

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá D.C., siete (7) de mayo de dos mil quince (2015)

Ref: Expediente 2500023240002003009401
AUTORIDADES DISTRITALES
Actora: Procuraduría Delegada para
Asuntos Ambientales y Agrarios

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la Alcaldía Mayor de Bogotá, contra la sentencia de fecha diciembre 4 de 2008 proferida por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual declaró la nulidad del Decreto N° 1020 de noviembre 22 de 2000 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá *“Por el cual se asigna el Tratamiento Especial de Preservación del Sistema Orográfico y se incorpora la parte Suburbana del predio denominado San Jerónimo de Yuste, ubicada en área Suburbana de Preservación del Sistema Orográfico en la Localidad Número 04 de San Cristóbal”*.

I. LA DEMANDA

La Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios interpuso acción de simple nulidad tipificada en el artículo 84 CCA, con el fin de que se declaren las siguientes:

1.1. Pretensiones:

Declarar la nulidad del texto completo del Decreto N° 1020 de noviembre 22 de 2000 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá *“Por el cual se asigna el Tratamiento Especial de Preservación del Sistema Orográfico y se incorpora la parte Suburbana del predio denominado San Jerónimo de Yuste, ubicada en área Suburbana de Preservación del Sistema Orográfico en la Localidad Número 04 de San Cristóbal”*.

1.2. Hechos.

Mediante Resolución Ejecutiva N° 76 de 1977 proferida por el Ministerio de Agricultura, se aprobó el Acuerdo 30 de 1976 emitido por el INDERENA, que declaró el Bosque Oriental de Bogotá (cerros orientales) como zona de reserva forestal protectora de carácter nacional.

El uso de dicha reserva se encuentra restringido exclusivamente al establecimiento, mantenimiento y utilización de áreas forestales al tenor de los artículos 47 y 206 del Decreto 2811 de 1974 Código de los Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente y, del artículo 7° del Decreto 877 de 1976. El artículo 47 señala que *“Mientras la reserva esté vigente, los bienes afectados quedarán excluidos de concesión o autorización de uso a particulares...”*.

La Ley 99 de 1993, establece que las reservas forestales de carácter nacional serán administradas por la Corporación de la jurisdicción donde se

encuentren localizadas; la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, tiene el carácter de nacional, razón por la cual la entidad competente para administrarla es la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR. Mientras que la competencia para sustraer zonas de reserva forestal de carácter nacional, como lo es la denominada Bosque Oriental de Bogotá, es del Ministerio del Medio Ambiente de la época.

Mediante Resolución 1869 de noviembre 2 de 1999 expedida por la CAR, se declaró concluido el proceso de concertación del Plan de Ordenamiento Territorial para el Distrito Capital, en la cual quedó establecido que para la zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, debería hacerse un Plan de Manejo. Este punto quedó contenido en el artículo 389 del Decreto 619 de 2000 Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

El Acuerdo 6 de 1990 por medio del cual se adoptó el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, constituyó hasta la expedición del Plan de Ordenamiento del Distrito Capital, la norma a través de la cual se definían las políticas de desarrollo urbano de la capital.

No obstante el Distrito Capital a través del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, adelantó con fundamento en el Acuerdo Distrital 6 de 1990¹, un proceso para incorporar a uso urbano el área suburbana del predio denominado San Jerónimo de Yuste, localizada en la zona de reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá.

Este proceso culminó con la expedición del Decreto 1020 de noviembre 22 de 2000 objeto de demanda, a través del cual se asigna el tratamiento

¹ “Por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones”

Especial de Preservación del Sistema Orográfico y se incorpora como nueva área urbana, la parte suburbana del predio San Jerónimo de Yuste, ubicado en Área Suburbana de Preservación del Sistema Orográfico en la localidad N° 01 de Usaquén, dentro de la Reserva Forestal protectora de los Cerros Orientales de Bogotá, de acuerdo con los planos topográficos N° SC/40/1-00, SC/40-01, SC/40/1-02, SC/40/1-03, SC/40/1-04 Y SC/40/1-05.

El Decreto 1020 de 2000 se expidió a pesar de que la CAR, administradora de la reserva forestal protectora de los cerros orientales de Bogotá, emitió en el mes de julio de 2000 un concepto desfavorable a la incorporación, de acuerdo con el cual una vez analizada la viabilidad jurídica para la incorporación, ésta no era posible para ninguno de los predios objeto de los proyectos de Decreto de acuerdo con normas ambientales superiores. A su turno la Viceministra del Medio Ambiente también se pronunció afirmando que no consideraba conveniente el proyecto de decreto, hasta tanto se elaborara el Plan de Manejo de los Cerros Orientales.

Afirmó el Ministerio que como el área suburbana del predio San Jerónimo del Yuste no ha sido desarrollada urbanísticamente y no ha sido sustraída de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá, con la declaratoria de nulidad no se causaría daño antijurídico a su propietario.

Destacó la demandante que las zonas de reserva forestal protectora, tienen entre otras funciones, la de propender por el mantenimiento de un medio ambiente sano, el cual es un derecho colectivo íntimamente relacionado con derechos fundamentales.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

La demandante señala como vulneradas por el Decreto demandado las siguientes disposiciones normativas: los artículos 47, 204, 206, 208 y 210 del Decreto 2811 de 1974 por el cual se adoptó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente; la Resolución N° 76 de 1977 expedida por el Ministerio de Agricultura por medio de la cual se aprueba un Acuerdo de la Junta Directiva del INDERENA, en donde se adoptó la Reserva Forestal Protectora, bosque Oriental de Bogotá; los artículos 188, 191 y 193 del Acuerdo Distrital 6 de 1990 y, el numeral 18 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, que le confiere la facultad al Ministerio del Medio Ambiente para levantar el carácter de reserva protectora de un área y autorizar el cambio de uso del suelo de las áreas ambientalmente protegidas.

Fundamentó el concepto de violación mediante los siguientes tres cargos:

1.3.1. Cargo por violación de normas superiores.

Lo funda básicamente en el hecho de que el decreto demandado expedido por la administración distrital, no podía expedirse por tratarse de un área protegida como reserva forestal nacional, además porque la incorporación de un área suburbana a un uso urbano supone el cambio en el uso del suelo. En este sentido, para la Procuraduría Delegada, la incorporación que hace el Decreto 1020 de 2000, constituye una autorización para urbanizar un inmueble que tiene restringida su utilización en orden a preservar valores ambientales.

Considera que los terrenos que se encuentran en las áreas suburbanas de expansión no pueden ser aptos para su definición en usos urbanos, como son los que constituyen reservas forestales, ambientales, ecológicas o paisajísticas. El predio San Jerónimo de Yuste no era un terreno apto para ser definido en usos urbanos por hacer parte de la reserva forestal Bosque Oriental de Bogotá.

