



CONSEJO DE ESTADO
LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

Consejero Ponente: GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto oportunamente por la parte actora contra la sentencia de 25 de mayo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", por medio de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

1ª demanda

Las pretensiones de la demanda

1. En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, en adelante CCA, los señores Javier Orlando D'Achiardi Narváez, Melba Azucena Rincón Morales De D'Achiardi, Jairo Antonio Rincón Morales, Flor Angélica Uribe de Rincón, Angélica María Rincón Uribe, Guillermo Rincón Morales, Doris Castillo Calderón, Rafael Rincón Morales, Beatriz Eugenia Orejuela de Rincón, Sociedad PQR y C Ltda., Arias Serna Saravia S.A., Monteladera Ltda., Arias Calero Ltda., Camilo Otero Maldonado, Catalina Estrada Mesa y Jairo Ricardo Rincón Uribe, por conducto de un mismo apoderado judicial instauraron demanda¹ y escrito de corrección de la demanda² con el fin de cuestionar la legalidad de la Resolución 463 de 14 de abril de 2005³ y la Resolución 519 de 22 de abril de 2005⁴. En apoyo de lo anterior elevaron como pretensiones las siguientes:

¹ Folios 1 a 138 del Cuaderno 1.

² Folios 151 a 155 del Cuaderno 1.

³ "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".

⁴ "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".

"PRETENSIONES DECLARATIVAS

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.

PRIMERA PRETENSIÓN SUBSIDIARIA DE LA PRETENSIÓN PRIMERA PRINCIPAL:

PRINCIPAL no prospere, subsidiariamente solicito que:

Se declare la nulidad de la totalidad de 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"*.

PRETENSIÓN SEGUNDA PRINCIPAL: Que se declare la que (sic) la Resolución No. 0519 del 22 de Abril de 2005 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, por medio de la cual se aclaró el Artículo 1 de la Resolución 0463 del 14 de Abril de 2005 expedida por el mismo 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 caso de que la PRETENSIÓN SEGUNDA PRINCIPAL no prospere, subsidiariamente solicito que:

Se declare la nulidad de la totalidad de la Resolución No. 0519 del 22 de Abril de 2005 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, por medio de la cual se aclaró el Artículo 1 de la Resolución 0463 del 14 de Abril de 2005 expedida por el mismo Ministerio.

PRETENSIONES DE CONDENA DE LA (sic) PRETENSIONES PRINCIPALES DECLARATIVAS

PRETENSIÓN TERCERA PRINCIPAL: Como consecuencia de la declaratoria señalada en las pretensiones primera y segunda principal se condene a la demandada a la REPARACION DE LOS DAÑOS que se le han ocasionado en sus derechos subjetivos a mis representadas, permitiendo expresamente el desarrollo urbanístico denominado Magallanes Alto en las condiciones señaladas por el Decreto Distrital No. 1019 del 22 de Noviembre de 2000 del Alcalde Mayor del Distrito Capital de Bogotá y la Licencia de Urbanismo contenida en la Resolución CU5 - 0354 del 8 de Noviembre de 2002 de la Curaduría Urbana No. 5 de Bogotá D.C., para cuyos efectos la vigencia de las licencias 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.

**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 representadas, causados por la resoluciones demandadas, a través del pago de una indemnización de perjuicios por daño emergente y lucro cesante por la imposibilidad del ejercicio para mis representadas de los derechos consagrados en el Decreto Distrital No. 1019 del 22 de Noviembre de 2000 del Alcalde Mayor del Distrito Capital de Bogotá y la Licencia de Urbanismo contenida en la Resolución CU5 - 0354 del 8 de Noviembre de 2002 de la Curaduría Urbana No. 5 de Bogotá D.C., desde el día 15 de Abril de 2005 y los demás actos administrativos que hubiese podido obtener en el ejercicio de sus derechos legítimos como licencia de ejecución de obras de urbanismo de la II Etapa, licencias de construcción de las unidades de vivienda permitidas por las normas urbanísticas ya citadas aplicables al desarrollo Magallanes Alto.

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. 1019 del 22 de Noviembre de 2000 del Alcalde Mayor del Distrito Capital de Bogotá y la Licencia de Urbanismo contenida en la Resolución CU5 - 0354 del 8 de Noviembre de 2002 de la Curaduría Urbana No. 5 de Bogotá D.C., y los demás actos administrativos que hubiese podido obtener en el ejercicio de sus derechos legítimos como licencia de ejecución de obras de urbanismo de la II Etapa, licencias de construcción de las unidades de vivienda permitidas por las normas urbanísticas ya citadas aplicables al desarrollo Magallanes Alto; entre el día 15 de Abril de 2005 y la fecha de ejecutoria de la sentencia con que culmine la presente acción contencioso administrativa.

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.

PRETENSIÓN SEXTA PRINCIPAL: Se condene a la entidad demandada a las costas y agencias en derecho.

**PRETENSIONES DE CONDENA DE LA (SIC) PRETENSIONES SUBSIDIARIAS
DECLARATIVAS**

**PRETENSIÓN DE CONDENA DE LA PRIMERA Y SEGUNDA
SUBSIDIARIA DE LA PRIMERA Y SEGUNDAS
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 denominado Magallanes Alto en las condiciones señaladas por el Decreto

Distrital No. 1019 del 22 de Noviembre de 2000 del Alcalde Mayor del Distrito Capital de Bogotá y la Licencia de Urbanismo contenida en la Resolución CU5 - 0354 del 8 de Noviembre de 2002 de la Curaduría Urbana No. 5 de Bogotá D.C., para cuyos efectos la vigencia de las licencias 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.

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 representadas de los derechos consagrados en el Decreto Distrital No. 1019 del 22 de Noviembre de 2000 del Alcalde Mayor del Distrito Capital de Bogotá y la Licencia de Urbanismo contenida en la Resolución CU5 - 0354 del 8 de Noviembre de 2002 de la Curaduría Urbana No. 5 de Bogotá D.C., y los demás actos administrativos que hubiese podido obtener en el ejercicio de sus derechos legítimos como licencia de ejecución de obras de urbanismo de la II Etapa, licencias de construcción de las unidades de vivienda permitidas por las normas urbanísticas ya citadas aplicables al desarrollo Magallanes Alto; entre el día 15 de Abril de 2005 y la fecha de ejecutoria de la sentencia con que culmine la presente acción contencioso administrativa.

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 de que SE LE REPAREN LOS DAÑOS que se le han ocasionado en sus derechos subjetivos por razón de la expedición de las Resoluciones 463 de 14 de abril de 2005 y por la Resolución 519 de 22 de abril de 2005, aclaratoria de la Resoluciones 463, estas dos últimas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial⁵. (Negrilla y mayúsculas son originales del texto)

1.12s hechos

Hechos generales

2. Como fundamentos fácticos de la demanda, el apoderado de los actores hizo referencia a los antecedentes normativos que precedieron la expedición de la Resolución 463 de 2005, así:
3. Explicó que a través del Decreto – Ley 2811 de 1974, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 23 de 1973, expidió el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de

⁵ Las pretensiones que se transcriben en este aparte corresponden a las incorporadas como tal en el escrito de corrección a la demanda visible a folios 151 a 155 del Cuaderno Principal 1.

Protección al Medio Ambiente. El artículo 4 *ibidem* estableció el reconocimiento de los derechos adquiridos por los particulares y en su artículo 47 previó el régimen de las reservas de los recursos naturales.

4. Narró que la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, mediante el Acuerdo 30 de 1976 declaró el área de reserva forestal la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá.

5. Expresó que en el artículo 10 *idem*, la autoridad ambiental fijó los requisitos que se debían cumplir para la validez del Acuerdo 30 de 1976, 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 55⁶ 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., Facativá y Zipaquirá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional". (Negrilla y subrayado original del demandante).

6. Estimó que la citada orden de inscripción se soportó en unas normas consagradas en el Código Fiscal Nacional, que solo permiten realizar inscripciones en las oficinas de registro cuando se trata de la afectación de bienes baldíos que se destinen a un servicio o uso público, característica de la que carecía el inmueble de los demandantes por pertenecer o ser propiedad de particulares.

7. Señaló que el artículo 97 del Código Fiscal Nacional, como acto previo, estableció la necesidad de efectuar el levantamiento del plano correspondiente del bien inmueble, hecho que jamás sucedió respecto de la Resolución Ejecutiva 076 de 1977, pues no existe plano en la publicación del Diario Oficial ni en los archivos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

8. Sostuvo que por tratarse de un bien privado, ubicado en inmediaciones de los linderos que se establecieron en el Acuerdo 30 de 1976, el registro se debía hacer 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"*.

⁶ "ARTÍCULO 55. En cada municipio se publicarán por bando las leyes, a medida que llegaren a conocimiento del alcalde, bien porque estén en el periódico oficial o porque se le comuniquen oficialmente. Este acto se anotará en su registro especial, y cada anotación se firmará por el alcalde y su secretario.

La omisión de esta formalidad hace responsables a los que incurran en ella, pero no obsta para la vigencia y observancia de la ley".

9. Destacó que tanto es así, 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 fue inscrito en la oficina de instrumentos públicos de Bogotá, el cual constituía requisito indispensable para su validez. Por estos motivos, la declaratoria de la reserva forestal de los cerros orientales no produjo efectos particulares.

10. Describió que ante la falta de cartografía oficial relacionada del IGAC o de alguna georreferenciación oficial que señalara con claridad la ubicación de la reserva forestal no era posible identificar los predios afectados por la declaratoria de la zona de reserva forestal. Por ello, el Acuerdo 30 de 1976 y la Resolución Ejecutiva 076 de 1977 eran inaplicables.

11. Adujo que a través del Acuerdo 7 de 1979, se definió el Plan General de Desarrollo Integrado y se adoptaron las políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá.

12. Mencionó que mediante el Acuerdo 6 de 1990 se estableció un parámetro urbano flexible para el Distrito Capital en donde se permitía la incorporación de suelo urbano de áreas subrurales o rurales, permitiendo así el desarrollo de usos urbanos en los mismos.

13. Posteriormente, el día 29 de mayo de 1992, el Alcalde mayor de Bogotá expidió el Decreto 320 de 1992 *"Por el cual se adopta el plan de ordenamiento físico del Borde Oriental, suroriental, suroccidental y las zonas de Preservación del Cerro de Suba Norte y Sur, del Cerro de la Conejera, los Sistemas Orográfico e Hídrico de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C.; se establecen las normas para la preservación, protección y adecuado uso de las áreas que conforman los sistemas y se dictan otras disposiciones"*.

14. Reseñó que con fundamento en las atribuciones conferidas en las normas citadas anteriormente, los alcaldes mayores de la ciudad de Bogotá, en vigencia del Acuerdo 6 de 1990, expidieron *"[...] para varios predios rurales o suburbanos Decretos de Incorporación al suelo urbano, actos administrativos resultantes del proceso de concertación señalado en las normas vigentes y con los cuales se les asignó a dichos predios tratamientos urbanísticos y normas especiales con base en las cuales los titulares del dominio pueden obtener las respectivas licencias de urbanismo y/o construcción ante las autoridades competentes"*.

15. Dijo que entre los años 2001 al 2003, entidades como la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el Departamento Administrativo del Medio Ambiente, DAMA y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con el apoyo del Departamento Administrativo de Planeación Distrital DAPD, trabajaron conjuntamente en la recolección de información para la formulación del Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales de Bogotá, POMCO y, como

resultado de ello, el 29 de noviembre de 2009 fue presentado el Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales.

16. Preciso que a través de la Resolución 463 de 2005, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial redelimitó la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá, adoptó su zonificación y reglamentación de los usos y estableció las determinantes para el ordenamiento y manejo de los cerros orientales de Bogotá D.C., sobre la base de la Resolución 076 de 1977 y el Acuerdo 30 de 1976. Se trata de un acto administrativo complementario cuya motivación es falsa puesto que la Resolución 076 de 1977 y el Acuerdo 30 de 1976 resultan inaplicables.

17. Observó que la Resolución 463 de 2005 desconoce los derechos adquiridos por virtud de las licencias ambientales de urbanismo otorgadas con anterioridad a su expedición, transgrediendo lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Política, el Decreto – Ley 2811 de 1974 y los Decretos 1052 de 1998 y 1600 de 2005. Posteriormente, a través de la Resolución 519 de 22 de abril de 2005, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial aclaró el artículo 1° de la Resolución 463 de 2005.

18. Mencionó que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a través del Decreto 1600 de 2005 estableció que los proyectos urbanísticos y la reglamentación de las urbanizaciones aprobadas mantendrían su vigencia aun cuando se modifiquen las normas sobre las cuales se aprobaron (artículo 41 *ibidem*).

Hechos específicos respecto del desarrollo de Magallanes Alto

19. Reseñó que el predio Magallanes Alto ubicado en la Localidad de Usaquén de la ciudad de Bogotá es el resultado de un englobe del predio Magallanes Alto Original con dos predios denominados Lote 1 y el Lote 2 de la Agrupación Monteloma, realizado mediante escritura pública 1839 de 10 de junio de 1994 de la Notaría 32 de Bogotá, al cual le fue asignado el folio de matrícula inmobiliaria 50N-20187711 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.C., con un área total de "[...] *trescientos setenta y tres mil trescientos ochenta y seis metros cuadrados con cincuenta y cuatro decímetros (373.386.54 Mts²)*".

20. Narró que mediante escritura pública 3964 de 1994 de la Notaría 32 de Bogotá D.C., se realizó el desenglobe del predio Magallanes Alto, acto registrado en el folio de matrícula inmobiliaria 50N-20187711 del cual surgieron tres lotes: a) el lote "A", al cual le fue asignado el folio de matrícula Inmobiliaria 50N-20203040; b) el lote "B" al cual le fue asignado el folio de matrícula inmobiliaria 50N-20203041 y; c) el Lote restante el cual conservó el Folio de Matrícula Inmobiliaria original 50N-20187711.

21. Preciso que en el predio denominado Lote B fueron construidas cinco casas cada una identificada con su número de matrícula inmobiliaria.
22. Explicó que mediante escritura pública 3341 del 5 de octubre de 1995 otorgada en la Notaría 32 de Bogotá D.C., la sociedad Montearroyo Ltda. transfirió el derecho de dominio a título de compraventa en común y proindiviso del predio denominado Magallanes Alto identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 50N - 20187711, a las siguientes sociedades: a la sociedad Arias Calero Ltda., a la sociedad Arias Serna y Saravia Ltda., a la sociedad P.Q.R. y C. Ltda., y a la sociedad Altos de Miravalles S.A.
23. Posteriormente, los señores Javier Orlando D'Achiardi Narváez y Melba Azucena Rincón Morales de D'Achiardi adquirieron el predio denominado Lote Z, ubicado en el Lote B, mediante escritura pública 4153 del 6 de diciembre de 1995.
24. Mediante escritura pública 4229 del 12 de diciembre de 1995, los señores Rafael Rincón Morales y Beatriz Orejuela de Rincón adquirieron el predio denominado Lote No. 1, ubicado en el Lote B.
25. Así mismo, los señores Guillermo Rincón Morales y Doris Castillo Calderón adquirieron el predio denominado Lote No. 2, ubicado en el Lote B, por medio de la escritura pública 4305 del 14 de diciembre de 1995.
26. Mediante Escritura Pública 4420 del 19 de diciembre de 1995, los señores Jairo Antonio Rincón Morales, Flor Angélica Uribe de Rincón, Jairo Ricardo Rincón Uribe y Angélica María Rincón Uribe adquirieron el predio restante del Lote B.
27. Igualmente, los señores Camilo Otero Maldonado Maldonado y Catalina Estrada Mesa adquirieron el predio denominado Lote No. 4, ubicado en el Lote B, por medio de la escritura pública 2444 del 22 de julio de 1996 y mediante la escritura pública 2632 del 5 de agosto de 1996, la Sociedad Altos de Miravalles S.A., transfirió su derecho de cuota correspondiente al veinticinco por ciento (25%) del total del predio Magallanes Alto, a la Sociedad Sierraverde Ltda.
28. Posteriormente, por conducto de apoderada, los propietarios de los Lotes 1, 2, Y, Z y el predio restante del Lote B, del Lote A y del predio Magallanes Alto solicitaron la incorporación del predio mencionado como nueva Área Urbana del Distrito Capital, en virtud de lo establecido en los capítulos VII y VIII del Título III del Acuerdo 6 de 1990.
29. Sostuvo que el 15 de junio de 2001 y en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1019 de 2000, los propietarios de los Lotes 1, 2, Y, Z y el predio restante del Lote B, del Lote A y del predio Magallanes Alto por conducto de apoderado judicial presentaron solicitud ante el Ministerio de Ambiente para el inicio del trámite

de sustracción del área de reserva forestal correspondiente al predio Magallanes Alto.

30. Mencionó que en virtud de lo establecido por la Ley 388 de 1997 y en cumplimiento del procedimiento previsto en el Decreto 1052 de 1998 y en el Decreto Distrital 1019 de 2000, el Curador Urbano 5 de Bogotá D.C., previa solicitud de los propietarios del predio, expidió la Resolución CU5 -0354 de 8 de noviembre de 2002, por medio de la cual aprobó el proyecto urbanístico denominado "*Magallanes Alto*", se concedió la licencia, se determinó el plazo para la ejecución de obras de urbanismo y se fijaron las obligaciones del urbanizador responsable.

31. Tal y como consta en la licencia de urbanismo mencionada en el numeral anterior, y de acuerdo con el Decreto 1019 de 2000 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., los propietarios de los Lotes 1, 2, Y, Z y el predio restante del Lote B, el Lote A y el predio Magallanes Alto, cedieron gratuitamente al Distrito un área total de 185.895.25 Mts², correspondientes al 51.489% del área bruta total del predio Magallanes Alto.

32. Narró que los propietarios del predio Magallanes Alto, por conducto de apoderada judicial solicitaron la prórroga de la licencia de urbanismo contenida en la Resolución CU5-0354 de 8 de noviembre de 2002 ante la Curaduría Urbana 5.

33. Indicó que mediante la Resolución RES 05-5-0010 del 7 de febrero de 2005, la Curaduría Urbana 5 de Bogotá D.C. negó la solicitud de prórroga de la licencia de urbanismo CU5 - 0354 del 8 de noviembre de 2002, argumentando que no se había acreditado la sustracción del área de reserva forestal, condición sujeta al desarrollo de los usos urbanos y, además de ello, esgrimió que la solicitud no cumplía con las exigencias establecidas para que las obras sean iniciadas.

34. Explicó que la condición prevista en el Decreto 1019 de 2000 era de imposible cumplimiento porque no se puede sustraer el predio de un área de reserva inexistente. Ello, 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.

35. Dijo que, en contra de esa decisión, los propietarios del predio Magallanes Alto interpusieron recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación.

36. Posteriormente, explicó que mediante la Resolución 463 del 14 de abril de 2005, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial redelimitó la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, adoptó su zonificación y reglamentación de usos y estableció las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá D.C. Dicho acto administrativo impidió el ejercicio de los derechos adquiridos de los propietarios de los cerros orientales de Bogotá.

37. Agregó que como resultado de la errada interpretación de la Resolución 453 de 18 de julio de 2005, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, negó el recurso de apelación interpuesto contra la RES 05 - 5 - 0010 del 7 de febrero de 2005 de la Curaduría Urbana 5 de Bogotá D.C., por las mismas razones esgrimidas por la Curaduría 5, es decir, "[...] *la no sustracción de la zona correspondiente a la Reserva Forestal*".

38. Finalmente, aclaró que el 13 de agosto de 2005, se radicó una solicitud de conciliación extrajudicial que se celebró el día 26 de septiembre de 2005, que fue declarada fallida por falta de ánimo conciliatorio entre las partes.

I.1.3. concepto de la violación

39. Las normas invocadas como infringidas son: los artículos 58 de la Constitución Política; los artículos 4, 46, 67 y 206 del Decreto -Ley 2811 de 1974⁷; el artículo 5 del Decreto-Ley 151 de 1998⁸; los artículos 9 y 24 del Decreto 1052 de 1998⁹ y; los artículos 14, 28 y 41 del Decreto 1600 de 2005¹⁰, concepto de violación que se resume en el siguiente sentido:

Violación directa de normas de superior jerarquía

40. Subrayaron que el principal efecto jurídico que generaron las resoluciones demandadas consistió en la imposibilidad total de desarrollar urbanísticamente los predios que contaban con los correspondientes actos administrativos expedidos con anterioridad antes de la entrada en vigencia de la Resolución 463 de 2005, vulnerando los derechos adquiridos reconocidos en el artículo 58 de la Constitución Política, el artículo 28 de la Ley 153 de 1887, cuya importancia ha sido reivindicada por la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional en su jurisprudencia. Enfatizó en lo dicho en sentencia C- 147 de 1997.

41. Consideraron que los derechos adquiridos surgieron por mandato del Decreto – Ley 2811 de 1974 – Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente-, concretamente, sus artículos 4° y 47.

42. Explicaron que, según las referidas normas, aunque es cierto que se permite la declaración de reserva de zonas para proteger y conservar los recursos naturales, se deben respetar los derechos adquiridos por los propietarios de los predios.

43. Estimaron vulnerados el artículo 67 del Código de Recursos Naturales, en concordancia con el artículo 5° de la Ley 99 de 1993, toda vez que el Ministerio de

⁷ "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente."

⁸ "Por el cual se dictan reglas relativas a los mecanismos que hacen viable la compensación en tratamiento de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo".

⁹ "Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a licencias de construcción y urbanismo, al ejercicio de la curaduría urbana, y las sanciones urbanísticas".

¹⁰ "Por el cual se reglamentan las disposiciones sobre licencias urbanísticas, reconocimiento de edificaciones y legalización de asentamientos humanos".

Vivienda y Desarrollo Territorial declaró y alinderó las reservas naturales sin cumplir con los requisitos de registro previstos en el Código de Recursos Naturales Renovables.

44. Puntualizaron que el Alcalde Mayor de Bogotá expidió varios decretos de asignación de tratamientos para predios ubicados en el Distrito Capital, previo proceso de concertación con los propietarios de los predios en cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo 6 de 1990, a través de los cuales incorporó los predios objeto de concertación como suelo urbano. Por ser normas de orden público y de obligatorio cumplimiento para los particulares y los funcionarios del Estado, las licencias de urbanización y construcción y el desarrollo urbanístico de los predios están sujetas a los decretos en mención y no a las disposiciones posteriores expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, so pena de desconocer derechos adquiridos.

45. El artículo 517 del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital adoptado por el Decreto 619 de 2000 entró en vigencia desde el momento de su publicación, derogando las disposiciones contrarias, entre ellas el Acuerdo 6 de 1990 (artículo 517 *ibidem*). Ahora, el referido instrumento previó un régimen de transición dejando vigentes las normas referentes a usos y tratamientos del Acuerdo 6 de 1990, hasta tanto no se expidiera la delimitación y reglamentación de las áreas de actividad y tratamientos.

46. Acotaron que según el numeral 4° del artículo 515 del Decreto 619 de 2000, los predios ubicados en sectores reglamentados mediante Decretos de Asignación de Tratamientos cuya acta de concertación hubiese sido suscrita con anterioridad a la expedición del Decreto 619 de 2000, y que no hubiesen tenido licencia, tenían un término de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia del respectivo decreto para solicitar las respectivas licencias de urbanización, y en caso contrario el desarrollo de los predios debía realizarse bajo las normas del Decreto 619 de 2000.

47. Estimaron que, según lo anterior, era claro que el Plan de Ordenamiento Territorial adoptado mediante el Decreto 619 de 2000, y su revisión -Decreto 469 de 2003-, reconocieron la existencia de derechos adquiridos, y la vigencia de Decretos de Asignación de Tratamientos expedidos antes y después a la entrada en vigencia del POT.

48. Añadieron que el requisito previsto en el Decreto 1019 de 2000 consistente en la sustracción de la zona de reserva forestal era de imposible cumplimiento.

49. Luego de mencionar cuál era el alcance del "*principio de la confianza legítima*", según la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sentencias T-617 de 1995, C-478 de 1998, C-355 de 2003 y C-131 de 2004, aseveraron que era esperable de la administración que adoptara las medidas de transición dirigidas a

lograr el respeto de los derechos adquiridos por parte de los titulares de los inmuebles. También reprochó que no se fijó un marco para que las Curadurías Urbanas puedan emitir las licencias de construcción solicitadas por los propietarios de esa zona.

50. Resaltaron que la CAR y el Departamento Administrativo del Medio Ambiente - DAMA, con la participación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, desplegaron una acción conjunta para la recolección y generación de la información necesaria para la formulación del Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales de Bogotá – POMCA.

51. Acotaron que en virtud del acta de concertación suscrita el día 29 de diciembre de 2003, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se obligó a expedir *"[...] un acto administrativo en el cual se define el reordenamiento de la reserva forestal protectora "Bosque Oriental de Bogotá" y su reglamentación de los usos generales del suelo, junto con las determinantes ambientales para las diferentes zonas de manejo [...]"*.

52. A pesar de lo anterior, aseguraron que la cartera ministerial demandada expidió unilateralmente la Resolución 463 del 14 de abril de 2005, ignorando la concertación ciudadana y desconociendo los principios de confianza debida, participación, legalidad y los artículos 14 y 28 del CCA.

La falsa motivación

53. Adujeron que la Resolución 463 de 14 de abril de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial señala, como punto de partida, la existencia de la reserva forestal de los Cerros Orientales declarada mediante el Acuerdo 30 de 1976 y la Resolución Ejecutiva 76 del 30 de marzo de 1977.

54. Indicaron que la Resolución Ejecutiva 76 de 1997, en su artículo 10 estableció la obligación de registrar la afectación de la zona de reserva forestal en los folios de matrícula correspondiente. Acotaron que la Resolución Ejecutiva 076 de 1977 nunca se registró en los folios de matrículas inmobiliarias y por eso los predios objeto de las licencias no podían considerarse reserva forestal.

55. Consideraron que la falta de inscripción en dichos folios de matrícula inclusive fue reconocida por la entidad demandada en respuesta a una petición radicada el 13 de septiembre de 2004 y por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia del 1 de marzo de 2001, por lo que era clara la falsa motivación de la Resolución 463 del 14 de abril de 2005, toda vez que la reserva forestal que se pretendía redelimitar carecía de validez.

56. Adicionalmente, subrayaron que el artículo 10 del Acuerdo 30 de 1979 delINDERENA ordenó la inscripción del mismo acto en las oficinas de registro de

instrumentos públicos conforme a los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional, por lo que le otorgó a esos bienes el tratamiento de baldíos, a pesar de que la inscripción debió surtir conforme al artículo 67 del Código de Recursos Naturales, por ser esta la normatividad aplicable a las zonas de reserva.

57. Aseguraron que el artículo 30 del Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA y adoptado por la Resolución Ejecutiva 076 de 1977 del Ministerio de Agricultura ordenó su registro en la oficina de registro de instrumentos públicos, que debió efectuarse según el artículo 66 del CCA, dentro de los cinco años siguientes a su publicación. Sin embargo, comentó que transcurrieron más de 28 años sin que la cartera del medio ambiente haya cumplido la obligación de la misma, generando con ello no solo "[...] la inexistencia de la Reserva Forestal Cerros Orientales por falta de uno de los requisitos de validez, establecidos en la misma, sino también la pérdida de fuerza ejecutoria del Acto Administrativo señalado".

58. Discurrieron en el sentido de señalar que el Acuerdo 30 de 1976, aprobado mediante la Resolución Ejecutiva 076 de 1977, nunca estuvo delimitado cartográficamente por el IGAC ni por ningún otro instrumento de georreferenciación. Por eso, el requisito de validez consistente en la inscripción de la reserva forestal en cada folio de matrícula inmobiliaria de los predios afectados se tomó de imposible cumplimiento.

59. Con fundamento en lo anterior, observaron que la Resolución 463 de 14 de abril de 2005 se encuentra falsamente motivada, al establecer un "realinderamiento" de una reserva forestal que "[...] como la del Acuerdo 30 de 1976, carecía de validez y aplicabilidad [...]".

60. Plantearon que la Resolución 463 de 2005 desconoció el "concurso democrático" de la CAR y la DAMA, de la ciudadanía en general y de los interesados que llegaron a un acuerdo reconocido en el Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales -POMCO-. En particular, explicaron que la autoridad ambiental nunca convocó a la ciudadanía ni a los interesados afectados, lo que se traduce en un desconocimiento flagrante a la ley y el debido proceso.

61. Finalmente, estimaron que la Resolución 463 de 2005, en su parte considerativa, se refiere al Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales – POMCO- como soporte para su expedición. Sin embargo, en su parte resolutive se apartó de dicho instrumento, y extrañamente no adopta las recomendaciones técnicas de ese plan.

La falta de competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

62. Señalaron que la Constitución Política estableció que la función pública del ordenamiento del territorio se encuentra a cargo de los municipios y distritos, de

conformidad con los artículos 311 y 313 (numeral 7°). En cumplimiento del anterior mandato constitucional, el numeral 5° del artículo 12 del Decreto – Ley 1421 de 1993 *"Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá"* atribuyó al concejo distrital la facultad de *"reglamentación de los usos del suelo"*. Por último, precisaron que el numeral 4° del artículo 38 del referido decreto le atribuye al Alcalde Mayor la atribución de ejercer la potestad reglamentaria expidiendo los decretos, órdenes y resoluciones necesarios para asegurar la debida ejecución de los acuerdos.

63. Bajo este hilo conductor, consideraron que al concejo distrital le corresponde ordenar el desarrollo de su territorio y, por lo tanto, definir los usos del suelo. Especificaron que, para el caso en concreto, dicha facultad se ejerció a través del Plan de Ordenamiento Territorial, adoptado mediante el Decreto 619 de 2000, revisado por el Decreto 469 de 2003 y compilados mediante el Decreto 190 de 2004 y sus decretos reglamentarios, de conformidad con el inciso 3° del artículo 61 de la Ley 99 de 1993 y; los artículos 5, 7° (numeral 4°) y 8 de la Ley 388 de 1997.

64. Además, reiteraron que el artículo 2° del Decreto – Ley 216 de 2003 no le confió al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la función para establecer los usos del suelo para las diferentes zonas de la reserva forestal, por cuanto se trataba de una función a cargo del distrito capital.

Los argumentos de defensa de la entidad demandada

65. En el escrito de contestación de la demanda, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) se opuso a la prosperidad de las pretensiones¹¹, con fundamento en los siguientes argumentos que se sintetizan en el mismo orden en que fueron planteados:

66. Luego de hacer referencia a los antecedentes que dieron origen a la expedición de la Resolución 463 de 14 de abril de 2005, argumentó que esa cartera ministerial en virtud de lo dispuesto en la Ley 165 de 1994¹²; la Ley 99 de 1993¹³ (artículo 5, numerales 18 y 19); la Ley 388 de 1997¹⁴, la Ley 812 de 2003¹⁵ y el Decreto Ley 216 de 2003¹⁶, es competente para redelimitar el Área de Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá declarada mediante la Resolución 076 de 1977 y para adoptar la zonificación interna de la misma con miras a orientar su uso y funcionamiento. En igual sentido, goza de la atribución para establecer las determinantes para el ordenamiento y manejo del territorio que orienten al distrito

¹¹ Folios 172 a 188 del Cuaderno Principal 1.

¹² Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.

¹³ "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones."

¹⁴ "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones".

¹⁵ "Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario".

¹⁶ "Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones".

capital en la reglamentación de los usos del suelo de las zonas excluidas de la reserva forestal.

67. Sostuvo que esa cartera ministerial, a través de la Dirección de Ecosistemas y Desarrollo Territorial elaboró un documento técnico que tomó como base la información cartográfica entregada por el IGAC y el diagnóstico del Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales – POMCO-, el cual recomendó que era necesario el "realinderamiento" de la reserva forestal, la adopción de una zonificación y la reglamentación de los usos del suelo al interior de la misma, a fin de lograr la rehabilitación y recuperación de los ecosistemas ubicados en la zona de la reserva forestal protectora¹⁷.

68. El gabinete ministerial fincado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, indicó que el derecho a la propiedad privada no es un derecho absoluto, sino que tiene una función social (Sentencia C- 293 de 2002). Puso de presente que esta Corporación Judicial, de tiempo atrás, ha reconocido que los actos administrativos que confieren permisos, licencias, autorizaciones y similares son actos provisionales subordinados al interés general y a los cambios en el ordenamiento jurídico, de ahí que no generen derechos adquiridos (sentencia de 12 de agosto de 1999, expediente 5500, CP: Juan Alberto Polo Figueroa).

69. Manifestó que el Consejo de Estado, Sección Primera, en sentencia de 30 de enero de 2004 (CP: Olga Inés Navarrete Barrera) analizó la legalidad de la Resolución 076 de 31 de marzo de 1977, encontrando que había sido expedida por "[...] organismo competente, en forma regular, sin que pudiera atribuirse falsa motivación o desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió".

70. Precisó que la Resolución 463 de 2005 es un acto administrativo de carácter general y abstracto, con efectos erga omnes, que no afecta situaciones particulares y concretas. Luego, no modificó ni revocó las licencias de urbanismo que hayan sido otorgadas por las autoridades competentes.

71. Resaltó que el respeto a la confianza legítima no impide que el legislador, por razones ligadas a la defensa del interés general, modifique las regulaciones sobre un determinado asunto.

¹⁷ Describió que este documento técnico concluyó, entre otros aspectos, lo siguiente: (i) que al interior de la Reserva Forestal Protectora declarada en el año de 1997, aun existían zonas en donde la zona de cobertura vegetal se encontraba en buen estado lo cual había favorecido la recuperación y rehabilitación de los bosques; (ii) que algunos sectores de los Cerros Orientales habían sufrido procesos de cambio de los usos del suelo que no eran compatibles con los permitidos en el artículo 206 del Código de Recursos Naturales Renovables ya que coexistían diferentes usos de tipo urbanístico, minero, agropecuario, entre otros y; (iii) que tales procesos de intervención sobre la reserva forestal generaban graves efectos, entre los cuales enlistó la alteración en las coberturas naturales y estructuras de suelos en áreas de recarga de acuíferos, la invasión de las zonas de rondas, la inestabilidad de terrenos en zonas de borde urbano, la degradación de coberturas protectoras en microcuencas y el deterioro de la calidad paisajística.

72. Finalmente, propuso la excepción de falta de integración del litis consorcio necesario, tras considerar que era necesaria la vinculación de algunas entidades como el distrito capital y las curadurías urbanas.

2a sentencia de primera instancia

73. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, mediante sentencia de 25 de mayo de 2017, denegó las pretensiones de la demanda¹⁸.

74. Argumentó que la jurisprudencia ha determinado que los Cerros Orientales de Bogotá son una zona estratégica para la conservación de los recursos hídricos y de vital importancia para el ecosistema.

75. Explicó que a través de la Resolución 463 de 2005, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial redelimitó la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá, adoptando la zonificación y reglamentación y estableció las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá, atendiendo los procesos de cambio que no eran compatibles con los usos permitidos en el artículo 206 del Código de Recursos Naturales en atención a que en la actualidad coexisten diferentes usos de tipo urbanístico, minero y agropecuario.

76. Indicó que con según lo consignado por la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de noviembre de 2013 (radicado: 2005-00662-03) dictada dentro de la acción popular del caso de los Cerros Orientales era dable considerar lo siguiente:

"I) La zona de reserva forestal de bosque protector de los cerros orientales de Bogotá tiene una importancia ecológica y ambiental, por ende, su uso es restringido toda vez que las actividades de explotación y construcción traen consigo efectos negativos; II) la Resolución 463 de 2005 redelimitó la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, adoptando la zonificación y reglamentación de usos, estableciendo las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá; III) Le corresponde al Distrito Capital de conformidad con el artículo 65 de la Ley 99 de 1993 velar por la protección, control y vigilancia del medio ambiente y de los recursos naturales y, VI) (sic) se reconocen los derechos adquiridos de las personas que hayan obtenido la licencia ambiental y construido en las franjas de adecuación en zona de recuperación ambiental, antes de que se realizara la anotación de la afectación".

¹⁸ Folios 833 a 871 del Cuaderno 2. La parte resolutive ordenó: "**RESUELVE:**

PRIMERO. NIÉGANSE las súplicas de la demanda por los motivos expuestos en esta sentencia.

SEGUNDO. ABSTIÉNESE de emitir pronunciamiento de fondo sobre las objeciones por error grave formuladas por el apoderado del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo en contra de los dictámenes periciales rendidos en este proceso, por los motivos expuestos en esta sentencia.

TERCERO. Por Secretaría realícense las gestiones necesarias para la entrega de los títulos correspondientes a los auxiliares de la justicia.

CUARTO. Sin condena en costas en esta instancia.

QUINTO. ARCHÍVESE, previa ejecutoria [...]" (Negrilla original del texto)

77. A partir de lo anterior, el Tribunal *a quo* consideró que la expedición de la Resolución 463 de 2005 no fue fortuita, sino que fue el resultado de un proceso juicioso de concertación, construido entre las autoridades durante un largo período, tal y como se demuestra en el contenido del documento Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales de Bogotá, POMCO.

78. Sostuvo que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial era competente para expedir ese acto administrativo, tal y como lo precisó el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en sentencia de 28 de octubre de 2010, MP: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

79. Siguiendo los lineamientos desarrollados en la citada sentencia, el Tribunal de la primera instancia consideró que los actores no tenían derechos adquiridos pues "[...]no acreditaron poseer una licencia de urbanismo que fuera anterior a la expedición de la Resolución 463 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo, ni la inscripción del registro y por el contrario manifestaron que la Curaduría Urbana No. 5 mediante la Resolución RES- 05-5 (sic) del 7 de febrero de 2005, negó la solicitud de prórroga de la licencia de urbanismo No. CUS-0354, por cuanto: (i) no se acreditó la sustracción del área de reserva forestal y, (ii) no cumplía con los requisitos del artículo 24 del Decreto 1052 de 1998. Motivo por el cual no puede alegarse el reconocimiento de derechos adquiridos respecto al proyecto de urbanización Magallanes Alto [...]"

80. De otro lado, argumentó que no podía pretenderse el reconocimiento de derechos adquiridos por cuenta del Decreto 1019 de 2000, toda vez que el artículo 23 de esa norma señaló que la incorporación para el desarrollo en usos urbanos, así como la aplicación de las normas establecidas en el mismo, quedarían condicionadas a la sustracción de la zona de reserva forestal del predio "Montearroyo", proyecto Magallanes Alto, lo cual no se consolidó.

81. Para terminar, el tribunal se abstuvo de resolver las objeciones de los dictámenes periciales rendidos en este proceso, en tanto que dos de las experticias tenían por objeto determinar el daño emergente y el lucro cesante en el evento de prosperar la nulidad de los actos demandados. En lo relativo al dictamen técnico ambiental y financiero practicado en este proceso, sostuvo que dicha experticia no tenía la identidad suficiente para desvirtuar la legalidad de la Resolución 463 de 2005.

El recurso de apelación

82. La parte demandante solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia.

(i) El desconocimiento de los derechos adquiridos y violación de la confianza legítima

83. En primer lugar, la parte actora adujo que la sentencia de primera instancia incurrió en un error en la interpretación de la sentencia de 5 de noviembre de 2013, proferida por la Sala Plena de esta Corporación Judicial. Para ello, puntualizó que la Resolución 463 de 2005 no propendió por el respeto de los derechos adquiridos ya que no previó un régimen de transición por el que se reconozcan los derechos adquiridos legítimamente por los propietarios de los predios involucrados con arreglo a las leyes civiles, tal y como lo establece el artículo 58 de la Constitución Política.

84. Anotó que los predios de propiedad de la parte demandante se encuentran ubicados en la franja de adecuación y en la franja de adecuación y en las zonas de rehabilitación ecológica y de conservación de la Reserva Forestal Protectora Cerros Orientales. En esta línea, acotó que la anterior premisa constituía un fundamento suficiente para *"[...] esperar por parte de la administración un reconocimiento claro, preciso y expreso de los derechos adquiridos por parte de los titulares de los inmuebles referidos y no un cambio de regulación intempestivo [...]"*.

85. Hizo referencia al contenido literal de los artículos 4º y 47 del Decreto Ley 2811 de 1974, para destacar que, si bien esas disposiciones permiten la declaratoria de zonas de reserva para la protección y conservación de los recursos naturales, también era cierto que debían respetarse los derechos legalmente adquiridos por los propietarios de los inmuebles que allí existían.

86. Explicó que el artículo 188 del Acuerdo 6 de 1990 estableció la posibilidad de incorporar determinadas áreas suburbanas como áreas urbanas, a través del procedimiento de incorporación establecido en la misma normatividad.

87. Reiteró que el Alcalde Mayor de Bogotá, en cumplimiento del proceso de concertación previsto en el Capítulo VII del Acuerdo 6 de 1990, expidió varios decretos de asignación de tratamientos para predios ubicados en el Distrito Capital. Estos decretos de asignación expedidos previo proceso de concertación con los propietarios son normas de orden público que otorgaron derechos adquiridos a favor de los mismos y, por ende, no pueden ser desconocidos por ninguna autoridad.

88. Bajo esta ilación, precisó que las licencias de urbanización y construcción y el desarrollo urbanístico de los predios están sujetos a los decretos de asignación de tratamientos y no a las disposiciones posteriores expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, pues sería contrario a los derechos adquiridos.

89. Resaltó que el artículo 515 del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital adoptado mediante el Decreto 619 de 2000 previó un régimen de transición dejando vigentes todas las normas referentes a usos y tratamientos contenidas en el Acuerdo 6 de 1990, hasta tanto en desarrollo del mismo no se expida la delimitación y reglamentación de las áreas de actividad y los tratamientos. Esto

significa que el POT, y su revisión reconocieron la existencia de derechos adquiridos, así como la vigencia de los decretos de asignación de tratamientos expedidos con anterioridad a la entrada en vigencia del POT.

90. Al abordar lo relativo al presunto desconocimiento del "*principio de la confianza legítima*", manifestaron que la administración local permitió a través de los decretos de asignación de tratamiento la incorporación de suelo rural a suelo urbano, generando en los administrados una expectativa legítima para desarrollar sus predios con usos urbanos.

(i) La falta de competencia

91. Insistió que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial carecía de facultades para emitir las resoluciones que se impugnan de conformidad con lo dispuesto en los artículos 311 y 313 (numeral 7°) de la Constitución Política, disposiciones que señalan que corresponde a los municipios y distritos la determinación de los usos del suelo.

92. Para el caso específico, la parte actora precisó que el numeral 5° del artículo 12 del Decreto – Ley 1421 de 21 de julio de 1993, en consonancia con el inciso 3° del artículo 61 de la Ley 99 de 1993, facultó al concejo distrital para la reglamentación de los usos del suelo, razón suficiente para considerar que la cartera ministerial actuó sin competencia.

Trámite impartido al proceso en segunda instancia

93. A través de auto de 12 de julio de 2017¹⁹ se concedió, en el efecto suspensivo, el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de primera instancia y, mediante proveído de 31 de enero de 2018²⁰ se admitió el recurso de apelación y se corrió traslado a las partes y al señor agente del Ministerio Público para que, de considerarlo pertinente, rindiera concepto.

94. Surtido el traslado correspondiente, la parte demandante allegó escrito de alegaciones finales de forma extemporánea. En esta oportunidad procesal, los demás sujetos procesales guardaron silencio²¹.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

95. Esta Sala de decisión, para desatar los argumentos propuestos en el recurso de apelación abordará lo relativo a: (i) su competencia; (ii) los actos administrativos demandados; (iii) el planteamiento del problema jurídico y síntesis de las posturas

¹⁹ Folio 889 del Cuaderno 1.

²⁰ Folio 3 del Cuaderno 3 del Consejo de Estado.

²¹ El término para que las partes alegaran de conclusión venció el día 7 de marzo de 2018, según la constancia visible a folio 5 vuelto. El escrito presentado por las partes se allegó el día 8 de marzo, es decir, fue interpuesto de manera extemporánea. Así lo indicó igualmente la constancia secretarial visible a folio 21 del Cuaderno 3 del Consejo de Estado.

esgrimidas a lo largo del proceso; (iv) antecedentes sobre la declaratoria de la Reserva Forestal de los Cerros Orientales; (v) el alcance de la Resolución 463 de 2005 y de la Resolución 519 de 2005 y, (vi) análisis de los motivos de alzada.

2a competencia

96. La Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 del CCA²² y el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación.

Los actos administrativos acusados

97. En el presente caso, la parte demandante controvierte la legalidad de los siguientes actos administrativos: (i) La Resolución 463 de 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"* y, (ii) La Resolución 519 de 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"*, actos administrativos expedidos por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que pueden ser consultados en la página web de esa entidad²³.

98. El contenido de la Resolución 463 de 2005 es el siguiente:

"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
[...]

RESUELVE:

²² "Artículo 129. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión [...]".

²³<https://www.minambiente.gov.co/documento-entidad/resolucion-463-de-2005/#:~:text=Abril%2015%20de%202005.,los%20Cerros%20Orientales%20de%20Bogot%C3%A1.%C2%BB>. Fecha de consulta: 10 de mayo de 2024.

Artículo 1º. Redelimitar el Área 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:

[...]

Artículo 9º. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

Comuníquese, publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 14 de abril de 2005.

La Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Sandra Suárez Pérez".

99. Por su parte, el contenido de la Resolución 519 de 2005 es el siguiente:

**"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 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 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: "Redelimitar el Área 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 Área 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 Área 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 Área 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.

La Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Sandra Suárez Pérez".

El problema jurídico y síntesis de las posturas esgrimidas a lo largo del proceso

100. Según las prescripciones de los artículos 320²⁴ y 328²⁵ del CGP, aplicables por remisión del artículo 267 del CCA y atendiendo los argumentos planteados en el recurso de apelación, la Sala encuentra que el problema jurídico que debe resolverse se contrae a establecer si las Resoluciones 463 de 14 de abril de 2005 y

²⁴ "[...] ARTÍCULO 320. FINES DE LA APELACIÓN. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.

Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71 [...]".

²⁵ "[...] ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley [...]".

519 de 22 de abril de 2005 desconocen los derechos adquiridos de la parte actora y el principio de confianza legítima y si fueron expedidos con falta de competencia por parte de la cartera de ambiente, vivienda y desarrollo territorial.

101. El tribunal de primera instancia, mediante sentencia de la sentencia de 25 de mayo de 2017, denegó las súplicas de la demanda.

102. Para fundamentar su decisión destacó que la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de noviembre de 2013 (radicado: 2005-00662-03) reconoció los derechos adquiridos de las personas que hayan obtenido licencia ambiental y construido en las franjas de adecuación en zona de recuperación ambiental, antes de que se realizara la anotación de la afectación respectiva.

103. Consideró que en este caso los actores no acreditaron poseer derechos adquiridos, ya que no acreditaron ser titulares de licencias de urbanismo antes de la expedición de la Resolución 463 de 2005, pues en el expediente constaba la negativa de la prórroga a la licencia de urbanismo.

104. Por otro lado, argumentó que no podía pretenderse el reconocimiento de derechos adquiridos por cuenta del Decreto 1019 de 2000, toda vez que el artículo 23 de esa norma señaló que la incorporación para el desarrollo en usos urbanos, así como la aplicación de las normas establecidas en el mismo quedarían condicionadas a la sustracción de la zona de reserva forestal del predio "*Montearroyo*", proyecto Magallanes Alto, lo cual no se consolidó.

105. Finalmente, el Tribunal es de la tesis que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sí tenía competencia para expedir los actos demandados. Para fundamentar su postura, hizo referencia a lo argumentado por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en sentencia de 28 de octubre de 2010, MP: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, fallo en el cual se analizó la misma tacha a la formulada ahora en este proceso.

106. Por su parte, los apelantes consideran que los actos demandados transgredieron sus derechos adquiridos en contravía del artículo 58 de la Constitución Política y de los artículos 4 y 47 del Decreto Ley 2811 de 1974 - Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente-, el artículo 188 del Acuerdo 6 de 1990 y el Decreto 619 de 2000, mediante el que se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial, revisado por el Decreto 469 de 2009.

107. Finalmente, aseguraron que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial carecía de la facultad para establecer las zonas y usos compatibles con la reserva, pues dicha atribución corresponde a los municipios y a los distritos conforme lo establecen los artículos 311 y 313 (numeral 7°) de la Carta Política, en consonancia con lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 12 del Decreto Ley 1420 de 1993 y el inciso 3° del artículo 61 de la Ley 99 de 1993.

Antecedentes sobre la declaratoria de la Reserva Forestal de los Cerros Orientales

108. El Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente señala que el área de reserva forestal es aquella zona de propiedad pública o privada destinada exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras²⁶, protectoras²⁷ o productoras- protectoras²⁸. Además, indica que el área de reserva forestal sólo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques. Los artículos 206 y 207 del Decreto Ley 2811 de 1974 son del siguiente tenor:

"ARTÍCULO 206.- Se 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-protectoras".

"ARTÍCULO 207.- El área de reserva forestal sólo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques.

En el caso, previamente determinado, en que no existan condiciones ecológicas, económicas o sociales que permitan garantizar la recuperación y supervivencia de los bosques, el concesionario o titular de permiso pagará la tasa adicional que se exige en los aprovechamientos forestales únicos". (Negrilla fuera de texto)

109. La Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente – INDERENA, entidad que tenía a su cargo la facultad de "[...] declarar, alindar, reservar y administrar las áreas que se consideren necesarias para la adecuada protección de los recursos naturales renovables y efectuar las sustracciones a que haya lugar", con fundamento en lo dispuesto en el numeral 3° literal b) del artículo 38 del Decreto Ley 133 de 1976, expidió el Acuerdo 30 de 30 de septiembre de 1976 "Por el cual se declaran y alindan unas áreas de reserva forestal y se delegan unas funciones". Los principales móviles que llevaron a la expedición del referido acuerdo fueron los siguientes:

²⁶ "ARTÍCULO 203.- Es área forestal productora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para obtener productos forestales para comercialización o consumo. El área es de producción directa cuando la obtención de productos implique la desaparición temporal del bosque y su posterior recuperación. Es área de producción indirecta aquella en que se obtiene frutos o productos secundarios, sin implicar la desaparición del bosque".

²⁷ "ARTÍCULO 204.- Se entiende por área forestal protectora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables. En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y solo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque".

²⁸ "ARTÍCULO 205.- Se entiende por área forestal protectora-productora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para proteger los recursos naturales renovables, y que además, puede ser objeto de actividades de producción sujeta necesariamente al mantenimiento del efecto protector".

"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".

110. El artículo 1º del Acuerdo 30 "[...] declaró como Área de Reserva Forestal Protectora a la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá, ubicada en jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá [...]", conforme a los linderos allí indicados²⁹.

²⁹ "[...] 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

111. Además de ello, el artículo 2° *ejusdem* dispuso "[...] Declarar como Área 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".

112. El artículo 3 *ibidem* condicionó la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva alinderadas a la expedición de licencia previa que "[...] 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".

113. Sobre la importancia del Área de Reserva Forestal Protectora de la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá, la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de noviembre de 2013³⁰ señaló que son un área rica en valores ecológicos y paisajísticos, pues allí existe una alta presencia de alta diversidad de flora y fauna que consolidan los distintos ecosistemas:

"Los cerros orientales de Bogotá, a voces de lo dispuesto en la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), son un territorio 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.

De hecho, se advierte que los cerros orientales constituyen 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 acuífero de la Sabana de Bogotá asegurando su calidad, cantidad y disponibilidad; su contribución a la regulación del clima, a la depuración del aire del oriente de la ciudad, a la protección de los suelos y a la estabilización de diferentes geoformas.

Igualmente, la reserva forestal protectora es 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.^{31"}

114. Por su parte, el artículo 10 del referido Acuerdo 30 de 1976 previó como requisito de validez su aprobación y autorización por parte del Gobierno Nacional mediante la expedición de una Resolución Ejecutiva y ordenó su publicación en la forma prevista en el artículo 55 del Régimen Político y en el Diario Oficial, así como

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 [...]"

³⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 5 de noviembre de 2013, número de radicación 25000-23-25-000-2005-00662-03. CP: María Claudia Rojas Lasso.

³¹ Cfr., entre otros: Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Ambiente. Jardín Botánico de Bogotá "José Celestino Mutis" Centro de Investigación y Desarrollo Científico. "La importancia de los Cerros Orientales para Bogotá D.C., y la Región." Bogotá D.C., mayo de 2007. Personería de Bogotá. "Cerros Orientales: Desafío Institucional."

su inscripción en las oficinas de registro de instrumentos públicos de Bogotá, Facatativá y Zipaquirá:

"Artículo 10º. Tal como lo establecen los artículos 38 y 77 del Decreto Ley No. 133 de 1976³², **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 Régimen Político y Municipal, y en el Diario Oficial e inscrito en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, D.C. Facatativá y Zipaquirá**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional³³." (Destacado fuera de texto)

115. En cumplimiento de ese requisito de validez, el presidente de la República expidió la Resolución Ejecutiva 76 de 1977 a través de la cual aprobó el Acuerdo 30 de 1976, acto administrativo que fue publicado el 3 de mayo de 1977 en el Diario Oficial 34777.

116. El incumplimiento de la obligación de inscripción de la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) en las oficinas de registro de instrumentos públicos motivó a que el ciudadano Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez instaurara una acción de cumplimiento contra el Ministerio del Medio Ambiente.

117. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, en sentencia de 1º de marzo de 2001, resolvió lo siguiente:

"Primero. Ordenar al señor Ministro del Medio Ambiente que cumpla lo dispuesto en el artículo 10º de la Resolución 76 de 31 de marzo de 1977 y, en consecuencia, adelante todas las actuaciones tendientes a obtener la inscripción del citado acto administrativo en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zipaquirá y Facatativa, así como su publicación por el medio más idóneo en las cabeceras de los siguientes municipios: Villapinzón, Chocontá, Sesquilé, Suesca, Guatavita, Guasca, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Cogua, Zipaquirá, Cajicá, Chía, La Calera, Cota, Tabio, Tenjo, Subachoque, Facatativá, Madrid, Mosquera, Funza, Soacha, Sibate y el Distrito Capital, actuación que deberá implementar en el término de quince (15) días contados a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia.

³² Decreto Ley 133 de 1976. "Artículo 38. El Instituto (INDERENA) tendrá las siguientes funciones: (...) b. Declarar, alinderar, reservar y administrar las áreas que se consideren necesarias para la adecuada protección de los recursos naturales renovables y efectuar las sustracciones a que haya lugar."

"Artículo 77. Los establecimientos públicos, previa autorización del Gobierno Nacional, podrán delegar en otras entidades de derecho público o algunas de las funciones que de conformidad con el presente Decreto y el orgánico del HIMAT le corresponden."

³³ Ley 110 de 1912. "Artículo 96. Siempre que se destine un baldío para un servicio o un uso público, por disposición de una ley o por decreto ejecutivo, se debe proceder al levantamiento de un plano y al pronunciamiento de un plano y al pronunciamiento de una resolución ministerial, en que se exprese el nombre del terreno, si lo tiene, su situación, sus colindantes y sus linderos, resolución que se publica en el Diario Oficial y se registra en la oficina respectiva de la ubicación del baldío para que éste deje de tener tal carácter.

"Artículo 97. Cuando una ley destine un baldío para un objeto determinado, se debe dictar, por el Ministerio respectivo, previo el levantamiento del plano, una resolución semejante, la que ha de publicarse y registrarse en los términos expresados en el Artículo anterior.

Segundo. Efectuadas las actuaciones pertinentes, el Ministerio del Medio Ambiente, deberá remitir copia de los actos que demuestren el cumplimiento de la orden judicial."

118. La Sala Plena de esta Corporación, en sentencia citada de 5 de noviembre de 2013, proferida dentro de la acción popular identificada con el radicado: 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP) reconoció que, en efecto, dicha orden se cumplió hasta el 26 de abril de 2005 *"bajo la denominación: "afectación por causa de categorías ambientales área de reserva forestal protectora a la zona denominada bosque oriental de Bogotá. (Limitación al Dominio)". Así se desprende de los siguientes apartes:*

"i. Registro del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre), por medio del cual el INDERENA declaró "Área de Reserva Forestal Protectora" "la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá", y de la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo), por medio de la cual el Presidente de la República lo aprobó

"[...]

Tras advertir que pasados más de 20 años no se había inscrito la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) en las oficinas de registro de instrumentos públicos, el ciudadano Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, en nombre propio, presentó una demanda, en ejercicio de la acción de cumplimiento (2001 – 0033), con el propósito de que se ordenara al Ministerio del Medio Ambiente el cumplimiento de dicha obligación.

[...]

Además de lo anterior, obra en el expediente otra prueba acerca del incumplimiento de la obligación de inscribir en el registro inmobiliario la afectación, consistente en la información remitida por la Superintendencia de Notariado y Registro de los folios de matrícula inmobiliaria de los predios ubicados en la zona de reserva forestal³⁴, en los cuales se evidencia que sólo se procedió a la inscripción de la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) hasta el 26 de abril del 2005, bajo la denominación: *"afectación por causa de categorías ambientales área de reserva forestal protectora a la zona denominada bosque oriental de Bogotá. (Limitación al Dominio)".*

Así las cosas, es evidente que durante más de 20 años se omitió inscribir en la oficina de registro instrumentos públicos la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo), por medio de la cual el Presidente de la República aprobó el Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre) que declaró y alindó como área de reserva forestal protectora a la zona denominada "Bosque Oriental de Bogotá". (Negrilla y cursivas originales del texto y subrayado propio)

119. Ahora, si bien es cierto que el artículo 10 del Acuerdo 30 de 1976 ordenó que la afectación de la reserva forestal protectora fuera inscrita en el registro inmobiliario, y ello únicamente aconteció en esa fecha – 26 de abril del 2005- la jurisprudencia de esta Corporación al igual que de la Corte Constitucional han

³⁴ Folios 1 a 974, Tomo 11

señalado que se trata de un requisito que afecta la oponibilidad del acto, pero no su validez.

120. Merece la pena traer a colación lo dicho por la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de 30 de enero de 2004³⁵, oportunidad en la cual se dijo:

"Es necesario precisar que el artículo décimo a que se refiere el demandante solo consagra como requisito de validez del Acuerdo, la aprobación y autorización del Gobierno Nacional mediante Resolución Ejecutiva, requisito que se cumplió con la expedición de la Resolución 76 de 1977, expedida por el Presidente de la República y el Ministro de Agricultura "por la cual se aprueba un Acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - INDERENA - El mismo artículo señala de modo imperativo que, además de esta aprobación por parte del Gobierno Nacional el Acuerdo debía ser publicado en las cabeceras de los Municipios en cuya jurisdicción estuvieren ubicadas las áreas reservadas y en el Diario Oficial e inscrito en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, Facatativa y Zipaquirá. Estos últimos requisitos no están relacionados con la validez del acto. El requisito de validez relacionado con la aprobación por parte del Gobierno Nacional se cumplió debidamente con la expedición de la Resolución 76 de 1977.

[...]

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 tienen 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 Administrativo de Cundinamarca de fecha 1 de marzo de 2001, dentro de un proceso de acción de cumplimiento".

121. Igualmente, la Corte Constitucional, en sentencia T- 774 de 2004³⁶ fijó los siguientes parámetros que deben valorarse sobre los efectos que se derivan de la inoponibilidad de dicho registro, en el siguiente sentido:

"6.1.4. En síntesis. El argumento fundado en la imposibilidad de proteger los Cerros Orientales de Bogotá porque la Resolución 76 de 1977 es inválida, inaplicable o inoponible, no es *suficiente* para fundar válidamente la sentencia acusada. Varias razones llevan a esta conclusión.

La protección de los Cerros Orientales no depende de esta Resolución. Considerar que ello es así, conlleva inaplicar las disposiciones Constitucionales y legales, de orden público, sobre la materia.

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, CP: Olga Ines Navarrete Barrero, sentencia de 30 de enero de 2004, radicado: 11001-03-24-000-2001-00170-01(7079), actor: Ricardo Vanegas Sierra, demandado: Ministerio De Agricultura y otro

³⁶ Corte Constitucional, sentencia T- 774 de 2004, MP: Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

El argumento de la sentencia toma el registro de la Resolución como requisito para su validez, cuando solo se trata de una forma de darle publicidad;

Por considerar que el problema era de validez y no de oponibilidad del acto, no se valoraron elementos de juicio como, por ejemplo, principios y valores constitucionales relevantes al caso: el principio de la instrumentalidad de las formas y la prevalencia del derecho sustancial, en especial las normas ambientales constitucionales y legales". (Negrilla fuera de texto)

Los derechos adquiridos por los particulares sobre los usos del suelo

122. En el contexto del nuevo derecho que funda su prevalencia en el interés general, se ha considerado que el derecho a la propiedad no es absoluto sino relativo, el cual puede ser limitado para dar paso a valores constitucionales de carácter axiológico que adquieren una especial importancia y relevancia constitucional como la primacía del interés general frente al particular.

123. Así las cosas, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que del artículo 58 de la Constitución Política se derivan los siguientes contenidos:

"(...) En primer lugar (i) garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. Con fundamento en ello (ii) fija una regla de irretroactividad de la ley prescribiendo que tales derechos no podrán ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Adicionalmente (iii) establece un mandato de prevalencia conforme al cual cuando exista un conflicto entre la utilidad pública y el interés social y los derechos de los particulares, estos últimos deberán ceder. También (iv) define a la propiedad como una función social que implica obligaciones y, por ello, le adscribe una función ecológica. En estrecha conexión con la regla de prevalencia, (v) autoriza la expropiación judicial y administrativa, previa indemnización, cuando quiera que ella esté justificada por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador³⁷".

124. Los derechos adquiridos hacen referencia a "[...] *aquél derecho que ha entrado al patrimonio de una persona natural o jurídica y que hace parte de él, y que por lo mismo, no puede ser arrebatado o vulnerado por quien lo creó o reconoció legítimamente. Lo anterior conduce a afirmar que el derecho adquirido es la ventaja o el beneficio cuya conservación o integridad, está garantizada, en favor del titular del derecho, por una acción o por una excepción [...]*³⁸". Por su parte, las meras expectativas se diferencian de los derechos adquiridos pues "[...] *son apenas aquellas probabilidades o esperanzas que se tienen de obtener algún día un derecho; en consecuencia, pueden ser modificadas discrecionalmente por el legislador [...]*"³⁹.

³⁷ Corte Constitucional, sentencia C- 192 de 2016, MP: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

³⁸ C- 168 de 1995.

³⁹ *Ibidem*.

125. La Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de noviembre de 2013⁴⁰, dictada dentro de la acción popular conocida como los Cerros Orientales, en relación con la protección de los derechos adquiridos reconoció que:

"El concepto de derecho adquirido para efectos de este fallo hace relación a las licencias de construcción válidamente expedidas al amparo de la normatividad vigente, o a las construcciones levantadas en virtud de esas licencias, cumpliendo todos los requisitos de ley".

[...]

En efecto, respecto de la garantía constitucional de los derechos adquiridos, en sentencia C - 488 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) la Corte Constitucional consignó un concienzudo y detallado estudio sobre el particular, desde la perspectiva histórica, a partir de su consagración en la Carta Política de 1886 y sus posteriores reformas hasta llegar a la Constitución de 1991, como también reseñó sus desarrollos más importantes en la jurisprudencia constitucional. Al prohiarlo, la Sala relievaa la trascendental importancia de la garantía constitucional de los derechos adquiridos y su proyección en los principios de seguridad confianza legítima y buena fe que, en el Estado social de Derecho, el ordenamiento jurídico debe infundir a la actividad económica, en general, y a los individuos, en particular". (Negrilla fuera de texto)

126. A partir de lo anterior, este Máximo Tribunal reconoció que debían respetarse los derechos adquiridos a favor de "[...] quienes obtuvieron **licencias de construcción** y/o construyeron legalmente en la franja de adecuación y en la "zona de recuperación ambiental, ubicada dentro de la reserva forestal protectora, **antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo**". Además, consagró la siguiente regla:

"No obstante lo anterior, **no se reconocerán derechos adquiridos si se demuestra que, a pesar de no existir una anotación registral dentro de la historia traditicia del inmueble que lo afectara a la reserva forestal protectora, por actuaciones se deduzca inequívocamente que el propietario, poseedor o tenedor del inmueble conocía la afectación que pesaba sobre el inmueble en cuanto a la existencia de la reserva**". ((Negrilla fuera de texto)

127. A h o r a bien, el referido fallo adoptó las siguientes medidas:

"[...] En síntesis, se advierte que existen derechos adquiridos que la Sala debe proteger en la parte resolutive de esta sentencia. No obstante lo anterior, se ordenará a las entidades demandadas que adopten las medidas pertinentes para que las urbanizaciones y/o construcciones levantadas legítimamente en la "zona de recuperación ambiental", porque a sus propietarios se les reconocen derechos adquiridos, de conformidad con lo expuesto anteriormente, se ajusten a la normatividad ambiental, dando aplicación inmediata a las tasas compensatorias, por las consecuencias nocivas a que hace referencia el artículo 42 de la Ley 99 de 1993, por el aprovechamiento de la reserva y/o para compensar los

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP: María Claudia Rojas Lasso, sentencia de 5 de noviembre de 2013, radicado: 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP), actor: Sonia Andrea Ramírez Lamy.

gastos de mantenimiento, reposición y operación del programa que permita y garantice la renovabilidad de los recursos naturales renovables [...]"

128. Finalmente, ordenó que las licencias de construcción legalmente obtenidas en la zona de reserva forestal propiamente tal –no en la franja de adecuación– que no se han materializado en una construcción, ya no se podrían realizar "[...]puesto que a partir de este fallo no se podrá levantar ninguna construcción o tipo de vivienda en la zona de reserva forestal".

129. Fue así como en la parte resolutoria, el referido fallo ordenó:

"[...] 2.2. Respetar los derechos adquiridos, en la forma como ha quedado definido en la parte considerativa, a quienes obtuvieron licencias de construcción y/o construyeron legalmente en la franja de adecuación y en la "zona de recuperación ambiental", ubicada dentro de la reserva forestal protectora, antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo.

No obstante lo anterior, no se reconocerán los derechos adquiridos si se demuestra que, a pesar de no existir una anotación registral dentro de la historia traditicia del inmueble que lo afectara a la reserva forestal protectora, por actuaciones se deduzca inequívocamente que el propietario, poseedor o tenedor del inmueble conocía la afectación que pesaba sobre el inmueble en cuanto a la existencia de la reserva.

Igualmente, se advierte que lo dicho no excluye la posibilidad de que puedan negociarse directamente o, en su lugar, expropiarse predios ubicados dentro de la zona de reserva forestal protectora – no en la franja de adecuación –, que revistan especial importancia ecológica que amerite que su propiedad sea Estatal [...]" (Negrilla fuera de texto)

130. Resulta oportuno precisar que, posteriormente, mediante auto de 11 de octubre de 2014⁴¹, la Sala Plena del Consejo de Estado, aclaró el alcance de la referida orden en el siguiente sentido:

"[...] 2. PRECISAR el numeral 2.2. de la sentencia proferida el 5 de noviembre de 2013, el cual quedará así:

"2.2. Respetar los derechos adquiridos, en la forma como ha quedado definido en la parte considerativa, a quienes obtuvieron licencias de urbanismo, construcción y/o construyeron legalmente en la franja de adecuación y en la "zona de recuperación ambiental", ubicada dentro de la reserva forestal protectora, antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo.

No obstante lo anterior, no se reconocerán los derechos adquiridos si se demuestra que, a pesar de no existir una anotación registral dentro de la historia traditicia del inmueble que lo afectara a la reserva forestal

⁴¹ Auto emitido con ocasión de las solicitudes de aclaración y adición presentadas por Rosales S.A., Helm Trust S.A., la CAR, el Distrito Capital, la Parcelación Floresta de la Sabana, Camacol, la Fundación Cerros de Bogotá, Gonzalo Rodríguez Barco, Claudino Bautista Varela y Eliseo Bautista Varela, para que se aclare y adicione parcialmente la sentencia proferida por ésta Sala el 5 de noviembre de 2013.

protectora, por actuaciones se deduzca inequívocamente que el propietario, poseedor o tenedor del inmueble conocía la afectación que pesaba sobre el inmueble en cuanto a la existencia de la reserva.

Igualmente, se advierte que lo dicho no excluye la posibilidad de que puedan negociarse directamente o, en su lugar, expropiarse predios ubicados dentro de la zona de reserva forestal protectora – no en la franja de adecuación –, que revistan especial importancia ecológica que amerite que su propiedad sea Estatal. [...] (Subrayado es original del auto).

El alcance de la Resolución 463 de 2005 y de la Resolución 519 de 22 de abril de 2005

131. Se debe señalar que la Resolución 463 de 14 de abril de 2005, fue expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con el objeto de redelimitar el Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, declarada a su vez declarada mediante el artículo 1º del Acuerdo 30 de 1976, adoptar su zonificación y reglamentar sus usos. Igualmente, en virtud del referido acto se establecieron las determinantes para el ordenamiento y manejo de los cerros orientales de Bogotá. En efecto, el referido acto administrativo fue expedido con el propósito de lograr los siguientes objetivos:

"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 Área 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 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 Área 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 Área 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 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 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 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:

~~R~~edelimitar la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, adoptando la zonificación y reglamentación de usos correspondiente;

~~E~~stablecer 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;

~~E~~stablecer 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".

132. Igualmente, la Resolución 463 de 2005 estableció su zonificación precisando que esta implica medidas de manejo especial a fin de garantizar su manejo integral, considerando las situaciones particulares del área en términos de sus potencialidades, restricciones, alteraciones, degradaciones y presiones de ocupación. La referida resolución creó 4 zonas en la reserva forestal:

Zona de Conservación
Zona de Rehabilitación Ecológica
Zona de Recuperación Paisajística
Zona de Recuperación Ambiental.

133. El artículo 5° *ibidem* señala que las áreas que con fundamento en la Resolución 76 de 1977 hacían parte de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, y que quedan excluidas de la misma según la redelimitación planteada, se debían sujetar a las siguientes determinantes de ordenamiento y manejo ambiental que serán desarrolladas e incorporadas al POT de Bogotá:

"Artículo 5°. Las áreas que con fundamento en la Resolución 076 de 1977 hacían parte de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y que quedan excluidas de la misma de acuerdo con la redelimitación planteada en el artículo 1° de la presente resolución, se sujetarán a las siguientes determinantes de ordenamiento y manejo ambiental, que serán desarrolladas e incorporadas al POT de Bogotá:

~~E~~l Departamento Administrativo de Planeación Distrital deberá precisar los límites del perímetro urbano en los límites con la reserva forestal, tomando como base la redelimitación de la Reserva Forestal determinada en el artículo 1° de la presente resolución, de conformidad con lo

establecido en el artículo 117 del Decreto 469 de 2003. En todo caso el perímetro urbano no podrá exceder el límite de la reserva forestal protectora "Bosque Oriental de Bogotá";

~~(13)~~ áreas que se excluyen de la reserva deberán conformar a corto, mediano y largo plazo una Franja de Adecuación entre la ciudad y la Reserva Forestal. Esta franja tiene como objetivo constituir un espacio de consolidación de la estructura urbana y una zona de amortiguación y contención definitiva de los procesos de urbanización de los cerros orientales.

Esta Franja estará compuesta por dos tipos de áreas a su interior: (i) Un Área de Ocupación Pública Prioritaria, adyacente al límite occidental de la Reserva; y (ii) Un área de Consolidación del Borde Urbano. A Las áreas excluidas de la reserva se les aplicarán los instrumentos previstos en la normatividad vigente con el fin de garantizar el cumplimiento de los principios establecidos en el artículo 2º de la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997).

Para garantizar la consolidación de la Franja de Adecuación, el Distrito Capital deberá formular y adoptar el plan o los planes zonales y los planes parciales correspondientes, para las áreas excluidas de la reserva forestal, que deberán tener en cuenta en su formulación las siguientes determinantes:

~~(i)~~ permitir construcciones en áreas con pendientes superiores a 45 grados, en zonas de ronda de quebradas y drenajes, relictos de vegetación nativa y zonas de recarga de acuíferos;

~~(ii)~~ promover y proyectar la consolidación de un Área de Ocupación Pública Prioritaria en contacto con el límite occidental de la reserva, a través del establecimiento de parques urbanos, corredores ecológicos viales, corredores ecológicos de ronda y de borde, integrando en lo posible las áreas verdes que quedan excluidas en la redelimitación de la reserva forestal, de tal forma que se constituya en espacio público de transición entre la Reserva Forestal y el desarrollo y/o edificación, que permita la promoción y desarrollo de actividades de recreación pasiva y de goce y disfrute del espacio público;

~~(iii)~~ promover y proyectar que todo proceso de desarrollo y/o edificación que se adelante en el área de Adecuación del Borde Urbano contenga, cierre y formalice estructural, espacial y legalmente el desarrollo urbano de la ciudad en contacto con la reserva forestal;

~~(iv)~~ todos los procesos de desarrollo urbanístico dentro del Área de Adecuación del Borde Urbano, se deberá propender por el objetivo general de conservación y manejo de la Reserva Forestal. Por ello, la dimensión y forma de las estructuras viales y demás infraestructura de servicios de nuevos desarrollos que se proyecten de manera planificada, deberán ser consecuentes y concordantes con el carácter ambiental de la reserva forestal y promover que dichas estructuras representen el cierre del crecimiento urbano y la generación de espacios públicos lineales dispuestos en el Área de Ocupación Pública Prioritaria;

~~(v)~~ Distrito Capital desarrollará acciones de divulgación y capacitación sobre prevención y atención de desastres para las comunidades

asentadas en la Franja de Adecuación, así como un control estricto sobre el cumplimiento de las regulaciones establecidas para los procesos de urbanización que se desarrollen en la misma.

Parágrafo. Hasta tanto el Distrito Capital de Bogotá, establezca la reglamentación urbanística con base en las determinantes de ordenamiento y manejo consagradas en la presente resolución no se permite ningún desarrollo urbanístico ni se podrán expedir licencias de urbanismo y construcción por parte de las Curadurías Urbanas".

134. En lo que tiene que ver con las razones que motivaron la expedición de la Resolución 463 de 2005, la Sala Plena de esta Corporación Judicial, en la referida sentencia de 5 de noviembre de 2013 concluyó que el referido acto estuvo motivado en un proceso juicioso de concertación, construido entre las autoridades durante un largo período, como se documenta en el contenido del documento POMCO.

135. En este orden de ideas, como lo sostuvo el referido fallo "[...] la expedición de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) no fue fortuita, pues estuvo motivada en un proceso juicioso de concertación, construido entre las autoridades durante un largo período, como se documenta en el contenido del documento POMCO [...]".

136. Y los antecedentes del referido acto "[...] dan cuenta de una intensa gestión democrática comunitaria adelantada para la elaboración del POT de la ciudad de Bogotá, que por supuesto incluyó la evaluación de los temas ambientales como el de los cerros orientales y la definición del lindero entre lo rural y lo urbano, seguido ello por toda la gestión técnica del importante documento del P.O.M.C.O. (Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales) en el que la ponderación técnica se hizo de la mano de la comunidad [...]".

137. Finalmente, a través de la Resolución 519 de 22 de abril de 2005 se aclaró el artículo 1° de la Resolución 463 del 14 de abril de 2005, en el sentido de precisar que la redelimitación del Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá a que hace referencia la Resolución 463 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 – y no a través del artículo 2° de la Resolución número 076 de 1977, como inicialmente se había indicado.

Análisis de los motivos de alzada

~~Del desconocimiento de los derechos adquiridos y la confianza legítima~~

138. En el presente caso, en consonancia con las pretensiones de la demanda, los actores solicitan la inaplicabilidad, o en su defecto, que se declare la nulidad de la Resolución 463 del 14 de abril de 2005 y de la Resolución 519 del 22 de abril de 2005, ambas expedidas por la cartera de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

A título de restablecimiento del derecho, solicitan que se reparen los daños ocasionados en sus derechos subjetivos, permitiendo expresamente el desarrollo urbanístico denominado Magallanes Alto en las condiciones señaladas por el Decreto Distrital 1019 del 22 de noviembre de 2000 del Alcalde Mayor del Distrito Capital de Bogotá D.C. y la Licencia de Urbanismo contenida en la Resolución CU5 - 0354 del 8 de noviembre de 2002 de la Curaduría Urbana 5 de Bogotá D.C.

139. En relación con este asunto debe señalarse, inicialmente, que las normas sobre los usos del suelo no otorgan derechos adquiridos ni situaciones jurídicas consolidadas, más aún cuando se está en presencia de reservas naturales reconocidas y declaradas como tales por las autoridades competentes⁴².

140. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado han reconocido que las normas sobre usos del suelo son de orden público, de aplicación inmediata y de obligatorio cumplimiento. Además, no resulta posible predicar un derecho consolidado e intangible en relación con las normas que definen los usos de suelo. Así lo señaló la Corte Constitucional, en sentencia C-192 del 20 de abril de 2016⁴³, consideraciones que se transcriben *in extenso*:

"[...] 8.10. La Corte reitera que no existe un derecho a la intangibilidad de las reglas que definen el uso del suelo en los POTD, ni aun cuando ello afecte el alcance de licencias otorgadas o la destinación de edificaciones efectuadas conforme a estas licencias, en tanto, la modificación de las mismas se funda en el interés social y, como lo ha destacado este Tribunal, **"la legislación urbana constituye una fuente legítima de relativización del contenido del derecho de propiedad sobre los inmuebles."** Conforme a ello *"la correcta ordenación y el desarrollo equilibrado de las ciudades, particularmente en lo que respecta a los usos del suelo, incesantemente introduce exigencias de orden social que gravitan sobre las titularidades privadas, lo que no puede considerarse excepcional y externo al derecho de propiedad sino por el contrario connatural a éste e incorporado a su núcleo esencial. [...]"* (Negrilla original del texto)

141. Por otro lado, en sentencia del 12 de agosto de 1999 (expediente 5500, CP: Juan Alberto Polo Figueroa) esta Corporación indicó que los actos administrativos que otorgan licencias, permisos, autorizaciones y similares no son definitivos ni absolutos y, por ende, no generan derechos adquiridos:

"[...] Los actos administrativos que confieren permisos, licencias, autorizaciones y similares, son actos provisionales, subordinados al interés público y, por lo tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento jurídico respectivo, cuyas disposiciones, por ser de índole policiva, revisten el mismo carácter, como ocurre con las normas pertinentes al caso, esto es, las relativas al uso del suelo y desarrollo urbanístico. Quiere decir ello que los derechos o situaciones jurídicas particulares nacidos de la aplicación del

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, CP: Carlos Enrique Moreno Rubio, sentencia de 15 de marzo de 2018, radicado: 25000-23-24-000-2006-00178-02, actor: Margarita Castaño Bohórquez.

⁴³ Corte Constitucional, sentencia C- 192 de 2016, MP: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

derecho policivo, no son definitivos y mucho menos absolutos, de allí que como lo ha sostenido la Sala, no generen derechos adquiridos [...]".

142. A juicio de la Sala, ante la existencia del interés nacional que comprende la declaratoria de la "Reserva Protectora de Bosque Oriental de Bogotá" realizada a través del Acuerdo 30 de 1976 y aprobada por el Ministerio de Agricultura mediante Resolución 076 de 1977, los actores no pueden derivar la existencia de un derecho adquirido en virtud de lo previsto en el Decreto 1019 de 2000 "Por el cual se asigna el Tratamiento especial de Preservación del Sistema Orográfico y se incorpora la parte Suburbana del predio denominado Montearroyo (Magallanes Alto), ubicada en Área Suburbana de Preservación del Sistema Orográfico en la Localidad Número 01 de Usaquén".

143. En estas condiciones, si bien el predio denominado "Montearroyo" fue incorporado como área urbana de la ciudad de Bogotá D.C. en virtud de lo previsto en el Decreto 1019 de 2000, los actores no pueden pretender derivar la existencia de un derecho a la intangibilidad de las normas sobre los usos del suelo y, con ello, oponerse a las regulaciones que adopten las autoridades competentes, en ejercicio de las facultades previstas por el ordenamiento jurídico, particularmente, con el fin de proteger, conservar, restaurar, recuperar y prevenir el deterioro de los Cerros Orientales, como en efecto ocurrió al expedirse la Resolución 463 de 2005.

144. De otro lado, en el caso de marras, se encuentra probado que el Curador Urbano 5 de Bogotá D.C., expidió el día 8 de noviembre de 2002, la Resolución CU5-0354, por medio de la cual aprobó el proyecto urbanístico denominado "Magallanes Alto", se concedió licencia de urbanismo para el desarrollo residencial denominado "Magallanes Alto I Etapa", se determinó un plazo para la ejecución de obras de urbanismo por el término de 24 meses, prorrogables por un período adicional a 12 meses y se fijaron las obligaciones del urbanizador responsable.

145. El artículo décimo tercero del referido acto dispuso en lo pertinente lo siguiente:
"ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO. Las demás normas, **obligaciones** y derechos del urbanizador responsable **son los establecidos en el Decreto 1019 de 2000**". (Negrilla fuera de texto)

146. Igualmente, consta que mediante la Resolución RES 05-5-0010 del 7 de febrero de 2005, la Curaduría Urbana 5 de Bogotá D.C. negó la solicitud de prórroga de la Licencia de Urbanismo CU5 - 0354 del 8 de noviembre de 2002. Para ello, la referida autoridad consideró que la aplicación, incorporación y el desarrollo de los usos urbanos del predio denominado Magallanes Alto estaba condicionada a la sustracción de la zona de reserva forestal por parte de la autoridad competente, condición que no fue cumplida.

147. En efecto, el Decreto 1019 de 2000⁴⁴ "Por el cual se asigna el Tratamiento especial de Preservación del Sistema Orográfico y se incorpora la parte Suburbana del predio denominado Montearroyo (Magallanes Alto), ubicada en Área Suburbana de Preservación del Sistema Orográfico en la Localidad Número 01 de Usaqué" condicionó la aplicación, incorporación y el desarrollo de los suelos urbanos del predio denominado Montearroyo a la sustracción de la reserva forestal por parte de la autoridad competente, en el siguiente sentido:

"[...] **ARTÍCULO 7.- ASIGNACIÓN DE USOS:** Los usos urbanos permitidos en la zona de reglamentación establecida en el artículo anterior son los siguientes:

Zona de Reglamentación Número 02, código P-ZR-R-O1: PRINCIPAL: Forestal y Recreativo Pasivo.
COMPLEMENTARIO: Vivienda del celador o del propietario.

COMPATIBLE: Vivienda, en desarrollo urbanístico residencial por el sistema de agrupación. El desarrollo de los usos urbanos permitidos en el predio queda supeditado a la obtención, por parte del propietario o urbanizador responsable, **de la sustracción de la Reserva Ambiental emitida por la autoridad correspondiente**". (Negrilla fuera de texto)

"ARTICULO 23.- INCORPORACION PARA EL DESARROLLO DE

USOS URBANOS. La incorporación para el desarrollo en usos urbanos contemplada en el presente Decreto, así, como la aplicación de las normas establecidas en el mismo, **quedan condicionadas a la sustracción de la zona de reserva forestal, por la autoridad competente.**

El funcionamiento de tales usos quedará condicionado a la certificación de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias, según Decreto 657 del 25 de octubre de 1994, en donde es entidad conceptuó

⁴⁴ El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante fallo 943 de 2007 declaró la nulidad del Decreto 1019 de 2000 "Por el cual se asigna el Tratamiento especial de Preservación del Sistema Orográfico y se incorpora la parte Suburbana del predio denominado Montearroyo (Magallanes Alto), ubicada en Área Suburbana de Preservación del Sistema Orográfico en la Localidad Número 01 de Usaqué". Las razones esgrimidas fueron las siguientes: "En efecto, el artículo 188 titulado "Áreas Suburbanas de Expansión", las define como aquellos terrenos rústicos que no tienen o que han perdido su vocación agrícola, sobre los que existe gran presión para su utilización en usos urbanos determinada por la paulatina mejora de las condiciones de accesibilidad, que requieren de un proceso inmediato ordenado de incorporación como áreas urbanas, y establece que algunos terrenos situados dentro de estas áreas suburbanas de expansión no pueden o no deben llegar a ser aptos para su definición en usos urbanos, tales como aquellos que constituyan RESERVAS FORESTALES, ambientales, ecológicas o paisajísticas y los que presentan graves riesgos para la vida y la salud para los habitantes, por topografía escarpada.

A su turno, el artículo 193 ibidem titulado "Sectores del Territorio Situado dentro de las Áreas Suburbanas que no son susceptibles de ser incorporadas a Áreas Urbanas" dispone que no podrá definirse el desarrollo en usos urbanos de aquellos sectores de las áreas suburbanas en donde estén prohibidos los usos urbanos por la Ley o por los Acuerdos Distritales, o en donde por excepción estén permitidos solo los usos agrícolas de la tierra, los usos mineros o la industria extractiva.

Ahora bien, se explica en el Decreto Distrital 1019 que la incorporación del predio Montearroyo (Magallanes Alto) como nueva área urbana de la ciudad, otorgándole el desarrollo por urbanización y construcción, tuvo origen en un proceso de concertación, en los términos establecidos en el Libro 3 Capítulos 7 y 8 del Acuerdo 6 de 1990, que culminó con el acta final suscrita el 13 de junio de 2000 entre la Subdirectora de Expansión y Ordenamiento Regional del D.A.P.D y la apoderada de los interesados.[...]En el anterior orden de ideas, no obstante que el Decreto Distrital censurado establezca que para su aplicación, en cuanto a la posibilidad de desarrollo por urbanización y construcción del Predio Montearroyo (Magallanes Alto), se hace necesaria su previa sustracción de la zona de reserva forestal, lo cierto es que esta exclusión debió preceder a tal autorización vía la reglamentación de incorporación a nueva área urbana, puesto que de lo contrario, ello legalmente es improcedente.[...].

favorablemente para la ejecución de las obras previstas en los oficios mencionados en el Artículo 4º, relacionados con las empresas de servicios públicos y las que se deriven de las licencias de urbanismo que se expidan.

Entretanto, sólo se autorizan los usos agrícolas del terreno, según el artículo 185 del Acuerdo 6 de 1990". (Negrilla fuera de texto)

148. A su vez, los propietarios del predio Magallanes interpusieron recurso de reposición y, en subsidio, de apelación en contra de la resolución anterior; impugnaciones que fueron desatadas oportunamente por la Curaduría Urbana 5 de Bogotá, a través de la Resolución 05-5-0059 de 6 de mayo de 2005⁴⁵ y, posteriormente, por el Subdirector Jurídico del Departamento Administrativo de Planeación Distrital mediante la Resolución 0453 del 18 de julio de 2005⁴⁶, en el sentido de confirmar la decisión recurrida.

149. Así las cosas, el supuesto que tuvo en cuenta la Sala Plena Contenciosa para garantizar derechos adquiridos en la zona de reserva forestal fue el de la existencia de licencias de construcción – o urbanismo- *"válidamente expedidas al amparo de la normatividad vigente"*, o de *"construcciones levantadas en virtud de dichas licencias"*, hipótesis que no se cumple en el presente caso, en tanto que en la misma línea argumentativa del *a quo*, a través de la Resolución RES 05-5-0010 del 7 de febrero de 2005, la Curaduría Urbana 5 de Bogotá D.C., negó la solicitud de prórroga de la Licencia de Urbanismo CU5 - 0354 del 8 de noviembre de 2002, por no haber cumplido el requisito relativo a la sustracción de la zona de la reserva forestal, obligación que fue impuesta incluso desde la expedición del acto inicial que otorgó la licencia de urbanismo.

150. Además de lo anterior, en el presente caso, se puede deducir que los actores conocían que su predio se encontraba afectado por la declaratoria de la reserva forestal realizada mediante el Acuerdo 30 de 1976.

151. Tan cierto es lo anterior, que los actores, por conducto de apoderado judicial presentaron solicitud ante el Ministerio de Ambiente para el inicio del trámite de sustracción del área de reserva forestal correspondiente al predio Magallanes Alto⁴⁷.

152. Así las cosas, los actores no pueden alegar un derecho adquirido frente a la Licencia de Urbanismo contenida en la Resolución CU5 - 0354 del 8 de noviembre de 2002 de la Curaduría Urbana No. 5 de Bogotá D.C., máxime si se tiene en cuenta que los actos administrativos que confieren permisos, licencias, autorizaciones y similares como actos provisionales se encuentran subordinados al interés público y, por lo tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento jurídico respectivo

⁴⁵ "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución E-05-5-10 del 7 de febrero de 2005 expedida por la Curaduría Urbana No. 5 de Bogotá D.C." Anexos de la demanda.

⁴⁶ "Por la cual se resuelve un recurso de apelación interpuesto contra la Resolución E-05-5-10 del 7 de febrero de 2005 expedida por la Curaduría Urbana No. 5 de Bogotá D.C.". Anexos de la demanda.

⁴⁷ Folio 95 del cuaderno de anexos de la demanda.

como ocurre cuando se expiden nuevas regulaciones que modifican los usos del suelo y que refieren al desarrollo urbanístico.

153. Por ende y por las razones expuestas, el motivo de alzada no prospera.

V. Falta de competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para expedir los actos demandados

154. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideró que la cartera ministerial de Ambiente, Vivienda y Desarrollo era competente para expedir ese acto administrativo, conforme lo dispuso el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 28 de octubre de 2010, MP: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

155. Por su parte, los apelantes consideran que al concejo distrital le corresponde ordenar el desarrollo de su territorio y, por lo tanto, definir los usos del suelo. Especificaron que, para el caso en concreto, dicha facultad se ejerció a través del Plan de Ordenamiento Territorial, adoptado mediante el Decreto 619 de 2000, revisado por el Decreto 469 de 2003 y compilados mediante el Decreto 190 de 2004 y sus decretos reglamentarios, de conformidad con el inciso 3° del artículo 61 de la Ley 99 de 1993 y; los artículos 5, 7° (numeral 4°) y 8 de la Ley 388 de 1997.

156. En relación con el referido reproche que justifica la alzada, se debe señalar que esta Sección, en sentencia de 28 de octubre de 2010⁴⁸, tuvo la oportunidad de analizar idéntico argumento al aquí planteado, esto es, el relativo a definir si el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial tenía competencia para expedir los actos acusados, encontrando que era "[...] clara, expresa e indiscutible la competencia de esa cartera ministerial [Ministerio de Ambiente] para redelimitar la Zona de Reserva Forestal Protectora, conocida como Bosque Oriental de Bogotá, adoptar su zonificación, reglamentar los usos allí permitidos y establecer los determinantes para su ordenamiento y administración".

157. En este sentido, el referido fallo, luego de fincar su análisis en las disposiciones que regulan la materia, en especial, el artículo 5 de la Ley 99 de 1993 – sobre las funciones del Ministerio-, el artículo 2° del Decreto Ley 216 de 2003⁴⁹, la Ley 388 de 1997 y la Ley 812 de 2003⁵⁰, consideró lo siguiente:

"[...] Tal como se expresó en páginas anteriores, el cargo que formula el actor contra el Decreto demandado se circunscribe a la presunta falta de competencia del Ministerio del Medio Ambiente para proferir el acto acusado.

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, CP: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, sentencia de 28 de octubre de 2010, radicado: 11001-03-24-000-2005-00262-01, actor: Wilson Alfonso Borja Díaz, demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

⁴⁹ "Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones".

⁵⁰ "Por la cual se estableció el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, "Hacia un Estado Comunitario".

La Sala estima que dicho cargo no puede ser acogido, pues tal como lo veremos enseguida, es clara, expresa e indiscutible la competencia de esa cartera ministerial para redelimitar la Zona de Reserva Forestal Protectora conocida como Bosque Oriental de Bogotá, adoptar su zonificación, reglamentar los usos allí permitidos y establecer los determinantes para su ordenamiento y administración.

[...] Aparte de lo anterior, la circunstancia de que el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, haya declarado que los Cerros Orientales son de interés ecológico nacional, permite inferir que las

medidas relativas a su zonificación o alinderación no pueden entenderse radicadas en autoridades distintas de las del orden nacional y más concretamente en el Ministerio del ramo, como autoridad jerárquica superior del Sistema Nacional Ambiental.

Por contera y para confirmar el acierto de las conclusiones que anteceden, resulta imperativo tener en cuenta que la Honorable Corte Constitucional, en su sentencia C-649 del 3 de diciembre de 1997, antes mencionada, dejó en claro que **"...las zonas de reservas forestales que no formen parte del sistema de parques naturales, sí pueden ser objeto de sustracción por el Ministerio del Medio Ambiente."** afirmación que viene a desvirtuar de manera rotunda las apreciaciones de la parte actora [...]" (Negrilla original y subrayado fuera de texto)

158. Por otro lado, esta Sección, en sentencia de 6 de noviembre de 2014⁵¹, al estudiar lo relativo a la competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial discurrió en el siguiente sentido:

" [...] No obstante la anterior motivación, el actor pierde de presente que ésta no fue la única ni que por ella fue que la Administración expidió la Resolución 0463 , **sino que la expedición de este acto, tal y como lo indicó la sentencia de los Cerros Orientales, fue producto de un juicioso estudio en el que precisamente y consciente de la realidad del uso que se le venía dando a la reserva forestal protectora, las entidades ambientales observaron que se había cambiado el uso inicialmente previsto debido al desarrollo de otras actividades incluso ilegales como la minera, resultando ser imperiosa su regulación.**

Con fundamento en las anteriores consideraciones se tiene que se equivoca el demandante al considerar que la Resolución 0463 de 2005, permitió el cambio en la destinación del uso del suelo en la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, por cuanto, al contrario, lo que procuró fue frenar las inadecuadas destinaciones que se venían allí haciendo, entre ellas la minería ilegal

[...] La Sala no acoge tampoco la anterior tacha de censura, pues la legalidad de la Resolución 0463 de 2005 no **se puede analizar ligeramente desde la óptica de la expresión "redelimitar" como lo hace el actor, sino que tiene que mirarse como la manifestación de la preocupación de las autoridades ambientales de la época frente al**

⁵¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, CP: María Claudia Rojas Lasso, sentencia de 6 de noviembre de 2014, radicación número: 11001-03-24-000-2006-00399-00.

uso que se le estaba dando a la reserva forestal protectora, con el fin plantear tres alternativas que el mismo acto señaló en su parte considerativa a saber:

~~Redelimitar~~ la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, adoptando la zonificación y reglamentación de usos correspondiente.

~~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.

~~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. [...] (Negrilla fuera de texto)

159. En tales condiciones, acertó el Tribunal al señalar que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible) se encontraba facultado para redelimitar el Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá declarada mediante la Resolución 076 de 1977 y 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 orientan al Distrito Capital y para la reglamentación de los usos del suelo de las zonas excluidas de la reserva forestal.

160. Por las razones antes precitadas, el motivo de alzada no prospera.

161. Finalmente, la Sala se abstendrá de condenar en costas a la parte vencida en segunda instancia, pues su conducta no estuvo precedida de mala fe ni de la intención de entorpecer el proceso y se enmarcó en los principios y obligaciones que gobiernan la actividad judicial.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 25 de mayo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", por medio de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

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

CONSTANCIA: La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.