo:

**"IMPROCEDENCIA DEL REGISTRO DE MEJORAS EN TERRENOS BALDÍOS DE LA NACIÓN:**

*El artículo 1 de la Ley 200 de 1936 modificado por el artículo 2 de la ley 4 de 1973 en concordancia con los artículos 673 del código civil y 65 del código fiscal, establecen que el derecho de dominio sobre los baldíos se adquiere a través de la ocupación, mediante la explotación económica del suelo es decir el derecho de dominio se constituye directamente con la explotación económica.*

*La ley 135 de 1961 creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA, asignándole entre otras la función de Administrar a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad Nacional, adjudicarlas a constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, de acuerdo con las normas vigentes y con las disposiciones de esta ley.*

{...}

*En este orden de ideas, se infiere claramente que el derecho de dominio se adquiere con la ocupación mediante la explotación económica y que la resolución administrativa de la autoridad competente, sólo declara este derecho.*

*En consecuencia, las resoluciones o sentencias administrativas por las cuales se adjudican baldíos serán objeto de registro en la primera columna del folio de matrícula inmobiliaria que se abra para tal efecto.*

*Previo a ello no procede registro del instrumento público que contenga la declaración de mejoras, pues ellas por sí solas no son modo adquisitivo del derecho de dominio, sólo son actos que hacen parte de la explotación económica necesaria para que se considere ocupado el bien y pueda ser posteriormente adjudicado."*

De lo anterior se observa que para la época de la vigencia del antiguo sistema, es decir, en los libros en los que se llevaban los registros inmobiliarios, e incluso con el folio real a partir del año 1970, era procedente la inscripción de mejoras en terrenos baldíos de la nación, e incluso las instrucciones y circulares dadas por esta Superintendencia, fueron la de abrirles un folio llamado de mejoras, e inscribirlas en la primera columna del folio real, teniendo en cuenta que se trataba de inmuebles por adhesión por lo que procedía su registro; en este orden de ideas, el tema de registrar mejoras en baldíos de la nación estuvo permitido hasta el 28 de abril del año de 1994, fecha en la que

expresamente se dio la directriz a los Registradores de Instrumentos Públicos, en el sentido de aclarar que solo procedía el registro de las resoluciones de adjudicación de baldíos como único título idóneo para consolidar el dominio, y se prohibió el registro de mejoras en terrenos baldíos.

- **La falsa tradición concepto SNR 14636 de 24 de agosto de 2004.**

Al respecto, esta Superintendencia se pronunció sobre el tema, a través de la Oficina Asesora Jurídica, quien consideró lo siguiente:

*“El folio de matrícula inmobiliaria consta de seis secciones o columnas, con la siguiente destinación:*

*La primera columna, para inscribir los títulos que conlleven modos de adquisición, como la prescripción adquisitiva de dominio, la sucesión por causa de muerte, la ocupación, la accesión y la tradición.*

*La segunda columna, para inscribir gravámenes, como las hipotecas y la anticresis.*

*La tercera columna, para la anotación de las limitaciones y afectaciones del dominio, como el usufructo, la propiedad horizontal y el patrimonio de familia. La cuarta columna, para la inscripción de medidas cautelares, como embargos, demandas y prohibiciones judiciales o administrativas.*

*La quinta columna, para inscribir títulos de tenencia constituidos por escritura pública o decisión judicial, como arrendamientos, comodatos, derechos de retención.*

**La sexta columna, para la inscripción de títulos que conlleven la llamada falsa tradición, tales como la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio.**

*La anterior discriminación, está regulada en el artículo 7º del Decreto 1250 de 1970, y es de uso consuetudinario en las oficinas de registro de instrumentos públicos, su uso o aplicación depende del acto que deba inscribirse. Así es que, se inscribirá en la sexta columna los actos que versen sobre falsa tradición, siempre y cuando ostenten antecedentes inscritos, como se explicará más adelante.*

*La llamada falsa tradición, no es más que una inscripción que se hace a favor de una persona a quien otra que carece de dominio sobre el bien o el derecho vendido, le ha hecho acto de transferencia y se considera como tal los actos que versen sobre:*

1. Enajenación de cosa ajena

2. Transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio, como es la venta de derechos herenciales o derechos y acciones en sucesión y la posesión inscrita.



PROSPERIDAD  
PARA TODOS

*De acuerdo con lo que dispone el artículo 81 del Decreto Ley 1250 de 1970, el folio de matrícula debe abrirse a solicitud de parte o de oficio por el registrador en estos casos:*

- *Cuando se presente para registro un acto o título constitutivo, traslativo o declarativo de un derecho real;*
- *Cuando se presente para registro un acto, una limitación o afectación del dominio o una medida cautelar;*
- *Cuando haya de expedirse un certificado;*
- *Cuando se deba inscribir un acto de cancelación;*
- *Cuando se trate de posesión inscrita y*
- *A solicitud del poseedor regular.*

*Tratándose de la apertura de folio de matrícula cuando se trate de posesión inscrita, que es la que ostenta el poseedor regular, basados en uno de los principios rectores del sistema registral moderno como lo es el principio de publicidad y conforme a la normatividad citada, la apertura de matrícula inmobiliaria no siempre ha de implicar la primera anotación y su complementación estén sustentadas en un acto o título constitutivo, traslativo o declarativo del derecho real de dominio, sino que también es posible que un inmueble ingrese a la vida registral actual, tomando como base o punto de partida y para casos especiales, títulos contentivos de negocios jurídicos que impliquen transferencias de derechos y acciones y de posesión, siempre y cuando tengan sustento en un antecedente registral contenido en los libros del antiguo sistema de registro.*

*Ahora bien debe advertirse que en la actualidad, al ser la posesión un hecho, no un derecho, los actos que versen sobre ella no están sujetos a registro de acuerdo con el artículo 2° del Decreto Ley 1250 de 1970, sin embargo con respecto a la posesión y su inscripción existe una excepción: **amparada en los registros que se efectuaron antes de 1970, lo que significa que si la posesión tiene antecedente registral, no debe desconocerse y los posteriores actos que se realicen continuarán registrándose en la sexta columna del folio de matrícula respectivo según el caso; sin embargo dichos actos deben provenir del poseedor o de sus causahabientes. Vr. gr. compraventa de posesión, cesión de posesión, etc.***

De lo anterior se concluye que:

1. La falsa tradición se refiere a los actos que no se derivan del derecho de propiedad o dominio.
2. Si la posesión tiene antecedente registral, no debe desconocerse y los



Superintendencia de Notariado y Registro  
Calle 26 No. 13-49 Int. 201 – PBX (1)328-21-21  
Bogotá D.C. - Colombia  
<http://www.supernotariado.gov.co>

posteriores actos que se realicen continuarán registrándose en la sexta columna del folio de matrícula respectivo según el caso.

- **Apertura de folios de matrícula inmobiliaria de predios baldíos y Código registrales para el registro de áreas del SINAP**

En la actualidad, no es entonces procedente la apertura de folios de matrícula con fundamento en la protocolización de mejoras sobre predios baldíos, pero si es preciso resaltar que el artículo 57 del nuevo estatuto de registro Ley 1579 de 2012, permite la apertura de folios de matrícula inmobiliaria de predios baldíos así:

“Ejecutoriado el acto administrativo proferido por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), o quien haga sus veces, procederá la apertura de la matrícula inmobiliaria que identifique un predio baldío a nombre de la Nación - Incoder, o quien haga sus veces.

En el caso en que dichos bienes baldíos, se encuentren ubicados dentro de las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, se procederá con fundamento en el acto administrativo proferido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces a la apertura de la matrícula inmobiliaria a nombre de la Nación - Parques Nacionales Naturales de Colombia. En este último caso, y atendiendo a las normas que regulan el derecho de dominio en dichas áreas protegidas, Parques Nacionales Naturales de Colombia deberá adelantar este trámite para todos los bienes ubicados al interior de estas áreas, dejando a salvo aquellos que cuenten con títulos constitutivos de derecho de dominio conforme a las leyes agrarias y que se encuentren debidamente inscritos en el registro inmobiliario.

En caso de que se encuentren debidamente registrados títulos constitutivos de derecho de dominio conforme a las leyes agrarias, dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá solicitar la inscripción de la limitación de dominio en la matrícula inmobiliaria de cada predio.

**Parágrafo.** La apertura del folio de matrícula, así como las inscripciones a que haya lugar se harán de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para tal fin.

En este sentido, aquellos folios de mejoras en baldíos, que fueron abiertos correctamente de conformidad con las directrices de esta Superintendencia, podrían seguir activos, y previa clarificación de la propiedad por parte de INCODER, se inscribirá sobre los mismos que son baldíos, ya que el mismo estatuto de registro actualmente lo permite.



PROSPERIDAD  
PARA TODOS

Ahora bien, la Superintendencia por medio de la resolución 10.551 del 2 de octubre de 2013, creó y adoptó los nuevos códigos para la calificación de los documentos que hacen referencia a la creación de las diferentes categorías del Sistema de Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), dentro de las que legalmente encontramos:

- El sistema de Parques Nacionales Naturales
- Las Reservas Forestales Protectoras
- Los Distritos de Manejo Integrado
- Los Parques Nacionales Regionales
- Los Distritos de Conservación de Suelos
- Las Áreas de Recreación
- Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil

Lo anterior, fue necesario, dado que la declaratoria de cada una de las citadas categorías, conlleva diferente grado de limitación al derecho de dominio de los predios de propiedad privada que se encuentren al interior de las mismas, ya sea porque están previstas legalmente, o porque la autoridad competente que las administra las impone a través del acto administrativo de creación. Así entonces, la limitación al dominio impuesta en los Parques Nacionales Naturales es mucho más estricta y restrictiva que la prevista para las Reservas de la Sociedad Civil.