Afirma la actora que el Decreto 1020 desconoce el Decreto Ley 2811 de 1974, por cuanto las obras de infraestructura como edificaciones y la realización de actividades económicas dentro del área de reserva forestal, requieren de licencia previa. En este sentido, si se pretende que un área de reserva forestal sea destinada a una actividad diferente a la de aprovechamiento racional de los bosques o requiera la modificación de los usos del suelo, la zona afectada deberá ser debidamente delimitada y sustraída de la reserva, lo que corresponde al Ministerio del Medio Ambiente según el artículo 210 del Código de Recursos Naturales y el artículo 5 numeral 18 de la Ley 99 de 1993

1.3.2. Falta de competencia para establecer el área de reserva

Al realizar la incorporación del área suburbana del predio denominado San Jerónimo de Yuste, la administración distrital hizo un cambio en el uso del suelo a una zona que tiene sus usos restringidos, de acuerdo con el Acuerdo Distrital 6 de 1990. Corresponde al Ministerio de Ambiente reservar, alinderrar y sustraer las áreas que integran el sistema de parques nacionales y las reservas forestales nacionales, con base en el artículo 5 numeral 18 de la Ley 99 de 1993.

Aunque el efecto del Decreto 1020 de 2000 es el de incorporar el área a suelo urbano, se deriva de la incorporación que los efectos son los mismos de la sustracción, por cuanto el efecto del decreto es la aprobación de la realización de actividades urbanas en zona de reserva forestal, autorización para la que el Distrito carecía de competencia.

1.3.3. Falsa motivación

Para la demandante, a pesar de que el Decreto 1020 de 2000 se fundamentó en un concepto proferido por el Ministerio del Medio Ambiente el 30 de octubre de 1995, de acuerdo con el cual la sustracción de la reserva no es prerrequisito para la expedición de un decreto de asignación de tratamiento en áreas suburbanas, considera que este concepto es ilegal, porque desconoce los mandatos del Decreto Ley 2811 de 1974 según el cual, si se requiere modificar la destinación del uso del suelo o cualquier otra actividad distinta al aprovechamiento racional de los bosques en reserva forestal, la zona deberá ser debidamente delimitada y sustraída previamente del área de reserva.

A juicio de la entidad demandante, el artículo 23 del Decreto 1020 de 2000, fijó una condición que resulta ilegal por cuanto subordinó la posibilidad de desarrollar usos urbanos a la sustracción previa del área de reserva forestal por parte de la autoridad competente, con lo cual se omitió un procedimiento prescrito en la ley y se trató de subsanar el procedimiento irregular por medio del cual fue proferido.

La accionante considera que el acto demandado omitió hacer mención en sus consideraciones a los conceptos proferidos por la CAR y el Ministerio del Medio Ambiente, mediante los cuales se pronunciaron en contra de la viabilidad del proyecto de decreto al considerar la CAR que el decreto estaría creando una falsa expectativa en los interesados, respecto a la posibilidad de realizar obras urbanísticas en dicho predio, mientras que el Ministerio no consideró conveniente continuar adelantando el proceso de incorporación a uso urbano de predios ubicados dentro del área de reserva forestal Bosque Oriental de Bogotá, hasta tanto fuera elaborado el plan de manejo de los cerros orientales.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1. POR PARTE DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ

La entidad demandada a través de apoderado judicial, presentó escrito mediante el cual se opuso a las pretensiones de la demanda.

Sostuvo que si bien es cierto, el Acuerdo Distrital 6 de 1990 sirvió de marco normativo para el trámite de incorporación del predio en cuestión, no fue exclusivamente con fundamento en esta norma que se expidió el Decreto 1020 de 2000, por cuanto el soporte legal de este decreto está dado por el Acuerdo Distrital 2 de 1997², que en su artículo 29 derogó los artículos 171, 185 y 195 del Acuerdo 6 de 1990, disposiciones alegadas por la actora como

² “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Físico del Borde Suroriental de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., se establecen las normas urbanísticas y las medidas para la preservación, protección y adecuado uso de las áreas que conforman dichos sistemas y se dictan otras disposiciones.”

el sustento que definía el uso de las zonas declaradas reserva forestal protectora.

En cuanto a la violación de los artículos 47, 204 y 206 del Decreto Ley 2811 de 1974, considera la entidad Distrital que el Decreto 1020 del 2000, se adecuó a los presupuestos del artículo 47 del Código de Recursos Naturales Renovables, al disponer que para el desarrollo de los suelos destinados a los usos urbanos se requería de la sustracción previa de la reserva forestal.

De igual forma afirmó que el decreto demandado, está en armonía con el artículo 206 **idem**, por cuanto el uso forestal establecido como uso principal busca en forma exclusiva el establecimiento, mantenimiento y utilización racional de los recursos forestales, en aquellas áreas donde es imposible el desarrollo de usos urbanos.

Por otra parte, en relación con la transgresión del Acuerdo 30 de 1976 y de la Resolución No. 76 de 1977, advierte el apoderado de la demandada que el artículo 3 del Acuerdo 30, establece la posibilidad de que en el área de reserva forestal protectora se puedan llegar a efectuar construcciones y edificaciones que son propias del desarrollo urbano, descartando la exclusividad del uso forestal. De esta manera, el Decreto 1020 del 2000, no está autorizando la sustracción de la reserva forestal, sino que solo contempla una posibilidad o expectativa, que depende de la previa autorización de la autoridad nacional competente.

Respecto a la falsa motivación que se alega, advierte que los conceptos proferidos por la CAR y el Ministerio del Medio Ambiente a los que alude la

parte actora, no son de obligatorio cumplimiento; por lo tanto, la motivación del decreto no podía depender exclusivamente de éstos, sino que se apoyaba en consideraciones legales, tales como el Acuerdo 2 de 1997 y demás normas ambientales de carácter superior.

2.2. POR PARTE DEL TERCERO INTERVINIENTE

Mediante memorial presentado el 4 de mayo de 2004 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca³, la señora Ana Cecilia Ramírez Colmenares a título particular, solicitó fuera tenida en cuenta como tercero impugnante de la demanda, siendo así reconocida mediante auto del 26 de agosto del 2004.

Considera que el Decreto 1020 de 2000 desarrolla las normas superiores relativas a la protección del medio ambiente, como son los artículos 58, 63, 79, 80 y 313 numeral 7 de la Carta Política. De igual forma, sostiene que a diferencia de lo que considera la Procuraduría, la norma distrital encuentra sustento en los artículos 47, 204, 206, 208 y 210 del Código de Recursos Naturales Renovables Decreto Ley 2811 de 1974.

De acuerdo con estas normas, se debe entender que así como la reserva forestal es un área protegida, la misma normatividad permite la sustracción

³ Visible a folios 138 y ss

de predios de la misma para destinarlos a otros usos. En este sentido, el 70% de la zona de reserva es inmodificable en la destinación de su uso, pero el 30% restante puede ser modificado para el aprovechamiento en otras actividades como proyectos de construcción.

Manifiesta la interviniente que respecto a la violación de la Resolución 76 de 1977 proferida por el INDERENA, ésta ya ha perdido ejecutoriedad por el transcurso del tiempo, por lo cual merece un juicio sobre su validez; además que se trata de un acto que no puede ser oponible a terceros dado que no cumple con el requisito que exige el Régimen municipal y el Código Fiscal, respecto a su publicación en los municipios que se puedan ver afectados con la norma. De esto se puede concluir que: i) no existe zona de reserva, ii) la zona de reserva no está delimitada, y iii) dado lo anterior, la zona debe destinarse a otros usos distintos al forestal, como lo son el desarrollo de proyectos urbanísticos y de construcción, previa la sustracción que se haga por la autoridad competente, según la Ley 99 de 1993.

Afirma la interviniente que se deben diferenciar los efectos de la sustracción frente a la incorporación. Mientras la incorporación se refiere al trámite mediante el cual se define el desarrollo de sectores de las áreas suburbanas en usos urbanos, la sustracción se refiere a la modificación de la destinación de los predios que hacen parte de las áreas de reserva forestal, para darles otra utilidad. Que en el caso del decreto demandado éste se limita a condicionar la sustracción del predio a la autoridad competente.

Finalmente aduce que la Autoridad Distrital profirió el decreto en ejercicio de competencias urbanísticas, por lo que el acto demandado se fundamenta

precisamente en las normas que fueron consideradas como vulneradas por la accionante, en especial, en la Resolución 76 de 1977 y el Decreto Ley 2811 de 1974.

3. ALEGATOS DE CONCLUSION

Dentro de la oportunidad legal, las partes en controversia presentaron memoriales en los que reiteraron los argumentos expuestos tanto en la demanda como en su contestación⁴.

Aprovechó esta etapa procesal la accionante para referirse al escrito de la tercero interviniente, precisando que no se discute el contenido de los artículos 47, 208 y 210 del Decreto 2811 de 1974, lo que se controvierte en la demanda es que de acuerdo con el contenido de aquellas disposiciones, las autoridades Distritales no tenían competencia para hacer sustracciones, concesiones o autorizaciones en áreas de reserva forestal de carácter nacional.

Respecto a la publicación del Acuerdo 30 de 1976 y de la Resolución 76 de 1977, si bien al momento de presentarse la demanda no se habían cumplido ciertos requisitos de publicidad que estableció el artículo 10 del Acuerdo 30 de 1976, la ausencia de publicidad puede generar la inoponibilidad a terceros pero no frente a las autoridades distritales, por cuanto el acto administrativo general cumple a plenitud con los requisitos de existencia. Por lo tanto, no es cierto que la reserva forestal no exista, lo que pudo predicarse en su

⁴ Figuran a folios 165 a 174 y 176 a 178 respectivamente.

momento por los particulares era la inoponibilidad del acto a terceros pero no la inexistencia del mismo.

Señala que el proceso de incorporación se surtió con base en los artículos 188, 189 y 191 del Acuerdo 6 de 1990, pero que lo que se controvierte en la demanda, es la incorporación de un área ubicada en zona de reserva forestal y la autorización de usos urbanos en dicha área.

II. LA SENTENCIA APELADA.

Mediante sentencia de fecha diciembre 4 de 2008 la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, accedió a las pretensiones de la demanda y en consecuencia, decretó la nulidad del Decreto Distrital 1020 del 22 de noviembre del 2000.

A juicio del a quo, la Alcaldía Mayor de Bogotá, mediante la expedición del Decreto 1020 del 2000, efectivamente transgredió normas de carácter superior y actuó con falta de competencia al incorporar la parte suburbana del predio denominado San Jerónimo de Yuste, ubicada en área suburbana de preservación de dicho sistema en la Localidad No. 4 de San Cristóbal.

Lo anterior, por cuanto dicho predio se encuentra localizado al oriente del perímetro urbano dentro del área de reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, la que fue declarada como tal mediante Resolución No 76 del 31 de marzo de 1977 proferida por el Ministerio de Agricultura, por medio de la cual se aprobó el Acuerdo No. 30 del 30 de septiembre de 1976, expedido por la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos

Naturales Renovables y del Ambiente –INDERENA-, a través de la cual se declararon y alindaron unas áreas de reserva forestal y se delegaron unas funciones.

Para el Tribunal de primera instancia, los usos y reglamentaciones que se quieran realizar sobre el predio San Jerónimo de Yuste deben sujetarse a la normatividad nacional contenida en el Decreto Ley 2811 de 1974. De igual forma, el artículo 193 del Acuerdo 6 de 1990, establece que no puede definirse el desarrollo en usos urbanos de aquellos sectores de las áreas suburbanas en donde estén prohibidos los usos urbanos por la ley. Por lo tanto, suelos que estén destinados a área de reserva forestal, se regulan por normas de carácter nacional.

De igual manera, respecto al cargo de falta de competencia para la expedición del acto demandado, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 99 de 1993, corresponde al Ministerio del Medio Ambiente sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales; por lo tanto, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, no contaba con la competencia para cambiar el uso destinado al suelo ubicado en la reserva forestal, incorporándolo al área urbana.

Teniendo en cuenta la prosperidad de los cargos sobre vulneración de normas superiores y falta de competencia, el Tribunal se abstuvo de analizar de fondo el cargo sobre falsa motivación.

III. EL RECURSO DE APELACIÓN.

La Alcaldía Mayor de Bogotá a través de apoderado judicial presentó escrito contentivo del recurso de apelación⁵, mediante el cual solicita la revocatoria de la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

No está de acuerdo con la motivación de la sentencia apelada, por cuanto considera que el acto demandado fue expedido con base en las competencias consignadas en los numerales 1 y 4 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993⁶; el artículo 6 el Acuerdo 6 de 1990⁷; el artículo 6 del Acuerdo Distrital 2 de 1997⁸; los artículos 206 y siguientes del Acuerdo 06 de

⁵ Visible a folios 5 a 17 del cuaderno de segunda instancia

⁶ **Artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993 Atribuciones.** Son atribuciones del Alcalde Mayor:

1.Hacer cumplir la Constitución, la ley, los Decretos del Gobierno Nacional y los acuerdos del Concejo.

(...)

4.Ejercer la potestad reglamentaria, expidiendo los Decretos, órdenes y resoluciones necesarios para asegurar la debida ejecución de los acuerdos.

⁷ **Artículo 6°. Manifestaciones de la función de planeamiento.** Son manifestaciones de la función de Planeamiento:

El Plan General de Desarrollo, y como parte del mismo, los aspectos y elementos que incluye dicho plan conforme a la ley. (Artículo 33 del Decreto Nacional 3133 de 1968 artículo 2 de la Ley 9 de 1989).

- Los aspectos normativos del Plan General de Desarrollo.
- El Plan Piloto. (Artículo 34 del Decreto Nacional 3133 de 1968).
- Los Planes Sectoriales.
- Los Planes Zonales.
- Los Programas de Desarrollo Integrado.

⁸ **Artículo 6°.- Objetivos Específicos.** Recuperar, preservar, proteger y adecuar los elementos de los sistemas orográfico e hídrico, integrándolos a los sistemas de zonas verdes y recreativas y en especial creando en el borde suroriental una barrera ambiental (Parque Corredor Ecológico), como espacio público continuo, conformada por las áreas suburbanas de reserva y preservación ambiental y las áreas rurales. [Ver el Decreto Distrital 720 de 1993](#)

2. Detener el proceso de deterioro ambiental generado por la industria extractiva y los desarrollos subnormales, conjuntamente con las autoridades locales.

3. Ejecutar los procesos de incorporación para diferentes usos urbanos en las áreas desarrollables y las ya desarrolladas, facilitando la coordinación de obras de infraestructura con las empresas de servicios públicos sin perjuicio de las comunidades allí asentadas.

1990; artículo 130 de la Ley 388 de 1997⁹; el numeral 4 del artículo 515 del Decreto Distrital 619 de 2000¹⁰ y el inciso tercero del artículo 61 de la Ley 99 de 1993¹¹, competencias que no fueron analizadas por el a quo en su fallo. Con base en dicha normativa se debe entender que los efectos del Decreto 1020 de 2000 se limitan a la incorporación de la parte suburbana del predio San Jerónimo del Yuste pero sin cambiar el uso o destinación de zona de protección forestal.

Por otra parte, alega el apelante que el artículo 23 del Decreto 1020 de 2000, es un acto condición, según el cual la modificación de la destinación del área de reserva a uso urbano, se encuentra supeditada a la sustracción previa que haga la autoridad correspondiente. Por lo tanto, la destinación efectiva

4. Reservar terrenos para servicios metropolitanos de abastecimiento y transporte en las áreas suburbanas objeto de este Acuerdo.

⁹ **Artículo 130.** Mientras los municipios y distritos adoptan o adecuan los planes de ordenamiento territorial en el término previsto en el artículo 23 de esta ley, registrarán en las materias correspondientes los planes de desarrollo, los planes maestros de infraestructuras, los códigos de urbanismo y normas urbanísticas vigentes.

¹⁰ **Artículo 515. Régimen de Transición.**

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

4. Procesos de concertación. Los procesos de concertación tramitados ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital que cuenten con acta final de acuerdo sobre el proyecto de decreto de asignación de tratamiento en la fecha de entrada en vigencia del Presente Plan, podrán culminarse con la expedición por parte del Alcalde Mayor de dicho decreto, salvo que el interesado manifieste de manera expresa y escrita su voluntad de acogerse a las normas del Plan de Ordenamiento Territorial y/o de los instrumentos que lo desarrollen.

Las licencias de urbanismo y construcción se expedirán de conformidad con las normas consignadas en el decreto antes mencionado, siempre y cuando el interesado las solicite dentro del término de un (1) año, contado a partir de la fecha de publicación del referido decreto, y no se haya optado por acogerse a las normas actualmente vigentes.

En caso de no obtenerse la licencia dentro del término establecido en el inciso precedente, el desarrollo del predio se efectuará con fundamento en las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen.

¹¹ **Artículo 61.** (...).

Los municipios y el Distrito Capital expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente.

del suelo para otro uso diferente al de fungir como reserva forestal y bajo el cual se desarrolle alguna actividad económica, se encuentra supeditado a la sustracción previa del área de reserva. De allí que el Decreto 1020 de 2000, se encontraba en espera del pronunciamiento de la autoridad competente que definiera sobre la sustracción de la zona de reserva forestal.

De otra parte, sostiene el recurrente que el Decreto 1020 del 2000 está incurso en una de las causales de pérdida de fuerza ejecutoria consagrada en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, por cuanto, según el artículo 7 de dicha normativa, el propietario interesado en desarrollar el uso compatible en la parte suburbana del predio San Jerónimo del Yuste, se encontraba ante una mera expectativa de adquirir derechos, en el sentido que se encontraba sujeto, primero, a que se realizara la incorporación de la parte suburbana en el área por fuera de la reserva, y segundo, a la eventualidad de desarrollar el uso compatible, para lo cual requería previamente la expedición de la licencia de urbanismo y construcción, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 515 del Decreto 619 de 2000.

Dice que el interesado contaba con el término de un año para hacer dicha solicitud, la cual nunca se realizó, por lo que el Decreto 1020, según el numeral 5 del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo¹², perdió su vigencia, dejando al acto sin fuerza ejecutoria. Por esta razón considera que un pronunciamiento de fondo resultaría inocuo.

¹² Artículo 66. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:

(...)

5. Cuando pierdan su vigencia.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, considera el recurrente que la competencia del alcalde debe analizarse frente a la incorporación y no frente a la sustracción, por cuanto es claro que la segunda es una competencia de carácter nacional pero la primera es una competencia de carácter territorial. De igual forma, señala que la modificación del uso del suelo, que hace el Decreto 1020 de 2000, quedó supeditada a la obtención previa por parte del propietario o urbanizador responsable, de la licencia de sustracción de la reserva ambiental.

De igual forma señala que el predio objeto de reglamentación en el decreto, conserva el carácter especial de "Preservación del Sistema Orográfico", lo que equivale a reserva forestal. Considera el apoderado de la demandada que el argumento de la actora, relativo a que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital no puede cambiar el uso de las áreas destinadas a reserva forestal, carece de sustento legal, por cuanto se trata de un acto condición que no produjo ningún efecto, pues no creó, modificó o extinguió una situación jurídica.

En ningún momento se dieron las exigencias planteadas por el mismo Decreto 1020 de 2000, como era la sustracción previa de la reserva forestal y la obtención de la licencia en el término que establecía el numeral 4 del artículo 515 del Decreto 619 de 2000. Debido a esto, no puede concluirse que la parte suburbana del predio se incorporó y que sus usos fueron modificados.

Finalmente concluye el apelante que la sentencia de primera instancia, no debió haber anulado el decreto 1020 de 2000, como quiera que éste no

cambió ni modificó situaciones de facto, pues la característica definida para la zona suburbana del predio como era el de tratamiento de preservación forestal, fue mantenido como uso principal. Por otra parte, el decreto perdió vigencia por el incumplimiento de las condiciones suspensivas consagradas en el acto mismo.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA.

No fueron presentados por ninguno de los sujetos procesales en conflicto.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

No se presentó concepto del Delegado de la Procuraduría General de la Nación por tratarse de la misma entidad demandante.

VI. CONSIDERACIONES

6.1. Los actos demandados.

El acto objeto de demanda, cuyos apartes que interesan al proceso se transcriben y se destacan con subrayas, son del siguiente tenor literal:

“DECRETO 1020 DE 2000

(Noviembre 22)

“Por el cual se asigna el Tratamiento Especial de Preservación del Sistema Orográfico y se incorpora la parte Suburbana del predio denominado San Jerónimo de Yuste, ubicada en Área Suburbana de Preservación del Sistema Orográfico en la Localidad Número 04 de San Cristóbal”

EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las que confieren los artículos 38, ordinal 4º. del Decreto . Ley 1421 de 1993, 211 y 384 del Acuerdo 6 de 1990 y

CONSIDERANDO:

Que el señor Joaquín Robledo Quijano, identificado con Cédula de Ciudadanía número 19.360.993 de Bogotá, en condición de representante legal de la Fiduciaria Central propietaria del predio denominado San Jerónimo del Yuste, con planos topográficos número SC. 40/1-00, SC.40/1-01, SC 40/1-02, SC 40/1-03, SC 40/1-05, solicitó mediante radicación No. 98-1-33382 del 15 de mayo de 1998 la incorporación del mismo como nueva área urbana.

Que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital concedió la viabilidad jurídica para adelantar el proceso de incorporación como nueva área urbana del predio anteriormente mencionado, a través del oficio número 2-1999-04925 del 28 de marzo de 1.999.

Que el predio San Jeronimo de Yuste se encuentra ubicado en el área suburbana de Preservación del Sistema Orográfico, en las zonas de reglamentación números 02, conforme lo establecido por el Acuerdo 02 de 1997.

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

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

Que el artículo 130 de la Ley 388 de 1997 determina: "Mientras los municipios y Distritos adoptan o adicionan los Planes de Ordenamiento Territorial en el término de lo previsto en el artículo 23 de esta Ley, regirán en las materias correspondientes los planes maestros de infraestructura, los códigos de urbanismo y normas urbanísticas vigentes".

Que en este mismo sentido, mediante oficio número 3110-2-21439 del 11 de enero del 2000, el Ministerio del Medio Ambiente conceptuó que mientras no sea expedido el Acuerdo que adopte el Plan de Ordenamiento

Territorial, continúan vigentes los Acuerdos de los bordes, expedidos por el Concejo Distrital.

Que el Ministerio del Medio Ambiente, en escrito proferido en octubre 30 de 1995 manifestó lo siguiente: ".La sustracción de la reserva no es prerrequisito para la expedición de un Decreto de asignación de tratamiento en áreas suburbanas.", igualmente, dicho Ministerio considera que para la expedición de los Decretos de asignación de tratamiento " .Se debe contar con la asesoría ambiental de este Ministerio y/o la Corporación Autónoma Regional respectiva para efectos de determinar cuales son las zonas que hasta el momento han tenido una vocación de conservación ambiental y frente a las que el municipio pretende modificar el uso del suelo."

Que en consideración a lo expuesto, el desarrollo de los usos urbanos permitidos en el presente Decreto, quedará supeditado a la sustracción de la reserva forestal, por parte de la autoridad competente.

Que mediante oficios, con fecha de 5 de julio del 2000, se remitió copia del presente proyecto de decreto a la CAR y Al Ministerio del Medio Ambiente, con el fin de que emitan su concepto acerca de la incorporación del predio en mención.

Que el Acuerdo 02 de 1.997, por el cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Físico del Sur-Oriental de Santa Fe de Bogotá (hoy Bogotá D.C.), constituye el marco jurídico de las definiciones, usos, porcentajes de cesión tpo A, densidad e índice de ocupación de la presente reglamentación.

Que para la asignación del tratamiento de incorporación del predio citado, se llevo a cabo un proceso de concertación dentro de los términos establecidos en el Título Tercero. Capítulo VII y VIII del Acuerdo 6 de 1990, durante el cual se realizaron tres (3) reuniones los días 24 de marzo de 1999, 20 de abril de 1999 y 05 de mayo del 2000.

Que de conformidad con lo establecido en el Artículo 218 del Acuerdo 6 de 1990, el proceso de concertación culminó con el Acta Final suscrita el 20 de junio del 2.000, por Clemencia Escallón Gartner, Subdirectora de Expansión y Ordenamiento Territorial del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y el señor José Luis de Valencia Vélez, en condición

de representante legal de la Fiduciaria Central, propietario del predio en mención.

Que el artículo 515, numeral 4º., del Decreto Distrital 619 del 2000 (Plan de Ordenamiento Territorial), permite que los procesos de concertación que cuenten con «...acta final de acuerdo sobre el proyecto de decreto de asignación de tratamiento en la fecha de entrada en vigencia...» de ese Plan, podrán culminarse con la expedición de dicho decreto, por parte del Alcalde Mayor, incluidos los de concertación para la incorporación de predios como nuevas áreas urbanas de la ciudad.

Que la asignación de tratamiento debe hacerse por Decreto del Alcalde Mayor de Bogotá que debe contener la reglamentación específica de los predios, conforme a lo establecido en los artículos 17 y 387 del Acuerdo 6 de 1990.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

CAPITULO I. DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 1.- ASIGNACIÓN DE TRATAMIENTO y REGLAMENTACIÓN DEL PROCESO DE DESARROLLO: Asignar el Tratamiento Especial de Preservación del Sistema Orográfico e incorporar la parte suburbana del predio denominado San Jerónimo de Yuste, a que se refiere la parte motiva del presente Decreto, ubicado en las zonas de reglamentación números 2 del Acuerdo 02 de 1997.

PARAGRAFO: El desarrollo por urbanización y por construcción del citado predio se sujetará a las disposiciones del presente Decreto.

(...)

CAPITULO III.

ARTÍCULO 6.- AREAS DE ACTIVIDAD Y ZONAS: Para la asignación de las normas específicas que regirán el uso urbano en el predio a que se refiere el presente Decreto, se adopta la siguiente zonificación al interior del mismo, definida, como Zonas de Reglamentación números 02, identificada con el Código P-ZR-R-01.

Zonas de Reglamentación Números 02, código P-ZR-R-01, el cual, tiene siguiente significado:

P- Tratamiento Especial de Preservación del Sistema Orográfico.

ZR- Zona de Reglamentación

R- Densidad Restringida

01- Tipología de Uso

ARTÍCULO 7.- ASIGNACION DE USOS: Los usos urbanos permitidos en las zonas de reglamentación establecidas en el artículo anterior son los siguientes:

Zonas de Reglamentación Número 2, código P-ZR-R-01

PRINCIPAL:

Forestal y Recreación Pasivo.

COMPLEMENTARIO

Vivienda del celador o del propietario.

COMPATIBLE:

Vivienda, en desarrollo urbanístico residencia por el sistema de agrupación, el cual podrá desarrollarse por etapas.

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.

Conforme con el Artículo número 332 del Acuerdo 06 de 1990, para el tratamiento de los usos compatibles se requiere de la aprobación del anteproyecto arquitectónico por parte del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

(...)

CAPITULO IV.

DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 22. . PRECISIONES A LA PRESENTE REGLAMENTACION:

De conformidad con el numeral 4, literal, b) del Artículo 524 del Acuerdo 6/90, las precisiones que se requieran como complemento de la reglamentación específica contenida en el presente Decreto se harán en la Resolución que contenga la respectiva licencia de urbanismo, de manera que no existan vacíos que entorpezcan el proceso de desarrollo.

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 conceptúe 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 as licencias de urbanismo que se expidan.

Entretanto, sólo se autorizan los usos agrícolas del terreno, según el artículo 185 del Acuerdo 6 de 1990.

ARTÍCULO 24.- LICENCIAS: La solicitud y expedición de licencias se regirá por las normas vigentes para el tema (Inciso 02, Artículo 24, Decreto 1052 de 1998).

ARTICULO 25.- VIGENCIA: El presente Decreto rige a partir del día siguiente a la fecha de su publicación en la Gaceta de Urbanismo y Construcción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Bogotá, D.C., a los veintidós (22) días del mes de noviembre del año dos mil (2000).

ENRIQUE PEÑALOSA LONDOÑO

Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.

MARIA CAROLINA BARCO DE BOTERO

Directora

Departamento Administrativo de Planeación Distrital

6.2. Planteamiento jurídico del caso concreto

Corresponde a esta Sala dilucidar en primer lugar, si el Alcalde Mayor de Bogotá y el Departamento Administrativo de Planeación, profirieron el Decreto 1020 de 2000 desconociendo la protección que las normas ambientales tanto nacionales como territoriales, le dan a la reserva forestal “Bosque Oriental de Bogotá”, al incorporar parte Suburbana del predio San Jerónimo de Yuste.

De encontrar la Sala que efectivamente se configuró en el caso en estudio la falta de competencia de los funcionarios que expidieron el acto demandado, además de confirmar el fallo de la primera instancia, se abstendrá de pronunciar sobre los restantes argumentos de inconformidad expuestos por el apelante.

6.2.1. Acerca de la falta de competencia de las autoridades distritales en materia de destinación de uso del suelo de las áreas protegidas

Sea lo primero señalar que la Sala comparte la afirmación de la demandante según la cual, la administración territorial en el decreto demandado lo que

pretendió en últimas, al incorporar un área suburbana del predio San Jerónimo de Yuste -ubicado en Área Suburbana de Preservación del Sistema Orográfico en la localidad N° 01 de Usaquén-, era modificar la destinación y uso del suelo de una zona que hace parte de la Reserva Forestal protectora de los Cerros Orientales de Bogotá.

Sobre el particular encuentra la Sala que en relación con la protección existente en el ordenamiento jurídico colombiano, relativa a la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, la jurisprudencia de esta Sección, fundamentada en los artículos 79 y 80¹³ de la Constitución Política y la consecuente jurisprudencia de la Corte Constitucional, relativa a la regulación de la protección del medio ambiente y la debida destinación de los recursos naturales; ha venido reconociendo que el aprovechamiento de dichos recursos debe hacerse en plena armonía con la figura del desarrollo sostenible, en el sentido de realizar un uso y aprovechamiento adecuado y moderado de los recursos escasos, frente a lo que representa el ejercicio de otros derechos, tales como la libertad económica.

¹³ Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Al respecto, resulta pertinente transcribir el siguiente aparte jurisprudencial proferido por esta misma Sala:

“Los artículos 79 y 80 de la Constitución Política proclaman así el derecho de todos a un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, garantizar el desarrollo sostenible de los recursos naturales y su conservación, restauración o sustitución: (...)

Otros preceptos supremos reiteran los deberes del Estado para con este derecho colectivo, verbigracia el deber de delimitar el alcance de la libertad económica cuando lo exija la preservación del ambiente (art. 333); la obligación del Contralor General de la República de presentar al Congreso un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente (art. 268-7); y la del Procurador General de la Nación de defender los derechos colectivos y, en especial, el ambiente (art. 277-4).

La Ley 99/1993 creó el Ministerio del Medio Ambiente como «*organismo rector de la gestión del medio ambiente*», encargado de definir las políticas y regulaciones a que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible. (art. 2.º).

A un tiempo creó el SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL, integrado, desde el punto de vista orgánico, por el conjunto de «*entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la Ley*», que siguen el siguiente orden jerárquico descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o municipios” (Sentencia de diciembre 11 de 2006, Expediente 11001-03-24-000-2000-6656-01 M.P: Camilo Arciniégas Andrade).

Así pues se tiene que la normatividad existente a nivel nacional para la protección y regulación de las áreas destinadas al uso de reserva forestal, establece que dichas áreas se declararon con el fin de evitar el agotamiento de los recursos naturales. Esto conlleva la consecuente limitación de otros derechos, entre ellos, el ejercicio de la libertad económica que ve condicionada la destinación de los suelos del suelo a usos urbanísticos, por lo que puede representar el aprovechamiento o desarrollo de una actividad económica.

Es así como, el artículo 47 y el capítulo I del Título III del Decreto Ley 2811 de 1974, dada su importancia para la conservación de los recursos naturales, regula lo que debe entenderse por área de reserva forestal, en los siguientes términos:

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

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

(...)

CAPÍTULO I

DE LAS ÁREAS DE RESERVA FORESTAL

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 solo 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.

Artículo 208.- La construcción de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas, o edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal, requerirán licencia previa.

La licencia solo 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 del área.

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

Artículo 209.- No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal.

Se podrá otorgar concesión sobre el uso de baldíos desprovistos de bosques, aun dentro de área de reserva forestal, durante el tiempo necesario para que el concesionario establezca bosques artificiales y los pueda aprovechar.

No se reconocerá el valor de mejoras hechas en una región después de haber sido declarada área de reserva forestal. Tampoco habrá lugar al pago de mejoras en alguna de dichas áreas cuando se hayan hecho después de ponerse en vigencia este Código

Artículo 210.- si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o

cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva.

También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva.” (subrayas fuera de texto)

De igual forma, el artículo 5 de la Ley 99 de 1993, dispone que el Ministerio del Medio Ambiente de la época actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, será la autoridad administrativa del orden nacional, encargada de velar por la administración y regulación de las áreas cuyo uso del suelo ha sido destinado a reserva forestal, dado el carácter igualmente nacional que le confirió la ley a las áreas protegidas y de reserva.

Por tanto, resulta evidente que solo mediante la autorización previa de la autoridad nacional competente, para el caso, el Ministerio del ramo, se podrán sustraer áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, tal como expresamente lo consagra la competencia atribuida por el artículo citado en su numeral 18, que dice:

“Artículo 5. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

(...)

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

Esta disposición legal fue objeto de examen por parte de la Corte Constitucional mediante Sentencia C-649 de diciembre 3 de 1997, M.P.

Antonio Barrera Carbonell, en la cual declaró inexecutable la expresión "y *sustraer*" empleada en el numeral 18 del artículo 5, en cuanto se entiende referida a las áreas que integran el Sistema Nacional de Parques Naturales, y **EXEQUIBLE**, en cuanto alude a las reservas forestales nacionales, como acontece en el caso en estudio. Los apartes más importantes del fallo establecen:

"2.2.7. Como se ha explicado la constitución de reservas tiene fundamento en el sistema normativo del ambiente en la Constitución Política, pues ellas constituyen mecanismos para el manejo, la protección, la preservación, restauración y sustitución de los recursos naturales renovables.

Lo anterior conduce a considerar que, con fundamento en la Constitución, le corresponde al legislador establecer el marco normativo general relativo al ambiente, dentro del cual necesariamente se comprenden las regulaciones concernientes a los recursos naturales renovables. Por lo tanto, corresponde al legislador determinar las condiciones bajo las cuales se pueden constituir dichas reservas o sustraer las áreas de tales reservas, con la salvedad que más adelante se hará.

El derecho constitucional que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano, configura indudablemente un cometido estatal, que se cumple no solamente a través de la acción legislativa, sino de la actividad administrativa. Es decir, que cuando la Constitución impone al Estado el deber de asegurar el goce del referido derecho a las personas, indudablemente hay que entender que tal deber pesa sobre todas las ramas del poder público. De este modo se explica que dentro de los cometidos de la administración relativos al manejo, preservación, conservación, restauración y sustitución del ambiente, se encuentra indudablemente la potestad, originada en la habilitación del legislador a aquélla, para constituir reservas, modificarlas o sustraer de ellas las áreas o zonas correspondientes.

La protección que el art. 63 de la Constitución establece al determinar que los bienes allí mencionados son inalienables, inembargables e

imprescriptibles, debe interpretarse, con respecto a los parques naturales, en el sentido de que dichas limitaciones las estableció el Constituyente con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica (art. 79), se mantengan incólumes e intangibles, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por éste.

El sistema ambiental que ha configurado la Constitución fue una respuesta del Constituyente al preocupante y progresivo deterioro del ambiente y de los recursos naturales renovables. Ello explica la necesidad de salvaguardar para las generaciones presentes y futuras los elementos básicos que constituyen el sustrato necesario para garantizar un ambiente sano, mediante la preservación y restauración de los ecosistemas que aún perviven. En tal virtud, entiende la Corte que la voluntad del Constituyente fue que las áreas integradas al sistema de parques nacionales se mantuvieran afectadas a las finalidades que le son propias; por consiguiente, la calidad de inalienables de los parques naturales, reconocida en el art. 63 debe entenderse, en armonía con los arts. 79 y 80, en el sentido indicado antes, esto es, que las áreas o zonas que los integran no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación. En tales condiciones, se repite, ni el legislador ni la administración facultada por éste, pueden sustraer, por cualquier medio las áreas pertenecientes al referido sistema.

Finalmente estima la Corte que debe precisar lo siguiente:

Con respecto a otros bienes a los cuales el legislador le pueda atribuir, según el art. 63, las mencionadas restricciones, hay que entender que si él tiene la voluntad para crearlas, igualmente tiene la potestad para eliminarlas, según lo demanden los intereses públicos o sociales. De este modo, 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.

En razón de lo anterior, la Corte estima que es inconstitucional la expresión "y sustraer" incluida en el numeral 18 del art. 5 de la ley 99 de 1993, referida a las áreas integrantes de parques nacionales, mas no cuando se trate de zonas de reserva forestal." (subrayas fuera de texto)

Recientemente la Sala se refirió a la facultad del Ministerio de Medio Ambiente, , en los siguientes términos, los cuales son reiterados en esta providencia:

“De las normas antes transcritas, surge de manera inmediata para la Sala la conclusión de que toda intervención en el área de las reservas forestales de carácter nacional, como lo es en efecto para el caso el área de Reserva Forestal Protectora denominada Cerros Orientales de Bogotá, con el fin de incorporar la parte suburbana de predios que se encuentren dentro de ella como nueva área urbana del Distrito Capital, está condicionada por mandato de la ley a su previa alinderación y sustracción por parte del Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

En otros términos, y concretamente frente al caso que se analiza, si bien en el Alcalde Mayor de Bogotá radicaba la competencia para incorporar la parte suburbana de los predios tantas veces mencionados al área urbana de la ciudad, aspecto que no se discute en el proceso, el ejercicio de tal competencia, que se materializó mediante el acto acusado y la autorización que mediante él se concedió para realizar actividades urbanas en la misma, estaba supeditado al pronunciamiento previo y favorable del Ministerio del Medio Ambiente sobre la sustracción de esa área de la mencionada reserva forestal, pues el citado artículo 210 del CNR, en concordancia con el artículo 5° numeral 18 de la Ley 99 de 1993, son absolutamente claros y categóricos en determinar que cualquier actividad económica que implique remoción de bosques o cualquier actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques deberá ser previamente sustraída del área de reserva por parte del referido Ministerio.

En consecuencia, al quedar establecido que el Alcalde Mayor de Bogotá produjo la incorporación al área urbana de la ciudad de la parte suburbana de los predios mencionados al inicio de estas consideraciones sin haberse obtenido de manera previa la sustracción de la misma por el Ministerio del Medio Ambiente, incurrió en el vicio de

incompetencia temporal o por razón de la oportunidad, que conducirá indefectiblemente a la confirmación de la sentencia recurrida”. (Sentencia del 11 de diciembre de 2013 Expediente 25000-23-24-000-2003-00947-01 M.P. María Claudia Rojas Lasso)¹⁴

Ahora bien, al analizar la reglamentación del Decreto Distrital 1020 de 2000, se observa que lo que procuraba era incorporar al uso urbano una porción de un predio que hace parte de la zona de reserva forestal del Bosque Oriental de Bogotá, con el fin de preservar “*el Sistema Orográfico*”, supeditado a la previa sustracción de la condición de zona de reserva forestal por parte del Ministerio del Medio Ambiente.

No obstante lo anterior, observa la Sala, que se configura una situación anormal pues **por una parte, desarrolla las condiciones para la realización de proyectos urbanísticos en el predio, lo que conlleva por otro lado, la modificación de la destinación del uso de suelo de reserva de uso forestal a uso urbanístico, sin la debida sustracción previa que**

¹⁴ También se puede confrontar la Sentencia de octubre 28 de dos mil 2010 radicado: 11001-03-24-000-2005-00262-01 M.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, en la cual se dijo: “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. 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. En efecto, basta simplemente con dar un simple vistazo a las disposiciones que se transcriben (Artículos 5 de la Ley 99 de 1993, 2 y 6 del Decreto 216 de 2003, 10 de la Ley 388 de 1997, 8 de la Ley 165 de 1994 y la Ley 812 de 2003) para colegir la ausencia de razones para decretar la nulidad deprecada. 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”. (subrayas fuera de texto)

se debía realizar del área de reserva, por parte del Ministerio del Medio Ambiente, al tratarse de una zona que se encuentra protegida, en los términos de la Resolución 77 de 1976 del Ministerio de Agricultura que declaró como Área de Reserva Forestal Protectora a la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá, ubicada en jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá¹⁵.

A la anterior conclusión se arriba con fundamento en el contenido del artículo primero del Decreto 1020 de 2000, objeto de demanda, que dispone:

“ARTICULO 1.- ASIGNACIÓN DE TRATAMIENTO y REGLAMENTACIÓN DEL PROCESO DE DESARROLLO: Asignar el Tratamiento Especial de Preservación del Sistema Orográfico e incorporar la parte suburbana del predio denominado San Jerónimo de Yuste, a que se refiere la parte motiva del presente Decreto, ubicado en las zonas de reglamentación números 2 del Acuerdo 02 de 1997.

PARÁGRAFO: El desarrollo por urbanización y por construcción del citado predio se sujetará a las disposiciones del presente Decreto.”

Aun cuando alega la entidad demandada en el recurso de apelación, que el Decreto 1020 de 2000 es un acto administrativo que está condicionado a la previa sustracción del área de reserva forestal por la autoridad competente, no cabe duda para la Sala que las autoridades territoriales asumieron la

¹⁵ Resolución 0076 de marzo 31 de 1977 “Por la cual se aprueba un Acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-. **El Acuerdo** Aprobado fue el **ACUERDO No. 0030 DEL 30 DE SEPTIEMBRE DE 1976** Por el cual se declaran y alindan unas áreas de reserva forestal y se delegan unas funciones, en particular la de los cerros orientales de Bogotá.

reglamentación integral del uso y destinación que se debe dar al área de reserva, como un proyecto urbanístico, sin contar con la previa “sustracción” de la autoridad competente, en este caso, el Ministerio del Medio Ambiente.

Por ende, el efecto jurídico que en últimas se produciría con este acto de no confirmarse el fallo apelado, sería precisamente el de sustraer de los efectos de la protección que busca la declaratoria de zona de protección ambiental, el predio objeto de reglamentación, por parte de la autoridad distrital que carecía de competencia para ejercer tal facultad. Se reitera que, a pesar de que el efecto del Decreto 1020 de 2000 es el de incorporar el área del predio sub urbano San Jerónimo de Yuste a suelo urbano, se derivaría en este caso de la incorporación, que los efectos serían los mismos de la sustracción.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, las autoridades distritales demandadas se arrogaron competencias que corresponden única y exclusivamente al Ministerio del Medio Ambiente de la época. A su turno, los efectos del acto demandado generan la afectación y desmedro de un interés nacional, representado en la protección de las áreas destinadas a reserva medio ambiental, dado el interés ecológico y el patrimonio natural que encierra, el cual merece especial protección por parte de la respectiva autoridad nacional.

El argumento bajo el cual la administración Distrital considera en el escrito de apelación, que el Decreto 1020 demandado es un acto condición que no entró a la vida jurídica como quiera que estaba supeditado a la sustracción declarada por el Ministerio del Medio Ambiente y a la obtención de la licencia

urbanística previa por parte del particular interesado, no es acogido por la Sala.

Lo anterior porque si lo que pretendía el Decreto era que un área de reserva forestal fuera destinada a una actividad diferente a la de aprovechamiento racional de los bosques, la zona suburbana afectada debería ser previamente delimitada y sustraída de la reserva, tal y como lo estipula el artículo 210 del Código de Recursos Naturales, que dispone:

“ARTICULO 210. Si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva.”

También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva”. (subrayas fuera de texto)

Tan consciente de lo anterior era la autoridad distrital demandada al expedir el Decreto 1020 de 2000, que en su artículo 23 dispuso.

“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 conceptúe

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”.

La Sala colige que la autoridad distrital demandada, se adelantó a incorporar un área suburbana de terreno de una reserva forestal, de la cual no tenía certeza si había sido previamente o no sustraída por la autoridad ambiental nacional, por lo que este hecho torna en ilegal el decreto demandado. Tan cierto es lo anterior que así lo afirmó el apoderado de la demandada: *“el Decreto 1020 del 2000, no está autorizando la sustracción de la reserva forestal, sino que solo contempla una posibilidad o expectativa, que depende de la previa autorización de la autoridad nacional competente”*.

En este sentido la Corte Constitucional al ratificar la exequibilidad del numeral 18 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, en el entendido que se trata de una competencia de las autoridades nacionales el sustraer de las áreas de reserva forestal y modificar la destinación del uso del suelo para los predios, ratifica el hecho de que se trata de una facultad delegada única y exclusivamente a estas autoridades. Por tanto, a pesar de que el Decreto 1020 hace referencia en su título y consideraciones al proceso de incorporación, tal como se señaló en precedencia, los efectos de dicha normativa se dirigen a modificar el uso del suelo, desconociendo las competencias del nivel nacional en torno al tema, dada la naturaleza de zona de reserva forestal.

Con fundamento en las consideraciones expuestas y en las citas jurisprudenciales, no cabe duda para la Sala que la decisión del a quo habrá de confirmarse, por cuanto las autoridades distritales al expedir el acto administrativo demandado, carecían de competencia por tratarse de un tema cuya facultad corresponde exclusivamente a la autoridad nacional.

Las anteriores razones son suficiente para confirmar el fallo del a quo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena 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. CONFIRMASE la sentencia del 4 de diciembre del 2008 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

SEGUNDO.- Una vez en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

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

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidenta

MARIA ELIZABETH GARCIA
GONZALEZ



GUILLERMO VARAS AYALA

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO