

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN PRIMERA

SUBSECCIÓN "A"

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO

Ref: Exp. N° 250002324000200500890-00 (Acumulado 25000-23-24-000-2005-00885-00)

DEMANDANTE: JORGE ALBERTO URIBE BERNATE Y OTROS

DEMANDADO: MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

(SISTEMA ESCRITURAL)

SENTENCIA

Dando cumplimiento a la orden proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, en providencia del 26 de julio de 2018¹, la Sala procede a proferir fallo de primera instancia en el marco de las demandas acumuladas, radicadas bajo los números 2005-00890 y 2005-00885, interpuestas por los señores Jorge Alberto Uribe Bernate y Heike Munchmeyer Shaller, por un lado; y, por el otro, Diana Gómez Koop, Ángela Gómez Koop y Milena Gómez Koop, respectivamente, en contra del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Las demandas

El 12 de agosto de 2005, los demandantes, Jorge Alberto Uribe Bernate y Heyke Munchmeyer Shaller, radicaron escrito de demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, que se designó como el proceso No. 2005-0890 y fue admitido mediante auto de 22 de septiembre de 2005 (Fls. 243 y 254 c. 1).

¹ En la providencia del 26 de julio de 2018, el Consejo de Estado, revocó la sentencia del 26 de mayo de 2015 proferida por la Sección Primera, Subsección "C" en Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se declaró inhibido para tomar decisión de fondo. El Consejo de Estado, ordenó devolver el expediente al Tribunal de origen para que se pronuncie sobre el fondo del asunto.

De otro lado, el 12 de agosto de 2005 las señoras Ángela Gómez Koop, Milena Gómez Koop y Diana Gómez Koop, que se designó como el proceso No. 2005-885 y fue admitido mediante auto de 27 de octubre de 2005 (Fls. 239 y 240 c.1).

Posteriormente, el 2 de julio de 2009, se decretó la acumulación de los procesos previamente señalados, por considerar que se advertía identidad en las pretensiones, en la entidad demandada y en el medio de control.

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, se formularon las siguientes pretensiones.

Expediente 2005-0890

“1.- Pretensión Primera Principal: Que se declare que la Resolución No. 0463 del 14 de Abril de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, publicada en el Diario Oficial No. 45.880 del día 15 de abril de 2005, “por medio de la cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, es **INAPLICABLE** a los demandantes, por ser un acto general que lesiona derechos particulares.

1.2.- Primera Pretensión Subsidiaria de la Pretensión Primera Principal: En el evento en que la **Pretensión Primera Principal** no prospere, subsidiariamente solicito que:

Se declare la nulidad de la totalidad de la Resolución 0463 del 14 de Abril de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, publicada en el Diario Oficial No. 45.890 del día 15 de abril de 2005, “por medio de la cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá”.

2.1.- Pretensión Segunda Principal: Que se declare que la Resolución No. 0519 de 22 de abril de 2005 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, publicada en el Diario Oficial No. 45.890 del día 25 de Abril de 2005, por medio de la cual se aclara el Artículo 1º de la Resolución 0463 del 14 de Abril de 2005 expedida por el Ministerio, es **INAPLICABLE** a los demandantes, por ser un acto general que lesiona derechos particulares.

2.2.- Primera Pretensión Subsidiaria de la Pretensión Segunda Principal Declarativa: En el evento en que la **Pretensión Segunda Principal** no prospere, subsidiariamente solicito que:

Se declare la nulidad de la totalidad de la Resolución No. 0519 de 22 de abril de 2005 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, publicada en el Diario Oficial No. 45.890 del día 25 de abril de 2005, por medio de la cual se aclara el Artículo 1º de la Resolución 0463 de 14 de Abril de 2005 expedida por el mismo Ministerio.

Pretensiones de Condena de las Pretensiones Principales Declarativas

3.- Pretensión Tercera Principal: Como consecuencia de la declaratoria señalada en las **Pretensiones Primera y Segunda Principal** se condene a la demandada a la **Reparación de los Daños** que se ha ocasionado a los derechos subjetivos a mis representados, permitiendo expresamente el desarrollo por construcción del Lote No. 30 A de la Parcelación denominada "La Floresta", en las condiciones urbanísticas señaladas por el Decreto Distrital 190 de 22 de junio de 2004 por el cual se compilan la disposiciones contenidas en los Decreto (sic) Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003 contentivo del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá que clasifica el predio de mis representados, dentro del suelo urbano en tratamiento de consolidación urbanística y con aplicación del artículo 478 del mismo Decreto 190 de 2004 del régimen de transición, es decir la aplicación de la reglamentación del Acuerdo 6 de 1990 que ubica la zona en conservación, en virtud del cual el Decreto Distrital No. 981 del 4 de Diciembre de 1957 del Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá y el Decreto 320 de 1992 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, para cuyos efectos la vigencia del Decreto Distrital No. 981 del 4 de Diciembre de 1957 del Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá (Licencia de Parcelación) y demás derechos consagrados en los citados actos administrativos será la establecida en el Decreto 1600 de 2005, contada a partir de la fecha de la sentencia ejecutoriada con que culmine la presente acción.

3.1. Primera Pretensión Subsidiaria de la Pretensión Tercera Principal: En caso que la **Pretensión Tercera Principal** no prospere, subsidiariamente solicito que como consecuencia de la declaratoria de **INAPLICACIÓN** señalada en las **Pretensiones Primera y Segunda Principales**, se le reparen los daños a mis representados, causados por las resoluciones demandadas, a través del pago de una indemnización de perjuicios por daño emergente y lucro cesante por la imposibilidad del ejercicio para mis representados de los derechos consagrados en el Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004, por el cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003 contentivo del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, que clasifica el predio de mis representados dentro del suelo urbano en tratamiento de consolidación urbanística y con aplicación del artículo 478 del mismo Decreto 190 de 2004 del régimen de transición, es decir la aplicación de la reglamentación del Acuerdo 6 de 1990 que ubica la zona en conservación, por cuyos efectos se aplica el Decreto Distrital No. 981 del 4 de diciembre de 1957 del Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá y el Decreto 320 de 1992 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, desde el día 15 de abril de 2005 y los demás actos administrativo que hubiese podido obtener en el ejercicio de sus derechos legítimos como licencia de construcción de la unidad de vivienda permitida por las normas urbanísticas ya citadas aplicables a la construcción de los lotes útiles de la Parcelación denominada "La Floresta".

4.- Pretensión Cuarta Principal: Que por virtud del restablecimiento del derecho señalado en la **Pretensión Tercera Principal** se condene a la demandada al pago de los perjuicios económicos que se prueben dentro del proceso (daño emergente y lucro cesante), por la imposibilidad del ejercicio para mis representados de los derechos consagrados en el Decreto Distrital 190 de 22 de junio de 2004 por el cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003 contentivo del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, que el predio de mis representados dentro del suelo urbano en tratamiento de consolidación urbanística y con aplicación del artículo 478 del mismo Decreto 190 de 2004 del régimen de transición, es decir la aplicación de la reglamentación del Acuerdo 6 de 1990 que ubica la zona en conservación, por cuyos efectos se aplica el Decreto Distrital No. 981 del 4 de Diciembre de 1957 del Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá y el Decreto 320 de 1992 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá y los demás actos administrativos que hubiese podido obtener en el ejercicio de sus

derechos legítimos como licencia de construcción de la unidad de vivienda permitida por las normas urbanísticas ya citadas aplicables a la construcción de los lotes útiles de la Parcelación denominada "La Floresta", entre el día 15 de Abril de 2005 y la fecha de ejecutoria de la sentencia con que culmine la presente acción contencioso administrativa.

5.- Pretensión Quinta Principal: Se condene a la entidad demandada al pago de los intereses comerciales y moratorios establecidos en el Artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, que se causen entre la fecha de ejecutoria de la sentencia y la fecha efectiva de pago de las condenas indemnizatorias citadas en las pretensiones de la demanda.

6.- Pretensión Sexta Principal: Se condene a la entidad demandada a las costas y agencias en derecho.

Pretensiones de Condena de las Pretensiones Subsidiarias Declarativas

7.- Pretensión de Condena de la Primera y Segunda Subsidiaria de la Primera y Segunda Declarativas: Como consecuencia de la declaratoria señalada en las pretensiones primera y segunda subsidiarias declarativas, se restablezca en el derecho a mis representados, permitiendo expresamente el desarrollo por construcción del Lote No. 30 A de la Parcelación denominada "La Floresta", en las condiciones urbanísticas señaladas por el Decreto Distrital 190 de 22 de junio de 2004 por el cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003 contentivo del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, que clasifica el predio de mis representados dentro del suelo urbano en tratamiento de consolidación urbanística y con aplicación del artículo 478 del mismo Decreto 190 de 2004 del régimen de transición, es decir la aplicación de la reglamentación del Acuerdo 6 de 1990 que ubica la zona en conservación, en virtud del cual se aplica el Decreto Distrital No. 981 del 4 de Diciembre de 1957 del Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá y el Decreto 320 de 1992 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá para cuyos efectos la vigencia del Decreto Distrital No. 981 del 4 de Diciembre de 1957 del Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá (Licencia de Parcelación) y demás derechos consagrados en los citados actos administrativos será la establecida en el Decreto 1600 de 2005, contada a partir de la fecha de la sentencia ejecutoriada con que culmine la presente acción.

8.- Pretensión Subsidiaria de la Pretensión de Condena de la Primera y Segunda Subsidiaria de la Primera y Segundas Declarativas: Que por virtud del restablecimiento del derecho señalado en la pretensión anterior, se condene a la demandada al pago de los perjuicios económicos que se prueben dentro del proceso (daño emergente y lucro cesante), por la imposibilidad del ejercicio para mis representados de los derechos consagrados en el Decreto Distrital 190 de 22 de junio de 2004 por el cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003 contentivo del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, que clasifica el predio de mis representados dentro del suelo urbano en tratamiento de consolidación urbanística y con aplicación del artículo 478 del mismo Decreto 190 de 2004 del régimen de transición, es decir la aplicación de la reglamentación del Acuerdo 6 de 1990 que ubica la zona en conservación, por cuyos efectos se aplica el Decreto Distrital No. 981 del 4 de Diciembre de 1957 del Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá y el Decreto 320 de 1992 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá y los demás actos administrativos que hubiese podido obtener en el ejercicio de sus derechos legítimos como licencia de construcción de la unidad de vivienda permitida por las normas urbanísticas ya citadas aplicables a la construcción de los lotes útiles de la parcelación denominada "La Floresta", entre el día 15 de abril de 2005 y la fecha de ejecutoria de la sentencia con que culmine la presente acción contencioso administrativa.

9.- Pretensión Subsidiaria a la Totalidad de las Pretensiones Principales y

Subsidiarias Antes Formuladas: Se declare que por las causas que resulten probadas en el proceso, a la demandante le asiste el derecho a que se le Reparen los Daños que se le han ocasionado en sus derechos subjetivos por razón de la expedición de la Resolución 463 de 14 de abril de 2005 y por la Resolución 519 de 22 de abril de 2005, aclaratoria de la Resolución 463 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”.

Expediente 2005-0885

“1.- Pretensión Primera Principal: Que se declare que la Resolución No. 0463 del 14 de Abril de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, publicada en el Diario Oficial No. 45.880 del día 15 de abril de 2005, “por medio de la cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá” es **INAPLICABLE** a los demandantes, por ser un acto general que lesiona derechos particulares.

1.2.- Primera Pretensión Subsidiaria de la Pretensión Primera Principal: En el evento en que la **Pretensión Primera Principal** no prospere, subsidiariamente solicito que:

Se declare la nulidad de la totalidad de la Resolución 0463 del 14 de Abril de 2005 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, publicada en el Diario Oficial No. 45.890 del día 15 de abril de 2005, “por medio de la cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá”.

2.- Pretensión Segunda Principal: Que se declare que la Resolución No. 0519 de 22 de abril de 2005 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, publicada en el Diario Oficial No. 45.890 del día 25 de Abril de 2005, por medio de la cual se aclara el Artículo 1º de la Resolución 0463 del 14 de Abril de 2005 expedida por el Ministerio, es **INAPLICABLE** a los demandantes, por ser un acto general que lesiona derechos particulares.

2.2.- Primera Pretensión Subsidiaria de la Pretensión Segunda Principal Declarativa: En el evento en que la **Pretensión Segunda Principal** no prospere, subsidiariamente solicito que:

Se declare la nulidad de la totalidad de la Resolución No. 0519 de 22 de Abril de 2005 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, publicada en el Diario Oficial No. 45.890 del día 25 de abril de 2005, por medio de la cual se aclara el Artículo 1º de la Resolución 0463 de 14 de Abril de 2005 expedida por el mismo Ministerio.

Pretensiones de Condena de las Pretensiones Principales Declarativas

3.- Pretensión Tercera Principal: Como consecuencia de la declaratoria señalada en las **Pretensiones Primera y Segunda Principal** **3.- Pretensión Tercera Principal:** Como consecuencia de la declaratoria señalada en las **Pretensiones Primera y Segunda Principal** se condene a la demandada a la **Reparación de los Daños** que se le han ocasionado a sus derechos subjetivos a mis representadas, permitiendo expresamente el desarrollo urbanístico de los predios de su propiedad denominados **“Alpes de la Suiza”, “Castilla la Vieja”** y **“Altos de Belgravia”**, conforme a las normas urbanísticas contenidas en el Decreto Distrital 1015 del 22 de noviembre de 2000, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá “por el cual se asigna el Tratamiento Especial de

Preservación del Sistema Orográfico y se incorpora la parte Suburbana de los predios denominados Tequenuza A, La Suiza A y Palermo A, ubicada en Área Suburbana Preservación del Sistema Orográfico en la Localidad Número 1 de Usaquén, para cuyos efectos la vigencia de los derechos consagrados en el citado acto administrativo será la establecida en el numeral 4º del artículo 515 Decreto Distrital 619 de 2000, contada a partir de la fecha de la sentencia ejecutoriada con que culmine la presente acción.

4.- Pretensión Cuarta Principal: *Que por virtud de la reparación del daño señalado en la **Pretensión Tercera Principal** se condene a la demandada al pago de los perjuicios económicos que se prueben dentro del proceso (daño emergente y lucro cesante), por la imposibilidad del ejercicio para mis representadas de los derechos consagrados en el Decreto Distrital No. 1015 de 2000 y el y los demás actos administrativos que hubiese podido obtener en el ejercicio de sus derechos tales como licencia de urbanismo y licencia de construcción de las unidades de vivienda permitidas por las normas urbanísticas ya citadas, aplicables a los predios de propiedad de mis defendidas, entre el día 15 de Abril de 2005 y la fecha de ejecutoria de la sentencia con que culmine la presente acción contencioso administrativa.*

5.- Pretensión Quinta Principal: *Se condene a la entidad demandada al pago de los intereses comerciales y moratorios establecidos en el Artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, que se causen entre la fecha de ejecutoria de la sentencia y la fecha efectiva de pago de las condenas indemnizatorias citadas en las pretensiones de la demanda.*

6.- Pretensión Sexta Principal: *Se condene a la entidad demandada a las costas y agencias en derecho.*

7.- Pretensión de Condena de la Primera y Segunda Subsidiaria de la Primera y Segunda Declarativas: *Como consecuencia de la declaratoria señalada en las pretensiones primera y segunda subsidiarias declarativas, se restablezca en el derecho a mis representadas, permitiendo expresamente el desarrollo urbanístico de los predios de su propiedad denominados **Alpes de la Suiza**, **Castilla la Vieja** y **Altos de Belgravia**, conforme a las normas urbanísticas contenidas en el Decreto Distrital 1015 del 22 de noviembre de 2000, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá "por el cual se asigna el Tratamiento Especial de Preservación del Sistema Orográfico y se incorpora la parte Suburbana de los predios denominados Tequenuza A, La Suiza A y Palermo A, ubicada en Área Suburbana Preservación del Sistema Orográfico en la Localidad Número 1 de Usaquén, para cuyos efectos la vigencia de los derechos consagrados en el citado acto administrativo será la establecida en el numeral 4º del artículo 515 Decreto Distrital 619 de 2000, contada a partir de la fecha de la sentencia ejecutoriada con que culmine la presente acción.*

8.- Pretensión Subsidiaria de la Pretensión de Condena de la Primera y Segunda Subsidiaria de la Primera y Segundas Declarativas: *Que por virtud del restablecimiento del derecho señalado en la pretensión anterior, se condene a la demandada al pago de los perjuicios económicos que se prueben dentro del proceso (daño emergente y lucro cesante), por la imposibilidad del ejercicio para mis representados de los derechos consagrados en el Decreto Distrital No. 1015 de 2000 entre el día 15 de abril de 2005 y la fecha de ejecutoria de la sentencia con que culmine la presente acción contencioso administrativa.*

9.- Pretensión Subsidiaria a la Totalidad de las Pretensiones Principales y Subsidiarias Antes Formuladas: *Se declare que por las causas que resulten probadas en el proceso, a la demandante le asiste el derecho a que se le Reparen los Daños que se le han ocasionado en sus derechos subjetivos por razón de la expedición de la Resolución 463 de 14 de abril de 2005 y por la Resolución 519 de 22 de abril de 2005, aclaratoria de la Resolución 463 del*

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”.

La parte demandante expresó como fundamento de su demanda los siguientes **Hechos**.

Expediente 2005-00890

Indicó que mediante el Acuerdo 30 de 1976, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (en adelante el INDERENA), declaró como área de reserva forestal el Bosque Oriental de Bogotá.

Expresó que en el artículo 10 íbidem, la autoridad ambiental fijó los requisitos que se debían cumplir para la validez del Acuerdo 30 de 1976, esto es, que debía ser aprobado y autorizado por el Gobierno Nacional mediante resolución ejecutiva; su publicación en las cabeceras de los Municipios en cuya jurisdicción están ubicadas las áreas reservadas, en la forma prevista por el artículo 55 del Código de Régimen Político y Municipal y en el Diario Oficial; e inscrito en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.E., Facatativá y Zipaquirá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional.

Señaló que para dar cumplimiento a lo anterior, el gobierno nacional emitió la Resolución Ejecutiva 76 de 30 de marzo de 1977, por medio de la cual se aprobó el contenido del Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA.

Aseguró que no obstante lo anterior, el requisito consistente en inscribir el Acuerdo 30 de 1976 “...**en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.E., Facatativá y Zipaquirá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional**”, no se cumplió.

Destacó que el mismo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al dar respuesta a una petición que se le presentó el 13 de septiembre de 2004, manifestó que el Acuerdo 30 de 1976 no había sido

inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, que constituía requisito indispensable para su validez, motivo por el cual la declaratoria de la reserva forestal de los Cerros Orientales no produjo efectos.

Adujo que en el Acuerdo 30 de 1976, aprobado mediante la Resolución Ejecutiva 76 de 1977, no se establecieron con precisión las zonas de reserva alinderadas o delimitadas y tampoco se realizó el levantamiento de planos catastrales que permitieran determinar con claridad, de acuerdo con la altimetría y planimetría, qué inmuebles habían sido afectados con la zona de reserva, lo que hizo imposible conformar la cartografía oficial, hecho que aceptó el ministerio aludido dentro de una acción popular que se tramitó en segunda instancia ante la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Expresó que mediante el Decreto 320 de 1992, el Alcalde Mayor de Bogotá adoptó el plan de ordenamiento físico del borde oriental, en el que asignó a los predios de la urbanización “*La Floresta*”, hoy “*La Floresta de la Sabana*”, el tratamiento de área suburbana de transición ubicados entre las cotas 2.700 y 2.800, con usos principales institucional, recreativo pasivo y residencial.

Aseguró que mediante el Decreto Distrital 190 de 2004 se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, se clasificó la urbanización “*La Floresta de la Sabana*”, “...dentro del suelo urbano en tratamiento de consolidación urbanística.”.

Afirmó que desconociendo todo lo anterior, a través de la Resolución 463 de 14 de abril de 2005, adicionada con la 519 del día 22 del mismo mes y año, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, aduciendo como fundamento el Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA, aprobado con la Resolución 76 de 1977, procedió a redelimitar la reserva forestal protectora del bosque oriental de Bogotá.

Manifestó que el señor Jorge Alberto Uribe Bernate radicó una petición ante

la Curaduría Urbana 5, en la que solicitó información sobre los trámites necesarios con el fin de obtener la correspondiente licencia de construcción para el lote 30A de la parcelación “La Floresta”; sin embargo, la citada curaduría, atendiendo a la existencia de la Resolución 463 de 2005, en respuesta de 2 de agosto de 2005 contestó que “...el desarrollo denominado La Floresta de la Sabana se encuentra dentro del área de reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá señalada en la misma, razón por la cual en la actualidad no es posible conceder licencias de construcción en esta zona.”.

Expediente 2005-0885

Las señoras Diana Gómez Koop, Ángela Gómez Koop y Milena Gómez Koop, adquirieron el dominio sobre los inmuebles denominados “Alpes de Suiza”, “Castilla la Vieja” y “Altos de Belgravia”, identificados con los folios de matrícula inmobiliarios Nos. 50N-20070546, 50N-20070542 y 50N-20070544, a través de la Escritura Pública No. 2171 del 24 de diciembre de 1990, otorgada en la Notaria 17 del Círculo de Bogotá.

A través del Acuerdo 30 de 1976, el INDERENA declaró como área de reserva forestal el Bosque Oriental de Bogotá; acto que en el artículo 10 estableció los requisitos que se debían cumplir para su validez, en el siguiente sentido: “**Artículo 10:** *Tal como lo establecen los artículos 38 y 77 del Decreto - Ley número 133 de 1976, para su validez el presente Acuerdo requiere la aprobación y autorización del Gobierno Nacional mediante resolución ejecutiva y, deberá ser publicado en las cabeceras de los Municipios en cuya jurisdicción están ubicadas las áreas reservadas, en la forma prevista en el artículo 55 del Código de Régimen Político y Municipal, y en el Diario Oficial e inscrito en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.E., Facatativá y Zipaquirá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional.*” (Destacado y subrayado en el texto original).

Señaló que en virtud de lo anterior, el gobierno nacional emitió la Resolución

Ejecutiva 076 de 30 de marzo de 1977, por medio de la cual aprobó el Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA, con lo cual se cumplió el primero de los requisitos para su validez, previsto en el artículo 10 transcrito.

Aseguró que la condición relacionada con la inscripción del acto “...**en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.E., Facatativá y Zipaquirá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional**”, fue de imposible cumplimiento debido a que las normas alusivas al Código Fiscal Nacional, solo permiten realizar inscripciones en las oficinas de registro cuando se trate de bienes baldíos destinados a un servicio o uso público.

Sostuvo que por tratarse de bienes privados inmersos en los linderos establecidos en el Acuerdo 30 de 1976, el registro debía cumplirse en los términos del primer inciso del artículo 67 del Código de Recursos Renovables, según el cual: “*De oficio o a petición de cualquier particular interesado, se impondrá limitación de dominio o servidumbres sobre inmueble de propiedad privada, cuando lo impongan la utilidad pública o el interés social por razón del uso colectivo o individual de un recurso, previa declaratoria de dicho interés o utilidad efectuada con arreglo a las leyes*”.

A través del Decreto 1015 de 22 de noviembre de 2000, el alcalde mayor de Bogotá asignó tratamiento especial, entre otros, al predio “La Suiza A”, ubicado en el área suburbana de preservación del Sistema Orográfico de la Localidad 1 de Usaqué, acto en el que se establecieron las normas urbanísticas conforme a las cuales se podían obtener licencias de urbanismo y construcción si se cumplía una condición: la sustracción de la zona en que se encontraba el predio de la reserva forestal.

La condición prevista en el Decreto 1015 de 2000 es de imposible cumplimiento porque no se puede sustraer el predio de un área de reserva inexistente; lo anterior, porque el Acuerdo 30 de 1976, adoptado a través de la Resolución 76 de 1977, nunca fue inscrito en las oficinas de registro de Bogotá, Facatativá y Zipaquirá, requisito indispensable para su validez.

El 14 de abril de 2005, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por virtud de la Resolución 463 de esa fecha, redelimitó la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, adoptó su zonificación, reglamentó los usos y estableció las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá. De manera que quedaron incluidos en esa área los predios denominados “Altos de Suiza” “Castilla la Vieja” y “Altos de Belgravia”.

Destacó que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, mediante el oficio 2-2005-15580 (sin fecha), informó que los predios de las demandantes, de acuerdo con la Resolución 463 de 14 de abril de 2005, se encontraban dentro de la reserva forestal del Bosque Oriental de Bogotá, por lo que eran parte del sistema de áreas protegidas de Bogotá, situación que impide su desarrollo en los términos que autorizó inicialmente el Decreto 1015 de 2000; en consecuencia, estiman que el acto demandado vulnera derechos adquiridos con justo título.

Los demandantes señalan como normas vulneradas las siguientes.

Constitución Política, artículo 58

Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, artículos 4, 46, 67 y 206

Decreto Ley 151 de 1998, artículo 5

Decreto 1052 de 1998, artículos 9 y 24

Decreto 1600 de 2005, artículos 7, 14 y 28

Decreto Distrital 1015 de 2000

Los alcances de las vulneraciones constitucionales y legales aducidas se analizarán en la oportunidad pertinente al resolver sobre los reproches formulados contra los actos cuestionados.

Actuaciones procesales

Expediente 2005-00890

Por auto de 22 de septiembre de 2005, se admitió la demanda y ordenó notificar como demandado al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Fls. 295 y 296 c.5).

Dentro del término de ley, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial contestó la demanda. Los argumentos de defensa se resumirán en el capítulo pertinente (Fls. 300 a 324 c.5).

La parte actora radicó escrito de corrección a las pretensiones de la demanda, la cual se admitió a través de providencia de 15 de febrero de 2006 (Fls 336 a 340 c.5 y 350 c.5).

Con escrito de 5 de abril de 2006, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, descorrió traslado a la corrección de la demanda (Fls. 352 a 354 c.5).

En proveído de 10 de mayo de 2007, la Sección Primera, Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, abrió a pruebas el proceso (Fls.370 a 376 c.5).

Posteriormente, mediante auto de 2 de julio de 2009, se decretó la acumulación del expediente 250002324000200500885-00 al 250002324000200500890-00 (Fl. 485 a 506 c.2).

El 19 de octubre de 2011, el perito Álvaro Hernán Perdomo Corredor, allegó dictamen pericial (Fls.568 a 704 c.2).

Mediante auto del 27 de octubre de 2011, se corrió traslado a las partes, del mencionado dictamen (Fl. 706 c.2). Al respecto, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, lo objetaron por error grave (Fls. 707 a 710 y 715 a 721 c.2). Por

su parte, las demandantes solicitaron aclaración y complementación (Fls. 711 a 714 c.2)

Mediante auto del 2 de febrero de 2012, se accedió a la solicitud de aclaración y complementación del dictamen (Fl. 727 c.2). El perito allegó el correspondiente escrito el 10 de abril de 2012 (Fls. 730 a 756 c.2), del cual se corrió traslado, por auto del 10 de mayo de 2012 (Fls. 758 y 759, c.2). Al respecto, la CAR volvió a presentar objeción por error grave (Fls. 760 y 761 c.2).

El 26 de julio de 2012, se decretó la práctica de un nuevo dictamen pericial (Fls.775 a 778 c.2), el cual fue presentado por el auxiliar de la justicia, Carlos Roberto Peña Barrera (Fls.796 a 800 c.2), del cual se corrió traslado mediante auto del 11 de abril de 2013 (Fls.802 y 803 c.2). La parte actora, solicitó aclaración y complementación, mediante escrito del 19 de abril de 2013 (Fls. 806 a 809 c.2); la correspondiente aclaración y complementación, fue radicada por el perito el 15 de mayo de 2013 (Fls.824 a 828 c.2).

A través de providencia de 17 de junio de 2014, los expedientes acumulados fueron remitidos en virtud del Acuerdo de descongestión PSAA14-10156 de 30 de mayo de 2014, de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "C" (Fl.842 c.2).

Cerrada la etapa probatoria, mediante auto de 20 de agosto de 2014, la ponente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "C", ordenó correr traslado a las partes por el término de 10 días para que presentaran sus alegatos de conclusión (Fl. 8 c.3)

Dentro del término de ley, presentó escrito de alegatos la parte demandante (Fls.25 a 68 c.3).

Expediente 2005-00885

Como mediante el auto por el cual se ordenó la acumulación de los procesos

el trámite fue común, en este acápite se hará relación a las actuaciones previas, con respecto al expediente 2005-00885.

Mediante auto del 27 de octubre de 2005, se admitió la demanda y se ordenó la notificación personal al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Fls.239 y 240 c.1).

Con escrito de 15 de diciembre de 2005, la parte demandante presentó escrito de corrección, en cuanto hace a las pretensiones de la demanda, el cual se admitió en proveído de 6 de abril de 2006 (Fls.244 a 248 c.1 y 281 c.1)

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con escritos de 19 de diciembre de 2005 y 7 de junio de 2006, por intermedio de apoderado judicial, contestó, en su orden, la demanda y su corrección (Fls. 249 a 264 c.1 y 288 a 291 c.1).

Posteriormente, por auto de 15 de marzo de 2007, se abrió a pruebas el proceso (Fls. 303 a 308 c.1).

Conducta procesal de la demandada

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante apoderado judicial debidamente acreditado, presentó escrito de contestación a las demandas; manifestó que unos hechos eran ciertos y otros no le constaban; y se opuso a las pretensiones (Fls. 311 y 313 c.1 y 249 a 264 c.1)

Los argumentos de oposición serán expuestos al resolver, más adelante, sobre los cargos formulados contra los actos que se cuestiona.

Alegatos de conclusión

Como se precisó anteriormente, solamente la parte demandante presentó alegatos de conclusión en los que reiteró los argumentos expuestos a lo largo

del proceso e hizo mención a la cifras presentadas por el perito Álvaro Hernán Perdomo Corredor, en dictamen rendido el 19 de octubre de 2011.

Concepto del Ministerio Público

El Agente del Ministerio Público no rindió concepto.

Consideraciones de la Sala

Agotados los trámites inherentes a la acción impetrada y sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a su consideración para lo cual abordará los siguientes aspectos: 1) Competencia del *a quo*, 2) Problema jurídico, 3) Fijación del litigio, 4) Cuestión previa, 5) Excepciones, y 6) Análisis de los cargos formulados.

1. Competencia del *a quo*

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 132 del Decreto 01 de 1984, este Tribunal es competente para conocer en primera instancia de la presente acción.

2. Problema jurídico planteado

Consiste en determinar si el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con la expedición de las resoluciones 463 de 14 de abril de 2005 y 519 de 22 de abril de 2005, desconoció los derechos adquiridos por los demandantes con respecto a los predios de su propiedad, por haberlos proferido con infracción y desconocimiento de normas superiores, falsa motivación y falta de competencia; y, en tal sentido, debe reparárseles por los daños y perjuicios causados.

3. Fijación del litigio

Los cargos propuestos en el libelo demandatorio se analizarán frente a los siguientes actos:

- Resolución 463 del 14 de abril de 2005, *“por medio de la cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá”*, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Fls. 146 a 150 c.1).
- Resolución 519 del 22 de abril de 2005, *“por medio de la cual se aclara el artículo primero de la Resolución número 463 del 14 de abril de 2005, expedida por el Ministerio de ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”*, proferida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo (Fl.164 c.1).

4. Cuestiones previas.

Para la Sala resulta relevante tratar dos asuntos en este acápite; el primero de ellos, se refiere a la intervención de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en el marco del presente proceso; y, el segundo, a la resolución de la objeción por error grave del dictamen pericial presentado por el auxiliar de la justicia Álvaro Hernán Perdomo Corredor, por parte de la demandada.

4.1. Intervención de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Revisados los antecedentes de los procesos acumulados en los correspondientes autos admisorios, se ordenó la notificación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, única entidad demandada.

Ahora bien, ni en las actuaciones procesales efectuadas en cada proceso, ni

de las que se llevaron a cabo luego de la acumulación de los mismos, se observa que se haya ordenado la vinculación, en ninguna calidad, de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, quien intervino después de la presentación del dictamen pericial rendido el 19 de octubre de 2011.

Lo anterior, para señalar, por un lado, que de conformidad con el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, tal intervención no implica una nulidad procesal que no permita continuar con el respectivo trámite procesal, pues no se encuentra enlistada dentro de las causales correspondientes; y, de otro lado, tampoco se estima necesaria su vinculación al proceso.

Por lo tanto, como la CAR no tiene la calidad de parte ni tercero dentro de la presente causa, no tiene la capacidad jurídica para actuar en la controversia; en consecuencia, sus intervenciones no serán tenidas en cuenta.

4.2. Objeción por error grave del dictamen pericial presentado por el auxiliar de la justicia Álvaro Hernán Perdomo Corredor

El dictamen pericial presentado por el auxiliar de la justicia Álvaro Hernán Perdomo Corredor fue objetado por error grave por parte del apoderado del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

La objeción tiene relación con el método utilizado para calcular y obtener el daño emergente y el lucro cesante para los predios denominados Alpes de la Suiza, Castilla La Vieja y Altos de Belgravia, porque en los mismos se parte de supuestos o casos hipotéticos y, además, de meras expectativas.

Tampoco tuvo en cuenta el experto ni discriminó cuál fue el grado de afectación; la disminución proporcional del valor por la afectación que desde 1976 existe, ni indicó si consultó o no la normativa Distrital y Nacional que le permitiera valorar el predio, de la manera errada como lo hizo.

La objeción por error grave del dictamen, se precisó en la siguiente forma.

1. El perito no tuvo en cuenta la Ley 388 de 1997, pues a partir de dicha

norma es el Distrito Capital a quien por el POT le compete clasificar el uso del suelo. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial no puede ni tiene injerencia legal directa en dicha clasificación.

Para el caso de Bogotá, el Decreto que adoptó el POT fue el Decreto 619 de 2000; posteriormente, dicho Plan fue revisado y se adoptó uno nuevo, aprobado mediante el Decreto 469 de 2003 y, finalmente, el Decreto 190 de 2004 recogió y unificó las normas vigentes del Plan de Ordenamiento Territorial para el Distrito Capital.

Dentro de dicho contexto normativo, debió ubicarse la prueba pericial que se objeta, pues el dictamen pericial está previsto procesalmente para demostrar la verdad de los hechos de la demanda, que son el fundamento de las pretensiones o de las excepciones.

En tal sentido, considera que las respuestas dadas a las tareas contenidas en la solicitud de la experticia, no comportan en forma lógica la clasificación existente del suelo bajo regulación del Distrito Capital, conforme al POT.

2. El perito cometió un error grave e inexcusable por cuanto consideró los predios de los demandantes como comerciales indicando unos valores muy altos, pese a que la totalidad de los predios no tienen la categoría de urbanizables, por cuanto no habían sido incorporados al Distrito Capital como predios urbanos.
3. El experto cometió un gran error al no tener en cuenta el valor catastral de los terrenos examinados para, a partir de allí, establecer los valores del daño emergente y del lucro cesante, que aparentemente afectan a la parte actora.

El artículo 10 de la Ley 58 de 1982 determina que *“para la tasación de los perjuicios en acciones indemnizatorias contra el Estado deberá examinarse la concordancia entre los daños alegados y la declaración*

de renta de las personas vinculadas a la controversia". Por lo tanto, el perito debió analizar la base gravable declarada por los demandantes, para determinar el valor por metro cuadrado en ese sector, que fue el que resultó calculado. Sin embargo, el perito dio por ciertos los valores totales calculados, de la nada, para los perjuicios materiales de los predios Castilla la Vieja, Alpes de la Suiza y Altos de Belgravia, en otras palabras, el perito no consultó la información comercial ni personal de los demandantes.

4.2.1 Consideraciones de la Sala.

El Consejo de Estado² ha precisado cuáles son los elementos que deben concurrir para la prosperidad de una objeción por error grave con respecto a un dictamen.

“En efecto, para que prospere la objeción del dictamen pericial por error grave se requiere la existencia de una equivocación de tal gravedad o una falla que tenga entidad de conducir a conclusiones igualmente equivocadas. Así mismo, se ha dicho que éste se contrapone a la verdad, es decir, cuando se presenta una inexactitud de identidad entre la realidad del objeto sobre el que se rinda el dictamen y la representación mental que de él haga el perito. Sin embargo, se aclara que no constituirán error grave en estos términos, las conclusiones o inferencias a que lleguen los peritos, que bien pueden adolecer de otros defectos.

En otros términos, la objeción por error grave debe referirse al objeto de la peritación, y no a la conclusión de los peritos.”.

La Sala precisa que el error grave de un dictamen debe referirse al objeto de la peritación, es decir, que se requiere de la existencia de una equivocación de significativa entidad que conduzca a conclusiones erróneas.

Cabe recordar, sobre este particular, que el objeto del informe pericial decretado consiste en determinar lo siguiente.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de veintiséis (26) de noviembre de dos mil nueve (2009). Radicación número: 25000-23-27-000-2004-02049-01(AP). Consejero ponente, Dr. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

1. Dictamen pericial para efectos cartográficos

1.1. Si existe algún levantamiento topográfico de la zona declarada reserva forestal por la Resolución No. 076 de 1977, ejecutado en la fecha de expedición del citado acto administrativo y que, por lo tanto, haga parte del mismo.

1.2. Si con la información de linderos señalada dentro del artículo 1 del Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA, se puede realizar un levantamiento topográfico certero, preciso, indubitable, real y confrontable con la realidad, amarrado con precisión a coordenadas geográficas, con determinación de altimetría y planimetría y con indicación clara y precisa de los predios o inmuebles que harían parte de la zona alinderada, con señalamiento de su folio de matrícula.

1.3. Si para el 14 de abril de 2005 existía información cartográfica sobre los predios inmuebles que harían parte de la zona alinderada con señalamiento de su folio de matrícula inmobiliaria, respecto de la reserva forestal señalada en el Artículo 1 del Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA, que permitiera con exactitud al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, indicar las zonas de sustracción, las zonas de adecuación o las zonas realinderadas.

1.4. Si el alinderamiento señalado en la cartografía de la Resolución 463 del 14 de abril de 2005 coincide cartográficamente en sus coordenadas y demás determinantes topográficas con la cartografía del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y con la levantada en el POMCO.

2.Dictamen pericial patrimonial

2.1. Dictamen pericial para daño emergente sufrido por los demandantes por los hechos narrados en la demanda, correspondiente al dinero invertido en la adquisición de los predios, honorarios profesionales y gastos, en general, para la adquisición de los predios, pago de impuestos, de estudios técnicos, elaboración de planos, ejecución de obras, etc.

2.2. Dictamen pericial para determinar el lucro cesante dejado de percibir por la imposibilidad de ejercer los derechos consagrados en el Decreto Distrital 1015 del 22 de noviembre de 2000 y los demás actos administrativos que hubiese podido obtener en el ejercicio de sus derechos legítimos, como las licencias de urbanismo y de construcción de las unidades de vivienda permitidas por la ley.

2.3. Peritaje técnico ambiental y financiero.

En resumen, las objeciones formuladas por error grave al dictamen pericial son las siguientes: (i) Error sobre la normativa y el método aplicables; (ii) Error en la clasificación de los predios; y (iii) Omisión con respecto a la obligación del perito de consultar la información comercial y personal de los demandantes, para la tasación de los perjuicios.

(i)Error sobre la normativa y el método aplicables

El apoderado del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial considera que las respuestas dadas a las tareas contenidas en la solicitud de la experticia, no comporta en forma lógica la clasificación existente del suelo bajo regulación del Distrito Capital, conforme al POT.

Es importante tener claridad sobre el objeto del dictamen, el cual consistía en calcular el daño emergente sufrido por los demandantes por los hechos narrados en la demanda correspondiente al dinero invertido en la adquisición de los predios, honorarios profesionales y gastos en general para la adquisición de los predios, el pago de impuestos, estudios técnicos, la elaboración de planos, la ejecución de obras etc; y determinar el lucro cesante dejado de percibir por la imposibilidad del ejercicio de los derechos consagrados en el Decreto Distrital 1015 del 22 de noviembre de 2000 y los demás actos administrativos que hubiese podido obtener en el ejercicio de sus derechos legítimos como licencias de urbanismo y de construcción de las unidades de vivienda permitidas por la ley.

La Sala analizará el error propuesto por el apoderado de la parte demandada, confrontando el dictamen pericial presentado por el auxiliar de la justicia Álvaro Hernán Perdomo Corredor y el presentado por el auxiliar Carlos Roberto Peña Barrera; este último decretado de oficio con el fin de estudiar la objeción por error grave propuesta en contra del primer dictamen.

Revisado el dictamen pericial presentado por el auxiliar de la justicia Álvaro Hernán Perdomo Corredor (Fls. 572 a 704), se observa que en el punto 2.3. referente al dictamen técnico ambiental y financiero, se le solicitó calcular los perjuicios de toda índole sufridos por el uso de la propiedad por causa del acto administrativo; para tal fin, el perito, subdividió su cálculo en la siguiente información: información general, localización y descripción de los inmuebles y avalúo; en este último ítem, el auxiliar de la justicia indicó que para tal cálculo se tendría en cuenta el Decreto 1015 del 22 de noviembre de 2000, por el cual se incorporó la parte Suburbana de los predios denominados Tequenuza A, la Suiza A y Palermo A, ubicados en área suburbana de preservación del sistema orográfico en la localidad de Usaquén, por cuanto era el decreto que se encontraba vigente antes de la expedición del decreto que lo declaró reserva forestal.

Posteriormente, indicó que se acogería al criterio avaluatorio establecido en el Decreto 1420 de 1998, que señala que los parámetros que deben tenerse en cuenta para la determinación del valor comercial son: i) la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la realización del avalúo y ii) la destinación económica del inmueble.

Para determinar el valor del terreno, indicó que se utilizó el método residual que establece el artículo 4 de la Resolución 629 de 2003 *“por la cual se establece la metodología para la realización de los avalúos ordenados por la Ley 388 de 1997”*; posteriormente, indicó que dicho método se utilizó haciendo la simulación para el lote motivo de estudio, aplicando la norma que le correspondería de no existir la declaración de reserva forestal, esto es, el Decreto 1015 de 2000.

Al examinar el dictamen pericial presentado por el auxiliar de la justicia Carlos Roberto Peña Barrera, con respecto al punto materia de objeción, el perito indicó, en relación con la identificación de los inmuebles, que los mismos tienen la categoría de urbanos, pues esta fue la calificación que le asignó el Decreto Distrital 1015 de 2000, norma que también señala cuál es el tipo de uso del suelo asignado; en cuanto a la metodología para calcular el valor de los terrenos, dijo que comparte la aplicación del método residual que tuvo en cuenta el primer perito; de otro lado, señala que el daño emergente y el lucro cesante calculados en el primer dictamen, son pertinentes y objetivos.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala concluye que el dictamen pericial presentado por el perito Álvaro Hernán Perdomo Corredor, se encuentra ajustado a derecho en cuanto al marco normativo que tuvo como referente y en cuanto a la metodología aplicable.

(ii) Error en cuanto a la clasificación de los predios

El apoderado del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, afirmó que el perito cometió un error grave e inexcusable por cuanto consideró los predios de los demandantes como comerciales, indicando unos valores muy altos, pese a que la totalidad de los predios no tienen la categoría de urbanizables, por cuanto no fueron incorporados al Distrito Capital como predios urbanos.

Revisado el dictamen pericial que es materia de objeción, se observa que el perito aplicó los artículos 6 y 7 del Decreto 1015 de 2000, que indica cuáles son las áreas de actividad y las zonas, así como la asignación de usos del suelo.

DEMANDANTES: JORGE ALBERTO URIBE BERNATE Y OTROS
M.C. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
SISTEMA ESCRITURAL

3.2.3.- Aplicación del método. (Simulación)
APLICACIÓN DECRETO 1015/2000

Aplicando la normatividad expuesta en el decreto 1015 / 2000 por el cual se incorporaron los terrenos motivos del presente avalúo a las áreas urbanas de la ciudad obtenemos la cantidad de metros cuadrados susceptibles de ser construidos en estos predios y que se encuentran detallados en los cuadros 1,2 y 3 respectivamente y anexos.

El resumen de la aplicación de las normas del decreto 1015/2000 para los tres predios es el siguiente es el siguiente:

CUADRO RESUMEN AREA CONSTRUIBLE				
	Escala A		Escala B	
	1 vivienda	8 viviendas	1 vivienda	16 viviendas
CASTILLA LA VIEJA	1.636,15	13.089,20	648,98	10.383,68
ALTOS DE BELGRAVIA	1.575,36	12.602,88	619,20	9.907,20
ALPES DE LA SUIZA	2.743,20	21.945,60	1.137,40	18.198,40
TOTAL		47.637,68		38.489,28

La resolución 620 de 2008 Por la cual se establece la metodología para la realización de los avalúos ordenados por la Ley 388 de 1997 define:

Es indispensable que además de la factibilidad técnica y jurídica se evalúe la factibilidad comercial del proyecto o sea la real posibilidad de vender lo proyectado.

Se estima que la escala B es la que da la posibilidad técnica y jurídica por que cumple las normas y técnicamente por que da una escala por unidad de vivienda susceptible de ser comercializada y la que el mercado determina como la más cercana al promedio.

El anexo No. 4 nos muestra el valor del mercado de 11 inmuebles para viviendas similares a las que acepta la norma y en sectores aledaños a los lotes a avaluar, a diciembre de 2009.

Los anexos Nos. 5 y 6 analizan la misma muestra del mercado pero en escenarios extremos con el fin de conseguir un promedio ponderado que refleje el valor más real del mercado.

El cuadro de los valores promedio para los tres escenarios es el siguiente.

ESCENARIO	V/r Promedio
Todos los inmuebles de la muestra	\$ 3.598.364
Sin los inmuebles más grandes y más pequeños en área	\$ 3.936.201
Sin los inmuebles más caros y más baratos por m2	\$ 3.518.341
PROMEDIO PONDERADO	\$ 3.684.302

A este valor promedio de \$3.684.302 se le descuenta el Factor de Fuente que es el incremento que se asume le da el vendedor inmobiliario del cual provienen los datos recolectados con el fin de tener un margen de comercialización y obtener un mejor precio por el inmueble, el factor de fuente a aplicar es de 0,9.

Factor de Fuente.- En los casos en los cuales los datos recolectados en la muestra provengan de ofertas de empresas inmobiliarias, generalmente hay un incremento por encima del valor del mercado, ya que generalmente se pide más

para poder obtener una mejor transacción. En estos casos se debe efectuar un descuento o aplicar un factor de demérito con el fin de acercarse al valor comercial o posible transacción, acercándose al precio que pagaría la demanda.

$\$ 3.684.302,00 \times 0,9 = \$ 3.315.872,00$

Obtenido el valor de venta por m2 para inmuebles análogos se debe establecer el valor de venta del proyecto a construirse según las áreas halladas al aplicar las normas del decreto 1015/2000.

El valor total de venta del proyecto se establece multiplicando el valor promedio ajustado con el Factor de Fuente (\$3.315.872,00) por la cantidad de metros cuadrados posibles de ser construidos.

VALOR TOTAL DE VENTA DEL PROYECTO DE VIVIENDA			
LOTE	AREA	VALOR PROMEDIO	VALOR TOTAL VENTAS PROYECTO
	PROYECTO		
	ESCALA B		
	M2		
CASTILLA LA VIEJA	10.383,68	\$ 3.315.872,00	\$ 34.430.953.768,96
ALTOS DE BELGRAVIA	9.907,20	\$ 3.315.872,00	\$ 32.851.007.078,40
ALPES DE LA SUIZA	18.198,40	\$ 3.315.872,00	\$ 60.343.565.004,80
TOTAL	38.489,28	\$ 3.315.872,00	\$ 127.625.525.852,16

Aplicando las normas de la escala B nos da un total de 38.489,28 m2 que son posibles de construir en estos tres predios, y el valor promedio de venta según el estudio de mercado es de \$ 3.315.872, lo que nos produce un valor final de venta del posible proyecto de \$127.625.525.852,16.

Por su parte, revisado el segundo dictamen pericial se advierte que el auxiliar de la justicia señaló con respecto a la objeción mencionada que “efectivamente no se puede considerar el 100% de los terrenos con fines comerciales ya que claramente el artículo 3 del Decreto Distrital 1015 de 2000 afirma que lo que se puede urbanizar es la parte que queda luego de descontar las respectivas cesiones (...) tampoco es pertinente considerar dentro de los cálculos que el 100 % del área potencialmente construible, son la cantidad de viviendas y de área por vivienda potencialmente vendible en un contexto de mercado inmobiliario como el de los cerros orientales y

guaymaral.".

Para la Sala, el error propuesto por el apoderado de la parte demandada, no tiene vocación de prosperidad, toda vez que, analizados los cálculos efectuados por el perito Álvaro Hernán Perdomo Corredor, los mismos se obtuvieron en aplicación de los artículos 6 y 7 del Decreto 1015 de 2000, teniendo en cuenta, por un lado, la cesión tipo A, que señala que será del 35 % del área neta urbanizable de los predios; las escalas a las que se pueden acoger los propietarios de los inmuebles, 8 y 16 viviendas respectivamente; de igual manera, el perito hace énfasis en que el valor total del proyecto, se establece multiplicando el valor promedio ajustado con el factor fuente, por la cantidad de metros cuadrados posibles de ser construidos, ajustándose al artículo 3 del Decreto 1015 de 2000, que trae a colación el auxiliar de la justicia que elaboró el segundo dictamen pericial.

(iii) Omisión con respecto a la obligación del perito de consultar la información comercial y personal de los demandantes, para efectos de la tasación de los perjuicios.

El apoderado de la parte demandada, sostiene que el experto cometió un gran error, al no tener en cuenta el valor catastral de los terrenos examinados para, a partir de allí, establecer los valores del daño emergente y del lucro cesante que, aparentemente, afectan a la parte actora.

Señaló que pasó por alto el artículo 10 de la Ley 58 de 1982, pues el perito debe analizar la base gravable declarada por los demandantes para determinar el valor por metro cuadrado en ese sector que fue el que resultó calculado.

En la página 15 del dictamen principal, el perito precisó que *"por información del señor Germán Castañeda, contador y representante de los propietarios de los predios quienes son personas naturales, no llevan contabilidad formal y los únicos valores invertidos en ellos, son los valores pagados por impuesto predial entre los años 2004 a 2008"*.

Con respecto a lo anterior, el perito del segundo dictamen, señaló que el IGAC, a través de la Resolución 620 de 2008, hace valer no los valores catastrales sino los comerciales de los inmuebles afectados al momento de determinar el valor de la compensación por causa de afectaciones a un predio.

Así la cosas y sin necesidad de entrar a abordar el tema más a fondo, a simple vista puede verificarse que el perito Álvaro Hernán Perdomo Corredor, no omitió preguntar sobre la información contable de los propietarios de los predios, por un lado, y, por el otro, los valores catastrales que señaló el apoderado de la demandada, no son necesarios para calcular el valor de la compensación solicitada por los demandantes.

