

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**Bogotá, D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015).**

**CONSEJERA PONENTE: DOCTORA MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ.**

**Ref: Expediente núm.: 2006-00046-00.**

**Acción: Nulidad**

**ACTORES: CARLOS SALOMÓN NADER SIMMONDS  
Y OTROS.**

Se procede a dictar sentencia de única instancia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por los ciudadanos **CARLOS SALOMÓN NADER SIMMONDS, CARLOS ARTURO GARCÍA CAMARGO, CAMILO ALBERTO GONZÁLEZ SERRANO Y EDUARDO CALLE RODRÍGUEZ**, en contra de la Resolución núm. 0463 de 14 de abril de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

**I.- ANTECEDENTES.**

**I.1.- La acción ejercida y las pretensiones de la demanda.**

La parte demandante, en ejercicio de la acción de nulidad y

**Ref: Expediente núm.: 2006-00046-00. ACTORES: CARLOS SALOMÓN NADER SIMMONDS Y OTROS.**

restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A., acudió ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Corporación que consideró que el competente en este caso, es el Consejo de Estado, toda vez que se ataca un acto de contenido general, expedido por una autoridad del orden nacional, a través del cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, en el cual no hay señalamiento de ningún predio en particular, criterio que compartió esta Sección al admitir la demanda, pues la interpretó como de nulidad.

La parte demandante formuló las siguientes pretensiones:

- Se declare la nulidad del artículo 1º, párrafo, de la Resolución 0463 de 14 de abril de 2005 expedida por el *MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL*, **"Por medio de la cual se delimita 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 como consecuencia de lo anterior, se restablezcan sus derechos consagrados en la Resolución núm. 2413 de 17 de junio de 1993, expedida por la Corporación Autónoma Regional - CAR, por medio de la cual se sustrajo del Área de Reserva Forestal

**Ref: Expediente núm.: 2006-00046-00. ACTORES: CARLOS SALOMÓN NADER SIMMONDS Y OTROS.**

Protectora, el área denominada Bosque Oriental de Bogotá, por lo cual se deberá declarar que continúa sustraída de la Reserva Forestal de los Cerros Orientales de Bogotá.

- Que en subsidio de lo anterior, se deberá reconocer una indemnización a cada uno, de conformidad con lo que se establezca en el proceso.

Señalan que los inmuebles a sustraer del área de reserva forestal de los Cerros Orientales de Bogotá, o en subsidio, materia de indemnización, son los descritos en los Certificados de Tradición y Libertad de Matrícula Inmobiliaria núms. 50N-615000, 50N-20329594 y 50N-20410404.

### **I.2 Los hechos que le sirven de fundamento.**

Son, en resumen, los siguientes:

Que de manera independiente, son propietarios de tres lotes en el predio denominado Puente Chicó, distinguidos con los folios de Matrícula Inmobiliaria mencionados, de la Oficina de Registro de Bogotá Zona Norte.

Manifiestan que el parágrafo del artículo primero de la Resolución

**Ref: Expediente núm.: 2006-00046-00. ACTORES: CARLOS SALOMÓN NADER SIMMONDS Y OTROS.**

acusada núm. 0463 de 14 de abril de 2005, no incluyó dentro de las áreas sustraídas a la reserva, la denominada Puente Chicó, y además ordenó registrar el acto en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo de Bogotá.

Que dicho predio había sido sustraído del área de Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá, mediante la Resolución núm. 2413 de 17 de junio de 1993, de la Corporación Autónoma Regional - CAR, la cual se dictó teniendo como marco normativo la Resolución núm. 076 de 1977 del antiguo Ministerio de Agricultura y el Decreto 2811 de 1974, artículo 210, siendo para entonces la entidad competente para hacer las sustracciones de las reservas forestales.

### **I.3 Las normas violadas y el concepto de violación.**

Consideran que la disposición acusada viola los artículos 6º, 29, 58 y 121 de la Constitución Política; 69 y 73 del C.C.A.; fue expedida con abuso de poder, con violación a los principios de la buena fe y de la confianza legítima, con violación a los derechos adquiridos y con falsa motivación.

El alcance del concepto de violación se plantea, en resumen, así:

**PRIMER CARGO:** Violación del artículo 29 de la Constitución

**Ref: Expediente núm.: 2006-00046-00. ACTORES: CARLOS SALOMÓN NADER SIMMONDS Y OTROS.**

Política, porque la Resolución núm. 2413 de 1993, les reconoció un derecho particular y concreto al sustraer del área de reserva forestal protectora denominada Bosque Oriental de Bogotá, el predio Puente Chicó; por lo tanto, al no estar reseñados los inmuebles descritos en la disposición acusada, se incurrió en una revocatoria directa de la mencionada Resolución y se le limitaron sus derechos de dominio, según aparece en las escrituras públicas.

Aducen que no se solicitó su consentimiento expreso y escrito, de que tratan los artículos 69 y 73 del C.C.A., por lo que se les violó el debido proceso y el derecho de defensa, lo cual constituye una causal de nulidad que deberá declararse.

**SEGUNDO CARGO:** Abuso de poder, porque de conformidad con los artículos 6º y 121 de la Constitución Política, los funcionarios y servidores públicos sólo podrán hacer lo que la Ley les ordena, y ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley, por lo que sin adelantar el procedimiento ordenado en los artículos 69 y 73 del C.C.A. se revocó un acto administrativo particular y concreto.

**TERCER CARGO:** Violación al principio de la buena fe y de la confianza legítima, porque adquirieron los inmuebles descritos, hicieron inversiones, proyectaron su modo vivendi, y sin proceso,

**Ref: Expediente núm.: 2006-00046-00. ACTORES: CARLOS SALOMÓN NADER SIMMONDS Y OTROS.**

medio de defensa, ni actuación legítima alguna, mediante la disposición acusada, les negaron abruptamente la exclusión de la zona de reserva forestal que venían disfrutando, causándoles un grave perjuicio, sin tener en cuenta que su situación era legal y por tanto tenían confianza en que se mantuviera la situación.

**CUARTO CARGO:** violación de derecho adquirido, de que trata el artículo 58 Constitucional, por lo que debe anularse la disposición acusada, en cuanto a sus efectos sobre los mencionados terrenos, o en subsidio deben cuantificarse los perjuicios.

## **II. TRÁMITE DE LA ACCIÓN.**

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, fijación en lista, probatoria y alegaciones.

### **II.1.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda, por cuanto la Resolución parcialmente demandada, fue expedida con el lleno de los requisitos legales, por funcionario competente, de forma regular, y fue motivada con argumentos reales y sustentada en normas

**Ref: Expediente núm.: 2006-00046-00. ACTORES: CARLOS SALOMÓN NADER SIMMONDS Y OTROS.**

vigentes aplicables, que no han sido desvirtuadas por la parte actora.

Aduce que aunque en la parte motiva de la Resolución núm. 2413 de 1993 se considera la Resolución 076 de 1997 y el artículo 210 del Decreto 2811 de 1974, la entidad competente para realizar sustracciones de las áreas de reserva forestal del orden nacional no es la CAR, sino el Ministerio.

Que si bien expidió la disposición acusada, la redelimitación se realizó de manera general teniendo en cuenta la situación real de la reserva, pues la parcelación denominada "Puente Chicó", quedó afectada cuando el Ministerio de Agricultura a través de la Resolución núm. 076 de 1977, aprobó el Acuerdo 30 de 1976, expedido por el INDERENA, entidad ésta que tenía la competencia para efectuar las sustracciones.