De igual forma si un predio baldío al cual se le ha abierto folio, y se encuentra ubicado dentro de alguna de las áreas del SINAP, será posible que además de indicarse que es baldío, se publicite que se encuentra por ejemplo dentro de una reserva forestal o dentro de un distrito de manejo Integrado.

**Teniendo en cuenta lo anterior, concretamente frente a las peticiones y consultas formuladas se concluye:**

1. No es posible acceder a la primera solicitud consistente en que se ordene la suspensión del registro inmobiliario del predio El Pedregal a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ubaté, hasta que INCODER culmine con el proceso de clarificación de la propiedad. Lo anterior, teniendo en cuenta que el folio fue abierto correctamente en su momento de conformidad con las instrucciones administrativas y circulares



Superintendencia de Notariado y Registro  
Calle 26 No. 13-49 Int. 201 – PBX (1)328-21- 21  
Bogotá D.C. - Colombia  
<http://www.supernotariado.gov.co>

expedidas por esta Superintendencia, e incluso como se argumenta en su escrito, a pesar de que fue registrado en un folio de mejoras en la primera columna como se había ordenado por esta entidad, fue corregido a falsa tradición, de conformidad con lo solicitado por esa Corporación. Ahora bien, es posible que INCODER dentro del proceso de clarificación ordene la inscripción de las diligencias de clarificación de la propiedad en el folio.

Por otro lado, si al culminar el proceso de clarificación INCODER ratifica que es un predio baldío se debe dejar el folio abierto, y en él se deberá inscribir a nombre de INCODER, según lo establecido en el artículo 57 de la Ley 1579 de 2012; además la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, podría solicitar como administrador de las reservas forestales y del distrito de manejo integrado la afectación del predio con los códigos que se han creado para tal fin, con el propósito de que la comunidad conozca esta situación y se respeten los usos permitidos.

2. Tampoco se accede a la segunda petición relacionada con *“instar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para que de conformidad con el artículo 59 del inciso 4, corrija los posibles errores que se cometieron a la hora de clarificar la situación jurídica del predio, indiciando que se trata de un predio baldío.”*, y ello teniendo en cuenta lo ya expuesto, esto es que para la época en que se abrió el folio real del predio El Pedregal, la Superintendencia de Notariado y Registro, por medio de Instrucción y Circular, permitía la inscripción de mejoras en baldíos nacionales, e incluso se protocolizaban y registraban las falsas tradiciones como la posesión inscrita, en tal sentido, la Oficina de Registro obró conforme a nuestras directrices según la época. Ahora bien, se aclarar y reitera que actualmente la apertura de folios de mejoras ya no es procedente desde 1994. Por otro lado el folio, gracias a la solicitud de corrección que hizo esa Corporación, refleja su real situación jurídica, esto es una falsa tradición.
3. Sobre el tema de las consultas, que versan sobre si existe falsa tradición sobre predios baldíos, e incultos ubicados en zonas de reserva forestal

protectora o páramo sin que exista consentimiento del Estado, de conformidad con los fundamentos de derechos antes mencionados, y el recuento histórico hecho relacionado con el registro inmobiliario y con la apertura de folios de mejoras en terrenos baldíos de la Nación, se puede concluir que si existió la falsa tradición sobre esta clase de predios independientemente de dónde se encontraran ubicados, pero ello ocurrió hasta el año de 1994, fecha en la que por directriz de esta Superintendencia quedó absolutamente prohibido, por tal razón, actualmente podemos encontrar esta clase de folios abiertos en aquella época, frente a estos folios, el procedimiento a seguir es corregir la naturaleza jurídica de las anotaciones (lo cual ya se hizo en el folio 172-9008), toda vez que la mayoría están inscritos como si fueran pleno dominio, y pasarlas a falsa tradición, y paralelamente se da aviso a la Subgerencia de Tierras Rurales de INCODER, Dirección Técnica de Procesos Agrarios para que se inicie el correspondiente proceso agrario de clarificación de la propiedad y luego la recuperación de baldío indebidamente ocupado, situación que de conformidad con la petición ya se viene adelantando.

Agradecemos la atención prestada, y le recordamos que la respuesta y concepto dados se hacen con base en lo establecido en el artículo 28 de la ley 1437 de 2011.

Cordialmente,

  
**JAIRO ALONSO MESA GUERRA**  
Superintendente Delegado para la Protección,  
Restitución y Formalización de Tierras.

  
Revisó: Patricia García / Coordinadora Grupo de Restitución  
Proyectó: Milena Gámez Pineda/ Abogada

## Anexo E. Respuesta CAR - Cundinamarca



Bogotá D.C.,

Señor  
YERLYN VALENCIA JIMENEZ  
Tel: 3209000  
Oficina Provincial Ubaté CAR  
Ubate (Cundinamarca)

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR  
Subdirección Administración Recursos Naturales  
República de Colombia

C.A.R. 26/03/2014 18:44  
Al Contestar cite este No.: 20142107682  
Origen: Subdirección Administración Recur  
Destino: Yerlyn Valencia Jimenez  
Anexos: Fol:1

**ASUNTO:** Solicitud de copias e información relacionada con Reserva Forestal Protectora.

Cordial saludo.

En respuesta a su Derecho de Petición radicado en la CAR con el No.14141101063, mediante el cual solicita información relacionada con los predios al interior de la Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado páramo de Guerrero y Guargua y Laguna Verde, le informo que todos los asuntos enunciados por usted están siendo analizados por las Subdirecciones Jurídica y de Planeación de la CAR, ya que la información técnica cuenta con restricciones de uso por que no ha sido generada en su totalidad por la CAR si no por otras instituciones. Una vez se tenga un pronunciamiento al respecto le estaremos comunicando sobre el particular.

EDWIN GIOVANJ GARCIA MASMELA  
Subdirector de Administración Recursos Naturales y Áreas Protegidas

Respuesta a: Radicación No. 14141101063 del: 12/03/2014  
Elaboró: Alvaro Arias Bernal



Gestión Ambiental Responsabilidad de Todos  
Bogotá D.C. Carrera 7 No. 38-45; Código Postal 110311 - Conmutador: 320 9000 Ext: 1359 www.car.gov.co  
Fax: 287 1772 - Correo electrónico: sau@car.gov.co

## Anexo F. Oficio con radicado CAR No. 14122102977



Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR  
Oficina Provincial Ubaté  
República de Colombia

Ubaté,

C.A.R. 09/11/2012 11:27  
Al Contestar cite este No.: 14122102977  
Origen: Oficina Provincial Ubaté  
Destino: DIRECCION TERRITORIAL  
Anexos: Plano del predio, según IGA#02

Doctora  
ADIELA ROCÍO BOTIA SÁNCHEZ  
Directora Territorial Cundinamarca  
DIRECCION TERRITORIAL CUNDINAMARCA - INCODER  
Tel: 3830444  
Avenida El Dorado CAN, calle 43 No. 57-41  
Bogotá D.C.

ASUNTO: Solicitud de información (Art. 30 del C.P.A.C.A).

Cordial saludo:

El Páramo de Guargua y Laguna Verde viene siendo objeto de destrucción para el establecimiento de cultivos, ganadería y minería, por parte de personas que dicen ser **propietarios** de algunos predios; como autoridad Ambiental y con el objeto de una eficaz conservación y/o recuperación de tan vital ecosistema, y conforme al artículo 30 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respetuosamente solicito a usted lo siguiente:

1. Que conforme a las funciones del INCODER contenidas en el Art. 12 (numerales 13 al 17) de la Ley 160/1994 y su Decreto reglamentario 2664/1994, clarifique y certifique la calidad jurídica (propiedad privada o baldío) del predio denominado "LOS CAJONES", ubicado en el municipio de Carmen de Carupa (Cundinamarca), vereda Mortiño Parte Alta, el cual tiene una extensión aproximada de 115 Hectáreas, iniciando en las coordenadas 1012356 este y 1081610 norte, y terminando en las coordenada 1012063 este y 1080090 norte (Sistema MAGNA-SIRGAS), a 3500 m.s.n.m., inmerso dentro del **área protegida denominada "Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado (DMI) Páramo de Guargua y Laguna Verde"**; dicho predio según la cartografía del IGAC se identifica con número catastral 25154000300060034, código predial 000300060034000 y matrícula No. 101041200043441555 a título del señor **PABLO EMILIO BUSTOS MONTAÑO**.
2. Que, de ser propiedad privada dicho predio, se describa el título traslativo de dominio originario, por medio del cual el Estado cedió la propiedad.
3. Que conforme a las funciones del INCODER contenidas en la Ley 160/1994 (Art. 12) y su Decreto reglamentario 2664/1994 (Art. 27 y s.s.), y si se llegare a demostrar que dicho predio es un baldío, éste sea recuperado para el uso público y conservación del ecosistema páramo.
4. Que, conforme al Art. 27 del Decreto 2664/1994, informe a esta Corporación cuál es la viabilidad jurídica para que los predios baldíos que se encuentren dentro del DMI Páramo



Autoridad Ambiental con Alternativas de Desarrollo  
Ubaté Transversal Segunda No. 1e-40 - Conmutador: 855 3137 - 855 3624 Ext: 115 www.car.gov.co  
Fax: 855 3609 - Correo electrónico: sau@car.gov.co

Continuación Anexo F...



Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR  
Oficina Provincial Ubaté  
República de Colombia

de Guargua y Laguna Verde, sean adjudicados a la CAR.

5. Que se informe a esta Corporación, cuáles son los predios baldíos que se encuentran en el DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde y si el INCODER o las entidades que con igual funciones la antecedieron, han adjudicado predios dentro de dicho Páramo; y cuáles son los predios adjudicados.

Lo anterior debido a que el señor PABLO ENRIQUE BUSTOS PINILLA identificado con C.C. No. 205.988 de Carmen de Carupa, heredero de PABLO EMILIO BUSTOS MONTAÑO, afectó ambientalmente dicho predio, so pretexto de ser heredero del dominio (propiedad) del predio.

Atentamente,

CARLOS MANUEL MONTAÑO B  
Jefe Oficina Provincial Ubaté

Anexo: Plano del predio, según IGAC  
C.C.: Con copia a la Procuraduría Ambiental y Agraria.  
Elaboró: Yerlyn Valencia Jiménez



Autoridad Ambiental con Alternativas de Desarrollo  
Ubaté Transversal Segunda No. 1e-40 - Conmutador: 855 3137 - 855 3624 Ext: 115 [www.car.gov.co](http://www.car.gov.co)  
Fax: 855 3609 - Correo electrónico: [sau@car.gov.co](mailto:sau@car.gov.co)

## Anexo G. Oficio con radicado CAR No. 14132100084



Ubate,

Doctora  
ADIELA ROCÍO BOTIA SÁNCHEZ  
Directora Territorial Cundinamarca  
DIRECCION TERRITORIAL CUNDINAMARCA - INCODER  
Tel: 3830444  
Avenida El Dorado CAN, calle 43 No. 57-41  
Bogotá D.C.

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR  
Oficina Provincial Ubate  
República de Colombia

C.A.R. 14/01/2013 08:55  
Al Contestar cite este No.: 14132100084  
Origen: Oficina Provincial Ubate  
Destino: DIRECCION TERRITORIAL  
Anexos: Plano del predio, según IGAQ:2

ASUNTO: Derecho de petición.

Cordial saludo:

El Páramo de Guargua y Laguna Verde viene siendo objeto de destrucción para el establecimiento de cultivos, ganadería y minería, por parte de personas que dicen ser propietarios de algunos predios; como autoridad Ambiental y con el objeto de una eficaz conservación y/o recuperación de tan vital ecosistema, y conforme al artículo 30 del C.P.A.C.A., respetuosamente solicito a usted lo siguiente:

1. Que conforme a las funciones del INCODER contenidas en el Art. 12 (numerales 13 al 17) de la Ley 160/1994 y su Decreto reglamentario 2664/1994, clarifique y certifique la calidad jurídica (propiedad privada o baldío) del predio denominado "PEDREGAL", ubicado en el municipio de Carmen de Carupa (Cundinamarca), vereda Salinas, el cual tiene una extensión aproximada de 887 Hectáreas; cuyos puntos cardinales, según cartografía del IGAC, son: al norte, con coordenadas 1014655.23 este y 1072634.94 norte; al sur, con coordenadas 1011686.37 este y 1069182.63 norte; al occidente, con coordenada 1011308.29 este y 1070577.19 norte; y, al oriente con coordenadas 1014754.4 este y 1071203.19 (sistema MAGNA-SIRGAS), a 3440 m.s.n.m., inmerso dentro del área protegida denominada "Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado (DMI) Páramo de Guargua y Laguna Verde"; dicho predio según la cartografía del IGAC se identifica con matrícula inmobiliaria No. 172-0009008, código catastral No. 25154000100020070; que aparece a título de "**Sucesores de CAMPO ELIAS CASTRO PACHÓN**".

2. Que, de ser propiedad privada dicho predio, se describa el título traslativo de dominio originario, por medio del cual el Estado cedió la propiedad.

3. Que conforme a las funciones del INCODER contenidas en la Ley 160/1994 (Art. 12) y su Decreto reglamentario 2664/1994 (Art. 27 y s.s.), y si se llegare a demostrar que dicho predio es un baldío, éste sea recuperado para el uso público y conservación del ecosistema páramo.



Gestión Ambiental Responsabilidad de Todos  
Ubate Transversal Segunda No. 1e-40 - Conmutador: 855 3137 - 855 3624 Ext: 115 www.car.gov.co  
Fax: 855 3609 - Correo electrónico: sau@car.gov.co

Continuación Anexo G...



Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR  
Oficina Provincial Ubaté  
República de Colombia

4. Que, conforme al Art. 27 del Decreto 2664/1994, informe a esta Corporación cuál es la viabilidad jurídica para que los predios baldíos que se encuentren dentro del DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde, sean adjudicados a la CAR.

5. Que se informe a esta Corporación, cuáles son los predios baldíos que se encuentran en el DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde y si el INCODER o las entidades que con igual funciones la antecedieron, han adjudicado predios dentro de dicho Páramo; y cuáles son los predios adjudicados.

Lo anterior debido a que el señor JULIO ENRIQUE QUIROGA CASTRO identificado con C.C. No. 79.163.121 de Ubaté, afectó ambientalmente dicho predio, so pretexto de ser propietario del mismo.

Atentamente,

CARLOS MANUEL MONTAÑO B  
Jefe Oficina Provincial Ubaté

Respuesta a: Radicación No. 14121100958 del: 04/06/2012  
Anexo: Plano del predio, según IGAC  
C.C.: Procuradora 25 Judicial II Ambiental y Agraria, Dra. CARMEN CECILIA FERNÁNDEZ C.  
Elaboró: Yerlyn Valencia Jiménez



Gestión Ambiental Responsabilidad de Todos

Ubaté Transversal Segunda No. 1e-40 - Conmutador: 855 3137 - 855 3624 Ext: 115 [www.car.gov.co](http://www.car.gov.co)  
Fax: 855 3609 - Correo electrónico: [sau@car.gov.co](mailto:sau@car.gov.co)

## Anexo H. Oficio con radicado CAR No. 14132102442



Ubate,

Doctora  
MIRIAM VILLEGAS VILLEGAS  
Gerente General  
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL INCODER  
Tel: 3830444 ext. 1124  
Calle 43 No. 57-41, avenida el Dorado C.A.N.  
incoder@incoder.gov.co  
Bogotá D.C.

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR  
Oficina Provincial Ubate  
República de Colombia

C.A.R. 14/08/2013 19:21  
Al Contestar cite este No.: 14132102442  
Origen: Oficina Provincial Ubate  
Destino: INSTITUTO COLOMBIANO DE  
Anexos: Lo anunciado en 1 folio. Fol:3

ASUNTO: Derecho de petición.

Cordial saludo:

Dentro de las Áreas de Reserva Forestales "Páramo de Guargua y Laguna Verde" y "Páramo de Rabanal", se viene presentado grave afectación ambiental por establecimiento de minería, cultivos agrícolas y construcción de carreteras; debido a que el 99% del área se encuentra registrada como **"propiedad privada"**, al parecer **sin existir título real o títulos traslaticios de dominio por medio del cual el Estado se desprendió del dominio (también llamado propiedad) de dichas Áreas Reservadas.**

De conformidad con el Art. 3 del Decreto 2664/1994 (reglamentario de Ley 160/1994), la única manera de adquirir la **"propiedad de los terrenos baldíos adjudicables"** es **"mediante título traslativo de dominio expedido por el INCORA"** (hoy INCODER); y expresamente se advierte que **"La ocupación de tierras baldías no constituye título ni modo para obtener el dominio, quienes las ocupen no tienen la calidad de poseedores, conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Instituto sólo existe una mera expectativa"**; es decir, se mantiene el precepto jurídico del Artículo 2519 del Código Civil.

Nuestra tarea como Autoridad Ambiental se ve limitada para actuar frente a los predios privados que se encuentren dentro de dicha área; pues, la Ley obliga a comprarlos; no así, frente a predios indebidamente ocupados.

Para una mayor eficacia en la protección y/o recuperación ecológica de dichos Páramos, es necesario que toda los predios indebidamente ocupados dentro de dichas Áreas de Reserva, vuelvan al dominio y uso público; en este aspecto se tiene que, según la Ley 160/1994 y sus Decretos Reqlamentarios 2664/1994 y 2666/1994, es el INCORA (hoy



Gestión Ambiental Responsabilidad de Todos

Ubate Transversal Segunda No. 1e-40 - Conmutador: 855 3137 - 855 3624 Ext: 115 www.car.gov.co  
Fax: 855 3609 - Correo electrónico: sau@car.gov.co



**INCODER)** la entidad que tiene la facultad de **Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación, realizar la clarificación de la propiedad, recuperar baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras, adelantar los procedimientos agrarios de extinción del derecho de dominio, adquisición directa de tierras "para reubicar ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o de interés ecológico" y la adjudicación de tierras rurales** a personas naturales o jurídicas.