En conclusión, ninguno de los tres errores que en consideración del apoderado del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se habían cometido en el dictamen pericial presentado por el perito Álvaro Hernán Perdomo Corredor, lograron demostrarse y, en consecuencia, se negará la prosperidad de la objeción por error grave del dictamen objeto de cuestionamiento.

5. Excepciones.

5.1 Revisadas las contestaciones de la demanda (presentadas en los procesos 2005-585 y 2005-890), el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, propuso la excepción de falta de integración del litisconsorcio necesario.

La excepción se fundamenta en que no se demandó al Distrito Capital, al Departamento Administrativo de Planeación Distrital y a las curadurías urbanas concernidas, teniendo en cuenta que los actos no expedidos en los cuales se fundamenta el demandante son del orden distrital, caso en el cual, en el evento de ordenarse el restablecimiento del derecho, serán las entidades citadas las que deben expedirlos y responder por los derechos otorgados en ellos.

5.1.1. Consideraciones de la Sala.

El litisconsorcio necesario es una institución procesal que tiene como propósito vincular a un proceso o litigio a un número plural de personas como parte pasiva o activa conectados por una única "*relación jurídico sustancial*" y que se caracteriza porque sin la comparecencia de tales personas no es posible resolver de mérito, circunstancia que hace imprescindible su vinculación al proceso.

La regulación legal sobre el particular, prevista en el Código de Procedimiento Civil, era la siguiente.

“Artículo 83. Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuáles, por su naturaleza o por disposición legal, no fuere posible resolver de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez en el auto que admite la demanda ordenará dar traslado de ésta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.”.

En igual sentido, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha precisado respecto de esta figura procesal que: "*El litisconsorcio necesario se presenta cuando la cuestión litigiosa tiene por objeto una relación jurídica material, única e indivisible, que debe resolverse de manera uniforme para todos los sujetos que integran la parte correspondiente (artículo 61 del C. G. del P.), lo cual impone que el proceso no pueda adelantarse sin la presencia de dicho litisconsorte, pues su vinculación resulta imprescindible y obligatoria.*"³

De modo que es importante tener claro que el litisconsorte necesario no es precisamente un tercero interviniente, sino que se ubica en la categoría de parte dentro del litigio que se suscite, en la medida en que ingresa ocupando la posición de demandantes o demandados, con los mismos derechos y deberes de los demás sujetos procesales.

³ C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, auto de 21 de noviembre de 2016. Rad. 25000- 23-36-000-2014-00303-01 (55441).

En el asunto bajo estudio, los actos involucrados, respecto de los cuales se pide su inaplicación o nulidad, corresponden a las resoluciones 463 del 14 de abril de 2005 y 519 del 22 de abril de 2005, expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante las cuales se redelimitó la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

Al revisar el contenido de las resoluciones, específicamente de la 463 de 2005, se observa que la misma fue expedida en virtud de las facultades conferidas en los artículos 5, numerales 18 y 19, de la Ley 99 de 1993⁴ y 2 del Decreto ley 216 de 2003; y si bien en las consideraciones del acto se alude, por razones obvias, a los Cerros Orientales de Bogotá, pues el objeto de dicho acto es el de redelimitar el área de la reserva forestal protectora Bosque Oriental del Bogotá, declarada mediante el artículo 2 de la Resolución 076 de 1977, ubicada en comprensión territorial del Distrito Capital, lo cierto es que la voluntad que se manifiesta en los actos cuestionados en la demanda sólo puede atribuirse al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En este sentido, la Sala considera que para ser parte dentro de un litigio, como lo pretende la parte demandada con respecto al Distrito Capital, se hace necesario que exista una relación jurídico-procesal vinculante entre el acto administrativo cuestionado y la parte demandante, así como con sus pretensiones.

Esta situación no se advierte en el presente asunto, pues contrario a lo que afirma el apoderado de la demandada, en caso de que las pretensiones prosperen, quien está en la obligación de restablecer el derecho que se reconozca, en este caso, sería el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; en otras palabras, la circunstancia de que el Distrito Capital no haya expedido el acto demandado hace que carezca de

⁴ 18. Reservar, alinear y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento.

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.

legitimación en la causa por pasiva para comparecer a la presente causa.

Por las razones expuestas, la excepción de falta de integración del litisconsorte necesario, propuesta por el apoderado de la parte demandada, no está llamada a prosperar.

6. Cargos formulados

La Sala advierte que los asuntos que corresponden a los expedientes acumulados, tienen el mismo apoderado y, por tal razón, los argumentos de los cargos planteados son los mismos; lo único que varía es que para el proceso 2005-885, en el que son demandantes las señoras Diana, Ángela y Milena Gómez Koop, se adujeron derechos adquiridos a partir del Decreto 1015 de 2000; argumento al que se hará referencia al final del primer cargo.

6.1 Violación de las normas de superior jerarquía en las que debieron fundarse los actos cuestionados

En relación con este cargo la parte actora manifestó que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial infringió los artículos 58 de la Constitución Política; 4, 46, 67 y 206 del Decreto 2811 de 1974; 5 del Decreto 151 de 1998; 9 y 24 del Decreto 1052 de 1998 y, 5, 7 (parágrafo 3), 14 y 28 del Decreto 1600 de 2005.

Dijo el apoderado de los demandantes que la entrada en vigencia de la Resolución 463 de 2005, desconoció los derechos adquiridos por particulares sobre los diferentes inmuebles, que protege el artículo 58 de la Constitución Política.

Transcribió algunos apartes de decisiones judiciales de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional en materia de derechos adquiridos, para concluir que los actos demandados transgredieron dicha garantía porque desde que se expidió el Decreto 981 de 1957 se autorizó la licencia urbanística para el predio "*La Floresta*", esto es, desde 1957 los propietarios de los inmuebles allí ubicados gozan del derecho a desarrollar

urbanísticamente sus propiedades.

Sostuvo, en la misma línea, que los artículos 4 y 47 del Decreto 2811 de 1974⁵ o Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, norma de superior jerarquía que la Resolución 463 de 2005, reconocieron los derechos adquiridos por particulares con arreglo a la ley; por ello, si bien el código permite declarar zonas de reserva para proteger y conservar recursos naturales, cualquier medida que se adopte en dicho campo debe respetar los derechos consolidados, para el caso específico de la demanda 2005-590, los que adquirieron los propietarios de inmuebles en “La Floresta” a través del Decreto 981 de 1957.

Manifestó que mientras en el Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA, se ordenó registrar el acto en las oficinas de Bogotá, Facatativá y Zipaquirá, con fundamento en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional, obligación que nunca se cumplió, esto es, jamás se realizó el registro porque las normas se referían a la posibilidad de inscribir bienes baldíos y no privados como los de los demandantes, en la Resolución 463 de 2005 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial también ordenó realizar la inscripción del acto, pero nunca estableció cuál era el fundamento jurídico para adoptar tal decisión.

Afirmó que si la Resolución 463 de 2005 tuvo como sustento el Acuerdo 30 de 1976, “...por ser dicha Resolución modificatoria del Acuerdo 30 de 1976 de la Junta Directiva del Inderena”, entonces la orden de inscripción del acto necesariamente se soportaba en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional que, reitera, solo puede aplicarse tratándose de bienes baldíos, en

⁵ “**ARTÍCULO 4o.** Se reconocen los derechos adquiridos por particulares con arreglo a la ley sobre los elementos ambientales y los recursos naturales renovables. En cuanto a su ejercicio, tales derechos estarán sujetos a las disposiciones de este Código”.

“**ARTÍCULO 47.** Sin perjuicio de derechos legítimamente adquiridos por terceros o de las normas especiales de este Código, podrá declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos.

Mientras la reserva esté vigente, los bienes afectados quedarán excluidos de concesión o autorización de uso a particulares”.

esa medida se violaron los derechos adquiridos por los propietarios de inmuebles en la parcelación “*La Floresta*” porque sus bienes no eran baldíos y, por lo tanto, era imposible realizar cualquier inscripción en sus folios de matrícula inmobiliaria.

Recordó que, incluso, mediante el Decreto Distrital 320 de 1992, Plan de Ordenamiento Físico del Borde Oriental, se estableció que el predio “*La Floresta*” se encontraba en área urbana de preservación con uso principal “*Residencial especial*”, lo que significa que sí era permitido obtener licencia de construcción para su desarrollo, derecho que se revocó con la Resolución 463 de 2005.

Expresó que el Decreto 190 de 2004, Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, igualmente clasificó a “*La Floresta*” en suelo urbano y en tratamiento de consolidación urbanística, acto en cuyo artículo 478⁶ se consagró un régimen de transición según el cual las normas sobre usos y tratamientos del Acuerdo 6 de 1990 y sus decretos reglamentarios, se seguirían aplicando.

Afirmó que a 2005 no se había expedido la regulación de la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) de la zona en la que se encuentra ubicado el predio de los demandantes; por ello, atendiendo al régimen de transición, en precedencia anotado, las normas aplicables respecto de su uso eran las del Acuerdo 6 de 1990 y los Decretos 320 de 1992 y 981 de 1957.

Arguyó que lo narrado hasta ahora implicó la transgresión del principio de confianza legítima, no solo porque se desconocieron los derechos adquiridos, sino porque “...*el ministerio de manera unilateral expidió la*

⁶ “**Artículo 478. Régimen de Transición** (artículo 515 del Decreto 619 de 2000).

Las normas consignadas en el presente Plan se aplicarán teniendo en cuenta las disposiciones contenidas en este artículo:

(...)

9. Normas sobre usos y tratamientos. Las normas sobre usos y tratamientos, contenidas en el Acuerdo 6 de 1990 y sus decretos reglamentarios, se continuarán aplicando hasta tanto se expida la reglamentación del presente Plan (...).”

Resolución 0463 de 14 de abril de 2005, ignorando con ello la concertación ciudadana, defraudando el principio de confianza debida y desconociendo el principio de participación, vértebra del Estado social de derecho, violando el principio de legalidad que le ordena la observancia del debido proceso.”.

En relación con el expediente 2005-885, el apoderado de las demandantes sostiene que previo cumplimiento del trámite de concertación establecido en el Acuerdo 6 de 1990, a través del Decreto Distrital 1015 del 22 de noviembre de 2000, el Alcalde Mayor del Distrito de Bogotá asignó el tratamiento especial del sistema orográfico e incorporó la parte suburbana de los predios denominados Tequenuza A, la Suiza A y Palermo A, ubicados en Área Suburbana de Preservación del Sistema Orográfico en la Localidad No. 1 de Usaquén.

En virtud de dicho decreto, se establecieron las normas urbanísticas conforme a las cuales se podía solicitar la obtención de licencias de urbanismo y construcción; sin embargo, tal posibilidad quedó condicionada a la sustracción de dicha zona de la Reserva Forestal por parte de la autoridad competente.

Entonces, el surgimiento de los derechos consagrados en el Decreto Distrital 1015 de 2000, se encuentra sometido a una condición suspensiva consistente en la obtención del acto administrativo debidamente ejecutoriado, por medio del cual se sustraiga la zona de la reserva forestal.

Como se señaló previamente, la Reserva, prevista en el Acuerdo 30 de 1976 y recogida por la Resolución 076 de 1977, es inaplicable toda vez que sus requisitos de validez no fueron ni pueden ser cumplidos; entonces, siendo inaplicable la Reserva, resulta, por lo tanto, de imposible cumplimiento el requisito establecido en el artículo 23 del Decreto Distrital 1015 de 2000; pues nada resultaría más absurdo que sustraer un área de una Reserva que no ha producido efectos, de tal suerte que el régimen de transición establecido en el artículo 515 del Decreto 619 de 2000 es, a su vez, inaplicable.

La Resolución 463 de 2005, señala a los predios “Castilla la Vieja”, “Altos de Belgravia” y “Alpes de la Suiza”, como parte de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá; lo que imposibilita el desarrollo de los predios en los usos permitidos por el Decreto 1015 de 2000, afectando con ello los derechos adquiridos y el patrimonio económico de los titulares de los inmuebles.

6.2 Falsa motivación

Señaló que la Resolución 463 de 2005 tuvo como punto de partida la existencia de la Reserva forestal de los cerros orientales de Bogotá, prevista en el Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA y aprobada a través de la Resolución 76 de 1977, normas de carácter ambiental sujetas, para su validez, al cumplimiento de unos requisitos, entre los que se puede contar la necesidad de inscribir el acto en las oficinas de instrumentos públicos de Bogotá, Facatativá y Zipaquirá⁷, lo que implicaba que la vigencia del acto administrativo mediante el cual se declaró, desde 1976, la zona de reserva, estaba sujeto a la condición de registro, sin el cual la presunta afectación de la zona no producía efectos.

Indicó que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, dando respuesta a una petición (no indica cuál fue la respuesta) que se presentó el 13 de septiembre de 2004, al referirse al Acuerdo 30 de 1976 y a la Resolución 76 de 1977, aceptó que *“[E]ste es un requisito de validez del acto administrativo, sin el cual no puede cumplirse con la finalidad de las mismas, **cual es la afectación de la propiedad para limitar o impedir la obtención de licencias de urbanización, parcelación, de construcción o de funcionamiento, por razones de interés general, ejecución de una obra pública o protección ambiental**”*, motivo por el cual *“...la Resolución 076 de*

⁷ **“Artículo 10:** Tal como lo establecen los artículos 38 y 77 del Decreto - Ley número 133 de 1976, para su validez el presente Acuerdo requiere la aprobación y autorización del Gobierno Nacional mediante resolución ejecutiva y, deberá ser publicado en las cabeceras de los Municipios en cuya jurisdicción están ubicadas las áreas reservadas, en la forma prevista en el artículo 55 del Código de Régimen Político y Municipal, y en el Diario Oficial e inscrito en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.E., Facatativá y Zipaquirá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional”.

1977 es válida pero para que sea oponible a terceros se requiere del cumplimiento de los requisitos mencionados” (Destacado no es original del texto).

Insistió en que al haberse ordenado en el Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA que el registro se hiciera conforme a lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional, aplicables únicamente para bienes baldíos y no frente a predios de propiedad privada, se abrió la puerta para que se vulnerara el derecho al debido proceso y la Ley Agraria, porque se asumió que toda el área delimitada como reserva era un bien baldío, sin clarificar previamente los derechos de propiedad, error que se replicó en la Resolución 463 de 2005, la cual sí fue inscrita.

Anotó que la autoridad demandada debió tener en cuenta que el Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA como la Resolución Ejecutiva 76 de 1977, resultaban inaplicables para expedir la Resolución 463 de 2005, “...*por cuanto la Reserva Forestal que se pretendía redelimitar, conservar, rehabilitar y recuperar, no produjo los efectos establecidos en la misma*”, ante la ausencia de unos de los requisitos para su validez, lo que en últimas configura falsa motivación.

6.3. Pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución Ejecutiva 76 de 1977, expedida por el Presidente de la República, y del Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA

Transcribió el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, para significar que de conformidad con el numeral 3, los actos pierden fuerza ejecutoria “*Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.*”.

Hizo énfasis en que el Acuerdo 30 de 1976, aprobado mediante la Resolución Ejecutiva 76 de 1977, no se registró en las oficinas de instrumentos públicos de Bogotá, Facatativá y Zipaquirá, obligación que se

debió cumplir en el plazo máximo de 5 años que consagra el numeral 3 del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo.

Sin embargo, *“...28 años después de la promulgación de la citada Resolución, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial no ha cumplido con la obligación establecida allí, generando no solo la inexistencia de la Reserva Forestal de los Cerros Orientales por falta de uno de sus requisitos de validez, establecidos en la misma, sino que también la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo”*.

6.4. Falta de competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Refirió varios apartes del artículo 3 de la Resolución 463 de 2005, en los que se determinó la división interna de la reserva, para señalar que en los artículos 311 y 313 de la Constitución Política la función de ordenar el territorio es competencia de los municipios y distritos.

Para el caso específico, el numeral 5 del artículo 12 del Decreto 1421 de 1993 estableció que al Concejo de Bogotá le corresponde *“[A]doptar el Plan General de Ordenamiento Físico del territorio, el cual incluirá entre otras materias, la reglamentación de los usos del suelo...”*.

Resaltó que la facultad de reglamentación del uso del suelo se ejerció por el Distrito Capital cuando expidió, entre otros, el Plan de Ordenamiento Territorial a través del Decreto 190 de 2004, en concordancia con los artículos 5 de la Ley 99 de 1993 y 5, 7 y 8 de la Ley 388 de 1997, que establecieron un uso de suelo para el predio *“La Floresta”*.

Indicó que de acuerdo con lo anterior, si se revisan las funciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, contenidas en el artículo 2 del Decreto-Ley 216 de 2003, no está la de regular los usos del suelo en el orden distrital y municipal, pues tal competencia, de acuerdo con la constitución y la ley, reiteró, fue conferida a cada ente territorial; por esa circunstancia, la Resolución 463 de 2005, modificada por la Resolución 519

de 2005, está viciada de nulidad por haberse expedido con falta de competencia.

7. Defensa del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Revisados los escritos de contestación a las demandas acumuladas, se observa que los argumentos de defensa de la entidad demandada son los mismos; por lo tanto, se resumirán en un solo acápite.

El apoderado judicial de la entidad se opuso a las pretensiones de las demandas, para lo cual expuso los siguientes argumentos.

La existencia de vegetación en las montañas situadas alrededor de la Sabana de Bogotá motivó la expedición del Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA, con el fin de preservar la cantidad y calidad del agua de los habitantes de la ciudad.

Aceptó que el acto administrativo requería para su validez, entre otros requisitos, de la aprobación del Gobierno Nacional quien, para el efecto, expidió la Resolución Ejecutiva 76 de 31 de marzo de 1977, proferida por el Presidente de la República, que fue publicada en el Diario Oficial 34.777 de 3 de mayo de 1977.

Admitió que, en efecto, se ordenó hacer el registro del Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA en las oficinas de registro de Bogotá, Facatativá y Zipaquirá, de conformidad con los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional, porque la finalidad era establecer que el bien baldío objeto de la Reserva, se destinaría al servicio público nacional.

Resaltó que con ocasión de una acción de cumplimiento que se tramitó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 1 de marzo de 2001 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ordenó que se adelantaran todas las gestiones necesarias para lograr la inscripción de la Resolución 76 de 1977, expedida por el Presidente de la República, en las

oficinas de registro de instrumentos públicos de los municipios de Villapinzón, Chocontá, Sesquilé, Guatavita, Guasca, Gachanzipá, Nemocón, Sopó, Cogua, Zipaquirá, Cajicá, Chía, La Calera, Cota y Bogotá.

Adujo que, además de lo anterior, el 31 de diciembre de 2001 la entidad suscribió el Contrato Interadministrativo No. 21 con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, cuyo objeto fue el de generar, organizar y sistematizar la información básica y temática de la reserva forestal.

Expresó que, adicionalmente, para cumplir con el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (Decreto 619 del 2000), el Ministerio, en asocio de la CAR y el DAMA formuló el Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales, POMCO, en el cual se fijaron las medidas de composición, cesión y otras para los propietarios afectados.

Dijo que una vez el IGAC finalizó el estudio, se entregó la cartografía base de la delimitación de la reserva forestal, el levantamiento de la cobertura y del uso del suelo y la información catastral de los predios afectados.

Citó una sentencia del 30 de enero de 2004⁸ proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, en la cual se indicó que la falta de publicación del Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA, no afectaba la validez del acto sino su eficacia, más aún cuando el citado acto había sido aprobado por el Gobierno Nacional, único requisito que condicionaba su validez.

Consideró que a partir de la expedición de la Ley 165 de 1994, en concordancia con los numerales 18 y 19 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, la Ley 812 de 2003 y el Decreto Ley 216 de 2003, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial tenía la competencia para redelimitar, zonificar, reglamentar y armonizar el uso del suelo con finalidades de conservación.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Sentencia del 30 de enero de 2004. C.P.: Dra. Olga Inés Navarrete Barrero.

Agregó que previo a la expedición de la Resolución 463 de 2005, se elaboró un documento en el que se hizo advertir que los Cerros Orientales han sufrido procesos de cambio en los usos del suelo, no compatibles con la conservación de los bosques allí existentes; por lo que ante tal escenario se analizaron diferentes alternativas de ordenamiento con miras a realizar un manejo coherente con la situación real del territorio.

Puntualizó que con la Resolución 463 de 2005, expedida por la demandada, se redelimitó la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adoptó su zonificación, se reglamentaron los usos y se establecieron los parámetros para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá con miras a garantizar el derecho colectivo al goce de un ambiente sano y, por ende, se dio prevalencia al interés general sobre el particular.

Citó jurisprudencia que trata el tema de los derechos adquiridos en materia ambiental, para ilustrar que existe prevalencia del derecho colectivo al ambiente sano, frente a derechos de carácter particular y concreto, entre ellos, a la libre empresa y la iniciativa privada, para concluir que la propiedad privada no es un derecho absoluto.

Aludió a una sentencia del 30 de enero de 2004 (no indicó el número del radicado del proceso), proferida por el Consejo de Estado, con ponencia de la Consejera Gloria Inés Navarrete, para indicar que el Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA se expidió por el organismo competente, de forma regular, sin falsa motivación ni desviación de poder.

Con respecto al presunto desconocimiento de los artículos 5 del Decreto Ley 151 de 1998, 9 y 24 del Decreto 1052 de 1988, 5, parágrafo 3, 17, 14 y 28 del Decreto 1600 de 2005, sostuvo que la Resolución 463 de 2005 era un acto de carácter general y abstracto con efectos erga omnes, por lo cual no afectaba situaciones particulares y concretas, ni revocaba o modificaba licencias de urbanismo o de construcción otorgadas previamente por las autoridades competentes.

8. Análisis de la Sala

Una vez revisados los argumentos de la demanda, se observa que los cargos 6.1, 6.2 y 6.3, esto es, los que se sustentan en los vicios de la violación de normas de superior jerarquía, falsa motivación y pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución Ejecutiva 76 de 1977, expedida por el Presidente de la República, y del Acuerdo 30 de 1976, proferido por el INDERENA, tienen identidad temática, esto es, se refieren a la falta de registro e inscripción del Acuerdo 030 de 1976; entonces, por razones metodológicas, se analizarán en un solo acápite y, en otro, el cargo referido a la falta de competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para la expedición de las resoluciones 463 del 14 de abril de 2005 y 519 del 22 de abril de 2005, expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

8.1 Violación de normas de superior jerarquía; falsa motivación y pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución Ejecutiva 76 de 1977, expedida por el Presidente de la República, y del Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA.

Con el fin de resolver sobre los cargos formulados, se transcribirán, la Resolución Ejecutiva 76 de 1977, expedida por el Presidente de la República, y del Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA; así como los actos cuestionados en la demanda, a saber, las resoluciones 463 del 14 de abril de 2005 y 519 del 22 de abril de 2005, expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

“ACUERDO 0030 DE 1976

Por el cual se declaran y alindan unas áreas de reserva forestal y se delegan unas funciones.

LA JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DEL AMBIENTE -INDERENA-, en uso de facultades estatutarias, y en especial de las conferidas por el ordinal 3 del artículo 38 del Decreto 133 de 1976, y

CONSIDERANDO:

Que la vegetación de las montañas situadas alrededor de la Sabana de Bogotá debe ser protegida para conservar su efecto regulador de la cantidad y calidad de las aguas que son utilizadas por los habitantes de ella;

Que el paisaje constituido por dichas montañas merece protección por su contribución al bienestar físico y espiritual de los habitantes del Distrito Especial de Bogotá y Municipios aledaños;

Que de conformidad con el artículo 38, literal b) del Decreto - Ley 133 de 1976, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-, tiene entre sus funciones la de declarar, reservar y administrar las áreas que se consideren necesarias para la adecuada protección de los recursos naturales renovables;

Que el artículo 206 del Decreto - Ley 2811 de 1974 denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras y protectoras;

Que el Decreto 877 de 1976 establece que áreas se consideran como forestales protectoras, protectoras productoras y productoras;

Que los Estatutos del INDERENA, aprobados por el Decreto 842 de 1969, establecen que la Junta Directiva del Instituto podrá, con el voto favorable de su Presidente, delegar algunas de sus funciones en las Corporaciones Regionales de Desarrollo u otras entidades o establecimientos públicos (artículo 6); además el artículo 77 del Decreto - Ley número 133 de 1976 establece que tal delegación requiere autorización del Gobierno Nacional,

ACUERDA:

Artículo 1: *Declarar como Area de Reserva Forestal Protectora a la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá, ubicada en jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá, y comprendida por los siguientes linderos generales:*

"Por el Oriente: Partiendo del Boquerón de Chipaque en la intersección con la Carretera del Oriente; continúa en línea recta hasta el punto geodésico Cax 352, y siguiendo en dirección noreste por la divisoria de aguas hasta el Alto de las Mirlas; de allí por la Cuchilla hasta el Alto de la Horqueta; siguiendo la misma divisoria en dirección noreste, pasando por el Alto de la Cruz Verde, Alto del Buitre, el Cerro de Plazuelas y el Alto de los Tunjos. Siguiendo la misma divisoria al Sur de la Laguna de Vergón, en dirección Oriente, hasta el Morro de Matarredonda; de allí, siguiendo en dirección Norte, por la divisoria de aguas a través del Alto de la Bolsa, Alto del Rejo, Alto de la Cruz, hasta el Alto de Sarnoso. Desde este punto, en dirección Occidente, en línea recta hasta el nacimiento de la Quebrada Turín, y por ésta aguas abajo hasta la confluencia de la Quebrada Carrizal, siguiendo ésta aguas arriba hasta su nacimiento, de donde se sigue en línea recta, en dirección noreste, hasta el Alto de Piedra Ballena; siguiendo la divisoria hacia el Norte, hasta el punto geodésico "Piedras", y de allí por la misma divisoria hasta el nacimiento de la Quebrada El Chicó, luego a la cumbre del Cerro La Moya, y en línea recta hasta el sitio Los Patios (intersección con la carretera Bogotá - La Calera); luego sigue por la misma divisoria de aguas, en dirección Norte; hasta la Estación La Cuchilla, del cable aéreo de Cemento Samper, de allí se sigue al Norte hasta el Alto de Serrezuela, continuando a los Cerros de Cañada, Moreno, los Cerros de La Cumbre, y siguiendo hacia el Norte por la divisoria hasta el Alto de Pan de Azúcar en el punto geodésico "Pan".

Por el Norte: Partiendo del punto geodésico "Pan", tomando en dirección noreste, hacia la cima de la Lomita de Torca, hasta interceptar la Carretera Central del Norte (Alto de Torca).

Por el Occidente: Partiendo del punto Alto de Torca, en la Carretera Central del Norte, se continúa por esta vía hacia el Sur, hasta la calle 193, se sigue por la prolongación de esta calle en dirección Este hasta encontrar el perímetro sanitario en la cota 2.700 metros se continúa por esta cota en dirección general Sur hasta el límite Norte del Barrio El Paraíso (corresponde a los planos 223/4-1 y 223/4-2, regularizado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital), bordeando este Barrio por el Oriente; se continúa por la misma curva de nivel (2.700 metros) hasta encontrar el Paseo Bolívar (Carretera de Circunvalación); se sigue por dicho Paseo en dirección Este hasta encontrar la calle 9 Sur; por esta vía se continúa hasta la curva de nivel 2.750 metros; se sigue por esta cota, en dirección Sur, hasta la calle 15 Sur, por esta vía hacia el sureste, hasta encontrar la curva de nivel 2.850; se sigue por esta cota hasta encontrar la Quebrada Ramajal; por esta Quebrada, aguas arriba, hasta encontrar la curva de nivel 2.920 metros en el Barrio Los Alpes, se continúa por esta curva hasta encontrar el lindero Norte de la propiedad de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado en dicho Barrio; por este lindero hasta donde la curva de nivel 2.900 metros la corta; se sigue en línea recta hasta el punto de intersección de la curva de nivel 3.100 metros con la prolongación del lindero Sur de la mencionada propiedad (Tanque de Los Alpes); se continúa por dicha curva de nivel hacia el Sur hasta encontrar el divorcio de aguas del Boquerón de Chipaque, se sigue por esta divisoria de aguas, en dirección Oeste, hasta su intersección con la Carretera de Oriente, punto de partida".

Artículo 2: *Declarar como Area de Reserva Forestal Protectora - Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá, aguas arriba de la cota superior del Salto de Tequendama, con excepción de las tierras que están por debajo de la cota 2.650 y tengan una pendiente inferior al 100%, y de las definidas por el artículo 1 de este Acuerdo y por el perímetro urbano y sanitario de la ciudad de Bogotá.*

Artículo 3: *Además de los requisitos exigidos por las disposiciones vigentes del Gobierno Distrital y del Concejo de Bogotá, la construcción de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas o edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal alindadas en los artículos 1 y 2 de este Acuerdo requerirá licencia previa.*

La licencia sólo se otorgará cuando se haya comprobado que la ejecución de las obras y el ejercicio de las actividades no atentan contra la conservación de los recursos naturales renovables y no desfiguran los paisajes de dichas áreas.

El titular de la licencia deberá adoptar, a su costa, las medidas de protección adecuadas.

Artículo 4: *Si se llegare a demostrar técnicamente que se están produciendo acciones que alteren el ambiente de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 23 de 1973, en las áreas de que trata el presente Acuerdo, podrán imponerse multas sucesivas hasta de \$500.000.00 diarios, y según la gravedad de la acción, hasta que el infractor devuelva el área afectada a su condición inicial.*

También se podrán suspender las patentes de fabricación, clausurar temporalmente los establecimientos o factorías que estén alterando el ambiente, y cerrar los mismos cuando las sanciones anteriores no hayan surtido efectos.

Artículo 5: Sin perjuicio de las facultades que correspondan al Departamento Administrativo de Planeación Distrital y a la Secretaría de Obras Públicas del Distrito Especial de Bogotá, de conformidad con las disposiciones vigentes, delégase en la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, CAR; las funciones que les competen al INDERENA en la administración y manejo de las áreas de reserva forestal a que se refiere este Acuerdo. En ejercicio de las funciones delegadas, la CAR es competente para imponer las sanciones previstas en el artículo inmediatamente anterior, y recaudar el valor de las multas que se causaren.

Artículo 6: La CAR deberá informar semestralmente y por escrito al INDERENA sobre las actividades adelantadas en ejercicio de las funciones delegadas.

Artículo 7: La CAR tendrá los mismos poderes y facultades del INDERENA en relación con las funciones delegadas, y queda sometida a los mismos requisitos y formalidades prescritas para el INDERENA en los Decretos 842 de 1969, 133 de 1976 y en los reglamentos del Decreto - Ley 2811 de 1974.

Artículo 8: Los actos de la Corporación delegataria deberán ser adoptados por ésta de conformidad con las disposiciones legales y los estatutos que rigen su funcionamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 9: La delegación aquí conferida tiene un término de cinco (5) años, contados a partir de la vigencia del presente Acuerdo; no obstante el INDERENA podrá en cualquier tiempo asumir las funciones delegadas, para lo cual su Junta Directiva dictará el Acuerdo correspondiente.

Artículo 10: Tal como lo establecen los artículos 38 y 77 del Decreto - Ley número 133 de 1976, para su validez el presente Acuerdo requiere la aprobación y autorización del Gobierno Nacional mediante resolución ejecutiva y, deberá ser publicado en las cabeceras de los Municipios en cuya jurisdicción están ubicadas las áreas reservadas, en la forma prevista en el artículo 55 del Código de Régimen Político y Municipal, y en el Diario Oficial e inscrito en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.E., Facatativá y Zipaquirá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CUMPLASE.

Dado en Bogotá D.E., a los 30 días de septiembre de 1976”

“RESOLUCIÓN 076 DE 1977

(Marzo 31)

Por la cual se aprueba un Acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - INDERENA-

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de sus funciones legales, y en especial de las que le confieren los artículos 38 y 77 del Decreto - Ley número 133 de 1976,
y

CONSIDERANDO:

Que la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-, en ejercicio de las funciones otorgadas por el literal b), ordinal 3, del artículo 38 del Decreto - Ley 133 de

1976, mediante el Acuerdo número 0030 de fecha 30 de septiembre de 1976 declaró y alindó unas áreas de reserva forestal;

Que mediante el mismo Acuerdo número 0030 de 1976 y con fundamento en el artículo 6 de los Estatutos del INDERENA (aprobados por el Decreto 842 de 1969) y en el artículo 77 del Decreto - Ley 133 de 1976, dicho Instituto delegó en la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, CAR, las funciones que le competen al INDERENA en la administración y manejo de las áreas de reserva forestal de que trata el citado Acuerdo 0030;

Que por las razones expuestas en la parte motiva del Acuerdo sometido a consideración del Gobierno Nacional, es necesario aprobar la declaratoria y alindación de las áreas de reserva forestal allí establecidas y autorizar la mencionada delegación de funciones,

RESUELVE:

Artículo 1: Aprobar el Acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-, y autorizar la delegación de funciones allí contenida, disposiciones que son del siguiente tenor:

INSTITUTO NACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DEL AMBIENTE -INDERENA-.

ACUERDO No. 0030 DEL 30 DE SEPTIEMBRE DE 1976.

Por el cual se declaran y alindan unas áreas de reserva forestal y se delegan unas funciones.