Sobre los cargos, manifestó:

1. Que no existe el fenómeno de la revocatoria directa, porque la Resolución núm. 2413 de 14 de abril de 1993, fue expedida por una autoridad diferente, esto es, por la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez – CAR, por lo que no se dan los presupuestos para que opere dicho fenómeno y,

**Ref: Expediente núm.: 2006-00046-00. ACTORES: CARLOS SALOMÓN NADER SIMMONDS Y OTROS.**

como ya lo dijo, los cerros fueron afectados desde 1977, en tanto la protección de la reserva forestal es de interés general y su prevalencia sobre el interés particular es indiscutible.

2. Sostiene que no hubo abuso de poder, por cuanto no podía revocar un acto expedido por la CAR, y además, el artículo 5º numeral 18 de la Ley 99 de 1993 le asignó expresamente la competencia para sustraer, reservar y alinderar reservas forestales nacionales.

3. Señala que no hubo violación a los principios de la buena fe y confianza legítima, porque según lo expone la Corte Constitucional en la sentencia C-108 de 2004, *"la confianza legítima no constituye un límite a la posibilidad de que el legislador derogue una normativa anterior, pues la persona no goza de un derecho adquirido sino de una situación revocable, esto es, de una mera expectativa ... . Sin embargo, es claro que la protección de esa confianza legítima, y a diferencia de la garantía de los derechos adquiridos, no impide que el Legislador, por razones de interés general modifique las regulaciones sobre un determinado asunto"*.

4. Aduce que no se violó el artículo 58 de la Constitución Política, porque el derecho colectivo a un ambiente sano debe prevalecer frente a derechos de carácter particular y concreto, como el derecho al trabajo, la libre empresa, la iniciativa privada y los

**Ref: Expediente núm.: 2006-00046-00. ACTORES: CARLOS SALOMÓN NADER SIMMONDS Y OTROS.**

derechos adquiridos; trajo a colación la sentencia C-293 de 23 de abril de 2002, que declaró exequible el principio de precaución consagrado en el numeral 6° del artículo 1° de la Ley 99 de 1993, sobre el cual expresó: *"no se violan los derechos constitucionales mencionados por el actor (trabajo, propiedad, derechos adquiridos) si, como consecuencia de una decisión de una autoridad ambiental que, acudiendo al principio de precaución, con los límites que la propia norma legal consagra, procede a la suspensión de la obra o actividad que desarrolla el particular, mediante el acto administrativo motivado, si de tal actividad se deriva daño o peligro para los recursos naturales o la salud humana, así no exista la certeza científica absoluta"*.

Propone la excepción de falta de integración del litis consorcio necesario, teniendo en cuenta que fue la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, la que expidió el acto por el cual la parte actora fundamenta su derecho, esto es, el Decreto 1413 de 17 de junio de 1993.

### **III.- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa solicitó no acceder a las pretensiones de la demanda.

Una vez transcribió el acto acusado, sobre los cargos, señaló:

**Ref: Expediente núm.: 2006-00046-00. ACTORES: CARLOS SALOMÓN NADER SIMMONDS Y OTROS.**

. Que se trata de un acto de carácter general y no de contenido particular y concreto, que redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, en aras de garantizar el interés general, a través de la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y, en ese sentido, se puede afirmar que el hecho de incluir como reserva forestal la zona de Puente Chicó y no solicitar a los actores su consentimiento expreso y escrito, no genera un desconocimiento del proceso ni del derecho de defensa, como tampoco una limitación del derecho de dominio.

Aduce que no le asiste razón a la parte accionante por cuanto el artículo 47 del Decreto 2811 de 1974, -Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente-, reguló lo relativo al establecimiento de reservas de recursos naturales renovables.

Que la Corte Constitucional mediante sentencia C-649 de 1997, precisó que la constitución de reservas tiene su fundamento en el sistema normativo del ambiente en la Constitución Política, porque constituye mecanismos para el manejo, la protección, la preservación, restauración y sustitución de los recursos naturales renovables y que de este modo se explica que dentro de los cometidos de la Administración se encuentra la potestad, originada

**Ref: Expediente núm.: 2006-00046-00. ACTORES: CARLOS SALOMÓN NADER SIMMONDS Y OTROS.**

en la habilitación por parte del Legislador, para constituir reservas, modificarlas o sustraerlas.

#### **IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

Antes de referirse al asunto de fondo planteado en la demanda, la Sala precisa que la excepción propuesta por la entidad demandada, relativa a la falta de integración del litis consorcio necesario, no está llamada a prosperar, por cuanto el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible es la autoridad que expidió el acto acusado, y por ello es a quien corresponde comparecer al proceso.

En el presente asunto se controvierte la legalidad del artículo primero, parágrafo de la Resolución núm. 0463 de 14 de abril de 2005, ***“Por medio de la cual se redelimita la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá”***, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy de Ambiente y Desarrollo Sostenible *“... 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 2 del Decreto-Ley 216 de 2003”*.

**Ref: Expediente núm.: 2006-00046-00. ACTORES: CARLOS SALOMÓN NADER SIMMONDS Y OTROS.**

Señalan los actores que al no incluir dentro de la zona excluida de la Reserva Forestal los inmuebles de su propiedad descritos en los Certificados de Tradición y Libertad, con Matrícula Inmobiliaria mencionados en la demanda, se cambió su status jurídico, y al pasarlos a la categoría de área forestal, se les causó un perjuicio particular y concreto a cada uno de ellos, razón por la cual solicitan que se les restablezca su derecho contenido en la Resolución núm. 2413 de 17 de junio de 1993, proferida por la Corporación Autónoma Regional -. CAR, por la cual dichos inmuebles fueron sustraídos del Área de Reserva Forestal.

Mediante la acción ejercida se pretende la inaplicabilidad del acto acusado, en cuanto incluyó dentro del Área de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, a los predios de propiedad de los actores y, a título de restablecimiento del derecho, se declare que dichos predios están excluidos del Área de Reserva Forestal o se les pague una indemnización.

Precisado lo anterior, observa la Sala que **la parte actora hace consistir su restablecimiento del derecho en la Resolución núm. 2413 de 1993**, *"Por la cual se sustrae una parte del área de Reserva Forestal de la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá"*, expedida por la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez - CAR, según la cual

**Ref: Expediente núm.: 2006-00046-00. ACTORES: CARLOS SALOMÓN NADER SIMMONDS Y OTROS.**

sus predios fueron sustraídos del Área de Reserva Forestal denominada Bosque Oriental de Bogotá.

Resulta oportuno destacar, que mediante sentencia de única instancia de 28 de octubre de 2010<sup>1</sup>, esta Sección se pronunció frente a una acción de nulidad que se instauró contra el mismo acto acusado en este proceso. En esa oportunidad, el actor adujo falta de competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para expedir la Resolución núm. 0463 de 14 de abril de 2005.

En dicha sentencia se menciona que **mediante providencia de 13 de mayo de 2010<sup>2</sup>, se declaró la nulidad de la Resolución núm. 2413 de 17 de junio de 1993**, expedida por el Director Ejecutivo de la CAR. En esta decisión se observó que *“el acto acusado, esto es la Resolución 2413 de 19 de junio de 1993, fue proferido por el Director Ejecutivo de la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá (CAR), incumpliendo lo dispuesto en el artículo 17, numeral 6º de los estatutos de la entidad (Acuerdo 04 de 26 de*

---

<sup>1</sup> Expediente núm. 2005-00262-01, Consejero ponente doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

<sup>2</sup> Expediente núm. 2003-00491-01, Consejera ponente doctora María Claudia Rojas Lasso. Actora: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.

**Ref: Expediente núm.: 2006-00046-00. ACTORES: CARLOS SALOMÓN NADER SIMMONDS Y OTROS.**

*enero de 1984), el cual establece que la Junta Directiva de la Corporación es la que debe aprobar la sustracción de áreas de las zonas de reserva, decisión que requería para su validez la aprobación del Gobierno Nacional".* Sobre el particular, el fallo de 28 de octubre de 2010 anotó, que es del caso poner de relieve, que si bien ese proceso se refería al tema de las competencias de la CAR en relación con los Cerros Orientales de Bogotá, el acto acusado se expidió con base en normas anteriores a la Ley 99 de 1993 y demás disposiciones reglamentarias.

Ahora bien mediante sentencia de única instancia, de 1o. de noviembre de 2012 (Expediente núm. 2005-00246-01, Consejera ponente doctora María Elizabeth García González), que ahora se prohíja, la Sala, en un asunto similar, en el cual se demandó el mismo acto y los actores solicitaron que sus predios, de los cuales anexaron las matrículas inmobiliarias, fueran excluidos total o parcialmente del área de Reserva Forestal del Bosque Oriental de Bogotá, porque se violó su derecho a la igualdad y fue falsamente motivado, la Sección señaló que el acto demandado -Resolución núm. 0463 de 14 de abril de 2005-, no se fundamentó en las características particulares de los terrenos que incorpora a la Reserva Forestal, sino en observaciones generales sobre las diferentes finalidades ambientales y las zonificaciones y usos del área y que, se trata de un acto de carácter general, por cuanto no

**Ref: Expediente núm.: 2006-00046-00. ACTORES: CARLOS SALOMÓN NADER SIMMONDS Y OTROS.**

se refiere a situaciones subjetivas, y sus consecuencias afectan a cualquier persona que se encuentre dentro de los supuestos de la norma, es decir, dentro del área delimitada; en este caso no se demostró la falta de justificación del acto demandado ni la falsedad de sus consideraciones, por lo cual no se atacó la causa o motivo que llevó a la Administración a expedirlo y se denegaron las súplicas de la demanda.

Ahora bien, en cuanto al contenido de la Resolución acusada núm. 0463 de 14 de abril de 2005, la referida sentencia lo resumió en los siguientes términos:

“Mediante el acto acusado el MAVDT redelimita el Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, **declarada mediante el artículo 2° de la Resolución núm. 76 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 dentro de los límites que allí se indican; define los objetivos de la Reserva, dentro de los cuales se destaca el de “Recuperar las zonas degradadas, restaurar las condiciones del suelo y prevenir fenómenos que causen alteraciones significativas al ambiente”; adopta la zonificación interna, determina que será la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca la encargada de ejercer la administración para lo cual deberá formular y adoptar el Plan de Manejo; establece los determinantes de ordenamiento y manejo ambiental, que serán desarrolladas e incorporadas al POT de Bogotá; señala que hasta tanto el Distrito Capital regule la reglamentación urbanística con base en las determinantes de ordenamiento y manejo establecidas, no se permite ningún desarrollo urbanístico y construcción por parte de las curadurías urbanas.

De otra parte, los considerandos de dicho acto, es decir su motivación, está integrada por 36 ítems, dentro de los cuales se resaltan los siguientes:

**Ref: Expediente núm.: 2006-00046-00. ACTORES: CARLOS SALOMÓN NADER SIMMONDS Y OTROS.**

**- "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 N° 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 N° 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 conservan 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 sin embargo, los Cerros Orientales han sufrido en algunos sectores proceso 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 la zona 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 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 las Áreas de Reserva Forestal Protectora, conforme al Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, son zonas de propiedad pública o privada que se reservan para destinarlas exclusivamente a la conservación permanente con bosques naturales o artificiales, con la finalidad de proteger los bosques u otros recursos naturales existentes en la zona y en las que debe prevalecer el efecto protector del bosque, permitiéndose sólo la obtención de productos secundarios del mismo.

- "Que al interior de la Reserva Forestal Protectora declarada en 1977, aún existen zonas donde la cobertura vegetal se encuentra en buen estado de conservación, que aportan a la protección de otros recursos naturales,

**Ref: Expediente núm.: 2006-00046-00. ACTORES: CARLOS SALOMÓN NADER SIMMONDS Y OTROS.**

*favoreciendo la recuperación o la rehabilitación de los bosques, por lo que deben continuar siendo protegidas bajo una categoría estricta como la de Reserva Forestal protectora, lo que hace necesario un realinderamiento de la Reserva Forestal actual y la adaptación de una zonificación y reglamentación de usos al interior de la misma, acorde con los objetivos de conservación y protección;*

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

Una vez la Sala analizó los cargos, puntualizó:

"Al respecto, **cabe observar que el acto acusado, por su carácter general e impersonal, no identifica ni particulariza todos y cada uno de los predios que integran el Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, sino que identifica dicha área por los límites que en él se precisan**, pues su finalidad está dirigida exclusivamente a la protección integral de los bosques que existen en dicha zona considerada como fundamental para la adecuada protección de los recursos naturales renovables que en ella se encuentran, mediante la conservación permanente con bosques naturales o artificiales, tendiente a la protección de los mismos bosques u otros recursos naturales existentes en la zona.

Lo anterior implica, a juicio de la Sala, que independientemente de que los terrenos o predios que integran el Área de Reserva Forestal Protectora sean de carácter público o privado, la redelimitación que de ella se hizo mediante el acto acusado fue con la finalidad de lograr los objetivos, de que da cuenta el artículo 2º del acto acusado, en los siguientes términos:

- 1. "Proteger los sistemas altoandinos, subpáramos y páramos, con su fauna y flora característica y con algunos elementos endémicos;*
- 2. Conservar y restaurar las funciones, los valores y los servicios ambientales que los Cerros Orientales prestan a los habitantes urbanos y rural de Bogotá y a sus municipios aledaños;*
- 3. Propender por la regulación de los intercambios biológicos y energéticos necesarios para mantener o restaurar la estructura ecológica principal funcional;*
- 4. Conservar el papel de los ecosistemas como regulador hidrológico en la circulación regional del agua, asegurando su calidad, cantidad y regularidad, no solamente para la*

**Ref: Expediente núm.: 2006-00046-00. ACTORES: CARLOS SALOMÓN NADER SIMMONDS Y OTROS.**

*ciudad de Bogotá sino también para las poblaciones urbanas circundantes;*

*5. Conservar los bosques como barrera natural de control de procesos de geoinestabilización;*

*6. Fomentar el valor escénico, paisajístico y de identidad cultural relativo a la importancia que representa el trasfondo natural de la ciudad para sus habitantes, visitantes y transeúntes;*

*7. Brindar espacios de recreación pasiva y esparcimiento para la contemplación del paisaje de la sabana y de ambientes naturales;*

*8. Fomentar la investigación y educación en áreas intervenidas o alteradas, para de este modo ayudar a generar conocimiento del entorno natural y de alternativas de restauración de ecosistemas altoandinos, altamente intervenidos;*

*9. Recuperar las zonas degradadas, restaurar las condiciones del suelo y prevenir fenómenos que causen alteraciones significativas al ambiente;*

*10. Ordenar y orientar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la protección de los valores geomorfológicos, hidrológicos, biológicos, ecológicos y paisajísticos presentes en los Cerros orientales para que puedan ser apropiados y disfrutados en forma sostenible."*

De esta manera, se advierte por parte de la Sala que para redelimitar el Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriente de Bogotá a que se procedió mediante el acto acusado, no se calificó de manera individual o particular cada uno de los predios que integran dicha área, sino que su razón fue la de poder emprender dentro de la totalidad del área así dispuesta, las acciones requeridas para la conservación, rehabilitación y recuperación de los recursos naturales allí existentes y cumplir con los objetivos que en ella se precisan.

Que los demandantes consideren que la inclusión de los predios de su propiedad no era pertinente, no constituye un argumento que pueda ser confrontado con el contenido del acto acusado, pues su carácter general no permite verificar la consistencia o no de la redelimitación adoptada con las características de cada una de las superficies o terrenos que comprende.

Es por lo anterior que, al no fundamentarse el acto acusado en las características particulares de los terrenos que redelimita e incorpora al Área de Reserva Forestal Protectora, como los de propiedad de los demandantes, sino en la necesidad de lograr los diferentes objetivos que en él se plasman y adoptar la zonificación interna de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y usos del área, no es posible predicar válidamente que el acto acusado haya incurrido en el vicio de falsa motivación, cuando ninguna de las razones que se

**Ref: Expediente núm.: 2006-00046-00. ACTORES: CARLOS SALOMÓN NADER SIMMONDS Y OTROS.**

invocaron para su expedición fueron controvertidas o desvirtuadas.

En consecuencia, al no prosperar las acusaciones formuladas en contra del acto acusado, ha de procederse a denegar las pretensiones de la demanda”.

Resulta también oportuno traer a colación lo expuesto por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la sentencia de 5 de noviembre de 2013 (Expediente núm. 2005 00662 03 – Acción Popular, Consejera ponente doctora María Claudia Rojas Lasso), a través de la cual se resolvieron los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia de 29 de septiembre de 2006, proferida por la Sección Segunda –Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que amparó los derechos colectivos invocados como vulnerados.

La sentencia en mención, al analizar los argumentos expuestos en las impugnaciones formuladas contra el fallo de primera instancia, se refirió, entre otros temas, a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, la defensa del patrimonio público, la exigencia y prevención de desastres, las zonas de reserva forestal, el principio de precaución, la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, con ocasión de los múltiples problemas que aquejan el área de reserva forestal protectora denominada “Bosque Oriental de Bogotá”, **en especial el que concierne a las 973 hectáreas que fueron sustraídas**

**Ref: Expediente núm.: 2006-00046-00. ACTORES: CARLOS SALOMÓN NADER SIMMONDS Y OTROS.**

**por el Ministerio del Medio Ambiente mediante la Resolución núm. 463 de 14 de abril de 2005**, incluyendo la importancia y los antecedentes históricos, sociales y económicos que precedieron su expedición.

En dicho fallo, en lo pertinente, la Sala Plena sostuvo:

“En el decurso de la evolución normativa descrita, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), que será transcrita mas adelante, ... .

Bajo el anterior contexto, el Distrito Capital, la CAR y el Ministerio de Ambiente celebraron el Convenio 12 de 2001, con el objeto de formular estrategias de acción conjunta y proponer políticas para el manejo del área protegida y cuyo resultado, en octubre de 2003, fue el Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales – POMCO. Precisamente, este documento, que respetó los principios de colaboración armónica, subsidiaria y concurrente entre las tres entidades del orden nacional, regional y distrital, fue la hoja de ruta que posteriormente permitió al Ministerio de Ambiente elaborar y expedir la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), mediante la cual excluyó 973 hectáreas de la reserva forestal protectora denominada “Bosque Oriental de Bogotá”

Por lo anterior, **merece destacarse que 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** así: (Resalta la Sala fuera de texto)

...

En conclusión, los antecedentes de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) 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, y si bien es cierto nunca se convirtió en texto administrativo definitivo, sí lo es que refleja la intensa gestión

**Ref: Expediente núm.: 2006-00046-00. ACTORES: CARLOS SALOMÓN NADER SIMMONDS Y OTROS.**

previa y democrática que culminó con la expedición de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril).

Aunado a lo anterior, debe la Sala resaltar que tiene conocimiento acerca de que el Alcalde de la Capital expidió un POT mediante el Decreto 364 de 2013 (26 de agosto), pero no hará referencia a él, sino para señalar que el Distrito deberá tener en cuenta lo que aquí se disponga a efectos de que el POT se adecue a él.

... .

... lo cierto es que el Ministerio de Ambiente sí es competente para sustraer áreas que integran reservas forestales protectoras del orden nacional, tal y como lo dispone el artículo 5º, numeral 18 de la Ley 99 de 1993.

... .

La Sala encuentra que no es necesario ordenar una nueva realinderación de la reserva, en atención a que considera que la exclusión de las 973 hectáreas que hizo el Ministerio de Ambiente de la Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá" obedeció a estudios técnicos que recogen la realidad de los cerros orientales".

En la parte resolutive del fallo de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, entre otros, dispuso modificar el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en los siguientes términos.

**2.3.** No conceder nuevas licencias, autorizaciones o permisos que permitan el desarrollo urbanístico o de construcción en la reserva forestal protectora; y observar estrictamente lo dispuesto en la Ley 1450 de 2011<sup>3</sup> y los Decretos 2372<sup>4</sup> y 2820<sup>5</sup>, ambos de 2010, o aquellas normas que los modifiquen o aclaren, respecto de los usos permitidos en el área forestal protectora;

... .

---

<sup>3</sup> Por la cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.

<sup>4</sup> Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.

<sup>5</sup> Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.

**Ref: Expediente núm.: 2006-00046-00. ACTORES: CARLOS SALOMÓN NADER SIMMONDS Y OTROS.**

**6. ORDÉNASE a los propietarios, poseedores y tenedores de predios ubicados en la Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá" y en la franja de adecuación** i) abstenerse de realizar conductas que perjudiquen el área protegida, ii) acatar cabalmente la normativa ambiental y iii) velar por la integridad de la reserva, informando oportunamente a la autoridad policial acerca de cualquier conato de asentamiento o acto que atente contra ella.

**7. ORDÉNASE a los Curadores Urbanos de Bogotá D.C.**, observar en forma estricta la normatividad ambiental; abstenerse de conceder nuevas licencias, autorizaciones o permisos que faciliten el desarrollo urbanístico o de construcción en el área de la reserva forestal protectora; y abstenerse de incurrir en las acciones u omisiones que llevaron a la violación de derechos colectivos, so pena de hacerse acreedores de las sanciones legales.

**8. ORDÉNASE a la Superintendencia de Notariado y Registro** tomar todas las medidas necesarias para asegurar que los predios ubicados, tanto en la franja de adecuación como en la reserva forestal protectora, cuenten con una dependencia exclusiva en dicha entidad, que atienda todo lo relativo a los folios de matrícula inmobiliaria de los predios ubicados en estas zonas.

**9. LEVÁNTASE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL** decretada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante autos de 1º de junio de y 29 de noviembre de 2005, respecto del artículo 1º de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) y de la totalidad de la Resolución 1582 de 2005 (26 de octubre).

Lo anterior, pone en evidencia que el acto acusado se ajustó a la legalidad.

Consecuente con lo anterior, la Sala denegará las pretensiones de la demanda, como en efecto lo hará en la parte resolutive de esta providencia.

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

**Ref: Expediente núm.: 2006-00046-00. ACTORES: CARLOS SALOMÓN NADER SIMMONDS Y OTROS.**

**F A L L A:**

**PRIMERO: DECLÁRASE** no probada la excepción de falta de integración del litis consorcio necesario, propuesta por la entidad demandada

**SEGUNDO: DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda

**TERCERO:** Tiénese al doctor **JAIRO KAPILA TORRES BENITEZ**, como apoderado de la **Nación -Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-**, de conformidad con el poder y los documentos anexos visibles a folios 260 a 265 del expediente.

En firme esta providencia, previas las anotaciones de rigor, archívese el expediente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 16 de julio de 2015.

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**  
Presidenta

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**GUILLERMO VARGAS AYALA**