Mediante oficio con radicado CAR Nos. 14132100084 del 14/01/2013 (anexo copia) se solicitó al INCODER - Territorial Cundinamarca, la siguiente información:

"1. Que conforme a las funciones del INCODER contenidas en el Art. 12 (numerales 13 al 17) de la Ley 160/1994 y su Decreto reglamentario 2664/1994, clarifique y certifique la calidad jurídica (propiedad privada o baldío) del predio denominado "PEDREGAL", ubicado en el municipio de Carmen de Carupa (Cundinamarca), vereda Salinas, el cual tiene una extensión aproximada de 887 Hectáreas; cuyos puntos cardinales, según cartografía del IGAC, son: al norte, con coordenadas 1014655.23 este y 1072634.94 norte; al sur, con coordenadas 1011686.37 este y 1069182.63 norte; al occidente, con coordenada 1011308.29 este y 1070577.19 norte; y, al oriente con coordenadas 1014754.4 este y 1071203.19 (sistema MAGNA-SIRGAS), a 3440 m.s.n.m., inmerso dentro del área protegida denominada "Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado (DMI) Páramo de Guargua y Laguna Verde"; dicho predio según la cartografía del IGAC se identifica con matrícula inmobiliaria No. 172-0009008, código catastral No. 25154000100020070; que aparece a título de "Sucesores de CAMPO ELIAS CASTRO PACHÓN".

2. Que, de ser propiedad privada dicho predio, se describa el título traslativo de dominio originario, por medio del cual el Estado cedió la propiedad.

3. Que conforme a las funciones del INCODER contenidas en la Ley 160/1994 (Art. 12) y su Decreto reglamentario 2664/1994 (Art. 27 y s.s.), y si se llegare a demostrar que dicho predio es un baldío, éste sea recuperado para el uso público y conservación del ecosistema páramo.

4. Que, conforme al Art. 27 del Decreto 2664/1994, informe a esta Corporación cuál es la viabilidad jurídica para que los predios baldíos que se encuentren dentro del DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde, sean adjudicados a la CAR.

5. Que se informe a esta Corporación, cuáles son los predios baldíos que se encuentran en el DMI Páramo de Guargua y Laguna Verde y si el INCODER o las entidades que con igual



Gestión Ambiental Responsabilidad de Todos

Ubaté Transversal Segunda No. 1e-40 - Conmutador: 855 3137 - 855 3624 Ext: 115 www.car.gov.co  
Fax: 855 3609 - Correo electrónico: sau@car.gov.co

Continuación Anexo H...



Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR  
Oficina Provincial Ubaté  
República de Colombia

funciones la antecedieron, han adjudicado predios dentro de dicho Páramo; y cuáles son los predios adjudicados.

Lo anterior debido a que el señor JULIO ENRIQUE QUIROGA CASTRO identificado con C.C. No. 79.163.121 de Ubaté, afectó ambientalmente dicho predio, so pretexto de ser propietario del mismo."

Pero, a la fecha no hemos obtenido ninguna respuesta de la Territorial Cundinamarca del INCODER.

Por lo anteriormente expuesto, solicito a su Despacho nos suministre la información arriba descrita a la mayor brevedad de tiempo posible.

Atentamente,

CARLOS MANUEL MONTAÑA B  
Jefe Oficina Provincial Ubaté

Anexo: Lo anunciado en 1 folio.  
C.C.: Procuraduría General de la República  
Contraloría General de la República  
Elaboró: Yerlyn Valencia Jiménez



Gestión Ambiental Responsabilidad de Todos

Ubaté Transversal Segunda No. 1e-40 - Conmutador: 855 3137 - 855 3624 Ext: 115 [www.car.gov.co](http://www.car.gov.co)  
Fax: 855 3609 - Correo electrónico: [sau@car.gov.co](mailto:sau@car.gov.co)

## Anexo I. Oficio con radicado CAR No. 14132102444



Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR  
Oficina Provincial Ubate  
República de Colombia

Ubate,

C.A.R. 14/08/2013 19:22  
Al Contestar cite este No.: 14132102444  
Origen: Oficina Provincial Ubate  
Destino: INSTITUTO COLOMBIANO DE  
Anexos: Fol:4

Doctora  
MIRIAM VILLEGAS VILLEGAS  
Gerente General  
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL INCODER  
Tel: 3830444 ext. 1124  
Calle 43 No. 57-41, avenida el Dorado C.A.N.  
incoder@incoder.gov.co  
Bogotá D.C.

ASUNTO: Derecho de petición.

Cordial saludo:

Dentro de las Áreas de Reserva Forestales "Páramo de Guargua y Laguna Verde" y "Páramo de Rabanal", se viene presentado grave afectación ambiental por establecimiento de minería, cultivos agrícolas y construcción de carreteras; debido a que el 99% del área se encuentra registrada como "***propiedad privada***", al parecer sin existir título real o títulos traslaticios de dominio por medio del cual el Estado se desprendió del dominio (también llamado propiedad) de dichas Áreas Reservadas.

De conformidad con el Art. 3 del Decreto 2664/1994 (reglamentario de Ley 160/1994), la única manera de adquirir la "***propiedad de los terrenos baldíos adjudicables***" es "***mediante título traslativo de dominio expedido por el INCORA***" (hoy INCODER); y expresamente se advierte que "***La ocupación de tierras baldías no constituye título ni modo para obtener el dominio, quienes las ocupen no tienen la calidad de poseedores, conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Instituto sólo existe una mera expectativa***"; es decir, se mantiene el precepto jurídico del Artículo 2519 del Código Civil.

Nuestra tarea como Autoridad Ambiental se ve limitada para actuar frente a los predios privados que se encuentren dentro de dicha área; pues, la Ley obliga a comprarlos; no así, frente a predios indebidamente ocupados.

Para una mayor eficacia en la protección y/o recuperación ecológica de dichos



Gestión Ambiental Responsabilidad de Todos  
Ubate Transversal Segunda No. 1e-40 - Conmutador: 855 3137 - 855 3624 Ext: 115 www.car.gov.co  
Fax: 855 3609 - Correo electrónico: sau@car.gov.co



Páramos, es necesario que todos los predios indebidamente ocupados dentro de dichas Áreas de Reserva, vuelvan al dominio y uso público; en este aspecto se tiene que, según la Ley 160/1994 y sus Decretos Reglamentarios 2664/1994 y 2666/1994, es el INCORA (hoy **INCODER**) la entidad que tiene la facultad de **Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación, realizar la clarificación de la propiedad, recuperar baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras, adelantar los procedimientos agrarios de extinción del derecho de dominio, adquisición directa de tierras "para reubicar ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o de interés ecológico" y la adjudicación de tierras rurales** a personas naturales o jurídicas.

Dentro del **Área de Reserva Forestal Protectora Páramo de Rabanal**, vereda San Antonio del Municipio de Guachetá (Cundinamarca), se encuentra el predio denominado "**EL SOCORRO**" identificado con cédula catastral no. 25317000200080060, que según oficio No. 030-08 del 06/02/2008 expedido por el IGAC, tiene una extensión de **413 hectáreas con 2.500 metros** y se encontraba a título de los señores *Lucy Estella Gomez Casallas, Carlos Julio Gaitán Gonzalez, Armando Cárdenas Martínez, Martha Carmina Moreno Amaya, Hernando Muñoz Martínez, Andrés Villegas Green, Luis Hernando Valencia, María Del Carmen Gómez Quiñonez, María Edilma Pinilla Canon, Lidia Esperanza Moreno Amaya, Luz Aurora Moreno Amaya y Sociedad Comercial Morales Mahecha*; pero, actualmente dicho predio se encuentra desenglobado en varios predios que a continuación se describen, en donde se han construido sendos caminos y carreteras, y se ha establecido ganadería extensiva, afectando gravemente el paisaje, la vegetación y el suelo paramuno, por cambio de uso del suelo y eliminación de la vegetación paramuna (frailejones, paja, etc.); así:

Ø **Predio LO BUENAVISTA**: ubicado en las coordenadas 1085808 norte y 1048984 este, a 3172 m.s.n.m., identificado con cédula catastral no. 25317000200080217 y matrícula inmobiliaria 172-67837, a título de la señora BERTHA CONSUELO MAHECHA CUERVO identificada con c.c. no. 41.499.844.

Ø **Predio SAN ISIDRO**: ubicado en las coordenadas 1086137 norte y 1049817 este, a 3349 m.s.n.m., identificado con cédula catastral no.





25317000200080216 y matrícula inmobiliaria 172-66415, a título de SOCIEDAD COMERCIAL MORALES MAHECHA S EN C.

Ø **Predio EL SOCORRO**: ubicado en las coordenadas 1085418 norte y 1049765 este, a 3345 m.s.n.m., identificado con cédula catastral no. 25317000200080230 y matrícula inmobiliaria 172-28484, a título de la señora LUCY ESTELLA GÓMEZ CASALLAS identificada con la c.c. no. 41.455.017.

Ø **Predio EL SOCORRO**: ubicado en las coordenadas 1087404 norte y 1052912 este, a 3380 m.s.n.m., identificado con cédula catastral no. 25317000200080060 y matrícula inmobiliaria 172-28484, a título de la señora LUCY ESTELLA GÓMEZ CASALLAS.

Ø **Predio LOS ALBUREJOS**: ubicado en las coordenadas 1086014 norte y 1049286 este, a 3259 m.s.n.m., identificado con cédula catastral no. 25317000200080062 y matrícula inmobiliaria 172-67838, a título de la señora MARÍA LEOVIGILDA PERALTA PINILLA identificada con la c.c. no. 23.481.443.

Ø **Predio LOS TRES POTRILLOS**: ubicado en las coordenadas 1085918 norte y 1049668 este, a 3180 m.s.n.m., identificado con cédula catastral no. 25317000200080061 y matrícula inmobiliaria 172-66416, a título de la señora MARÍA LEOVIGILDA PERALTA PINILLA identificada con la c.c. no. 23.481.443.

Ø **Predio BELLASOMBRA**: ubicado en las coordenadas 1086305 norte y 1051582 este, a 3285 m.s.n.m., identificado con cédula catastral no. 25317000200080218 y matrícula inmobiliaria 172-69817, a título de la señora MARÍA LEOVIGILDA PERALTA PINILLA identificada con la c.c. no. 23.481.443.

Ø **Predio LAGUNITAS**: ubicado en las coordenadas 1085073 norte y 1049373 este, a 3084 m.s.n.m., identificado con cédula catastral no. 25317000200080059, sin matrícula inmobiliaria, a título del señor JEREMÍAS LÓPEZ LÓPEZ identificado con c.c. no. 275.012.

Con base en la información arriba descrita y de conformidad con el Artículo 62 de la Ley 1333/2009, Ley 99/1993 y demás normas concordantes; muy



Continuación Anexo I...



Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR  
Oficina Provincial Ubaté  
República de Colombia

respetuosamente solicito a esa Entidad, que conforme a sus funciones contenidas en el Art. 12 (numerales 13 al 17) de la Ley 160/1994 y su Decreto reglamentario 2664/1994, suministre la siguiente información para cada predio en particular:

- Se clarifique y certifique la calidad jurídica (propiedad privada o baldío) de cada predio.
- Si se hallare que alguno de los predios o el globo mayor de donde se desenglobaron (predio EL SOCORRO), es propiedad privada, describa y nos suministre copia del título traslativo de dominio por medio del cual el Estado cedió la propiedad.
- De haberse adjudicado por parte de esa Entidad, alguno de los predios arriba descritos, de conformidad con el Art. 210 del Decreto-Ley 2811/1974, suministrar el acto administrativo que ordenó la sustracción de dicho predio del Área de Reserva Forestal Protectora Páramo de Rabanal, para su adjudicación a particulares.
- Si se llegare a demostrar que los predios afectados son baldíos indebidamente ocupados o invadidos, conforme a sus funciones contenidas en la Ley 160/1994 (Art. 12) y su Decreto reglamentario 2664/1994 (Art. 27 y s.s.), solicito se recuperen para el uso público y se informe el procedimiento a seguir para que dichos predios se adjudicados a la CAR – Cundinamarca para su recuperación y preservación.

Atentamente,

CÁRLOS MANUEL MONTAÑO B  
Jefe Oficina Provincial Ubaté

C.C.: Procuraduría General de la República  
Contraloría General de la República  
Elaboró: Yeryn Valencia Jiménez



Gestión Ambiental Responsabilidad de Todos  
Ubaté Transversal Segunda No. 1e-40 - Conmutador: 855 3137 - 855 3624 Ext: 115 [www.car.gov.co](http://www.car.gov.co)  
Fax: 855 3609 - Correo electrónico: [sau@car.gov.co](mailto:sau@car.gov.co)

## Anexo J. Respuesta Gobernación de Cundinamarca



AL CONTESTAR CITE ESTE NÚMERO: CE - 2014519858  
ASUNTO: ASUNTO POR DEFECTO  
DEPENDENCIA: 1161 - DESPACHO DEL SECRETARIO DEL  
AMBIENTE

Bogotá, 2014/04/02

Señor  
YERLYN VALENCIA JIMENEZ  
CAR- Oficina Provincial Ubaté  
E-mail: [yerlynv2008@hotmail.com](mailto:yerlynv2008@hotmail.com)

ASUNTO: Respuesta Derecho Petición  
Radicado No. 2014035738

Cordial saludo.

En relación con su petición impetrada mediante radicado 2014035738, la Secretaría del Ambiente, en el marco de sus competencias, procede a dar respuesta en los siguientes términos:

1.- Informarme si la Gobernación tenía conocimiento de la ilegal inscripción catastral e inmobiliaria de predios baldíos inmersos en el (sic) *Zona de Reserva Forestal Protectora Páramo De Guargua y Laguna Verde*, como si fuesen propiedad privada; y qué acciones jurídicas y administrativas emprendió la Gobernación para revertir, impedir, prevenir y denunciar el ilegal registro inmobiliario y/o catastral de dichos predios baldíos:

Antes de proceder a dar respuesta de fondo a su petición, es necesario recordar, que en cumplimiento de los preceptos fundantes del Estado Social de Derecho que caracterizan a nuestra nación, son evidentes las diferentes previsiones Constitucionales y legales adoptadas en nuestro ordenamiento jurídico que garantizan la propiedad privada, así:

### CONSTITUCION POLITICA

*"Artículo 58.- Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público social". (Negrita fuera de texto)*

Gobernación de Cundinamarca, Sede Administrativa. Calle 26 51-53. Torre de Beneficencia Piso 3.  
Bogotá, D.C. Tel. (1) 749 1434 - 749 1435 [www.cundinamarca.gov.co](http://www.cundinamarca.gov.co)

#### CODIGO CIVIL

*“Artículo 669.- El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra Ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa, se llama mera o nuda propiedad».*

*“Artículo 673.- Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción».*

Así las cosas, se informa al peticionario que la administración de los predios baldíos en el territorio colombiano, por disposición legal corresponde al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, de donde se desprende que la Gobernación de Cundinamarca no tiene la competencia, el deber ni la obligación de asumir el conocimiento respecto a la supuesta ilegalidad de inscripción catastral o registral de predios baldíos ubicados en la citada zona ni en ninguna otra de las que conforman su territorio.

En este orden de ideas, cualquier cuestionamiento que se realice frente a la naturaleza jurídica de los predios comprendidos dentro de la *Zona de Reserva Forestal Protectora Páramo De Guargua y Laguna Verde*, no es de competencia de la Gobernación, pues, como quedó dicho, la misma está atribuida al INCODER, entidad que tiene la potestad para adelantar las acciones del caso conforme lo dispuesto en el Decreto 1465 de 2013 *“Por el cual se reglamentan los capítulos X, XI Y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones”.*

Por tanto, si el peticionario conforme al estudio que dice haber realizado tiene conocimiento de irregularidades en el registro catastral e inmobiliario, se considera que los mismos los debe poner en conocimiento del INCODER, quien tiene la competencia para adelantar las acciones administrativas pertinentes conforme lo establecido en el inciso segundo del artículo 1° del Decreto 2664 de 1994, el cual establece:

*“(…)*

*También corresponde al INCORA adelantar los procedimientos, ejercer las acciones y adoptar las medidas en los casos de indebida ocupación o apropiación de tierras baldías, o por incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas. Para tales efectos, decretará la caducidad de los contratos que celebre, ordenará la reversión de los baldíos adjudicados al*

**dominio de la Nación y revocará directamente las resoluciones de titulación de baldíos proferidas con violación a lo establecido en las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, sin perjuicio de demandar su nulidad, con arreglo a la ley. (...)** (Negrita fuera de texto)

En este orden de ideas, los baldíos son bienes que pertenecen a la Nación, cuya adjudicación se puede hacer a los particulares o a las entidades públicas, bajo un criterio de utilidad y de beneficio social, económico y ecológico, según los artículos 60, 64, 65, 66 y 334 de la Constitución y por ello la propiedad de estos solo puede adquirirse a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, hoy INCODER. Ahora bien respecto a la adjudicación y legalidad de la titularización de dichos predios existen disposiciones que en aras del debido proceso proporcionan acciones y elementos de impugnación ante el INCODER, cuando la adjudicación verse sobre derechos reales adquiridos con anterioridad al acto administrativo que así lo decreta.

Ahora bien, pueden existir bienes inmuebles con folios de matrícula inmobiliaria que presenten falsa tradición, con lo cual se presume terrenos no baldíos, no susceptibles de procesos de adjudicación por parte del INCODER. Empero, esta circunstancia debe analizarse y ajustarse a la normatividad existente, pues como lo ha reiterado la jurisprudencia, los asientos registrales gozan de una presunción de veracidad que se mantiene hasta tanto no se demuestre la discordancia entre lo reflejado por el registro y la realidad. (Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil - Magistrado Ponente NICOLÁS BECHARA SIMANCAS - Bogotá D. C., 28 de Agosto de 1995 - Expediente No. 4127)

**2.- Informarme si la Gobernación unilateralmente o en convenio con otras instituciones ha comprado predios inmersos dentro de la Zona de Reserva Forestal Protectora Páramo De Guargua y Laguna Verde; si la respuesta es sí; solicito se me facilite la lista de los predios adquiridos, con su respectivo número de matrícula inmobiliaria y descripción del título originario traslativo de dominio por medio del cual el Estado cedió la propiedad de cada predio adquirido.**

Al respecto me permito informarle que la Gobernación, en cumplimiento de las directrices emanadas del artículo 210 de la ley 1450 de 2011, modificatorio del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y recientemente reglamentado por el Decreto MINAMBIENTE 0953 de 2013, ha adquirido predios por compra y donación en la citada zona, los cuales se describen en el anexo.

En cuanto a la descripción del título traslativo de dominio, este lo puede establecer del contenido del folio de matrícula de cada inmueble, del cual puede solicitar su expedición en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva. Téngase en cuenta que conforme al Decreto 1250 de 1970, el



certificado de tradición es el único medio para conocer la situación jurídica de un inmueble, así lo ha indicado el Consejo de Estado.

*"El registro de instrumentos públicos es la institución a través de la cual se realiza la tradición de los derechos reales que recaen sobre bienes inmuebles, mediante la inscripción del título documental en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria (art. 756 CC). Está concebido también para darle publicidad a los actos jurídicos que se produzcan respecto de los bienes inmuebles y para que los mismos sean oponibles frente a terceros (arts. 2 y 44 decreto ley 1250 de 1970). Para informar respecto de la situación jurídica de un bien inmueble, la autoridad encargada del registro de instrumentos públicos tiene también la función de expedir los correspondientes certificados que deben reflejar el estado real del inmueble de que se trata (art. 54 decreto ley 1250 de 1970)"- (Sentencia de 11 de septiembre de 2003, Rad. 14.438)*

**3.- Informarme que acciones jurídico-administrativas tiene contemplado la Gobernación, para recuperar los predios legalmente ocupados y registrados como propiedad privada, que se encuentren inmersos en el área Protectora en cita**

Respecto a lo anterior, se le informa al peticionario que, conforme a lo establecido en la respuesta a su primer requerimiento, la Gobernación no ha considerado ni tiene programado el ejercicio de acción jurídica o administrativa alguna para los fines señalados, puesto que la competencia para adelantar dichas acciones la tiene el INCODER conforme a las disposiciones establecidas en la Ley 160 de 1994 y sus Decretos reglamentarios 2264 de 1994 y 1465 de 2013.

**4.- Cuál es el presupuesto que tiene destinado la Gobernación para la compra de predios, supuestamente de propiedad privada, que se encuentran dentro de dicha Área de Reserva y que metodología se utilizará para el estudio de títulos.**

Respecto a este requerimiento, se le hace saber al peticionario que la adquisición de predios de interés hídrico con participación del Departamento, se ajusta a las premisas exigidas para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 210 de la Ley 1450 del 16 de junio de 2011, modificadorio del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, en lo que tiene que ver con la adquisición y mantenimiento de predios de interés hídrico que abastecen acueductos veredales, regionales y municipales, enmarcado todo esto en los programas y subprogramas del Plan de Desarrollo Departamental Cundinamarca Calidad de Vida 2012 – 2016.

En este orden de ideas, no es criterio de la Gobernación destinar la inversión de recursos de manera arbitraria, ni para la zona de qué trata su petición, ni para



ninguna otra de su jurisdicción, toda vez que cualquier asignación presupuestal en la materia, obedece a la premisa departamental de apoyar las iniciativas presentadas por los señores Alcaldes, en su calidad de representantes legales de los entes territoriales municipales, quienes obrando como sujetos de aplicación de la normativa vigente en la materia, buscan proponer estrategias de cofinanciación para la formulación de proyectos de inversión que faciliten la participación del Departamento en la adquisición de los predios priorizados. Estas directrices, incluyendo el procedimiento de estudio jurídico de los títulos de los predios priorizados se encuentran expresamente desarrolladas en la Resolución 003 de 2013 emanada de la Secretaría del Ambiente, la cual puede ser consultada en la página Web de la Gobernación en el link Cundinamarca Neutra Territorio Ambientalmente Sostenible, norma de alcance departamental que se ajusta a lo expuesto en el Decreto 0953 de 2013 en el que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dicta los lineamientos en la materia.

**5.- Teniendo en cuenta que el Decreto 2666/1994 (sic), dispone que el INCORA (hoy INCODER) debe adelantar las actividades de saneamiento de las zonas de reserva y de Parques Nacionales Naturales, en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente o la Corporación Autónoma Regional correspondiente; infórmeme si la Gobernación ha hecho las gestiones jurídicas o administrativas pertinentes para obligar al INCODER que cumpla con sus deberes misionales dentro del área protectora en cita.**

En respuesta a lo solicitado, es de indicar que, la Carta Política establece un sistema de asignación de competencias para el ejercicio de la vigilancia y control de las diferentes entidades de la administración pública, dentro de las cuales no está atribuida dicha función a la Gobernación, por tanto se le hace saber al peticionario que la Gobernación no tiene la facultad o potestad de obligar al INCODER para que esté cumpla con su deber misional.

Además, como Usted mismo lo afirma en el texto de las preguntas 5 y 6, en las que transcribe las normas que facultan a las diferentes entidades para actuar en materia de saneamiento de las zonas de reserva y de Parques Nacionales Naturales, según su competencia; las actividades de saneamiento se deben realizar por parte del INCODER, en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente o la Corporación Autónoma Regional correspondiente, de donde, en ningún momento, se puede colegir que dicha competencia se deba extender al ente territorial departamental.

**6.- Teniendo en cuenta que, según la Ley 60/1994 (Art.12), su Decreto reglamentario 2664/1994 (Art. 27 y s.s.) y la Ley 1579/2012, es el INCODER el que tiene la facultad de recuperar los predios baldíos indebidamente**



ocupados y registrados como propiedad privada, y de ordenarle al IGAC y a la ORIP (Art.57 Ley 1559/2012) el registro de dichos predios como baldíos; informarme si la Gobernación ha hecho las gestiones jurídicas y administrativas pertinentes para obligar al INCODER que cumpla con sus deberes misionales dentro del área Protectora en cita.

En atención a este requerimiento, se le reitera al peticionario lo manifestado en respuesta a la pregunta anterior (No. 5), en cuanto a que la Gobernación no tiene la facultad o potestad de obligar al INCODER a que esté cumpla con su deber misional.

Sin embargo, es necesario hacer claridad que, contrario a lo afirmado en su pregunta, el procedimiento para la recuperación de predios indebidamente ocupados, está estipulado en el Decreto 1465 de 2013 expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**7.- Solicito a la Gobernación que de acuerdo a sus funciones, inicie las acciones jurídicas y administrativas tendientes a recuperar las áreas de la zona protectora en cita, ilegalmente ocupadas y registradas como propiedad privada, y que se me informe el trámite de dichas acciones.**

Frente a lo requerido, en primera instancia, se hace saber al peticionario que no es la Gobernación de Cundinamarca la entidad competente para iniciar acciones jurídicas y/o administrativas respecto a hechos inciertos, situación que impide acreditar un interés jurídico para accionar; máxime cuando, en respeto de la competencias asignadas al INCODER, el Departamento no es el ente encargado de atender la naturaleza jurídica de los predios que conforman la *Zona de Reserva Forestal Protectora Páramo De Guargua y Laguna Verde*.

En segundo lugar, teniendo en cuenta la normatividad citada por el mismo peticionario, se considera que dichas acciones previo diagnóstico de la situación jurídica de los inmuebles que hacen parte de la citada zona, y de considerarlo pertinente, pueden ser adelantadas por el INCODER en cumplimiento de sus funciones misionales y por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, en razón a que dicha entidad mediante Acuerdo 22 de 2009 declaró 12.000 hectáreas de sus terrenos como *"Reserva Forestal Protectora del Páramo de Guargua y Laguna Verde"*.

Por lo anterior, se dará traslado de su petición a las entidades antes citadas, para que conforme a sus competencias, y de considerarlo pertinente, procedan a adelantar los trámites que correspondan.

Continuación Anexo J...



En los anteriores términos se da respuesta a su petición.

Cordialmente,

MARCELA ORDUZ QUIJANO  
Secretaria del Ambiente

Proyectó: Miguel Antonio Rodríguez

## Anexo K. Certificado de tradición y libertad predio "San Joaquín"



### OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS DE UBATE CERTIFICADO DE TRADICION DE MATRICULA INMOBILIARIA

Nro Matricula: 172-26449

Página 1

Impreso el 08 de Abril de 2014 a las 10:19:42 a.m

#### ESTE CERTIFICADO REFLEJA LA SITUACION JURIDICA DEL INMUEBLE HASTA LA FECHA Y HORA DE SU EXPEDICION

No tiene validez sin la firma del registrador en la ultima pagina

CIRCULO REGISTRAL: 172 UBATE DEPTO:CUNDINAMARCA MUNICIPIO:CARMEN DE CARUPA VEREDA:CASA BLANCA  
FECHA APERTURA: 23-06-1988 RADICACION: 88-001482 CON: CERTIFICADO DE: 16-06-1988  
CODIGO CATASTRAL: 251540001000000010129000000000 COD. CATASTRAL ANT.: 25154000100010129000  
ESTADO DEL FOLIO: **ACTIVO**

#### DESCRIPCION: CABIDA Y LINDEROS

GLOBO DE TERRENO UBICADO EN LA PARTIDA DE CUNDINAMARCA, CON UNA EXTENSION SUPERFICIARIA DE VEINTICINCO FANEGADAS (25 FDS) CON TODAS SUS ANEXIDADES, USOS, COSTUMBRES Y SERVIDUMBRES. VEASE LINDEROS Y DEMAS ESPECIFICACIONES DE ESTE INMUEBLE TITULO DE ADQUISICION N.9 DE 18-01-85 NOTARIA 2. DE UBATE (ARTICULO 11 DECRETO 1711 DE 1.984). NOTA: CON BASE EN LAS SIGUIENTES MATRICULAS: TOMO SEXTO DE CARUPA PAGINA 285 N.1785.

#### COMPLEMENTACION:

DIRECCION DEL INMUEBLE Tipo Predio: RURAL

1) LOTE "SAN JOAQUIN"

#### MATRICULA ABIERTA CON BASE EN LA(S) SIGUIENTE(S) MATRICULA(S) (En caso de integracion y otros)

ANOTACION: Nro 1 Fecha: 16-10-1965 Radicacion: SN VALOR ACTO: \$ 3,000.00

Documento: ESCRITURA 9 del: 18-01-1965 NOTARIA 2. de UBATE

ESPECIFICACION: 101 COMPRAVENTA

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)

DE: PACHON CASTIBLANCO JOAQUIN

A: PACHON CASTIBLANCO JOSE JOAQUIN X

ANOTACION: Nro 2 Fecha: 16-10-1965 Radicacion: SN VALOR ACTO: \$

Documento: ESCRITURA 9 del: 18-01-1965 NOTARIA 2. de UBATE

ESPECIFICACION: 310 USUFRUCTO

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)

DE: PACHON CASTIBLANCO JOSE JOAQUIN

A: PACHON CASTIBLANCO JOAQUIN

ANOTACION: Nro 3 Fecha: 02-09-1988 Radicacion: SN VALOR ACTO: \$

Documento: ESCRITURA 546 del: 29-08-1988 NOTARIA 2. de UBATE

ESPECIFICACION: 210 HIPOTECA ABIERTA INDETERMINADA

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)

DE: PACHON CASTIBLANCO JOSE JOAQUIN X

A: CAJA DE CREDITO AGRARIO I Y MINERO

ANOTACION: Nro 4 Fecha: 06-04-2005 Radicacion: 2005-1203 VALOR ACTO: \$

Documento: ESCRITURA 411 del: 01-04-2005 NOTARIA 1 de UBATE

Se cancela la anotacion No, 3,

Continuación Anexo K...



OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS DE UBATE  
CERTIFICADO DE TRADICION DE  
MATRICULA INMOBILIARIA

Nro Matricula: 172-26449

Página 2

Impreso el 08 de Abril de 2014 a las 10:19:42 a.m.

ESTE CERTIFICADO REFLEJA LA SITUACION JURIDICA DEL INMUEBLE  
HASTA LA FECHA Y HORA DE SU EXPEDICION

No tiene validez sin la firma del registrador en la ultima pagina

ESPECIFICACION: 0775 CANCELACION HIPOTECA ABIERTA (CANCELACIONES)

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)

DE: BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A

A: PACHON CASTIBLANCO JOSE JOAQUIN

ANOTACION: Nro 5 Fecha: 11-12-2006 Radicacion: 2006-4815 VALOR ACTO: \$

Documento: ESCRITURA 1803 del: 29-11-2006 NOTARIA 2 de UBATE

Se cancela la anotacion No. 2.

ESPECIFICACION: 0843 CANCELACION POR VOLUNTAD DE LAS PARTES

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)

A: PACHON CASTIBLANCO JOAQUIN

ANOTACION: Nro 6 Fecha: 11-12-2006 Radicacion: 2006-4815 VALOR ACTO: \$ 190,520,574.00

Documento: ESCRITURA 1803 del: 29-11-2006 NOTARIA 2 de UBATE

ESPECIFICACION: 0125 COMPRAVENTA (MODO DE ADQUISICION)

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)

DE: PACHON CASTIBLANCO JOSE JOAQUIN

3222757

A: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

X

ANOTACION: Nro 7 Fecha: 11-12-2006 Radicacion: 2006-4815 VALOR ACTO: \$

Documento: ESCRITURA 1803 del: 29-11-2006 NOTARIA 2 de UBATE

ESPECIFICACION: 0903 ACTUALIZACION DE LINDEROS (OTRO)

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)

A: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

NRO TOTAL DE ANOTACIONES: \*7\*

SALVEDADES: (Informacion Anterior a Corregida)

Anotacion Nro: 0 Nro correccion: 1 Radicacion: C2009-313 fecha 28-07-2009

SE ACTUALIZA FICHA CATASTRAL CON LA SUMINISTRADA POR EL I.G.A.C., SEGUN RES. NO. 8589 DE 27-11-2008 PROFERIDA POR LA S.N.R (CONVENIO IGAC-SNR DE 23-09-2008)

Anotacion Nro: 0 Nro correccion: 2 Radicacion: C2014-90 fecha 28-02-2014

SE INCLUYE NUEVO NUMERO PREDIAL DE 30 DIGITOS SUMINISTRADO POR EL I.G.A.C. (SNC), RES. NO. 8589 DE 27-11-2008 PROFERIDA POR LA S.N.R (CONVENIO IGAC-SNR DE 23-09-2008)

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

Continuación Anexo K...



**OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS DE UBATE  
CERTIFICADO DE TRADICION DE  
MATRICULA INMOBILIARIA**

**Nro Matricula: 172-26449**

Página 3

Impreso el 08 de Abril de 2014 a las 10:19:42 a.m

**ESTE CERTIFICADO REFLEJA LA SITUACION JURIDICA DEL INMUEBLE  
HASTA LA FECHA Y HORA DE SU EXPEDICION**

No tiene validez sin la firma del registrador en la ultima pagina

\*\*\*\*\*

**FIN DE ESTE DOCUMENTO**

El interesado debe comunicar al registrador cualquier falla o error en el registro de los documentos

USUARIO: CAJERO6 Impreso por: CAJERO6

**TURNO: 2014-9698 FECHA: 08-04-2014**

El Registrador Seccional: JULIAN ANDRES HERNANDEZ GARCIA



SUPERINTENDENCIA  
DE NOTARIADO  
Y REGISTRO  
LA GUARDA DE LA FE PUBLICA

## Anexo L. Respuesta Alcaldía Carmen de Carupa



C.A.R. 04/04/20  
Al Contestar cite este No.: 141  
Origen: ALCALDIA DE CARMEN DE CAR  
Destino: Oficina Provincial Ubaté  
Anexos:

OFICIO Nro. 38

Carmen de Carupa, Abril 02 de 2014

SEÑOR  
YERLIN VALENCIA JIMENEZ  
CC. 11801508 DE Quibdo  
Oficina Provincial de Ubaté CAR  
[Yerlynvj2008@hotmail.com](mailto:Yerlynvj2008@hotmail.com)  
311758088

REFERENCIA : SU DERECHO DE PETICION ,  
RADICADO 13 – 03- 2014

Respetado Señor Valencia :

En respuesta a su Derecho de petición y dentro de los términos establecidos, de manera atenta y respetuosa y con el fin de tener claridad sobre los predios a los que usted hace referencia ( 52 ) que se encuentran inmersos en el área de RESERVA FORESTAL PROTECTORA PARAMO DE GUARGUA Y LAGUNA VERDE , me permito hacer las siguientes precisiones :

1. EL PARAMO DE LAGUNA VERDE NO ES JURISDICCION DEL MUNICIPIO DE CARMEN DE CARUPA.
2. Esta Administración Municipal no puede afirmar sin los correspondientes documentos legales, afirmar tal y como usted lo hace, sobre la presunta ilegalidad de la inscripción catastral e inmobiliaria de predios baldíos inmersos en el Área de Reserva Forestal protectora del Paramo de Guargua.
3. El Municipio de Carmen de Carupa ha adquirido los siguientes predios en dicha área de reserva forestal :

DESCRIPCION	CANTIDAD	PROPIETARIOS Y No PREDIAL	VEREDA	CONVENIO
EL AZAHAR	26hac+6220mts	MUNICIPIO - CAR-000100010386000-172-0016577-84	TUDELA	MUNICIPIO Y CAR.

Continuación Anexo L...

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA



MUNICIPIO CARMEN DE CARUPÁ  
NIT: 839.999.367-7  
SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEACIÓN

SAN JOAQUIN	40 hac	DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA-000100010129000-172-26449	TUDELA	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No 069-2005, DEPARTAMENTO DE CUND (SECRETARIA DE HABITAT Y RECURSOS MINEROS )
EL OLVIDO	38 hac,5161mts	MUNICIPIO - CAR-000100010162000-172-0019430	CASABLANCA	MUNICIPIO Y CAR

4. Hasta tanto no se pruebe la presunta ocupación ilegal en la ocupación y/o adquisición de los predios inmersos en el área de reserva, no tenemos la competencia para adelantar acciones jurídicas y/o administrativas.

5. El presupuesto asignado para la vigencia fiscal 2014 para la adquisición de predios es como a continuación se relaciona :

Superavit Agua potable	\$35.062.946,77
Vigencia 2014	\$15.668.000,00

6. Una vez se establezca la presunta ocupación ilegal en la ocupación y/o adquisición se adelantaran los trámites administrativos o jurídicos ante las autoridades con competencia en el tema.

Esta Administración iniciará las actuaciones que correspondan para determinar los hechos por usted planteados y actuar de conformidad con las disposiciones legales vigentes que rigen la materia.

Atentamente,

  
**GIOVANNI MURCIA LEYVA**  
ALCALDE MUNICIPAL

## Anexo M. Respuesta CGR



Contraloría General de la República :: SGD 03-04-2014 10:16  
Al Contestar Cde Este No.: 2014EE0081562 Folio Anexo 0 PA:0  
ORIGEN 82111-DIRECCIÓN DE ATENCIÓN CIUDADANA: LUZ MIREYA ARDILA ARIZA  
DESTINO YERLYN VALENCIA JIMENEZ  
ASUNTO DERECHO DE PETICIÓN SIPAR 2014-67203-82111-D 2014ER0040773  
ORS DIG. LCCÓMEZ 2

Bogotá D.C  
82111  
Código de Solicitud: 2014-67203-82111-D  
Radicado de Solicitud: 2014ER0040773

2014EE0061562



Señor  
YERLYN VALENCIA JIMENEZ  
Yerlynvj2008@hotmail.com

REF: Respuesta de trámite Denuncia (D) código 2014-67203-82111-D de 2014-03-26

Respetado Señor:

Atentamente y de conformidad con su comunicación, por medio de la cual denuncia la situación jurídica de algunos predios ubicados en la zona de reserva forestal protectora Páramo de Guargua y Laguna Verde, los cuales, según los certificados emitidos por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ubaté, fueron registrados como propiedad privada sin que existiera título traslativo de dominio por el cual el Estado haya cedido la propiedad de dichas tierras. De igual forma solicita información sobre las actuaciones emprendidas por la Contraloría frente a este tema, se ha concluido que cuenta con los elementos de una denuncia, razón por la cual se ha dado traslado a la DIRECCIÓN DE VIGILANCIA FISCAL DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA EL SECTOR MEDIO AMBIENTE de la Contraloría General de la República, dependencia que dentro de nuestra estructura interna tiene la competencia para adelantar las diligencias y/o ejercer el control fiscal pertinente, el cual se encuentra sujeto a los términos y procedimientos establecidos en la Constitución y en la Ley.

Es por tanto que al cumplir los elementos de una denuncia esta entidad cuenta hasta con noventa (90) días para su trámite interno toda vez que se requiere de la correspondiente verificación, seguimiento y recaudo de pruebas.

Usted podrá efectuar el seguimiento al trámite de su comunicación, a través de la línea de atención al usuario 01 8000 910060, o la línea telefónica 6477000 extensión 1350 o por solicitud escrita, citando el número de codificación, para la identificación en nuestro sistema.

La Contraloría General de la República valora la participación ciudadana como fundamental en la lucha contra la corrupción y por el mejoramiento de la gestión pública, por ello, agradece su comunicación.

Cordial Saludo,

  
LUZ MIREYA ARDILA ARIZA  
Directora de Atención Ciudadana  
Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana.

Revisó: Doctor Iván López Dávila  
Coordinador de Gestión.

Elaboró: Laura Rocha

Avenida Carrera 69 No. 24-09, Edificio Gran Estación II, Costado Esfera, Piso 4  
PBX 6477000, Bogotá D.C, Colombia www.contraloriagen.gov.co

## Anexo N. Respuesta IGAC – Ubaté



**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

C.A.R. 23/10/2013 12:15  
Al Contestar cita este No.: 14131103674  
Origen: INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI  
Destino: Oficina Provincial Ubaté  
Anexos: Folio 2

Oficio 6010/

Villa de San Diego de Ubaté, Cundinamarca

Señor  
YERLIN VALENCIA JIMENEZ  
Tv 2 No. 1E-40  
Oficina Provincial CAR – Ubaté  
[Yerlynvj2008@hotmail.com](mailto:Yerlynvj2008@hotmail.com)  
Ubaté, Cundinamarca

INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI 18-10-2013 10:32  
**Al Contestar Cite Nr.:2252013EE11280-01 - F:1 - A:1**  
ORIGEN: 54902 - UNIDAD OPERATIVA DE CATASTRO DE UBATE/IGA  
DESTINO: PERSONA NATURAL/YERLIN VALENCIA JIMENEZ  
ASUNTO: EN ATENCION A SU OFICIO RADICADO NO 2252013ER9645  
OBS:

Asunto: Derecho de Petición Radicación No. 2252013ER9645 del 3 de octubre de 2013.

Respetado Señor:

En atención a su solicitud, me permito hacer las siguientes precisiones respecto de su solicitud:

1. De acuerdo con el artículo 12. **Predios Baldíos**. Son terrenos rurales que no han salido del patrimonio de la Nación, no han tenido un dueño particular y el Estado se los reserva. Se incluyen aquellos predios que, habiendo sido adjudicados, vuelven al dominio del Estado." Teniendo en cuenta la anterior definición, la situación jurídica de los predios enunciados ubicados en municipio de Carmen de Carupa, todos tiene un propietario o poseedor en el Censo Catastral, así se consideren que se trata de bienes ubicados en área de reserva forestal.
2. Conforme con la Ley 1579 de 2012, "Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones", en el párrafo del artículo 65 *Ibidem*, establece: "**Las autoridades catastrales competentes solo efectuarán la modificación y/o adecuación de las información jurídica catastral de los inmuebles, con base en los documentos o títulos que reciban de las Oficinas de Registro.**" Es decir, que el IGAC solo realiza inscripción catastral con documentos debidamente registrados en las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.
3. De acuerdo con el artículo 1 de la Resolución 70 de 2011 **Definición de Catastro**. *El catastro es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica.*, A este respecto el Instituto Geográfico Agustín Codazzi no tiene competencia sobre las Resoluciones o Actos Administrativos expedidos por el INCORA, en su momento hoy INCODER.
4. Los certificados catastrales se expiden al propietario o poseedor o al apoderado debidamente autorizado, en cumplimiento de la Resolución No. 070 del 4 de febrero de 2011 del IGAC, artículo 157: "**Derecho constitucional de hábeas data o a la autodeterminación informática**". *En virtud que en la base de datos del catastro se encuentra información personal de*

"LOS TRAMITES ANTE CATASTRO NO TIENEN NINGUN COSTO, NI REQUIEREN DE INTERMEDIARIOS"  
[QuejasYReclamos@igac.gov.co](mailto:QuejasYReclamos@igac.gov.co), Línea Nacional Gratuita Quejas y Reclamos 01-8000-958095

UNIDAD OPERATIVA DE CATASTRO DE UBATE CALLE 6 No. 7-49 PISO 3 TELEFAX 85531111 E-mail: [ubate@igac.gov.co](mailto:ubate@igac.gov.co)

Continuación Anexo N...



*propietarios y poseedores, lo cual le da a esa información un carácter general y por ende prevalente frente al interés particular, y su acceso tiene límites fijados por el objeto y finalidad de la base de datos, para divulgar dicha información es pertinente obtener la autorización previa, expresa y libre de vicios del titular de los datos" ; la Ley 1273 del 5 de enero de 2009 artículo 269F, la Sentencia T-729 de 2002 y Sentencia T-260 de marzo de 2012.*

5. Respecto de la expedición del uso del suelo, me permito informar a usted, que este tema es competencia de las Oficinas de Planeación Municipal.

Cordial saludo,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'María Teresa Gaviria Lozano', is written over a large, faint circular stamp or watermark.

MARIA TERESA GAVIRIA LOZANO  
Responsable Unidad Operativa de Catastro Ubaté

"LOS TRAMITES ANTE CATASTRO NO TIENEN NINGUN COSTO, NI REQUEREN DE INTERMEDIARIOS"  
[Quejasyreclamos@igac.gov.co](mailto:Quejasyreclamos@igac.gov.co), Línea Nacional Gratuita Quejas y Reclamos 01-8000-958695

UNIDAD OPERATIVA DE CATASTRO DE UBATE CALLE 8 No. 7-49 PISO 3 TELEFAX 0553111 E-mail: [Ubaté@igac.gov.co](mailto:Ubaté@igac.gov.co)

**Anexo Ñ. Registro fotográfico de visitas al área de estudio**

*Foto 11. Bosque alto andino – Vereda Salinas*



*Fuente: Autor, 24/05/2011*

*Foto 12. Árboles de pino (Pinus sp.) delimitando el predio 24*



*Fuente: Autor, 24/05/2011*

*Se introdujo pino (Pinus sp.) al páramo para delimitar los predios*

*Foto 13. Ubicación y elevación del predio 24*



*Fuente: Autor, 24/05/2011*

*Foto 14. Huellas de vehículos pesados que indiscriminadamente recorren el páramo*



*Fuente: Autor, 24/05/2011*

*La maquinaria agrícola pesada indiscriminadamente se abre paso entre el páramo destruyendo el suelo y su vegetación prístina (predio 24)*

*Foto 15. Suelo paramuno recién arado (predio 24)*



*Fuente: Autor, 12/06/2012*

*Foto 16. Semilla de papa para sembrar en el predio 24*



*Fuente: Autor, 12/06/2012*

*Foto 17. Cultivo de papa en el predio 24*



*Fuente: Autor, 14/10/2013*

*Foto 18. Área de páramo recién arada y sembrada con papa (predio Irlanda)*



*Fuente: Autor, 10/12/2013*

*Foto 19. Ubicación predio Irlanda*



*Fuente: Autor, 10/12/2013*

*Foto 20. Maquinaria agrícola laborando en el predio Irlanda*



*Fuente: Autor, 10/12/2013*