LA JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DEL AMBIENTE -INDERENA-, en uso de facultades estatutarias, y en especial de las conferidas por el ordinal 3 del artículo 38 del Decreto 133 de 1976, y

CONSIDERANDO:

Que la vegetación de las montañas situadas alrededor de la Sabana de Bogotá debe ser protegida para conservar su efecto regulador de la cantidad y calidad de las aguas que son utilizadas por los habitantes de ella;

Que el paisaje constituido por dichas montañas merece protección por su contribución al bienestar físico y espiritual de los habitantes del Distrito Especial de Bogotá y Municipios aledaños;

Que de conformidad con el artículo 38, literal b) del Decreto - Ley 133 de 1976, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-, tiene entre sus funciones la de declarar, reservar y administrar las áreas que se consideren necesarias para la adecuada protección de los recursos naturales renovables;

Que el artículo 206 del Decreto - Ley 2811 de 1974 denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras y protectoras;

Que el Decreto 877 de 1976 establece que áreas se consideran como forestales protectoras, protectoras productoras y productoras;

Que los Estatutos del INDERENA, aprobados por el Decreto 842 de 1969, establecen que la Junta Directiva del Instituto podrá, con el voto favorable de su Presidente, delegar algunas de sus funciones en las Corporaciones Regionales de Desarrollo u otras entidades o establecimientos públicos

(artículo 6); además el artículo 77 del Decreto - Ley número 133 de 1976 establece que tal delegación requiere autorización del Gobierno Nacional,

ACUERDA:

Artículo 1: Declarar como Area de Reserva Forestal Protectora a la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá, ubicada en jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá, y comprendida por los siguientes linderos generales:

"Por el Oriente: Partiendo del Boquerón de Chipaque en la intersección con la Carretera del Oriente; continúa en línea recta hasta el punto geodésico Cax 352, y siguiendo en dirección noreste por la divisoria de aguas hasta el Alto de las Miras; de allí por la Cuchilla hasta el Alto de la Horqueta; siguiendo la misma divisoria en dirección noreste, pasando por el Alto de la Cruz Verde, Alto del Buitre, el Cerro de Plazuelas y el Alto de los Tunjos. Siguiendo la misma divisoria al Sur de la Laguna de Vergón, en dirección Oriente, hasta el Morro de Matarredonda; de allí, siguiendo en dirección Norte, por la divisoria de aguas a través del Alto de la Bolsa, Alto del Rejo, Alto de la Cruz, hasta el Alto de Sarnoso. Desde este punto, en dirección Occidente, en línea recta hasta el nacimiento de la Quebrada Turín, y por ésta aguas abajo hasta la confluencia de la Quebrada Carrizal, siguiendo ésta aguas arriba hasta su nacimiento, de donde se sigue en línea recta, en dirección noreste, hasta el Alto de Piedra Ballena; siguiendo la divisoria hacia el Norte, hasta el punto geodésico "Piedras", y de allí por la misma divisoria hasta el nacimiento de la Quebrada El Chicó, luego a la cumbre del Cerro La Moya, y en línea recta hasta el sitio Los Patios (intersección con la carretera Bogotá - La Calera); luego sigue por la misma divisoria de aguas, en dirección Norte; hasta la Estación La Cuchilla, del cable aéreo de Cemento Samper, de allí se sigue al Norte hasta el Alto de Serrezuela, continuando a los Cerros de Cañada, Moreno, los Cerros de La Cumbre, y siguiendo hacia el Norte por la divisoria hasta el Alto de Pan de Azúcar en el punto geodésico "Pan".

Por el Norte: Partiendo del punto geodésico "Pan", tomando en dirección noreste, hacia la cima de la Lomita de Torca, hasta interceptar la Carretera Central del Norte (Alto de Torca).

Por el Occidente: Partiendo del punto Alto de Torca, en la Carretera Central del Norte, se continúa por esta vía hacia el Sur, hasta la calle 193, se sigue por la prolongación de esta calle en dirección Este hasta encontrar el perímetro sanitario en la cota 2.700 metros se continúa por esta cota en dirección general Sur hasta el límite Norte del Barrio El Paraíso (corresponde a los planos 223/4-1 y 223/4-2, regularizado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital), bordeando este Barrio por el Oriente; se continúa por la misma curva de nivel (2.700 metros) hasta encontrar el Paseo Bolívar (Carretera de Circunvalación); se sigue por dicho Paseo en dirección Este hasta encontrar la calle 9 Sur; por esta vía se continúa hasta la curva de nivel 2.750 metros; se sigue por esta cota, en dirección Sur, hasta la calle 15 Sur, por esta vía hacia el sureste, hasta encontrar la curva de nivel 2.850; se sigue por esta cota hasta encontrar la Quebrada Ramajal; por esta Quebrada, aguas arriba, hasta encontrar la curva de nivel 2.920 metros en el Barrio Los Alpes, se continúa por esta curva hasta encontrar el lindero Norte de la propiedad de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado en dicho Barrio; por este lindero hasta donde la curva de nivel 2.900 metros la corta; se sigue en línea recta hasta el punto de intersección de la curva de nivel 3.100 metros con la prolongación del lindero Sur de la mencionada propiedad (Tanque de Los Alpes); se continúa por dicha curva de nivel hacia el Sur hasta encontrar el divorcio de aguas del Boquerón de Chipaque, se sigue por esta divisoria de aguas, en dirección Oeste, hasta su intersección con la Carretera de Oriente, punto de partida".

Artículo 2: Declarar como Area de Reserva Forestal Protectora - Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá, aguas arriba de la cota superior del Salto de

Tequendama, con excepción de las tierras que están por debajo de la cota 2.650 y tengan una pendiente inferior al 100%, y de las definidas por el artículo 1 de este Acuerdo y por el perímetro urbano y sanitario de la ciudad de Bogotá.

Artículo 3: *Además de los requisitos exigidos por las disposiciones vigentes del Gobierno Distrital y del Concejo de Bogotá, la construcción de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas o edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal alindadas en los artículos 1 y 2 de este Acuerdo requerirá licencia previa.*

La licencia sólo se otorgará cuando se haya comprobado que la ejecución de las obras y el ejercicio de las actividades no atentan contra la conservación de los recursos naturales renovables y no desfiguran los paisajes de dichas áreas.

El titular de la licencia deberá adoptar, a su costa, las medidas de protección adecuadas.

Artículo 4: *Si se llegare a demostrar técnicamente que se están produciendo acciones que alteren el ambiente de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 23 de 1973, en las áreas de que trata el presente Acuerdo, podrán imponerse multas sucesivas hasta de \$500.000.00 diarios, y según la gravedad de la acción, hasta que el infractor devuelva el área afectada a su condición inicial.*

También se podrán suspender las patentes de fabricación, clausurar temporalmente los establecimientos o factorías que estén alterando el ambiente, y cerrar los mismos cuando las sanciones anteriores no hayan surtido efectos.

Artículo 5: *Sin perjuicio de las facultades que correspondan al Departamento Administrativo de Planeación Distrital y a la Secretaría de Obras Públicas del Distrito Especial de Bogotá, de conformidad con las disposiciones vigentes, delégase en la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, CAR; las funciones que les competen al INDERENA en la administración y manejo de las áreas de reserva forestal a que se refiere este Acuerdo. En ejercicio de las funciones delegadas, la CAR es competente para imponer las sanciones previstas en el artículo inmediatamente anterior, y recaudar el valor de las multas que se causaren.*

Artículo 6: *La CAR deberá informar semestralmente y por escrito al INDERENA sobre las actividades adelantadas en ejercicio de las funciones delegadas.*

Artículo 7: *La CAR tendrá los mismos poderes y facultades del INDERENA en relación con las funciones delegadas, y queda sometida a los mismos requisitos y formalidades prescritas para el INDERENA en los Decretos 842 de 1969, 133 de 1976 y en los reglamentos del Decreto - Ley 2811 de 1974.*

Artículo 8: *Los actos de la Corporación delegataria deberán ser adoptados por ésta de conformidad con las disposiciones legales y los estatutos que rigen su funcionamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior.*

Artículo 9: *La delegación aquí conferida tiene un término de cinco (5) años, contados a partir de la vigencia del presente Acuerdo; no obstante el INDERENA podrá en cualquier tiempo asumir las funciones delegadas, para lo cual su Junta Directiva dictará el Acuerdo correspondiente.*

Artículo 10: *Tal como lo establecen los artículos 38 y 77 del Decreto - Ley número 133 de 1976, para su validez el presente Acuerdo requiere la aprobación y autorización del Gobierno Nacional mediante resolución ejecutiva y, deberá ser publicado en las cabeceras de los Municipios en cuya*

jurisdicción están ubicadas las áreas reservadas, en la forma prevista en el artículo 55 del Código de Régimen Político y Municipal, y en el Diario Oficial e inscrito en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.E., Facatativá y Zipaquirá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá D.E., a los 30 días de septiembre de 1976.

Artículo 2: *La presente Resolución rige a partir de su publicación en el Diario Oficial.”.*

“RESOLUCION 0463 DE 2005

(abril 14)

por medio de la cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá.

LA MINISTRA DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

en uso de sus facultades legales y en especial, las conferidas en los artículos 5º, numerales 18 y 19 y 6º de la Ley 99 de 1993 y en el artículo 2º del Decreto-ley 216 de 2003, y

CONSIDERANDO:

Que dentro de las 14.170 hectáreas que aproximadamente conforman los Cerros Orientales de Bogotá, D. C., existe cobertura vegetal que ameritó ser protegida para conservar el efecto regulador de la cantidad y la calidad de las aguas y por ello, el Instituto de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena, por medio del Acuerdo número 30 de septiembre 30 de 1976, las declaró y alinderó como Area de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, el cual fue aprobado por la Resolución número 076 de marzo 31 de 1977 del Ministerio de Agricultura;

Que en virtud del Acuerdo 30 de 1976, el Inderena delegó por un período de cinco años a la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, CAR, las funciones de administración y manejo de la Zona de Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá;

Que los Cerros Orientales de Bogotá son un territorio heterogéneo en formas de uso y ocupación, rico en valores ecológicos y paisajísticos, bajo condiciones biofísicas y socioeconómicas complejas, que poseen diversidad de especies de flora y fauna, que soportan la consolidación de distintos ecosistemas, como son páramos, subpáramos y bosques altoandinos;

Que la naturaleza de los suelos existente en los Cerros Orientales motivó al Inderena al establecimiento de la Reserva Forestal Protectora, la cual según el artículo 206 del Decreto-ley 2811 de 1974, las define como las áreas de propiedad pública o privada que se reservan para destinarlas exclusivamente a la conservación permanente con bosques naturales o artificiales, con la finalidad de proteger los mismos bosques u otros recursos naturales existentes en la zona;

Que en el Area de Reserva Forestal Protectora debe prevalecer el efecto protector del bosque y sólo se permitirá la obtención de productos secundarios del mismo;

Que con la Declaratoria del Area de Reserva Forestal Protectora se han logrado proteger ecosistemas con valores biológicos importantes para el patrimonio natural de Bogotá y la región. Su estructura ecológica ha podido configurar un encadenamiento vertical de páramo, subpáramo y distintas franjas de bosque alto andino, preservándose algunos remanentes de bosque altoandino (11.7 % del área total) y un extenso cordón de páramo (18.3% del área total);

Que asimismo se ha preservado un importante territorio que aporta servicios ambientales estratégicos para la ciudad, la Sabana de Bogotá y la región, entre los cuales se pueden destacar: su contribución como el principal regulador del acuífero de la Sabana de Bogotá asegurando su calidad, cantidad y disponibilidad; su contribución a la regulación del clima y la depuración del aire del oriente de la ciudad y en la protección de los suelos y la estabilización de las diferentes geoformas;

Que igualmente con la declaratoria de Area de Reserva Forestal Protectora, se ha preservado el principal referente paisajístico de la capital, por su calidad escénica, dominancia visual y por los valores intrínsecos (naturales) y los adquiridos (históricos y culturales), así como la oferta ambiental para la recreación y la educación;

Que sin embargo, los Cerros Orientales han sufrido en algunos sectores procesos de cambio de los usos del suelo, que no son compatibles con los permitidos en el artículo 206 del Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, para las zonas de reserva forestal protectora, ya que en la actualidad coexisten diferentes usos, de tipo urbanístico en su zona de borde, uso minero y agropecuario, con relevantes impactos y efectos ambientales sobre los ecosistemas y sobre los servicios ambientales que prestan a comunidades locales que se benefician de ella, por lo que se requiere contar con un instrumento de planificación, ordenamiento y manejo para restaurar, recuperar y armonizar las condiciones sociales, económicas y ambientales del área;

Que dichos efectos se ven representados sobre la transformación de ecosistemas en alrededor de 519 hectáreas (3.7% de la Reserva) por el desarrollo de asentamientos humanos de manera concentrada de todos los estratos, muchos de ellos en zonas de alto riesgo y sobre zonas de preservación ambiental. Igualmente se han generado efectos de degradación de ecosistemas por el desarrollo de minería de origen ilegal de manera dispersa (62 canteras al interior y 43 más cerca del borde urbano) con impactos en el paisaje y en la regulación hídrica, en alrededor de 120 hectáreas (0.85% de la Reserva), así como otras áreas más extensas afectadas por el desarrollo de ganadería y agricultura asociada a viviendas campesinas, campestres y fincas de recreo;

Que estos procesos de intervención sobre la reserva forestal evidencian graves efectos entre los cuales se puede mencionar: Alteración en las coberturas naturales y estructura de suelos en áreas de recarga de acuíferos, invasión de zonas de rondas, inestabilidad de terrenos en zonas del borde urbano de la ciudad de Bogotá, degradación de coberturas protectoras en importantes microcuencas abastecedoras de acueductos locales y deterioro de la calidad escénica del principal referente paisajístico de Bogotá;

Que la Ley 99 de 1993 en su artículo 61 declaró la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria es la agropecuaria y forestal;

Que en 1999, durante el proceso de concertación para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D. C., el Distrito de Bogotá y la CAR reconocieron la necesidad de que la zona denominada como Cerros Orientales contara con una norma unificada que tuviera como base las

situaciones reales tanto biofísicas como socioeconómicas y administrativas que existen en el área;

Que el Decreto 619 de 2000, por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D. C., declaró los Cerros Orientales como parte de su estructura ecológica principal para garantizar los procesos ecológicos del Distrito y de la región, así como una provisión segura, equitativa y diversa de los servicios ambientales a la población y en su artículo 389 estableció que: "Las actividades de las distintas entidades y los particulares dentro de los Cerros Orientales (Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, Resolución 076 de 1977 del Ministerio de Agricultura) se sujetarán a la zonificación y reglamentación del Plan de Manejo que elabore la Corporación Autónoma Regional (CAR) para esta área, en concertación con el Ministerio del Medio Ambiente y el Distrito Capital...";

Que para facilitar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 389 del Decreto 619 de 2000, se suscribió el Convenio de Cooperación número 12 de junio de 2001, entre el hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la CAR y el DAMA por delegación del Distrito Capital, con el objeto de formular estrategias de acción conjunta y proponer políticas para el manejo del área; adicionalmente en el marco de dicho convenio se creó una Comisión Conjunta, con fundamento en el artículo 33 de la Ley 99 de 1993, para viabilizar el objeto del mismo;

Que posteriormente, la CAR y el DAMA elaboraron diversos estudios biofísicos y socioeconómicos de la zona, con el fin de obtener un diagnóstico de la situación actual de uso y estado de conservación de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá en el marco de la formulación del Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales, Pomco;

Que el diagnóstico del Pomco, estableció que como área de conservación y según las condiciones ecológicas y socioeconómicas de cada una de sus zonas, los Cerros Orientales incluyen espacios dedicados exclusivamente a la preservación y la restauración de los ecosistemas y los usos públicos complementarios de dichas prioridades;

Que así mismo, determinó que al interior de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, existen usos que no son compatibles con la conservación de los bosques allí existentes, lo que obliga a las autoridades ambientales a analizar diferentes alternativas de ordenamiento con miras a realizar un manejo coherente con la situación real del territorio, es decir, de acuerdo con sus potencialidades, alteraciones, degradaciones y presiones de ocupación;

Que teniendo en cuenta lo anterior, es necesario combinar y complementar diferentes estrategias que involucren: el dominio del Estado sobre las áreas de mayor valor ecológico, la apropiación y el control social mediante el adecuado uso público en las áreas aptas para tal función, la concertación del uso sostenible y el aporte de los particulares a la conservación de acuerdo con la capacidad de carga de cada espacio, la apropiada reglamentación y el control por parte de las autoridades ambientales competentes y el aprovechamiento y refuerzo de las limitaciones físicas para la restricción de las formas de uso y ocupación incompatibles;

Que las entidades integrantes de la Comisión Conjunta, reconocieron la necesidad de contar con un marco normativo unificado, donde concurren las competencias y funciones de las entidades del orden nacional, regional y del Distrito Capital, constituyendo un modelo de ordenamiento coherente y consecuente con la situación ambiental y social de los Cerros Orientales, con claros propósitos en términos del mantenimiento de los valores de conservación, culturales, de biodiversidad, paisaje, protección edáfica, regulación hídrica y como elemento estructurante del sistema de áreas

protegidas del Distrito Capital definidas en su Plan de Ordenamiento Territorial;

Que por su parte el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con el apoyo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, generaron la cartografía base de la reserva a escala 1:10.000 conjuntamente con los estudios catastrales y de coberturas y uso del suelo de la reserva forestal protectora "Bosque Oriental de Bogotá", como parte de las acciones necesarias para cumplir el registro de la misma ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, según acción de cumplimiento definida a través de Sentencia del 1º de marzo de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca;

Que a través del artículo 117 del Decreto 469 de 2003, por medio del cual se adelantó la revisión del POT de Bogotá, se estableció que: "El perímetro urbano en los límites con las reservas forestales coincide con los límites establecidos para dichas reservas por la Resolución 076 de 1977 del Ministerio de Agricultura/Inderena. El Departamento Administrativo de Planeación Distrital podrá precisar este límite con base en las decisiones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, cuando expida los respectivos actos administrativos";

Que como resultado de lo anterior, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, teniendo como sustento las discusiones sostenidas al interior de la Comisión Conjunta, así como el análisis físico, funcional, normativo y fáctico de los asentamientos dispuestos a lo largo del costado occidental de la reserva, entrará a revisar en la presente Resolución las siguientes alternativas desde el punto de vista técnico y jurídico:

a) Redelimitar la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, adoptando la zonificación y reglamentación de usos correspondiente;

b) Establecer para las áreas excluidas de la Reserva, medidas generales de ordenamiento y manejo que sean compatibles con los objetivos del Área de Reserva Forestal Protectora y cuya competencia según la Ley 388 de 1997 corresponde al Distrito Capital;

c) Establecer las determinantes de ordenamiento y manejo para la consolidación del límite urbano en el costado occidental de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, de tal manera que se mitigue la presión de intervenciones en el área, las cuales deberán ser incorporadas por el Distrito Capital en el Plan de Ordenamiento Territorial y en su reglamentación de usos del suelo.

Consideraciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

A. Frente a la competencia

La Ley 165 de 1994, por la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica" en su artículo 8º, define como obligaciones del Estado, entre otras las siguientes:

- Formular directrices para el establecimiento y ordenación de áreas protegidas o áreas donde se adopten medidas especiales para conservar la diversidad biológica.*
- Promover la protección de ecosistemas y hábitat naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales.*
- Promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en áreas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas.*

- *Procurar el establecimiento de condiciones necesarias para armonizar las utilidades actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes, y*
- *Reglamentar u ordenar los procesos y categorías de actividades pertinentes, cuando se haya determinado un efecto adverso importante para la diversidad biológica.*

Según lo consagrado en el artículo 5º numerales 18 y 19 de la Ley 99 de 1993, le corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, reservar, alinear y sustraer las reservas forestales nacionales y reglamentar su uso y funcionamiento, además 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. Función que ratificó el Decreto-ley 216 de 2003, al consagrar en el numeral 10 del artículo 6º, como competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial declarar, delimitar, alinear y sustraer áreas de manejo especial, áreas de reserva nacional forestal y demás áreas protegidas;

Que según el numeral 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, las determinantes ambientales relacionadas con la conservación del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, constituyen normas de superior jerarquía y deberán tenerse en cuenta no sólo en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, sino también en la revisión de sus diferentes componentes, al tenor de lo consagrado en el artículo 28 de la citada ley;

Que la Ley 812 de 2003, por la cual se estableció el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, "Hacia un Estado Comunitario" en los objetivos de conservación y uso sostenible de bienes y servicios ambientales, definió la necesidad de emprender acciones orientadas al ordenamiento y realineación de las reservas forestales nacionales;

Que por otra parte el mismo artículo 2º del Decreto-ley 216 de 2003, estableció como funciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial las siguientes: "2. Determinar los mecanismos e instrumentos para orientar los procesos de ordenamiento territorial del orden nacional, regional y local. 3. Velar porque en los procesos de ordenamiento territorial se apliquen los criterios de sostenibilidad e incorporen las áreas de manejo especial, reservas forestales y demás áreas protegidas";

Que en consecuencia, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, es competente para redelimitar el Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá declarada mediante la Resolución 076 de 1977, adoptar la zonificación interna de la misma, con miras a orientar su uso y funcionamiento. Asimismo es competente para establecer determinantes para el ordenamiento y manejo del territorio que orienten al Distrito Capital, en la reglamentación de los usos del suelo de las zonas excluidas de la reserva forestal, dejándole al mismo, la obligación de impedir la intervención urbanística en predios de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

B. Frente a los criterios técnicos

Que la actuación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial frente al manejo de los Cerros Orientales de Bogotá, debe estar orientada entre otros, por los siguientes principios de la gestión ambiental consagrados en el artículo 1º numerales 4 y 8 de la Ley 99 de 1993, "4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de aguas y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial", y "8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido";

Que es función del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, priorizar y asegurar la preservación y restauración de los ecosistemas

altoandinos y los paisajes naturales contenidos en las zonas de los Cerros Orientales que presentan algunas áreas con relictos de ecosistemas naturales inalterados, así como remanentes de ecosistemas alterados de especial singularidad y susceptibles de restauración, con una alta significación biótica para el patrimonio natural de Bogotá, D. C. y la región;

Que las Areas de Reserva Forestal Protectora, conforme al Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, son zonas de propiedad pública o privada que se reservan para destinarlas exclusivamente a la conservación permanente con bosques naturales o artificiales, con la finalidad de proteger los mismos bosques u otros recursos naturales existentes en la zona y en las que debe prevalecer el efecto protector del bosque, permitiéndose sólo la obtención de productos secundarios del mismo;

Que para cumplir con los objetivos en ella determinados, la ley prevé la posibilidad de zonificar e implementar diferentes medidas de manejo al interior de sus límites, atendiendo a las condiciones y características propias de sus áreas;

Que al interior de la Reserva Forestal Protectora declarada en 1977, aún existen zonas donde la cobertura vegetal se encuentra en buen estado de conservación, que aportan a la protección de otros recursos naturales, favoreciendo la recuperación o la rehabilitación de los bosques, por lo que deben continuar siendo protegidas bajo una categoría estricta como la de Reserva Forestal Protectora, lo que hace necesario un realinderamiento de la Reserva Forestal actual y la adopción de una zonificación y reglamentación de usos al interior de la misma, acorde con los objetivos de conservación y protección;

Que también existen áreas que no cumplen con las características antes descritas y por lo tanto deberán ser excluidas de la reserva, sometiendo su uso a determinantes de ordenamiento y manejo compatibles con los objetivos de conservación;

Que por lo tanto, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con la presente resolución busca que el ordenamiento y manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá se oriente a consolidar una estructura ambiental en el territorio que sustente en el mediano y largo plazo el conjunto de valores ecológicos y socioeconómicos que representan para la ciudad de Bogotá, los municipios aledaños y la región, de manera consecuente con su situación real en términos de su oferta ambiental, potencialidades, alteraciones, degradaciones y presiones de ocupación, basado en las siguientes estrategias:

- Armonizar y consolidar la estructura funcional de la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, como elemento determinante del ordenamiento ambiental y territorial de manera coherente y consecuente con su situación jurídica, ambiental y social, con el fin de mantener en el mediano y largo plazo, sus valores de conservación, en términos de biodiversidad, de calidad escénica, protección edáfica, regulación hídrica, así como de oferta ambiental para la recreación pasiva y la educación ambiental.*
- Normalizar espacios urbanos y suburbanos en conflicto con la reserva forestal protectora, promoviendo la consolidación de franjas de borde para contener a futuro su expansión sobre la misma y armonizar sus estructuras en función del manejo de la reserva forestal protectora y del mejoramiento de la calidad de vida de quienes la habitan.*
- Definir una zonificación que permita regular espacios con procesos de degradación de ecosistemas por el desarrollo de ganadería y agricultura asociada a viviendas campesinas, campestres y fincas de recreo, así como de infraestructura social en función de la rehabilitación y restauración de ecosistemas al interior de la reserva forestal protectora.*

Las estrategias mencionadas se desarrollarán mediante las siguientes acciones puntuales:

1. Redelimitación del área protegida Bosque Oriental de Bogotá, con la finalidad de:

a) Mantener una estructura ecológica funcional que reconozca y potencie la integralidad y conectividad de los ecosistemas que hacen parte de la reserva forestal, y al mismo tiempo configure un ordenamiento armónico y normalizado de los bordes urbanos de la ciudad de Bogotá que limitan con el área protegida;

b) Consolidar el área protegida como elemento fundamental de la estructura ecológica, ambiental, funcional y espacial de la ciudad de Bogotá y su relación con los municipios aledaños, fijando determinantes ambientales y de ordenamiento;

c) Establecer una franja de adecuación entre la reserva forestal protectora y el perímetro urbano de la ciudad de Bogotá, que actúe como espacio de consolidación de la estructura urbana y como zona de amortiguación y de contención definitiva de los procesos de urbanización de los Cerros Orientales;

d) Evitar nuevos procesos de urbanización ilegal en áreas libres que son objeto de fuerte presión urbanística, mediante la promoción de un desarrollo legal bajo los diferentes instrumentos de planeamiento que favorezcan y garanticen la armonía de los usos del suelo con la reserva forestal;

e) Establecer un realinderamiento geográfico de la reserva forestal siguiendo en lo posible límites arcifinios a través de vías, ríos, divisorias de aguas, quebradas y/o drenajes, de tal manera que facilite a las autoridades ambientales y distritales la adecuada gestión administrativa, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, tanto en el área protegida como en los bordes urbanos que colindan con ella.

Dicho alinderamiento se establece sobre cartografía oficial del IGAC a escala 1:10.000 producida en el año 2003. De manera particular, el límite occidental de la reserva se describe utilizando en lo posible corredores viales y curvas de nivel, acompañados con algunos referentes sobre ejes de ríos, quebradas y escorrentías, establecidos en la misma cartografía, buscando la aplicación de los criterios anteriormente mencionados;

f) Armonizar el límite occidental de la reserva forestal con el perímetro urbano en este sector de manera consecuente con lo establecido en el artículo 117 del Decreto 469 de 2003 (Revisión POT de Bogotá);

g) Sobre los espacios urbanos que resulten de la armonización de los bordes urbanos con la Reserva Forestal, establecer determinantes que orienten y garanticen el equilibrio entre la estructura y dinámica urbana y los propósitos y objetivos del ordenamiento y manejo de la Reserva Forestal;

h) Armonizar sus límites con las condiciones reales de los asentamientos urbanos dispuestos en su borde y que están funcionalmente articulados con la ciudad y con aquellos localizados a lo largo del corredor de La Calera.

2. Zonificación interna de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, mediante el desarrollo de las siguientes acciones generales:

a) Estabilizar y en muchos casos reversar los procesos de deterioro que han dado lugar al desmejoramiento ambiental de la reserva, reconociendo las situaciones particulares en términos de sus potencialidades, restricciones, alteraciones, degradaciones y presiones de ocupación;

b) *Establecer determinantes ambientales a su interior que orienten las situaciones particulares que vienen ejerciendo presión sobre la estructura ecológica de la reserva forestal, con el fin de:*

- **Conservar** aquellos remanentes de vegetación natural del páramo, subpáramo y bosque altoandino, así como áreas que estando en procesos de degradación, cumplen una función esencial para el mantenimiento de la estructura ecológica funcional de la reserva forestal.

- **Rehabilitar** ecológicamente aquellas áreas que estando con pastos enmalezados y/o actividades agropecuarias, presentan un gran potencial para la restauración ecológica. De manera general estas zonas pueden ser sometidas a procesos de restauración asistida hasta el punto que puedan regenerarse naturalmente.

Igualmente, rehabilitar ecológicamente aquellas áreas que estando con plantaciones forestales, presentan un gran potencial para la restauración ecológica. De manera general estas zonas serán sometidas a procesos de restauración asistida, procurando el reemplazamiento paulatino de la vegetación plantada por la regeneración natural.

- **Recuperar** ambientalmente aquellas áreas con intervención antrópica por la construcción de viviendas rurales, infraestructura de servicios y equipamientos con el fin de conservar el efecto protector de la reserva forestal, garantizando la funcionalidad de dichos desarrollos bajo claros parámetros y determinantes ambientales que no pongan en riesgo la función protectora de la reserva forestal.

Igualmente, serán objeto de recuperación ambiental aquellas áreas degradadas por actividades mineras y procesos erosivos severos que deben ser sometidas a tratamientos de readecuación geomorfológica y reconstrucción paisajística para integrarlas como zonas de protección con vegetación arbórea y arbustiva.

Asimismo recuperar ambientalmente, aquellos espacios ocupados de manera irregular en zonas ambientalmente sensibles que exigen la reubicación de la infraestructura existente y la recuperación ambiental a través de la reconstrucción paisajística como zonas de protección con vegetación arbórea y arbustiva.

3. Formulación, adopción e implementación de un Plan de Manejo de la Reserva Forestal por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, entidad competente para la administración de las Reservas Forestales Nacionales, con la finalidad de:

a) *Establecer, adoptar e implementar de manera coherente y consecuente con lo definido en los puntos 1 y 2, los programas y acciones para la implementación del modelo de ordenamiento y el desarrollo de medidas que contengan actividades, actores y metas necesarias para cumplir con las determinaciones del Plan de Manejo en cuanto hace referencia a la conservación, rehabilitación ecológica, recuperación paisajística y recuperación ambiental;*

b) *Establecer y ejecutar acciones de administración eficiente con los recursos técnicos, administrativos, de planeación y financieros para el manejo y administración de la reserva. Para tal efecto, la Autoridad Ambiental podrá utilizar los mecanismos e incentivos establecidos en la normatividad vigente;*

Que en conclusión y con base en lo establecido en el artículo 389 del Decreto 619 de 2000 por medio del cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y las disposiciones contenidas en el Decreto 469 de 2003, por medio del cual se realizó la revisión del Plan mencionado, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, procede en el ámbito de sus competencias, a formular las medidas de ordenamiento y

manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, realizando la redelimitación del Area de Reserva, adoptando su zonificación interna y estableciendo unas determinantes de ordenamiento y manejo que deberán ser incorporadas en los instrumentos de planificación de la CAR y del Distrito Capital;

Que siendo el Ministerio competente y en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1º. *Aclarado por el art. 2, Resolución del Min. Ambiente 0519 de 2005. Redelimitar el Area de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, declarada mediante el artículo 2º de la Resolución número 076 de 1977, ubicada en jurisdicción del Distrito Capital, con el fin de armonizar los elementos de orden ambiental y territorial para su adecuado manejo y administración, la cual quedará comprendida dentro de los siguientes límites indicados sobre la cartografía a escala 1:10.000 del IGAC, Plano número 1 que se incorpora a la presente resolución y descritos de la siguiente manera (...)*

“RESOLUCION 0519 DE 2005

(abril 22)

por medio de la cual se aclara el artículo primero de la Resolución número 463 del 14 de abril de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

La Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

en uso de sus facultades legales y en especial las conferidas en los artículo 5º numerales 18 y 19 y 6º de la Ley 99 de 1993 y en el artículo 2º del Decreto-ley 216 de 2003, y

CONSIDERANDO:

Que mediante la Resolución 0463 del 14 de abril de 2005, se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá;

Que el artículo primero de la Resolución número 0463 de 2005, establece: "Redilimitar el Area de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, declarada mediante el artículo 2º de la Resolución número 076 de 1977, ubicada en jurisdicción del Distrito Capital, con el fin de armonizar los elementos de orden ambiental y territorial para su adecuado manejo y administración, la cual quedará comprendida dentro de los siguientes límites indicados sobre la cartografía a escala a 1: 10.000 del IGAG, Plano Número 1 que se incorpora a la presente resolución y descritos de la siguiente manera:¿";

Que el artículo primero de la Resolución número 076 de 1977 expedida por el Ministerio de Agricultura aprueba el Acuerdo 30 de 1976 de la Junta Directiva del Instituto de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena, el cual en su artículo primero Declara como Area de Reserva Forestal Protectora a la Zona denominada Bosque Oriental de Bogotá;

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1º. *Aclarar que la redelimitación del Area de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá a que hace referencia la Resolución 0463 del 14 de abril de 2005, fue declarada mediante el artículo primero del Acuerdo 30 de 1976 de la Junta Directiva del Inderena y aprobada mediante*

el artículo primero de la Resolución 076 de 1977 proferida por el Ministerio de Agricultura.

Artículo 2º. *Aclarar el artículo primero de la Resolución número 0463 del 14 de abril de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual quedará así:*

"Redelimitar el Area de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá declarada mediante el artículo 1º del Acuerdo 30 de 1976 de la Junta Directiva del Inderena y aprobado en el artículo 1º de la Resolución 076 de 1977, ubicada en jurisdicción del Distrito Capital, con el fin de armonizar los elementos de orden ambiental y territorial para su adecuado manejo y administración, la cual quedará comprendida dentro de los siguientes límites indicados sobre la cartografía a escala 1:10.000 del IGAG, Plano número 1 que se incorpora a la presente resolución y descritos de la siguiente manera:¿".

Artículo 3º. *La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el **Diario Oficial** y aclara en lo pertinente el artículo primero de la Resolución 0463 del 14 de abril de 2005 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.*

Artículo 4º. *Las demás disposiciones contenidas en la Resolución 0463 del 14 de abril de 2005 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, continúan vigentes en su integridad.*

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 22 de abril de 2005"

Sobre los derechos adquiridos, de manera previa, con respecto a los los predios objeto de las demandas

La parte actora señala que el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, mediante el Acuerdo 30 de 1976, creó la Reserva Forestal Protectora "*Bosque Oriental de Bogotá*".

Una vez revisado el expediente para el caso del predio denominado "*La Floresta*", se observa que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá informó que este se encontraba "*en una zona suburbana de preservación, ubicada en la zona de manejo No. 1 (cota 2700-2800)-Usos principales Forestal recreativo pasivo*" (Fl. 171 c.5).

Por su parte, para los predios denominados "*Altos de Belgravia*", "*Castilla la Vieja*" y "*Alpes de Suiza*", revisada la Escritura Pública No. 2171 del 24 de

diciembre de 1990, se aprecia que los mismos son producto de la segregación de un inmueble de mayor extensión conocido como la “Suiza A”, el cual se encontraba ubicado en la zona de reserva forestal, desde 1976 (Fls. 123 a 142 c.1).

En la demanda, el apoderado de las actoras afirmó que con la expedición de la Resolución 463 de 2005, se vulneraron derechos adquiridos por estas, mediante el Decreto 1015 del 22 de noviembre de 2000, el cual señaló:

“Que las personas: Ángela Gómez Koop identificada con C.C. Número 41.409.033 de Bogotá, propietarios del predio denominado la Suiza-A con matrículas inmobiliarias No. 50N- 20070540, 50N-70539, 50N-20070543, 50N20070542 y 50N-20070544, adquiridos mediante escritura pública No. 2171 del 24/12/90 de la notaria 17 de Bogotá (...) solicitaron mediante radicación número 1.1000-22415 del 2 de noviembre de 1999 la incorporación de estos predios como nueva área urbana (...)

Que la zona del predio descrito en el considerando anterior, localizada al oriente del perímetro urbano, se encuentra dentro del área de Reserva Forestal Protectora declarada por el Ministerio de Agricultura.

Que mediante la Resolución 76 de 1977 el Ministerio de Agricultura declaró como área de Reserva Forestal Protectora la zona denominada bosque oriental de Bogotá.

Artículo 1. ASIGNACION DE TRATAMIENTO Y REGLAMETACION DEL PROCESO DE DESARROLLO: *Asignar el tratamiento Especial de Preservacion del Sistema Orográfico e incorporar la parte suburbana del predio denominado “La Suiza A”(…) ubicado en la zona de reglamentación número 10 del Acuerdo 31 de 1996.”.*

Precisado lo anterior, se advierte que las demandantes pretendieron, a través de la petición, que la Alcaldía Mayor de Bogotá, aprobara la incorporación de los predios, como un área nueva urbana, para que se les asignara un tratamiento especial de conservación, toda vez que hacían parte de la Reserva Forestal Protectora-Bosque Oriental de Bogotá, como el mismo Decreto lo señala, en virtud de la Resolución 76 de 1977, incorporación que se logró, en efecto, mediante el Decreto 1015 de 2000.

Sin embargo, tales derechos adquiridos como los denomina el apoderado de la parte demandante, no se encuentran vigentes, pues como se señaló en el acápite de hechos probados, mediante sentencia del 30 de octubre de 2008, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A,

con ponencia del Magistrado William Giraldo Giraldo, dentro del medio de control de simple nulidad, radicado con el número 250002324000200300947, declaró la nulidad del Decreto 1015 de 2000, por considerar lo siguiente.

“Al expedir el acto acusado que incorporó y cambio el uso del suelo a unos predios ubicados en zonas suburbanas de reserva forestal protectora, el alcalde, rebosando el marco de su competencia incurrió en la correspondiente causal de nulidad de los actos estatuida en el artículo 84 del C.C.A., lo que impone que el acto demandado sea eliminado de la vida jurídica, dando prosperidad al cargo que se estudió.”.

La decisión anterior fue confirmada por el Consejo de Estado, Sección Primera, Consejera ponente María Claudia Rojas Lasso, mediante decisión del 11 de octubre de 2013, según la cual el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. tenía vedado otorgar a esos predios un uso diferente de los suelos, pues para ello, y solamente por razones de utilidad pública o interés social, requería de un pronunciamiento previo y favorable del Ministerio del Medio Ambiente (para la época), sobre su sustracción del área de Reserva Forestal fijada en la Resolución 76 de 1977, expedida por el Presidente de la República.

Así las cosas, no hay duda que con respecto al predio denominado “*La Floresta*”, desde antes de que se profiriera la Resolución 463 de abril de 2005, hacía parte de la Reserva Forestal determinada desde 1976 a través del Acuerdo 030 de 1976; de otra parte, con respecto a los predios “*Alpes de Suiza*”, “*Castilla la Vieja*” y “*Altos de Belgravia*”, segregados de “*La Suiza A*”, se observa que estos integran la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá, condición adquirida, al igual que el predio señalado previamente, desde el Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA, sin que para el caso sea aplicable la determinación tomada en el Decreto 1015 de 2000, pues como se señaló previamente dicha norma fue declarada nula y, por lo tanto, no tiene efectos jurídicos sobre los últimos tres predios señalados.

En conclusión, la Sala desestimaré el argumento del apoderado de la parte actora en cuanto señaló que los demandantes, habían adquirido derechos sobre el suelo (urbanizable) de sus predios, que habían sido vulnerados con la expedición de la Resolución 463 de 2005, pues como se señaló en el

párrafo anterior, desde 1976 tales predios hacen parte de la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá.

Sobre los requisitos de validez del Acuerdo 030 de 1976, expedido por el INDERENA

El apoderado de los demandantes, considera que los actos demandados, adolecen de falsa motivación toda vez que la Resolución 463 de 2005 tuvo como punto de partida la existencia de la Reserva forestal de los Cerros Orientales de Bogotá, prevista en el Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA y aprobada a través de la Resolución Ejecutiva 76 de 1977, expedida por el Presidente de la República, normas de carácter ambiental sujetas, **para su validez**, al cumplimiento de unos requisitos, entre ellos, la inscripción del acto en las oficinas de registro de instrumentos públicos de Bogotá, Facatativá y Zipaquirá, sin el cual la presunta afectación de la zona no producía efectos.

En consecuencia, considera la parte actora que el Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA perdió fuerza ejecutoria porque transcurridos cinco (5) años desde de su expedición (numeral 3 del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo), la administración no procedió al registro correspondiente.

Para resolver, se considera lo siguiente.

El artículo 10 del Acuerdo 030 de 1976, expedido por el INDERENA, dispone:

“Artículo 10: Tal como lo establecen los artículos 38 y 77 del Decreto - Ley número 133 de 1976, para su validez el presente Acuerdo requiere la aprobación y autorización del Gobierno Nacional mediante resolución ejecutiva y, deberá ser publicado en las cabeceras de los Municipios en cuya jurisdicción están ubicadas las áreas reservadas, en la forma prevista en el artículo 55 del Código de Régimen Político y Municipal, y en el Diario Oficial e inscrito en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.E., Facatativá y Zipaquirá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional.” (Destacado de la Sala)

De acuerdo a la norma transcrita, era requisito de validez del mencionado Acuerdo, su aprobación y autorización por parte del Gobierno Nacional y su

publicación en las cabeceras de los municipios, así como su inscripción en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.C., Facatativá y Zipaquirá.

El primero de los requisitos se cumplió mediante la expedición de la Resolución Ejecutiva 076 de 1977 (transcrita anteriormente), expedida por el Presidente de la República, la cual se publicó en el Diario Oficial No. 34777 del 3 de mayo de 1977.

Con respecto al segundo requisito, esto es, la publicidad del Acuerdo 30 de 1976, proferido por el INDERENA, se trae a colación lo señalado por el Consejo de Estado, Sección Primera, Consejera ponente Olga Inés Navarrete Barrero, en sentencia del 30 de enero de 2004, dentro del medio de control de nulidad.

“En el caso del Acuerdo 30 de 1976 cuya nulidad se solicita, no se presenta ninguno de los presupuestos de la norma anterior puesto que las normas en que debía fundarse eran las correctas, fue expedido por el organismo competente en forma regular, sin que pudiera atribuirse falsa motivación o desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió.

La falta de publicación en las cabeceras de los municipios o de registro en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, que debía realizar el INDERENA no tiene que ver con la validez del acto, sino con su eficacia. Este requisito fue cumplido años después en virtud de un fallo proferido por el Tribunal de Cundinamarca de fecha 1 de marzo de 2001, dentro de un proceso de acción de cumplimiento.

(...). Al quedar demostrado que el Acuerdo demandado fue debida y oportunamente aprobado por el Gobierno Nacional, único requisito que condicionaba su validez, es procedente desestimar las pretensiones de la demanda.”.

De lo anterior se desprende que el Acuerdo 30 de 1976, expedido por el INDERENA, sí fue publicado dando ejecución a una sentencia de acción de cumplimiento, tal y como lo señaló el apoderado de la parte demandada en su contestación de la demanda y, por lo tanto, es un acto que produjo efectos y que fue conocido, pues como consecuencia de ello, se solicitó su estudio de legalidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la

providencia previamente relacionada, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

En relación con la vigencia de los actos administrativos, la Corte Constitucional en Sentencia C-957 de 1999 M. P. Tafur Galvis, señaló:

" (...) En relación con la vigencia de los actos administrativos, considera que la decisión administrativa contenida en el acto de carácter general o particular es válida desde el momento en que se expide (desde que ha sido firmado, aún sin haber sido publicado o notificado, según el caso); sin embargo, su fuerza vinculante comienza desde que se ha producido la publicación o notificación del acto; por lo tanto, la publicación no constituye un requisito de validez del acto administrativo; se trata simplemente de una condición para que pueda ser oponible a los particulares, es decir, de obligatoriedad. En este evento, se está ante un problema de eficacia de la norma, no de validez; es un aspecto extrínseco del acto y posterior al mismo."

De acuerdo con lo anterior, el cargo de falsa motivación no prospera, toda vez que contrario a lo afirmado por el apoderado de la parte demandante, el Acuerdo 30 de 1976, proferido por el INDERENA, norma que motivó la expedición de la Resolución 463 de 14 de abril de 2005, cumplió con el correspondiente requisito de validez.

De otro lado, en cuanto hace a la pérdida de fuerza ejecutoria del Acuerdo 030 de 1976, expedida por el INDERENA, y de la Resolución 076 de 1977, proferida por el Presidente de la República, el artículo 66 del C.C.A. dispuso.

ARTICULO 66. PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA. <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> <Apartes subrayados condicionalmente EXEQUIBLES> Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:

(...)

3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.

(...)

Aduce el apoderado de la parte demandante, que al momento de presentar la demanda, habían transcurrido 28 años sin que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cumpliera con la obligación allí establecida,

generando no solo la inexistencia de la Reserva Forestal de los Cerros Orientales por falta de uno de sus requisitos de validez, establecido en la misma, sino también la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo respectivo.

La Sala precisa sobre el particular, en primer orden, que de acuerdo con lo expuesto en precedencia, como la publicación del Acuerdo 030 de 1976 no es un requisito de validez, no afecta en absoluto la existencia de la Reserva Forestal de los Cerros Orientales.

Ahora bien, frente al tiempo que transcurrió entre la firmeza del Acuerdo 030 de 1976 y su publicación, esto es, año 2001, la Sala debe precisar, como se señaló en párrafos anteriores, que tal situación corresponde a un tema de eficacia del acto administrativo; y, en tal sentido, dicho aspecto no determina la legalidad o no del acto.

En otras palabras, la validez de un acto administrativo no está condicionada por su eficacia, esto es, con la producción de sus efectos (eficacia jurídica); sino que la legalidad está vinculada al momento de su nacimiento a la vida jurídica.

En este sentido, el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del 28 de junio de 1996, sobre el decaimiento de los Actos Administrativos, precisó: *“Por tanto, cuando, por el paso de tiempo, el acto demandado perdió su eficacia en la vida jurídica por alguna de las causas que originan la pérdida de fuerza ejecutoria (CCA, art.66), salvo las relativas a declaración judicial, significa que el acto dejó de producir efectos hacia el futuro, más ese tipo de pérdida de eficacia que se genera hacia el futuro, de una parte, no toca el acto hacia el pasado ni, de otra, determina su legalidad para la época del nacimiento.”*

Así las cosas, para el caso bajo estudio, se observa que la publicación en las cabeceras de los municipios o la falta de registro en las oficinas de registro de instrumentos públicos del Acuerdo 030 de 1976, expedido por el INDERENA, vino a efectuarse 25 años después, en ejecución de una sentencia de acción de cumplimiento del año 2001, dictada por este Tribunal.

Sin embargo, tal circunstancia solo generó consecuencias en cuanto a los efectos jurídicos producidos del Acuerdo 030 de 1976, mas no puede concluirse que por el retraso en su publicación, el mismo deje de gozar de validez y que, como consecuencia de ello, deba disponerse la inaplicación o declararse la nulidad (falsa motivación) de las resoluciones 463 del 14 de abril de 2005 y 519 del 22 de abril de 2005.

En conclusión y por las consideraciones efectuadas a lo largo de este acápite, los cargos denominados violación de normas de superior jerarquía, falsa motivación y pérdida de fuerza de ejecutoria, no tienen vocación de prosperidad.

8.2. Falta de competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Señala el apoderado de la parte demandante que si se revisan las funciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, contenidas en el artículo 2 del Decreto-Ley 216 de 2003, no está la de regular los usos del suelo en el orden distrital y municipal, pues tal competencia, de acuerdo a la Constitución y a la ley, fue conferida a cada entidad territorial; por dicha circunstancia, la Resolución 463 de 14 de abril de 2005, modificada con la Resolución 519 de 22 de abril de 2005, está viciada de nulidad por haberse expedido con falta de competencia.

Para resolver sobre este aspecto, la Sala precisa lo siguiente.

El objeto de las resoluciones demandadas fue el de ***"Redilimitar el Area de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, declarada mediante el artículo***

2º de la Resolución número 076 de 1977, ubicada en jurisdicción del Distrito Capital, con el fin de armonizar los elementos de orden ambiental y territorial para su adecuado manejo y administración (...)”

En tal sentido, los actos demandados no tienen una relación directa con el uso del suelo en el Distrito Capital, como lo expone el apoderado de la parte demandante; pues si bien este tiene razón en cuanto a la invocación de la normativa que regula dicha materia, esto es, el artículo 313 de la Constitución y el Decreto Distrital 190 de 2004, compilación de normas del POT; lo cierto es que las mismas no son aplicables para desvirtuar la competencia que tiene el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en cuanto hace a la redelimitación de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

En efecto, el artículo 5, numeral 28, de la Ley 99 de 1993, dispone.

“Artículo 5º. - Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente.

(...)

18. Reservar, alinear y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Naturales y las reservas forestales nacionales y reglamentar su uso y funcionamiento.

(...).”

Por su parte, el artículo 61, inciso 1, de la Ley 99 de 1993 declaró la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal, y condicionó la potestad reglamentaria del Distrito Capital con respecto a los usos del suelo a lo dispuesto en las normas que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente.

“ARTÍCULO 61. Declárase la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal.

El Ministerio del Medio Ambiente determinará las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, con base en esta determinación, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), otorgará o negará las correspondientes licencias ambientales.

*<Inciso CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> **Los municipios y el Distrito Capital, expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente.**” (Destacado por la Sala).*

Cabe señalar que la norma destacada se declaró exequible en forma condicionada mediante la sentencia C-534 de 1996 de la Corte Constitucional, en el sentido de que las disposiciones que expide el Ministerio de Medio Ambiente son aquellas que se derivan de las competencias específicas y expresas que surgen de la Ley y de su decreto reglamentario y que tienen el sentido de velar por su estricto cumplimiento.

En tal sentido, se observa que tratándose de la protección ambiental de la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos hay una restricción a la competencia de las autoridades distritales en materia de uso del suelo, pues estas deben expedirse teniendo en cuenta las normas que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente, en este caso las resoluciones cuestionadas en este proceso por medio de las cuales se redelimitó la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

Precisamente, y en virtud de tal protección de los recursos en zonas de reserva, es que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, tiene legalmente asignada la competencia para alinderar las zonas de protección, tal y como lo hizo con la expedición de Resolución 463 de 14 de abril de 2005, modificada con la Resolución 519 de 22 de abril de 2005.

En conclusión, tampoco prospera el cargo de falta de competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para expedir los actos cuya inaplicación y nulidad se solicitan en el presente proceso.

Decisión

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- NIÉGASE la prosperidad de la objeción por error grave propuesta por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con respecto al dictamen pericial rendido por el perito Álvaro Hernán Perdomo Corredor.

SEGUNDO.- NIÉGASE la prosperidad de la excepción propuesta por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de la falta de integración del litisconsorte necesario, conforme a las consideraciones expuestas.

TERCERO.- NIÉGANSE las pretensiones de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho interpuestas por los señores Jorge Alberto Uribe Bernate y Heike Munchmeyer Shaller, de una parte; y, por la otra, Diana Gómez Koop, Ángela Gómez Koop y Milena Gómez Koop; expedientes radicados bajo los números 2005-00890 y 2005-00885, respectivamente.

CUARTO.- Por Secretaría, efectúese la liquidación de los gastos del proceso y devuélvanse los remanentes si a ello hay lugar.

QUINTO.- En firme esta providencia archívese el expediente y devuélvanse los anexos sin necesidad de desglose.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en sesión realizada en la fecha.



LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

AUSENTE CON EXCUSA MEDICA

CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada



FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado