



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

RESOLUCIÓN No. 0305

(27 FEB 2014)

“Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa”

LA MINISTRA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

En ejercicio de la función establecida en el artículo 2 numeral 14, artículo 6 numeral 8 del Decreto-Ley 3570 de 2011 y,

CONSIDERANDO

Que mediante el artículo 2° del Acuerdo número 30 de 1976, de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - Inderena, aprobado mediante la Resolución Ejecutiva número 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura, se declaró como Área de Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá, las zonas comprendidas entre aguas arriba de la cota superior del Salto de Tequendama, con excepción de las tierras que están por debajo de la cota 2.650 y tuvieran una pendiente inferior al 100%, y de las definidas por el artículo 1° del citado Acuerdo y por el perímetro urbano y sanitario de la ciudad de Bogotá.

Que teniendo en cuenta que el Decreto Ley 3570 de 2011 y la Ley 1450 de 2011 disponen que para el ejercicio de la facultad otorgada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de realinear áreas de reserva forestal nacionales, se requieren estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el área, este Ministerio expidió la Resolución 511 de 2012, por medio de la cual se establece el procedimiento para la realineación de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del río Bogotá y se adoptan otras determinaciones.

Que en ejercicio de su función de reglamentar el uso y funcionamiento de las reservas forestales nacionales, este Ministerio expidió la Resolución 755 de 2012, por medio de la cual se establecen determinaciones respecto al uso y funcionamiento de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá y se modifica la Resolución número 511 de 2012.

Que mediante escrito presentado con radicado en este Ministerio bajo el No. 4120 – E1 – 88 el 2 de enero de 2014, el doctor Jose Edilberto Caicedo Sastoque solicita la revocatoria directa de las Resoluciones 511 y 755 de 2012.

"Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa"**ARGUMENTOS DEL SOLICITANTE RESPECTO A LA REVOCATORIA DIRECTA****"CAUSALES DE REVOCATORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

Invoco como causales de revocatoria de los actos administrativos impugnados, las tres causales establecidas en el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esto es:

- *Por ser manifiesta su oposición a la Constitución Política y a la ley.*
- *Por no estar conformes con el interés público o social, y atentar contra él.*
- *Porque con ellos se causa agravio injustificado a miles de personas.*

De igual manera, manifiesto que contra dichos actos administrativos no he interpuesto ningún recurso, de manera tal que estoy habilitado para solicitar la presente revocatoria directa, al tenor de lo dispuesto en el artículo 94 del CPACA.

De igual manera le informo que no conozco que contra dichos actos administrativos se haya interpuesto acción alguna ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

RAZONES DE HECHO Y DE DERECHO POR LAS CUALES SE SOLICITA LA REVOCATORIA DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la presente petición son las siguientes:

1. **LA RESERVA NUNCA HA SIDO ALINDERADA OFICIALMENTE Y POR CONSIGUIENTE NO PUEDE EL MINISTERIO ORDENAR REALINDERAR ALGO QUE NO HA DETERMINADO LEGALMENTE HASTA LA FECHA.**

Mediante el artículo 2° del Acuerdo 030 de 1976, de la Junta Directiva INDERENA, aprobado por la Resolución Ejecutiva 076 del 1977, se declaró como Área de Reserva Forestal Protectora - Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá, aguas arriba de la cota superior del Salto de Tequendama con excepción de las tierras que están por debajo de la cota 2650 y tengan una pendiente inferior al 100% y de las definidas por el artículo 1 de este Acuerdo y por el perímetro urbano y sanitario de la ciudad de Bogotá.

Al indagar mediante Radicado 4120-E1-33023 acerca de la situación, el Ministerio a su cargo a través del Oficio 8000-2-36203 del 6 de noviembre de 2013, manifestó, en el numeral 1 que: "La alinderación de esta reserva forestal corresponde a lo establecida mediante el artículo 2° del Acuerdo 30 de 1976 aprobado a través de la Resolución Ejecutiva 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura, la cual se encuentra localizada aguas arriba de la cota superior del Salto del Tequendama, con excepción de las tierras que estén por debajo de la cota 2650 y tengan una pendiente inferior al 100% y de las definidas por el artículo 1° de este Acuerdo y por el perímetro urbano y sanitario de la ciudad de Bogotá."

Acto seguido en el numeral 2, su Despacho manifestó que "El Acuerdo 30 de 1976 de la Junta Directiva del Inderena y la Resolución Ejecutiva 076 de 1977 expedida por el Ministerio de Agricultura, no relacionan o citan la cartografía de lo reserva forestal protectora productora."

Más adelante en el numeral 5 de la misma carta, Usted afirma que ese ministerio "no tiene conocimiento que la CAR haya realizado la cartografía de la reserva forestal de la Cuenca Alto del Río Bogotá", y agrega que fue hasta en 2011 que ese ministerio "elaboró y divulgó la cartografía de la reserva declarada en el artículo 20 de la Resolución 76 de 1977".

En el punto 26 de la comunicación en cita, se afirma que "De acuerdo con lo establecido en el artículo 20 del Acuerdo 30 de 1976 aprobado mediante Resolución 76 de 1977, este Ministerio remitió a las autoridades ambientales competentes la materialización cartográfico de la delimitación de la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca alta del río Bogotá, es decir, el polígono equivalente a una extensión de 245.220 hectáreas aproximadamente, que está comprendido por las áreas aguas arriba de la cota superior del Salto de Tequendama, con excepción de las tierras que están por debajo de la cota 2.650 y tengan una pendiente inferior al

“Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa”

100%, excluyendo el perímetro urbano y sanitario de la ciudad de Bogotá y las áreas correspondientes a lo Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá”.

Al respecto, es de anotar que tales excepciones contenidas en la norma de declaración de la reserva forestal son condicionantes del alcance de la misma y por lo tanto indican claramente la necesidad que existe de alinear o delimitar oficialmente y de manera legal la reserva declarada, es decir por medio de acto administrativo separado.

Dicho acto administrativo de alinearación de la reserva, como bien lo afirma el ministerio nunca fue expedido ni existe al día de hoy.

Salta a la vista que el Ministerio de Ambiente ignora la existencia de un mapa elaborado por la CAR divulgado a comienzos del presente año 2013, por medio del cual se interpreta el alcance de la citada reserva forestal, en el cual se cruzan la cuatro o variables establecidas en el Acuerdo del INDERENA y a través del cual se demuestra que de haberse aplicado objetivamente tales criterios el alcance de la reserva forestal en considerablemente distinto y muy inferior en área de lo que hoy pretende hacerlo creer el Ministerio que ha sostenido que su alcance es de 245.220 hectáreas.

De otra parte, el Ministerio afirma que elaboró en el año 2011 la cartografía de la reserva forestal y que ese mismo año se encargó de divulgarla, situación que está plenamente demostrado no es cierta, por cuanto, según la información proporcionada por el propio Ministerio, los únicos documentos que existen de dicha época respecto a la Reserva Forestal en cuestión son:

El Oficio 2100-2-89852 del 19 de julio de 2011 dirigido por la directora de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente a dos funcionarios de la Secretaría Distrital de Planeación y a una funcionaria de la CAR, que no a los directores de tales entidades, que reza lo siguiente: "De acuerdo con los compromisos de la reunión realizado el 11 de julio de 2011, de manera atenta estamos remitiendo en formato shapefile, el límite del Área de Reserva Forestal Protectora — Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá establecida por el artículo 2 de la Resolución 076 de 1977 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”.

El Oficio 2000-E2-103898 del 18 de agosto de 2011, dirigido al Director de la CAR y suscrito por el Viceministro de Ambiente, en el cual se afirma lo siguiente: "Me dirijo a usted en atención a lo solicitud hecho en el marco de la reunión sostenida el día 17 de agosto de 2011, sobre la necesidad de hacer claridad acerca del polígono en formato Shape file que este Ministerio les envió el día 19 de julio de 2011, correspondiente al límite del Área de Reserva Forestal Protectora- Productora de la Cuenca Alta del río Bogotá, declarada mediante el Acuerdo 30 de septiembre 30 de 1976 de la Junta Directiva del INDERFIVA, el cual fue aprobado por la Resolución 76 de marzo 31 de 1977 del Ministerio de Agricultura. El polígono señalado fue obtenido con base en la información cartográfica, escala 1:10.000, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi — IGAC, la cual comprende la curva de nivel de los 2.650 msnm, el perímetro urbano y sanitario de la ciudad de Bogotá, los áreas con pendiente superior a 100% y el límite del Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 del Acuerdo 30 de 1976 antes mencionado. Lo anterior para los fines de competencia de esa entidad, como máximo autoridad ambiental en el área de su jurisdicción y administradora de la reserva que nos ocupa.”

Esas cartas enviadas por el Ministerio a la CAR no pueden ser consideradas los actos administrativos a través de los cuales se alinearó la reserva. Y mucho menos pueden servir de soporte para que una decisión en tal sentido fue divulgada en dicho año 2011.

La administración debe pronunciarse mediante actos administrativos, es decir mediante decretos, acuerdos o resoluciones que al ser de alcance general y por tener efectos frente a los administrados deben ser publicados en el Diario Oficial y en este caso, además en la forma establecida en el artículo 10 del Acuerdo 30 de 1976, aprobado por la Resolución Presidencial 76 de 1977.

La inexistencia de dicho acto administrativo que consigne los límites físicos de la reserva que ya no los criterios para su delimitación, expedido con las formalidades y los rituales

"Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa"

exigidos por la Ley al Ejecutivo, demuestran fehacientemente que hasta la fecha no existe una alinderación formal de la reserva, ya que lo que existe al día de hoy no puede ser considerado sino un mapa informal que consagra una interpretación errónea del alcance de la reserva forestal, hecho por funcionarios de rango inferior dentro del Ministerio pero carente de aval de quien representa legalmente el Ministerio.

Es equivocada la interpretación de la reserva contenida en dicho mapa, por cuanto salta a la vista que fue hecho considerando solamente la variable de altura que establece el acuerdo del INDERENA (2.650 msnm) y desechando por completo la variable de pendiente (100% o lo que es igual 45 grados). Esto queda plenamente demostrado al comparar los dos mapas que existen sobre la reserva (el mapa con el cual soporta el Ministerio y el mapa elaborado por la CAR)."

2. EL ACTO ADMINISTRATIVO DE CREACIÓN DE LA RESERVA CARECE DE VALIDEZ POR NO HABER SIDO PUBLICADO EN DEBIDA FORMA NI REGISTRADO EL ACTO ADMINISTRATIVO DE SU DECLARATORIA.

El artículo 10 del Acuerdo 30 de 1976, aprobado por Resolución Presidencial 76 de 1977, establece respecto a la publicación y el registro lo siguiente:

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

De lo anterior se desprende que para la validez del Acuerdo 30 de 1976 se requiere lo siguiente:

- a) Aprobación y autorización del Gobierno Nacional mediante resolución ejecutiva.*
- b) Publicación en las cabeceras de los Municipios en cuya jurisdicción están ubicadas las áreas reservadas, en la forma prevista en el artículo 55 del Código de Régimen Político y Municipal.*
- c) Publicación en el Diario Oficial.*
- d) Inscripción en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.E., Facatativá y Zipaquirá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional.*

Está probado que el acuerdo fue aprobado por el Gobierno Nacional a través de la Resolución 76 de 1977 y que dicha resolución fue publicada en el Diario Oficial 34777 del 3 de mayo de 1977, páginas 385 y 386.

Respecto a la publicación en las cabeceras de los municipios no existe prueba alguna. Indagado el Ministerio a su cargo sobre este particular, su Despacho mediante Oficio 8000-2-36203 del 6 de noviembre de 2013, respondió lo siguiente

"Toda vez que el INDERENA no realizó las publicaciones referidas al momento de la expedición de la Resolución 076 de 1977, la Sección Segunda del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, dentro de la Acción de Cumplimiento 2001-0033, le ordenó al Ministerio acatar lo señalado en el artículo 10 del Acuerdo 30 de 1976. En ese sentido,, el Ministerio solicitó la publicación del referido acto administrativo en los municipios de Villapinzón, Choconta, Sesquilé, Suesca, Guatavita, Guasca, Gachancipa, Nemocon Sopó, Cogua, Zipaquirá, Cajica, Chía, La Calera, Cota, Tabio, Tenjo, Subachoque, Facatativá, Madrid, Mosquera, Funza, Soacha, Sibate y el Distrito Capital y remitió las constancias respectivas al Tribunal.

Ya que los soportes correspondientes reposan en el expediente del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, el Grupo de Procesos Judiciales de este Ministerio procederá a solicitar el desarchivo del expediente y le hará llegar una copia de los mismos."

“Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa”

Hasta la fecha y a pesar de haber reiterado mi solicitud por derecho de petición, el Ministerio no ha hecho entrega de las pruebas que soportan dichas publicaciones, por lo cual debo asumir que no existen soportes de dicha actuación y que lo afirmado por su Despacho no es cierto.

No obstante, comparando la respuesta dada por su Despacho con el alcance que hoy le quieren dar a la reserva encuentro que, de ser cierto lo afirmado respecto a la publicación en las cabeceras municipales, queda en evidencia que ese Ministerio ordenó la publicación en tan solo 25 municipios de los 44 municipios que hoy afirman abarca la reserva.

Aceptando en gracia de discusión que la publicación se haya hecho en 25 municipios, de la respuesta del Ministerio se concluye que nunca existió publicación en los restantes 19 municipios.

De forma tal que el requisito de la publicación nunca fue cumplido o al menos no de forma total, y por consiguiente no es posible afirmar que el acto administrativo de creación de la reserva es válido.

Algo similar sucede con el requisito de inscripción del acto administrativo en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá DE, Facatativá y Zipaquirá.

Su Despacho mediante Oficio 8000-2-36203 del 6 de noviembre de 2013, al respecto contesto:

“Cabe mencionar que la Acción de Cumplimiento interpuesta por Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez contra el Ministerio del Medio Ambiente, la cual falló el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca el 1 de marzo de 2001, ordenando al Ministerio, el registro ante la Oficina de Registro de instrumentos Públicos de los municipios afectados por las áreas de reserva forestal Bosque Oriental de Bogotá y Cuenca Alta Rio Bogotá, y la publicación del Acuerdo 30 de 1876 del INDERENA en los municipios afectados por esas reservas forestales, conforme lo ordena el art. 10 de ese acto administrativo (expediente 2001-0033, Magistrada Ponente: Maria del Carmen Jarrín Cerón).

El Ministerio debió asumir en representación del INDERENA, el cumplimiento de las actuaciones que este no realizó en su momento. Este Ministerio dio cumplimiento total al aspecto referido a la publicación del Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA.

Para dar cumplimiento a la inscripción del acto administrativo en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios afectados por las reservas, se detectó la necesidad de lograr lo información actualizada cartográfico y catastral de las dos áreas de reserva forestal, a través del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", para luego proceder a la inscripción ordenada.

El Ministerio de Medio Ambiente suscribió el convenio interadministrativo 91 (430- 2001 IGAC) del 27 de diciembre de 2001, suscrito entre el MMA-IGAC, cuyo objeto fue la generación, organización y sistematización de la información básica y temática de las reservas forestales que permita su inscripción ante las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

Posteriormente el Ministerio mediante comunicación N° 4000-2-38483 del 5 de mayo de 2005, solicitó a la Superintendencia de Notariado y Registro la inscripción de las Resoluciones 076 de 1977, utilizando para tal efecto la información catastral aportada por el IGAC como producto de los convenios interadministrativos suscritos con esa entidad.

Para la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se realizó la respectiva inscripción y la afectación en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios que se encuentran al interior de esta reserva.

Para la Reserva Forestal Protectora - Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, se hizo la restitución de aerofotografías para la elaboración de la cartografía base a escala 1:10.000 y la información predial de la reserva forestal protectora - productora de la Cuenca Alta del río Bogotá. Sin embargo para algunos sectores de esta reserva no se dispuso de información predio adecuada para adelantar el proceso de inscripción.”

“Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa”

De la respuesta dada por su Despacho se deduce sin temor a equivocarse que la reserva forestal de la Cuenca Alta del Río Bogotá, nunca fue inscrita en los folios de matrícula inmobiliaria respectivos, ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, Facatativá y Zipaquirá.

Vale la pena precisar que el oficio N' 4000-2-38483 del 5 de mayo de 2005 al cual hace referencia el Ministerio en su comunicación es dirigido a las autoridades de registro de Bogotá y única y exclusivamente con respecto a la reserva Bosque Oriental de Bogotá.

Estando probado que la reserva forestal de la Cuenca Alta del Río Bogotá no ha sido publicada en las cabeceras de los municipios respectivos ni inscrita en folios de matrícula respectivos ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, Facatativá y Zipaquirá, es forzoso concluir que el acuerdo 30 de 1976 y la Resolución 076 de 1977 carecen de validez y por lo tanto, la susodicha reserva hasta la fecha jurídicamente no existe.

3. LA RESERVA HASTA LA FECHA NO HA SIDO ADMINISTRADA POR LAS AUTORIDADES AMBIENTALES COMPETENTES

Los artículos 5 al 9 del Acuerdo 30 de 1976, aprobado por Resolución 076 de 1977, estipularon una serie de obligaciones para la administración de la Reserva. Tales artículos en su tenor literal consagran:

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

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

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

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

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

Conforme a lo anterior, se delegaron en la CAR por un término de 5 años, las funciones que le competen al INDERENA en la administración y manejo de la reserva forestal y en tal virtud se le facultó para imponer sanciones y recaudar multas, con la obligación para la CAR de informar semestralmente al INDERENA de las acciones realizadas

Al indagar sobre los actos de administración de la Reserva en los 36 años que han transcurrido desde cuando fue expedido el Acuerdo 30 de 1976, el Ministerio a su cargo, mediante Oficio 8000-2-36203 del 6 de noviembre de 2013, contestó:

Respecto a los informes semestrales presentados por la CAR:

“Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa”

“De conformidad con las prescripciones del inciso primero y el parágrafo 3 del artículo 17 de la ley 89 de 1993, se trasladó al IDEAM y al Ministerio de Agricultura toda la información y documentos técnicos relacionados con los recursos forestales y la conservación de suelos.”

Con relación a la reasunción de funciones por parte del INDERENA al cabo de los 5 años, cuando expiró la delegación:

“Dichas funciones no fueron reasumidas por el INDERENA”

En cuanto a si hubo prórroga de la delegación hecha a la CAR: (falta página 16 de la solicitud)

Como producto del trabajo adelantado por el IGAC se realizó la restitución de aerofotografías para elaborar la cartografía básica a escala 1:10.000 y los estudios catastrales de la reserva forestal protectora productora.

“En el año 2011, a solicitud de la Secretaría Distrito de Ambiente, se remitió lo materialización cartográfico de la delimitación de lo reserva forestal protectora productora a lo Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca— CAR a escala 1:10,000.

Este Ministerio consciente de las dinámicas urbanas, poblacionales y de desarrollo territorial consolidados al interior de esta reserva forestal, inició el proceso de realinderación con base en lo establecido en el artículo 204 de la ley 1450 de 2011, en el cual se requiere de la elaboración de estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, los cuales, al tenor de lo establecido en el numeral 14 del artículo 2 del Decreto 3570 de 2011, deben ser realizados por la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el área de la respectiva reserva, en su calidad de administradora de la misma

De acuerdo con lo anterior, se expidió la Resolución 511 de 2012 por medio de la cual se estableció el procedimiento para la realinderación de lo Reserva Forestal, en dos (2) etapas, así: la primera relacionada con los suelos urbanos, de expansión urbana y de áreas ocupadas por infraestructuras y equipamientos básicas y de saneamiento ambiental en el suelo rural asociados al suelo urbano (en adelante “suelo urbano”), y la segunda con el suelo rural.

Respecto a la realinderación de la Reserva Forestal en suelo urbano, es importante precisar que para que este Ministerio pueda proceder a la misma, es necesario que tanto la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca --CAR como lo Corporación Autónoma Regional del Guavio --CORPOGUAVIO - como autoridades ambientales, remitan a este Ministerio lo delimitación del suelo urbano con los requisitos y documentos técnicos de que trata el artículo 3° de la Resolución 511 de 2012.

Es así que a la fecha se cuenta con la realinderación del suelo urbano de los municipios de Zipaquirá y Subachoque mediante las Resoluciones 2104 de 2012 y 2102 de 2012 respectivamente, y para el resto de los municipios algunos se encuentran en requerimiento de información adicional y otros en evaluación.

Para la segunda etapa referida a la realinderación de suelo rural, se procedió por parte de este Ministerio a la suscripción de un convenio interadministrativo entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca --CAR- la Corporación Autónoma Regional del Guavio --CORPOGLIAVIO- y el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander von Humboldt”, este último como ejecutor del mismo, con el objeto “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para la elaboración de los estudios técnicos, socioeconómicos y ambientales de soporte para el proceso de realinderación y recategorización de lo Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, en el marco del parágrafo 3 del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 y el numeral 14 del artículo 2 del Decreto ley 3570 de 2011”, cuya fecha de finalización fue el pasado 18 de julio de 2013, y este se encuentra en proceso de liquidación contractual.

Así las cosas, aun cuando no se ha culminado el proceso de liquidación y aprobación o satisfacción de los productos e informes pactados en el citado convenio, es importante precisar que la conveniencia para su suscripción fue la de aunar esfuerzos y recaudar los soportes e insumos para elaborar los referidos estudios. Lo anterior, sin perjuicio de que son las Autoridades Ambientales Regionales, en virtud de lo establecido en el artículo 3.1 de la Ley 99 de 1993 y el

"Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa"

numeral 14 del artículo 2 del Decreto 3570 de 2011, las que deben remitir el estudio técnico, ambiental y socioeconómico soporte para la realinderación de la Reserva Forestal, con el fin de que este Ministerio proceda a la expedición del acto administrativo respectivo."

f) En cuanto a los informes de administración y manejo de la reserva forestal remitidos por parte de la CAR al Ministerio entre 1993 y la fecha:

"En virtud de lo establecido en el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 9.9 de 1993, en relación a la competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales para la administración de las reservas forestales nacionales, la CAR y CORPOGUAVIO suscribieron junto con el MADS y el Instituto Humboldt el convenio 34 de 2013 cuyo objeto es "Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para la elaboración de los estudios técnicos, socioeconómicos y ambientales de soporte para el proceso de realinderación recategorización de la Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, en el marco del parágrafo 3 del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 y el numeral 14 del artículo 2 del Decreto Ley 3570 de 2011". Ver Anexos".

De la respuesta entregada por el Ministerio se deduce que la CAR, durante los 5 años que duró la delegación de funciones de administración de la reserva, nunca entregó informes semestrales al INDERENA de sus actuaciones; que la delegación nunca fue prorrogada y al expirar la delegación, el INDERENA tampoco implementó acciones de administración de dicha reserva; que con la entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993, la función retornó en cabeza de la CAR y dicha entidad tampoco en esta ocasión ni lo largo de estos 20 años realizó acciones para la administración de la reserva

Las Únicas actividades adelantadas por el Ministerio hasta la fecha en relación con esta reserva forestal son las siguientes:

a) La suscripción con el IGAC del contrato interadministrativo N° 91 del 27 de diciembre de 2001, con el objeto de "generar, organizar y sistematizar la información básica y temática de las reservas forestales creadas por la Resolución N 76/77, para dar cumplimiento a la, actuaciones necesarias para la inscripción de dicho acto administrativo ante las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de los municipios afectados", objetivo que según lo informa el propio Ministerio nunca se cumplió.

b) La expedición de la Resolución 511 de 2012 por medio de la cual se estableció el procedimiento para la realinderación de la Reserva Forestal, en dos (2) etapas, así: la Primera relacionada con los suelos urbanos, de expansión urbana y de áreas ocupadas por infraestructuras y equipamientos básicos y de saneamiento ambiental en el suelo rural asociados al suelo urbano (en adelante "suelo urbano"), y la segunda con el suelo rural.

c) La expedición de la Resolución 755 de 2012, modificatoria de la anterior.

d) La expedición de las Resoluciones 2104 de 2012 y 2102 de 2012 que sustrajeron de la reserva el suelo urbano de los municipios de Zipaquirá y Subachoque, respectivamente.

e) La suscripción de un convenio interadministrativo con la CAR, CORPOGUAVIO y el Instituto Humboldt, para elaborar los estudios técnicos, socioeconómicos y ambientales de soporte para el proceso de realinderación y recategorización de la reserva.

De todo lo anterior, se puede concluir que la reserva tampoco ha sido nunca administrada y que las actuaciones desplegadas en los dos (últimos años por parte del Ministerio, han estado orientadas no a la administración de la reserva sino a lograr una realinderación y recategorización de la reserva, sin haber siquiera logrado que dicha reserva sea jurídicamente válida.

Una prueba de la inexistencia de esta reserva y por consiguiente, de falta de administración de la misma por parte de la CAR, se encuentra en el Acuerdo 016 de 1998 del Consejo Directivo de la CAR.; por medio del cual se expidieron as determinantes ambientales de los POT, toda vez que en el numeral 3.7.2 se profirieron para el territorio de jurisdicción de la CAR las determinantes relacionadas con las reservas forestales y para tal efecto se incluyó

“Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa”

un listado de las zonas de reserva forestal declaradas y en proceso de declaración para esa época, dentro del cual no se incluye la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, a pesar de que el Acuerdo 30 de 1976 fue expedido 22 años antes de este acuerdo.

4. LAS RESOLUCIONES IMPUGNADAS DESCONOCEN LOS MANDATOS LEGALES CONSAGRADOS EN NORMAS SUPERIORES.

Mediante las Resoluciones 511 y 755 de 2012, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible estableció un procedimiento para la realinderación de la reserva; consagró un plazo de 30 días a los alcaldes para presentar ante la CAR información sobre delimitación urbana y de expansión urbana y el POT, el cual fue ampliado posteriormente hasta el 31 de diciembre de 2012, con el fin de sustraer de la reserva los perímetros urbanos y de expansión urbana; condicionó las decisiones respecto a los POT a lo que defina el Ministerio de Ambiente; admitir dentro de la reserva el mantenimiento de vías, sin cambiar especificaciones técnicas ni trazado y ordenó hacer un estudio técnico para la realinderación de la reserva.

Asimismo, se dictaron las siguientes normas transitorias aplicables dm ante el proceso de realinderación de la reserva:

- Se prohíbe la parcelación y la subdivisión de predios.*
- Únicamente se podrán expedir licencia de construcción para vivienda unifamiliar rural aislada, con el cumplimiento de los condicionamientos previstos en la resolución.*

Las resoluciones antes citadas son violatorias de los artículos 14 al 17, 36, 99, y 101 al 104 de la Ley 388 de 1997 que establecen los requisitos, condicionamiento y el procedimiento para la expedición de los Planes de Ordenamiento territorial y asimismo las disposiciones que establecen los requisitos para la parcelación, la subdivisión de predios y la expedición de licencias de construcción.

De igual manera, las resoluciones impugnadas desconocen los derechos adquiridos en materia urbanística, consagrados en el artículo 99 de la Ley 388 de 1997 que consagra:

"El otorgamiento de lo licencia urbanística implica lo adquisición de derechos de Desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conllevo la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya cumplido con todas los obligaciones establecidos en lo mismo."

Adicionalmente, se están desconociendo los derechos urbanísticos consagrados en el Decreto 1469 de 2010, artículo 70, parágrafo 4, que estipula:

"Parágrafo 4°. Los titulares de licencias de parcelación y urbanización tendrán derecho o que se les expida la correspondiente licencia de construcción con base en las normas urbanísticas y reglamentaciones que sirvieron de base para la expedición de la licencia de parcelación o urbanización, siempre y cuando se presente alguna de las siguientes condiciones:

- a) Que la solicitud de licencia de construcción se radique en legal y debido forma durante lo vigencia de la licencia de parcelación o urbanización, o;*
- b) Que el titular de la licencia haya ejecutado la totalidad de las obras contempladas en lo misma y entregado y dotado los cesiones correspondientes."*

Prueba del desconocimiento legal consagrado en las resoluciones que se impugnan es la expedición del Memorando 20133121551 del 16 de agosto de 2013 por parte del Director de la CAR, en el cual se deja constancia de la consulta formulada al Ministerio de Ambiente, absuelta por dicho Ministerio a través del Oficio 8110-E1-53599 del 6 de diciembre de 2012, a través del cual dicho ministerio manifestó:

"Así las cosas, es pertinente mencionar que para la ejecución de licencias de urbanización y construcción en predios ubicados en suelo urbano, de expansión urbana y de las áreas ocupadas por infraestructuras y equipamientos básicos y de saneamiento ambiental en el suelo rural

"Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa"

asociados al suelo urbano de la reserva forestal que se encuentren dentro del área de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, debe realizarse previamente la realinderación del área de la reserva y para el efecto se deberá cumplir el procedimiento contenido en el artículo 2 de la Resolución 0511 de 2012.

(...) Aclarado lo anterior, es importante mencionar que a partir de la entrada en vigencia de la Resolución 0755 de 2012 no es posible su parcelación y subdivisión, salvo las excepciones de ley (2), y las licencias de construcción solo se permiten para vivienda unifamiliar rural aislada cumpliendo las condiciones mínimas señaladas en el artículo 1 de la mencionada resolución, entre las cuales se destaca que las obras que se autoricen deben corresponder a los índices y densidades de ocupación establecidos en el Plan de Ordenamiento territorial"

En virtud de ello, el director de la CAR impartió a los funcionarios de la entidad las siguientes directrices:

En caso de identificarse en la RF construcción de edificaciones que no correspondan a los usos autorizados en la reserva se procederá de esta manera:

1. Suspensión de actividades.
2. Requerimiento para el aporte de licencias que autorizan las construcciones, plazo 3 días.
3. Si no se presenta la información:
 - Inicio Proceso sancionatorio ambiental
 - Traslado para inicio proceso sancionatorio urbanístico.
 - Traslado a Fiscalía para inicio proceso penal.
4. Cuando existan licencias de urbanismo y construcción otorgadas en suelos urbanos y de expansión urbana la suspensión de actividades se mantendrá hasta que culmine el proceso de realinderación o sustracción.
5. En suelos rurales de la RF:
 - Cuando la licencia de construcción se haya expedido después de la R. 755 la CAR interpondrá:
 - Solicitud de revocatoria directa.
 - Acciones de nulidad.
 - Otras acciones jurídicas
 - Cuando la licencia de parcelación o de construcción se haya expedido antes de la R. 755 y después de haberse definido el polígono de la reserva por parte del MADS (2011), se requiere agotar trámite de sustracción.
5. EL ACUERDO 030 DE 1976 Y LA RESOLUCIÓN 076 DE 1977 PERDIERON FUERZA EJECUTORIA Y POR LO TANTO NO PUEDE SERVIR DE SUSTENTO PARA SOPORTAR JURÍDICAMENTE LA EXISTENCIA DE LA RESERVA FORESTAL.

De acuerdo a lo planteado a lo largo de este escrito, está suficientemente demostrado que la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, declarada por el artículo 2 del Acuerdo 30 de 1976 y la Resolución 076 de 1977, nunca ha sido alinderada oficialmente, tampoco han sido publicados en debida forma tales actos administrativos en la cabecera de los municipios que afecta, ni se encuentra registrada la reserva en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios que hacen parte de ella, ante las respectivas oficinas de Registro de instrumentos Públicos de Bogotá, Facatativá y Zipaquirá y nunca ha sido administrada como tal por las autoridades ambientales competentes.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 91 del CPACA, los actos administrativos pierden obligatoriedad o fuerza ejecutoria, cuando pasados 5 años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.

Esta disposición antes de la entrada en vigencia del CPACA se hallaba consagrada en el artículo 66 del extinto código contencioso administrativo.

El artículo 91 en mención, concretamente establece:

"Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo.

“Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa”

Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anuladas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

- 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por lo Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*
- 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
- 3. Cuando al cabo de cinco años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos*
- 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*
- 5. Cuando pierdan vigencia.”*

Teniendo en cuenta las circunstancias actuales en las que se encuentra la Reserva Forestal de la Cuenca Alta del Río Bogotá, los artículos que en cuanto a ella se encuentran consagrados en el Acuerdo 030 de 1976 y en la Resolución 076 de 1977; han perdido fuerza ejecutoria, lo que significa que perdieron obligatoriedad y no pueden ser ejecutados.

Teniendo en cuenta esta realidad jurídica, no puede hoy el Ministerio válidamente impartir órdenes tendientes a realinderar una reserva que perdió fuerza jurídica y que por consiguiente se encuentra fuera del ordenamiento jurídico vigente.

(...)

SOLICITUD

Con base en los argumentos expuestos y en las pruebas aportadas, con todo respeto le solicito muy comedidamente decretar la REVOCATORIA DIRECTA de la Resolución 511 de 2012, por medio de la cual se establece el procedimiento para la realinderación de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del río Bogotá y se adoptan otras determinaciones y de la Resolución 755 de 2012 por medio de la cual se establecen determinaciones respecto al uso y funcionamiento de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá y se modifica la Resolución número 511 de 2012, proferidas por el Ministerio a su cargo, por ser manifiestamente opuestas a la ley, no estar conformes con el interés público o social o atentar contra él y por cuanto con ellos se causa agravio injustificado no a una sino a miles de personas que viven en la cuenca alta del río Bogotá.”

CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.**PRECISIONES PREVIAS**

En primera instancia es necesario precisar que la Resolución 511 de 2012 estableció el procedimiento de realinderación de la Reserva Forestal la Cuenca Alta del Río Bogotá, el cual culminó mediante la expedición de la Resolución 138 del 2014, razón por la cual dicho acto administrativo en la actualidad cumplió su objeto y carece de aplicabilidad.

Así mismo, y toda vez que la Resolución 755 de 2012 señaló las determinantes de uso y funcionamiento al interior de la Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, mientras se surtía el proceso de realinderación de la misma, el artículo 22 de la Resolución 138 de 2014 expresamente determina que deja sin efecto aquella.

No obstante lo anterior, y aun cuando la solicitud se dirige a solicitar la revocatoria directa de las Resoluciones 511 y 755 de 2012, que como se dijo ya cumplieron su objeto, se procederá a analizar cada uno de los argumentos presentados en la petición y los cuales versan sobre la Resolución 076 de 1977, mediante la cual se aprueba el Acuerdo 30 de 1977.

“Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa”**ALINDERACIÓN DE LA RESERVA FORESTAL PROTECTORA PRODUCTORA CUENCA ALTA DEL RÍO BOGOTÁ**

Este Ministerio no comparte los argumentos expuestos por el solicitante, toda vez que como se ha manifestado en diversas oportunidades, la Resolución 76 de 1977 por la cual se aprueba el Acuerdo 30 de 1976, en lo referente a la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca alta del río Bogotá, en su artículo segundo determinó su alinderación correspondiente al área localizada aguas arriba de la cota superior del Salto del Tequendama, con excepción de las tierras que estén por debajo de la cota 2650 y tengan una pendiente inferior al 100% y de las definidas por el artículo 1° de ese Acuerdo y por el perímetro urbano y sanitario de la ciudad de Bogotá.

La descripción contenida en citado el artículo, permite una identificación del área que se reservó en el año 1976, y después de su lectura es claro que las únicas excepciones para no incluir algún área dentro de la alinderación, es que se encuentren bajo las siguientes condiciones, así:

- a) Las áreas que estén por debajo de la cota 2650 y tengan una pendiente inferior al 100%
- b) El área correspondiente al Perímetro urbano y sanitario de la ciudad de Bogotá a la fecha de la declaratoria.
- c) Áreas correspondientes a la Reserva forestal Protectora bosque Oriental de Bogotá.

Por lo anterior, no se requirió ni era contemplado como un requisito legal, el acompañamiento de cartografía a los actos administrativos de declaratoria de reservas forestales, dado que a esa fecha la alinderación de las áreas reservadas correspondía a la descripción de las mismas mediante puntos arcifinios. Dentro de los Estatutos del Inderena vigentes al momento de la expedición del Acuerdo 30 de 1976 – Decreto 842 de 1969 - sólo se estableció dentro de los requisitos para la declaratoria de áreas de reserva forestal nacional, la aprobación por parte del Gobierno Nacional.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, y a solicitud de la Secretaria Distrital de Medio Ambiente en el año 2011, se remitió la materialización cartográfica de la reserva forestal en cuestión, materialización que como se ha reiterado, sólo plasma cartográficamente el contenido literal del artículo 2 del Acuerdo 30 de 1976 y que no contiene una nueva declaratoria o modificación de los límites establecidos en el año 1976 para el área reservada.

No obstante lo anterior, y en respuesta a la apreciación citada en su solicitud, en la que informa que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR- en el año 2013 elaboró un mapa en que se identifica que el alcance de la Reserva es distinto y muy inferior a la materialización remitida por este Ministerio en el año 2011, se precisa que después de realizar un análisis comparativo de las dos cartografías se obtuvo como conclusión que los dos mapas comprenden las mismas áreas.

Adicionalmente, en este punto se aclara, que dicha Reserva Forestal al haber sido declarada por INDERENA y aprobada por el ministerio de Agricultura, es considerada de orden nacional, razón por la cual este Ministerio es el único competente para materializar los límites establecidos en los actos jurídicos de declaratoria de reservas forestales de orden nacional. Lo que presupone que el presunto desconocimiento por parte de la Corporación no deriva en la inexistencia de la alinderación.

“Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa”

De esta manera se logra concluir, que los apartes transcritos de las respuestas de este Ministerio a diversos derechos de petición, no evidencian la concurrencia de ninguna de las causales contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ni en el oficio se justifica cómo las resoluciones cuya revocatoria se solicita por no estar acompañadas de un plano, deben ser revocadas.

EXISTENCIA Y VALIDEZ DE LA RESERVA FORESTAL PROTECTORA PRODUCTORA CUENCA ALTA DEL RÍO BOGOTÁ, ADMINISTRACIÓN DEL ÁREA Y PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA

Frente al cuestionamiento de la existencia y validez de la Resolución 076 de 1977 conviene advertir, en primer término, que en el proceso de elaboración y de expedición de dicho acto administrativo, se surtieron los pasos necesarios y se cumplieron los requisitos y exigencias establecidos en normas superiores, lo que le permite gozar de plena validez a las decisiones administrativas que contiene.

Sobre el particular en Sentencia C-957/99, con ponencia del Magistrado Álvaro Tafur Galvis, de fecha 1º de diciembre de 1999, expresa:

(...) es de resaltar que para que una disposición produzca efectos, es decir sea aplicable y jurídicamente eficaz, es necesario que haya sido incorporada al sistema jurídico, es decir que se encuentre vigente y que, además, no contradiga las normas superiores, es decir que sea válida.

De lo anterior se deduce que el acto administrativo, general o particular, existe desde el momento mismo en que se profiere o expide, pero no produce efectos jurídicos, es decir, carece de fuerza vinculante mientras no se realice su publicación, notificación o comunicación.

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

Así mismo, la Resolución 076 de 1977, fue expedida conforme a leyes vigentes, en forma reglamentaria, por autoridad competente y con los requisitos de fondo y forma, fue publicada en el Diario Oficial número 34777 del 3 de mayo de 1977, por lo tanto goza de los atributos de todo acto administrativo tales como presunción de legalidad, firmeza, validez, ejecutividad y ejecutoriedad, lo que faculta a la administración para hacer cumplir su manifestación de voluntad y oponible al conglomerado social al cual se dirige.

Dentro de la solicitud se cuestiona el cumplimiento de los requisitos de publicidad más no hay argumentos para desvirtuar la existencia y validez del acto administrativo, por lo que por la presunta omisión de requisitos de oponibilidad no puede desconocerse la existencia de las reservas forestales declaradas mediante el

“Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa”

Acuerdo 30 de 1976, más aún cuando existen pronunciamientos judiciales que reconocen dichas figuras.

Igualmente y frente al argumento de la validez de este acuerdo, el Consejo de Estado en la sentencia del 5 de Noviembre de 2013, referencia Acción Popular - 250002325000200500662 03 manifestó:

Si bien el artículo 10° del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre), aprobado mediante la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo), ordenó que la afectación de reserva forestal protectora fuera inscrita en el registro inmobiliario, y ello únicamente se realizó en abril del 2005, según consta en los documentos allegados al proceso; lo cierto es que ello no afecta la validez de la resolución, pero naturalmente determina que la limitación, carga o gravamen de reserva forestal no resulte oponible a terceros, quienes en el caso bajo estudio son los propietarios de los bienes inmuebles ubicados en la zona.

Por último se debe resaltar que la Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante Sentencia de fecha 30 de enero de 2004, Consejera Ponente Olga Inés Navarrete Barrero, en relación la Resolución Ejecutiva No. 076 del 31 de marzo de 1977 expedida por el Ministerio de Agricultura, mediante la cual se aprobó el Acuerdo 30 de 1976 expedido por el INDERENA, señaló que:

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

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

(...)

Ante las consideraciones anteriores, la Sala considera que es procedente un pronunciamiento de fondo puesto que la demanda, aunque en forma no muy clara, se refería a la falta de validez del acto administrativo por no haberse cumplido, en criterio del demandante, con los requisitos previstos para ello, al interpretar indebidamente como requisito de validez, los relacionados con la eficacia del mismo. Al quedar demostrado que el Acuerdo demandado fue debida y oportunamente aprobado por el Gobierno Nacional único requisito que condicionaba su validez, es procedente desestimar las pretensiones de la demanda.”

Ahora bien, haciendo alusión a, la fuerza ejecutoria del acto administrativo, hay que precisar que este concepto hace referencia a la facultad que tiene la administración de hacer cumplir los efectos jurídicos del mismo, aún en contra de la voluntad de los administrados. Es así como el artículo 89 de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - dispone que *“Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato...”*

“Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa”

Así mismo, el actual artículo 91, el cual es réplica del artículo 66 del Decreto 01 de 1984, señala:

“Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

- 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*
- 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
- 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.*
- 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*
- 5. Cuando pierdan vigencia.*

Al respecto, manifestó la Corte Constitucional en la Sentencia C-069 de 1995 (M.P. Hernando Herrera Vergara)

“La fuerza ejecutoria de los actos administrativos, es decir, su ejecutividad, depende entonces de dos aspectos fundamentales: la presunción de legalidad del acto administrativo, siempre que no haya sido desvirtuada, y su firmeza, que se obtiene según el artículo 62 del Decreto 01 de 1984, cuando contra los actos administrativos no proceda ningún recurso, o los recursos interpuestos se hayan decidido, o no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos, o cuando haya lugar a la perención, o se acepten los desistimientos. (...)”

Es de anotar, que para que los actos generales¹, como lo es la Resolución 076 de 1977, queden en firme basta con que se cumplan con los requisitos de publicidad. La decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 1º de marzo de 2001, en la que ordenó a este Ministerio el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10 del Acuerdo 30 de 1976, ratifica que se trata de un acto que no ha perdido su fuerza ejecutoria, por cuanto de lo contrario, esto es, si hubiese operado su decaimiento, así lo habría manifestado dicha Corporación.

Así mismo, debe observarse que el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, declara a la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos, como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria debe ser la agropecuaria y forestal. El legislador prevé que la CAR otorgue licencia ambiental y el distrito capital expida la reglamentación del uso del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones superiores que en lo nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

De igual manera, se estima pertinente citar apartes del Concepto del Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil - Consejero Ponente, Dr. Luis Camilo Osorio Isaza- Marzo 22 de 2001- Ref. Radicación No.1.324- Zona de reserva forestal. Autoridad competente para sustracción de áreas de reservas forestales nacionales:

¹ SANTOFIMIO, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo Tomo II, 4ª edición, pág.328, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2003. “... conviene destacar los requerimientos que la doctrina y la legislación nacional han acogido para que el acto administrativo haga tránsito normal al mundo de la eficacia, puente jurídico al que se le conoce como el de la firmeza del acto administrativo. En este aspecto resulta indispensable hacer la diferencia entre los actos administrativos de carácter general y los de carácter individual: para los primeros, técnicamente la firmeza está dada por el pleno cumplimiento de los requisitos de publicidad... El mundo de la eficacia aparece realmente en una determinada situación fáctica cuando el acto reviste el carácter de ejecutivo, esto es, se encuentra en firme y en consecuencia es ejecutorio o de obligatorio cumplimiento...”.

“Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa”

“(..)

Análisis normativo

De acuerdo con las disposiciones reseñadas la competencia para sustraer áreas de las zonas de reserva forestal está atribuida legalmente al Ministerio del Medio Ambiente, si se trata de reserva nacional y a las corporaciones autónomas regionales, si la reserva es de carácter regional.

En efecto, en el caso bajo análisis, esto es la reserva forestal de la zona denominada “bosque oriental de Bogotá” declarada en 1976, pese a que desde 1961 existía la CAR con facultades como entidad ambiental en el nivel regional, no fue ésta la que declaró la zona de reserva forestal, sino la autoridad nacional entonces competente, esto es, el INDERENA, mediante el acuerdo 30 de 1976, en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 22, 23b y 24 del decreto 2420 de 1968.

(...)”

De acuerdo con lo expuesto, ya hay pronunciamientos judiciales sobre existencia de las reservas forestales declaradas mediante el Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA y aprobadas mediante la Resolución Ejecutiva 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura.

Ahora bien, el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011² señaló que las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras y el párrafo 3 del citado artículo dispuso que las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1 de la Ley 2^a de 1959³ y las demás áreas de reserva forestal nacionales (dentro de la cual se encuentra la Cuenca Alta del Río Bogotá), únicamente podrán ser objeto de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la entidad que haga sus veces con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales. De conformidad con lo establecido en el numeral 14 del artículo 2 del Decreto Ley 3570 de 2011⁴, dichos estudios deben ser elaborados por la autoridad ambiental regional administradora de la reserva forestal nacional respectiva.

De esta manera, este Ministerio considera que no prospera la pretensión de revocatoria por el argumento de la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución No. 077 de 1976.

EN RELACIÓN CON EL DESCONOCIMIENTO DE NORMAS LEGALES

Frente a lo manifestado por el solicitante en relación a que este Ministerio con la expedición de las Resoluciones cuya revocatoria se solicita, vulneró normas urbanísticas y las relacionadas con el ordenamiento territorial de los municipios, se señala que de acuerdo con el Decreto 3600 de 2007, mediante el cual se reglamentan las determinantes de ordenamiento del suelo rural y el desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo, éste incluye como determinante ambiental las áreas de reserva forestal.

² Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

³ Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables

⁴ Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

“Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa”

En este sentido, en los planes de ordenamiento territorial de los municipios, las reservas forestales deben estar incorporadas, por ser normas de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, debiendo tener el área de reserva forestal, el régimen de uso que señala el Decreto 2811 de 1974 y según las disposiciones que establezca la autoridad ambiental frente a su uso y funcionamiento, sin que ello implique invasión en la órbita de los Concejos Municipales.

CONSIDERACIONES FINALES

El solicitante considera que las Resoluciones 511 y 755 de 2012 deben ser revocadas por considerar que vulneran las tres causales de revocatoria consagradas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contenciosos Administrativo.

Se resalta que el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala las siguientes causales de revocación de los actos administrativos, las cuales son taxativas:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Al respecto, la solicitud de revocatoria directa, por considerar que la disposición acusada atenta contra la Constitución o la Ley, debe basarse en algo más que una apreciación subjetiva, sino que debe presentársele a la administración la oposición manifiesta de las dos disposiciones, pues el trámite para resolver una solicitud de revocatoria directa no se trata de un juicio de legalidad, lo cual le corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, sino que es el mecanismo para que con la simple comparación de las disposiciones se pueda verificar su contradicción manifiesta, situación que no se vislumbra en el oficio presentado.

Así mismo, y como se expuso en los puntos anteriores, la Resolución 076 de 1976 es una disposición válida y su declaratoria obedeció a salvaguardar ciertos servicios ecosistémicos que redundan en beneficio de la población asentada en la Sabana de Bogotá, esto es la regulación hídrica y el paisaje.

Dicha declaratoria tuvo como principal propósito la protección de la vegetación de las montañas situadas alrededor de la Sabana de Bogotá con el fin de conservar su efecto regulador en la cantidad y calidad de las aguas utilizadas por sus habitantes, así como mantener el paisaje constituido por dicho sistema el cual contribuye al bienestar de los habitantes de Bogotá y de los municipios aledaños, en otra palabras el objetivo de la declaratoria efectuado es la protección del medio ambiente, bien jurídico de interés general, protegido por nuestra Constitución Política en la que se señala la obligación, a cargo del Estado colombiano y de los particulares, proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (artículo 8°), el deber de conservar las áreas de especial importancia ecológica y controlar los factores de deterioro ambiental (artículo 79) y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (Artículo 80).

Precisamente, en busca de proteger los derechos de todos en la región, el proceso de realideración obtuvo como insumo el estudio ambiental y socioeconómico, con el fin de equilibrar los intereses de la población asentada con la protección del derecho colectivo al medio ambiente.

“Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa”

De acuerdo con lo anterior y a las consideraciones expuestas, es claro que en el presente evento no se configura ninguna de las causales de revocación previstas en el artículo 96 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que la Resoluciones 511 y 755 de 2012 se ciñen a los mandatos constitucionales y legales.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º. No revocar las Resoluciones 511 y 755 de 2012, expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por los argumentos expuestos en la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 2º. Notificar el presente acto administrativo al señor JOSE EDILBERTO CAICEDO SASTOQUE en el Edificio Nuevo del Congreso, ubicado en la Carrera 7 N° 8-68 de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, en la ciudad de Bogotá D.C

ARTÍCULO 3º. Publicar el presente acto en la página web de este Ministerio y en el Diario Oficial.

ARTÍCULO 4º. Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno, según lo dispuesto en el artículo 95 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

NOTIFIQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los

27 FEB 2014



LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Elaboró: María Stella Sachica Álvarez - Abogada contratista DBBSE

Natalia María Ramírez Martínez - Profesional Especializado DBBSE

Revisó: Luis Francisco Camargo Fajardo - Profesional Especializado DBBSE

Camilo Alexander rincón Escobar - Asesor OAJ

Alvaro Jose Henao - Abogado contratista OAJ

Aprobó: María Claudia García Dávila - Directora DBBSE

Constanza Atuesta Cepeda - Jefe OAJ

Publicada en el Diario Oficial No. _____ de _____

Diario Oficial 49.103 25-03-14