

12. El principio de confianza legítima en la reserva forestal protectora “Bosque Oriental de Bogotá”

Andrés Gómez Rey¹
Iván Andrés Páez²

Introducción

Con el transcurrir del tiempo la forma de actuar de la administración ha venido evolucionando, dejando atrás ideas como las del antiguo régimen³, en las que ésta se personalizaba en la figura del rey. En esa época, sin división de poderes sencillamente el Rey era el Estado, de este modo, sin límites jurídicos, orientado única y exclusivamente por su concepción particular de legalidad, el monarca era quien establecía sus propios límites. Con el advenimiento de la Revolución Francesa, se comienza a hablar, en estricto sentido, de Administración Pública, en cuanto, su ámbito de ejercicio estaba enmarcado por el principio de legalidad; es decir, que todas las actuaciones tenían su fundamento en la Ley, entendida ésta como la expresión de la voluntad general, en los términos del pensador ginebrino Rousseau. Así que, la norma queda como fuente primigenia del actuar administrativo.

Bajo esta nueva concepción, aún vigente entre nosotros, la Administración Pública se descompondrá como lo expresa el profesor García de Enterría (1995) en un conjunto de competencias legales asignadas entre sus agentes, según las materias que a cada uno le correspondan,

1 Abogado de la Universidad de La Sabana. Especialista en Derecho Ambiental de la Universidad del Rosario. Magíster en Derecho Administrativo del Rosario. Doctorado en Derecho, en curso, en la Universidad del Rosario.

2 Abogado de la Universidad del Rosario. Especialista en Derecho Ambiental de la Universidad del Rosario. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario. Maestría en Derecho Administrativo, en curso, en la Universidad del Rosario.

3 Nos referimos a la época anterior a la Revolución Francesa, o el llamado absolutismo monárquico, sobre el cual cayó el peso del modelo político implantado primeramente en Europa a partir de 1789.

ejecutadas dichas labores de la manera que la Ley lo determine; en suma, la Administración actúa en las materias que la Ley establece y en la forma como ella lo señale.

Por ese motivo y dado el papel tan importante que cumple la Administración dentro del Estado, respecto a las materias de las que se ocupa, sus maneras de actuación y los procedimientos de los que se vale, se han configurado y desarrollado a lo largo de los años, por la Constitución, la Ley y la Jurisprudencia una serie de principios que irradian toda la actuación o ejercicio de la Administración, contribuyendo cada día más a reducir el margen de arbitrariedad por parte de la misma.

Por otra parte, una de las materias en las que se hace más evidente la configuración de tales principios, al instituirse en verdaderos fundamentos normativos, es la referente al derecho ambiental cuya concepción dentro de las competencias propias de la Administración, comprende materias como, protección de recursos naturales renovables y del medio ambiente, derechos fundamentales por conexidad, derechos colectivos y propiedad privada.

De la mano de la construcción y alcance del derecho ambiental y su incidencia dentro del derecho de propiedad, aparecen los recursos naturales, como bienes públicos encaminados al disfrute de la comunidad en general y cuya preservación, protección y explotación sostenible corresponde dirigirla y regularla al Estado, por lo que resulta indispensable que la Administración como actor principal del derecho ambiental al materializar las competencias asignadas en esta materia, deba observar adicionalmente los postulados que comprenden el derecho de propiedad.

Sin embargo, los conceptos relacionados en el derecho ambiental no necesariamente son coordinados u orientados en un mismo sentido, sino que por el contrario generan tensión al ser contrapuestos. Es precisamente sobre este punto en donde se enmarca el presente artículo; en la tensión existente entre la protección de una zona geográficamente definida para su conservación y la propiedad privada, con el fin de establecer, si es posible, predicar la existencia del principio de legítima confianza en el actuar de la autoridad administrativa.

Ejemplo de lo aquí dicho, es el caso de los comúnmente denominados cerros orientales de Bogotá⁴, donde confluye el derecho de propiedad de los particulares, la preservación y protección de los recursos naturales y las competencias de la Administración en lo que corresponde a la gestión y disciplina urbanística y ambiental, esto es, permisos, licencias y autorizaciones, cuya interacción se orienta a partir de los principios que ayudan la Administración y que se erigen en prenda de garantía para evitar la arbitrariedad y el desconocimiento de los derechos individuales, sean estos fundamentales o económicos, sociales y culturales.

De acuerdo al ejemplo propuesto, el presente escrito pretende poner de relieve la existencia o no del principio que orienta a la Administración denominado confianza legítima con el fin de permitir la interacción – resolver la tensión– entre el derecho ambiental y la propiedad privada, como elementos indisolubles que determinan el actuar de la administración.

Para ello, será menester referirse primero al principio de confianza legítima; en segundo lugar, ocuparse de las áreas protegidas; y en tercera instancia, se abordará críticamente la gestión ambiental y urbanística teniendo como referencia las áreas protegidas y sus especies, y las reservas forestales protectoras, para concluir con la manera cómo en los cerros orientales de Bogotá se comprendió el derecho de propiedad de los particulares, verificando la existencia o no del principio de confianza legítima y buena fe, visto desde los titulares del derecho de dominio al interior de la reserva y desde la óptica de terceros titulares del derecho colectivo a un ambiente sano.

1. Del principio de confianza legítima

Como base de la relación jurídica que debe existir entre la administración y los administrados, es el principio de confianza legítima, que como bien lo expresa Brewer– Carias (2010, p.277), implica varias manifestaciones o connotaciones que: “las decisiones deban ser adoptadas conforme a la verdad material que tiene que buscar la administración y el respeto al principio de la buena fe y de la lealtad mutua, es decir, del respeto mutuo entre la administración, el funcionario y el particular.”

4 Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá”

Lo anterior, se agrupa, en el fin último de este principio, cual es, la seguridad jurídica que debe existir en el ejercicio propio de la administración, en sus variadas manifestaciones, entre ellas, la predictibilidad, la proscripción de la *reformatio in pejus* y *del non bis in ídem*, la presunción de la licitud y de la irretroactividad, respeto de los precedentes y la proscripción de los cambios súbitos en los criterios de actuación de la administración.

Así las cosas, indiscutiblemente, el principio de confianza legítima se ha instituido en uno de los lineamientos sobre los cuales se sustenta la actuación o el ejercicio de la función administrativa, entendiendo por esta el conjunto de actividades que de manera continua y directa realiza por regla general la administración⁵ con el objeto de alcanzar el interés general y cumplir con los cometidos que la Ley señala.

Ahora bien, cuando nos referimos al conjunto de actividades que desarrollan la función administrativa estamos haciendo alusión en forma general a los actos administrativos, contratos estatales y las operaciones administrativas. En la manera como ejecutan las actividades propias de la mencionada función por parte de la administración, es donde se aplica el principio de confianza legítima.

En Colombia, dicho principio tiene su fundamento en la jurisprudencia Constitucional, pues no tiene consagración expresa, ni constitucional ni legal, al respecto expuso la Corte Constitucional (1998):

Este principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada, pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio

5 Debe hacerse la salvedad que según la teoría de la separación y la colaboración armónica las ramas judicial y legislativa también pueden realizar función administrativa en las mismas condiciones a como lo hace la administración que es por esencia donde descansa el ejercicio de la función administrativa.

súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP Art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política.

Si bien este principio, como lo acabamos de anotar, no tiene fundamento normativo, debemos resaltar que de su aplicación se derivan otros principios expresamente establecidos, como el de buena fe que está consagrado constitucionalmente en el artículo 83 de la norma de normas⁶.

Supone este principio que cuando la administración de manera inequívoca realiza una manifestación de voluntad explícita de forma verbal o escrita tendiente al reconocimiento de un derecho, genera en el particular la convicción que la administración y él han actuado correctamente, motivo por el cual, debe a favor del administrado ejercerse o materializarse tal derecho.

Este principio trata entonces de situaciones en las cuales el particular no tiene un derecho adquirido, pero que sin embargo, como lo ha establecido la jurisprudencia ya citada de la Corte Constitucional (1998) la persona a partir de las manifestaciones de voluntad de la administración sí tiene razones objetivas para confiar que cuenta ya con un derecho que puede materializar, por consiguiente de darse un cambio súbito por la administración que altere de manera sensible la situación del particular debe entonces invocarse mencionado principio, aunque sí el cambio de parecer de la administración está fundado por ejemplo en el interés general

⁶ No obstante doctrinantes como Viana, M (2007) indican como: “El principio de confianza legítima no se encuentra consagrado expresamente en la Constitución colombiana. Sin embargo, la posibilidad de invocar su aplicación, respeto y garantía obedece a la existencia en el ordenamiento jurídico de otras disposiciones que lo fundamentan. La más representativa de estas disposiciones es quizás el artículo 83 de la Constitución, que establece el principio de buena fe.”

en función de la buena fe (CP Art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y los medios que le permitan adaptarse a la nueva situación.

No estamos frente al concepto de derechos adquiridos sino al de meras expectativas. Lo anterior, como se dijo, no significa que las autoridades están impedidas para adoptar modificaciones o cambios para que le permitan cumplir de manera correcta con el ejercicio de la función administrativa lo que significa la confianza legítima es el que la administración no puede, una vez manifiesta su voluntad, crear cambios sorpresivos o intempestivos que afecten a los particulares, quienes como se mencionó, tienen la convicción fundada que lo realizado por la administración es suficientemente concluyente, para el ejercicio del derecho y así mismo que el particular ha actuado correctamente y ceñido a la legalidad.

Así las cosas, como lo señala el Tribunal Constitucional el principio de confianza legítima se aplica bajo dos presupuestos. En primer lugar, la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público y en segundo lugar, una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados.

Por lo tanto, el principio de la confianza legítima exige a las autoridades que frente a los particulares mantengan una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos a los que se ha obligado y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico. Es aquí donde se concreta los anhelos de las revoluciones liberales, porque los particulares materializarán su libertad al ordenar su vida de acuerdo a un proceder coherente de la administración.

Se desprende de lo anterior, que el principio de confianza legítima se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses públicos y privados, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse.

Ahora bien, debe aclararse que la confianza o la buena fe de los administrados no se protegen garantizando la estabilidad de actos u omisiones ilegales o inconstitucionales sino a través de la compensación,

no necesariamente monetaria, del bien afectado. Igualmente, este principio tampoco significa “ni donación, ni reparación, ni resarcimiento, ni indemnización, como tampoco desconocimiento del principio de interés general” (Corte Constitucional, 1995)

2. Las áreas protegidas

Visto lo anterior, será indispensable referirnos al escenario propuesto dentro del cual pudiese tener cabida el referido principio: reserva forestal protectora. Siguiendo la intención establecida, estructurará el lector – como es imperante– las siguientes cuestiones, con anterioridad a cualquier análisis:

1. ¿Cuál es el concepto de reserva forestal? ¿Qué significa que sea protectora?; y
2. ¿Cómo es el nacimiento –o más técnicamente–, la declaratoria de las mismas, teniendo en cuenta la normativa nacional vigente en aquella época y actualmente?

Abordemos la primera: una reserva forestal, no es otra cosa, que una especie del género, área protegida descrita, en el Convenio de Biodiversidad Biológica, Ley 165 de 1994 como: “(...) área definida⁷ geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada⁸ a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación (...)” y en el Decreto 2372 del 1 de julio de 2010, hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015 de la misma manera⁹.

Su comprensión nos conduce a pensar –necesariamente–, que se debe cumplir con el fin de conservación y no otro, como el de recuperación; es decir, la alinderación de un espacio geográfico como área protegida,

7 En claro respeto por el legislador internacional y nacional, los autores consideran que la palabra “definida”, carece de técnica y fundamento jurídico, por cuanto el área protegida se define y su territorio se delimita. Por lo cual la palabra “definida” dentro del texto legal, debería ser remplazada por delimitada.

8 Nótese que se deben cumplir al menos dos de los tres requisitos expuesto por la norma.

9 El mismo artículo entiende por conservación “(...) c) Conservación: Es la conservación in situ de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en su entorno natural y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas. La conservación in situ hace referencia a la preservación, restauración, uso sostenible y conocimiento de la biodiversidad (...)”

tiene como objetivo conservar aquello que existe; no –como se sospecha en el imaginario social– modificar la situación encontrada hacia un estado anterior o deseado.

De allí, que para la protección especial de un territorio con fines de conservación, implica, de una parte la existencia de los correspondientes soportes científicos o técnicos que demuestren la importancia ecológica o ambiental de la zona a reservar, ejemplo de ello fue la declarada inexequible¹⁰ Ley General Forestal que preveía “(...)antes de una declaratoria de área de reserva forestal se procederá a elaborar los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales pertinentes(...)”¹¹, carácter que de simple lógica y técnica jurídica es completamente valido hoy en día de conformidad con el ordenamiento existente.

Para lograr el objetivo de conservación –que trae intrínseco el concepto de área protegida–, se deberán establecer restricciones al uso del suelo, que permitan su desarrollo, ya que no todas las potencialidades de un inmueble se podrán llevar a cabo.

Con la exposición propuesta, se considera que un área protegida trae implícito un gravamen al uso pleno del derecho de dominio porque limita la posibilidad de usar el suelo conforme a las reglas generales de la propiedad.

Ya en esta reflexión podrá comprenderse que la disposición delimitante de la reserva es de tipo político-jurídico; es decir, por ser conveniente y jurídicamente “viable”, más no una delimitación en razón a la naturaleza de los predios que se encuentran llamados¹² a ser; en este caso, reserva forestal. Lo cual, nos introduciría en cuestiones de carácter metafísico que escapan al arte del derecho.

Desde el ordenamiento jurídico colombiano, la definición de reserva forestal fue prevista por primera vez en el artículo 206 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, como “(...) la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o

10 Fue declarada por la Corte Constitucional en la sentencia C-030 del 23 de enero de 2008.

11 Parágrafo segundo (2) del Artículo trece (13) de la Ley 1021 del 20 de abril de 2006.

12 Conocida como “Vocación”

mantenimiento y utilización racional de áreas forestales(...)" coligiéndose que:

1. Mencionarse "utilización racional de áreas forestales" crea un concepto jurídico indeterminado o si quiere en blanco, por cuanto podría ser interpretado como desarrollo o proteccionismo a ultranza; y,
2. La palabra "exclusivamente", limita en forma tan drástica el uso del suelo, que pareciera implícita la voluntad del Estado de convertir estos bienes privados, en nugatorios; en otras palabras, la categoría de área protegida comporta un régimen de usos y actividades tal, que impide en forma absoluta el ejercicio de los atributos generales que integran el núcleo esencial del derecho a la propiedad.¹³

La segunda definición, un poco más amplia y certera, era la encontrada en el artículo 13 de la Ley 1021 de 2006¹⁴, de la siguiente manera: "(...) son áreas de reserva forestal las extensiones territoriales que, por la riqueza de sus formaciones vegetales y la importancia estratégica de sus servicios ambientales, son delimitadas y oficialmente declaradas como tales por el Estado, con el fin de destinarlas exclusivamente a la conservación y desarrollo sustentable(...)" y por último el artículo 12 del Decreto 2372 de 2010 hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015, que dispone:

(...) Las reservas forestales protectoras. Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales.

13 El artículo 669 del Código Civil Colombiano, define el dominio o propiedad, haciendo alusión a sus atributos, los cuales han sido ampliamente aceptados por la doctrina como *Ius utendi* o *usus*, *-uso-*, *Ius fruendi* o *fructus* *-goce-*, y *Ius abutendi* o *abusus* *-disposición-*.

14 Declarada inexecutable por la Corte Constitucional, en sentencia C-030 del 23 de 2008.

La reserva, delimitación, alinderación, declaración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Nacionales.

La administración corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio.

La reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala regional, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Regionales.

Parágrafo 1. El uso sostenible en esta categoría, hace referencia a la obtención de los frutos secundarios del bosque en lo relacionado con las actividades de aprovechamiento forestal. No obstante, el régimen de usos deberá estar en consonancia con la finalidad del área protegida, donde deben prevalecer los valores naturales asociados al área y en tal sentido, el desarrollo de actividades públicas y privadas deberá realizarse conforme a dicha finalidad y según la regulación que para el efecto expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Parágrafo 2. Entiéndase por frutos secundarios del bosque los productos no maderables y los servicios generados por estos ecosistemas boscosos, entre ellos, las flores, los frutos, las fibras, las cortezas, las hojas, las semillas, las gomas, las resinas y los exudados (...)

Analizando las reglas normativas, encontramos que los artículos en cita suplen los vacíos expuestos por el Código de Recursos Naturales Renovables al establecer con gran claridad que la reserva forestal es una figura para la protección de la riqueza de formaciones vegetales y no otra, con el fin de destinarlas exclusivamente a la conservación y desarrollo sustentable. Estableció adicionalmente que, previa declaratoria –procedimiento que deberá ser reglado por el Gobierno Nacional– se llevarán a cabo los estudios

técnicos, económicos, sociales y ambientales pertinentes, para determinar si hay razones suficientes que nos conduzcan a la declaratoria de tal área e individualizar de forma correcta las variables que confluyen en la misma.

Sin embargo, derivado de su declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional encontramos para el caso sub-examine que la norma vigente en el tiempo es la establecida en el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y en el Decreto 2372 de 2010, hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015.

Por lo antes dicho, puede considerarse que la Reserva Forestal Protectora, como aquella zona del territorio nacional, plenamente identificada y delimitada en un acto administrativo emanado por parte de una entidad estatal competente, en la cual –por motivos de bien común e interés público o colectivo– se limitan levemente alguno o algunos de los atributos esenciales del derecho de dominio o propiedad, dada la importancia del lugar, plenamente demostrada en un estudio de carácter científico¹⁵, con el fin de adelantar actividades en beneficio de los individuos forestales existente y su ecosistema relacionado.

La cual, para ser declarada debe seguir ciertas reglas normativas para lograr los efectos frente a terceros y no violentar el principio de legítima confianza expuesto anteriormente, lo cual configura nuestra segunda cuestión.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 33 y 77 del Decreto-Ley 133 de 1976, los actos de creación de una reserva forestal protectora deben cumplir con tres obligaciones, así conocidas: Aprobación del acuerdo¹⁶ por parte del Gobierno Nacional –al cual le agregaría– una vez examinados los sustentos científicos o al menos técnicos, que demuestren la real importancia del área; la publicación del acto administrativo por bando y en el Diario Oficial; y, la inscripción de la reserva en el registro de instrumentos públicos. Veamos cada uno:

El nacimiento a la luz o vida jurídica de un área protegida, en especial la conocida como reserva forestal protectora –nacional como la que nos

15 El cual debería ser avalado por la autoridad ambiental competente.

16 Acto administrativo, emitido por la junta directiva de una entidad estatal.

ocupa–, se encuentra sujeta a la manifestación de la voluntad¹⁷ de una entidad competente, que conforme a sus funciones legales o estatutarias lleve a cabo la declaratoria, determinación, alinderación, identificación e individualización de un área especial, como protegida, que –como podrá el lector advertir– es el requisito de existencia para su validez, sin el cual no es procedente hablar de la reserva.

El aludido acto administrativo, que deberá ser aprobado o convalidado por medio de otro, emitido por parte del Gobierno Nacional, –requisito formal de validez–, sin el cual el área alinderada quedaría por fuera de la categoría estatal, área protegida y no generaría sus efectos de ley.

Continuando con el camino de solemnidades para el perfeccionamiento de la reserva, el acto administrativo ratificado por el Gobierno, debe ser publicado por bando¹⁸ y en el boletín oficial, con el fin de hacerlo conocer al público¹⁹ en general.

Se cristaliza, sin embargo, que dicha publicidad es incompleta, por cuanto la eficacia y eficiencia del acto administrativo, que hace posible proclamar la oponibilidad hacia terceros, se configura con la inscripción en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios afectados, por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Sin este requisito, el acto administrativo se considera nulo o inexistente²⁰.

Lo anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo segundo del Decreto Nacional 1250 de 1970, que preceptúa que se encuentran sujetos a registro, todo acto o providencia administrativa que implique limitación, gravamen, medida cautelar u otro derecho real principal o accesorio, sobre bienes raíces, los cual, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 44 *Ibíd.*, no surtirá efectos respecto de terceros, sino desde la fecha de su inscripción en el registro.

Como puede advertirse, el acto administrativo de creación de la reserva es válido y goza de presunción de legalidad, pero no es oponible a

17 Acto administrativo.

18 Se entiende conforme a los usos del tráfico que la publicación por bando es aquella que se adelanta en medios radiales o televisivos.

19 Requisito de publicidad.

20 de Estado. Sentencia del 8 de mayo de 2003. M.P. Reinaldo Chavarro Buriticá. Expediente 250002325000200010039801. Referencia 0398. Acción Popular.

terceros hasta que se cumpla con el requisito del registro²¹, dado que “... *Tales inscripciones no tienen valor constitutivo, sino declarativo...*”²².

Posición apoyada por el Consejo de Estado (2003) donde se concluye que la reserva no es oponible a terceros hasta tanto se registre y de esta manera se dé cumplimiento a todos y cada uno de los requisitos establecidos en su acto de creación.

En este sentido, se expresa que el indagado aparte del iter de creación, tiene el fin de garantizar el derecho de defensa de las personas que podían verse afectadas por la decisión tomada.

Es cierto que la historia en la consolidación de la reserva continuó y que hoy ya tenemos una decisión definitiva por parte del Consejo de Estado, y hasta plan de manejo ambiental. Sin embargo, lo que se desea mostrar es como hay un gran divorcio entre el contenido del derecho general y las normas y fines ambientales, sin hablar lógicamente de su eficacia. Por ello, pareciera que el derecho ambiental se ha venido solidificando a través de activismo judicial y con ello ha creado grandes tensiones con otros derechos. Por ello es muy importante lograr un equilibrio entre los dos, lo cual aún es un reto sin resolver.

3. La gestión ambiental y urbanística

Ahora bien desde el punto de vista administrativo, en lo que atiende a los tipos de actuación y los procedimientos para la realización, de acuerdo a lo previsto en los artículos 33 y 77 del Decreto-Ley 133 de 1976, para la constitución de una reserva forestal protectora debe cumplirse con tres requisitos: a) Aprobación del acuerdo²³ por parte del Gobierno Nacional –al cual debe agregarse– una vez examinados los sustentos científicos y técnicos, que demuestren la real importancia del área b) La publicación del acto administrativo por bando y en el Diario Oficial, y c) La inscripción de la reserva en el registro de instrumentos públicos.

21 Código de Régimen Municipal, Código Fiscal, Código Contencioso Administrativo, Código Civil y Código Comercial.

22 Derecho Inmobiliario Registral, Eduardo Caicedo Escobar, Editorial Temis S. A., Bogotá, D. C., 1997, páginas 264 y 265

23 Refiere a un acto administrativo, emitido por la autoridad competente.

El nacimiento de un área protegida, en especial la conocida como reserva forestal protectora, se encuentra sujeta a la manifestación de la voluntad²⁴ de una entidad competente, que conforme a sus funciones legales o estatutarias –previa realización de estudios técnicos que den fe de su real importancia ecológica, caso sub-examine forestal– lleve a cabo la declaratoria, determinación, alinderación, identificación e individualización de un área especial, como protegida, que es el requisito de existencia para su validez, sin el cual no es procedente hablar de la reserva. El aludido acto administrativo, que deberá ser aprobado o convalidado por medio de otro, emitido por parte del Gobierno Nacional, sin el cual el área alinderada quedaría por fuera de la categoría estatal, área protegida y no generaría sus efectos de ley.

Continuando con el camino de solemnidades para el perfeccionamiento de la reserva, el acto administrativo ratificado por el Gobierno, debe ser publicado por bando²⁵ y en el boletín oficial, con el fin de hacerlo conocer al público²⁶ en general.

Sin embargo, dicha publicidad deviene insuficiente, por cuanto la eficacia y eficiencia del acto administrativo, que hace posible proclamar la oponibilidad hacia terceros, se configura con la inscripción en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios afectados, por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, como era el deber ser en el caso de los cerros orientales de Bogotá. Sin este requisito el acto administrativo se considera nulo o inexistente²⁷.

Lo anterior, conforme a lo previsto en el artículo segundo del Decreto Nacional 1250 de 1970, que preceptúa que se encuentran sujetos a registro, todo acto o providencia administrativa que implique limitación, gravamen, medida cautelar u otro derecho real principal o accesorio, sobre bienes raíces, lo cual, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 44 de la norma en cita, no surtirá efectos respecto de terceros, sino desde la fecha de su inscripción en el registro.

24 Acto administrativo.

25 Se entiende conforme a los usos del tráfico que la publicación por bando es aquella que se adelanta en medios radiales o televisivos.

26 Requisito de publicidad.

27 Posición reiterada por el Consejo de Estado (2003).

Como puede advertirse, el acto administrativo de creación de la reserva es válido y goza de presunción de legalidad, pero no es oponible a terceros hasta que se cumpla con el requisito del registro²⁸, dado que “(...) *Tales inscripciones no tienen valor constitutivo, sino declarativo (...)*”²⁹

Lo expuesto fue respaldado por la jurisprudencia del Consejo de Estado³⁰ quien manifestó que la reserva en cuestión no es oponible a terceros hasta tanto se registre, pues de esta manera se da cumplimiento a todos y cada uno de los requisitos establecidos en su acto de creación. En el mismo sentido, la sentencia de acción popular 31 de julio de 2003 de la misma Corporación, que al referirse al asunto propuesto en este documento estableció que “(...) es claro que el Acuerdo 30 de 1976 y la resolución ejecutiva 76 de 1977 que lo aprobó, son actos administrativos válidos y gozan de presunción de legalidad, pero no son oponibles a terceros por ausencia de los requisitos previstos en el Código Fiscal (...)”.

Es comprensible, entonces que a partir de mayo de 1825, con la expedición de la Ley 11 y sus consiguientes³¹, desarrollos, en Colombia las limitaciones al derecho de dominio deben ser inscritas en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para que sean oponibles a terceros.

Visto lo anterior, resulta indispensable indicar que el principio de legitima confianza y buena fe debe reflejarse en la actuación de la Administración al dar estricto cumplimiento a las normas referidas, conciliando jurídicamente el conflicto entre los intereses públicos y privados, tal y como se había manifestado.

28 Código de Régimen Municipal, Código Fiscal, Código Contencioso Administrativo, Código Civil y Código Comercial.

29 Caicedo, E (1997, p. 264-265)

30 Consejo de Estado. Sentencia del 8 de mayo de 2003. M.P. Reinaldo Chavarro Buriticá. Expediente 250002325000200010039801, Referencia 0398.

31 Ley 84 del 26 de mayo de 1873 (Código Civil de los Estados Unidos de Colombia), adoptado por la República de Colombia, mediante la Ley 57 de 1887; Ley 40 de 1932, Decreto-Ley 1250 de 1970, Decreto 577 de 1974, Decreto 302 de 2004.

4. Los cerros orientales - reserva forestal protectora “Bosque Oriental de Bogotá”

El 31 de marzo de 1977 el Ministerio de Agricultura³², en la celebración de los 3 años del nacimiento del Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente, aprobó el acuerdo No. 30 del 30 de septiembre de 1976 emitido por la entonces junta directiva del Instituto De Desarrollo De Los Recursos Naturales Renovables –Inderena–, por medio de la cual se declaró y alindero el área correspondiente a la reserva de carácter nacional –no regional– en cita, ubicada exclusivamente en el Distrito Capital de Bogotá³³. Lógicamente, sin contar con los argumentos técnicos indispensables o sustento científico que evidenciará la importancia forestal o del recurso flora, de la zona categorizada como de reserva.

Encontramos pues que las razones para la especial protección de cerros fue “...que la vegetación de las montañas situadas alrededor de la Sabana de Bogotá debe ser protegida para conservar su efecto regulador de la cantidad y calidad de las aguas que son utilizadas por los habitantes de ella...”³⁴

Sobre lo expuesto, se evidencia una falta técnica respecto del objeto principal del acto administrativo que la declara, por cuanto la Resolución 76 de 1977 tiene como fin proteger parte de la flora, al delimitar y alindero una reserva forestal protectora, contrario *sensu* sus considerandos, dan primera importancia a los recursos hídricos y al paisaje. A parte de lo anterior vemos cumplido el primer requisito legal para su conformación y creación.

En la citada Resolución 76 de 1977, se delegó³⁵ a la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá –Car–, sin perjuicio de las facultades del Departamento

32 Entidad competente conforme a lo dispuesto en los artículos 38 y 77 del Decreto 133 de 1970.

33 Los autores hacen énfasis en que la reserva objeto del presente se encuentra ubicada en su totalidad en terrenos del Distrito Capital y no se extiende hacia municipios aledaños, conforme a la cartografía establecida en la resolución 76 de 1977.

34 Ministerio de Agricultura de Colombia, Resolución ejecutiva 76 de 1977, Diario Oficial del 3 de mayo de 1977.

35 Delegación que podría llegar a cuestionarse conforme a lo dispuesto en la ley 489 de 1998.

Administrativo de Planeación Distrital y de la Secretaría de Obras Públicas, la administración y manejo del área protegida “Bosque Oriental de Bogotá.

Sobre el particular deseamos hacer una pequeña claridad. La jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en el Distrito Capital de Bogotá se encuentra únicamente en el área rural debido a que el área urbana es competencia del ente territorial –gran centro urbano–. Teniendo en cuenta que la reserva objeto de estudio ha contemplado las dos, se han presentado diversos inconvenientes entre las dos autoridades.

El proveído que nos ocupa se publicó en “(...) el Diario Oficial el día 3 de mayo de 1977 y en el diario La República del 4 de septiembre de 2001, y fue remitida a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos por el actual Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante las comunicaciones de fechas 5 de abril de 2005 con radicado 4000- E2-34566, 4 de mayo de 2005 con radicado 4000-E2-38583 y reiteradas con los oficios números 4000-2100-12, 4000-2-10018 y 4000-2-10015 del 3 de febrero de 2006(...)”³⁶, sin encontrar su publicación por bando.

Lo anterior da cuenta de los primeros incumplimientos a las normas bajo las que se debió crear la reserva. Vemos que no existió publicación por bando, aunque si en el diario oficial. A propósito, la remisión a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos fue en el año 2005 –casi 27 años después–, por lo que actualmente la reserva “Bosque Oriental de Bogotá” no ha sido inscrita en su totalidad en los folios de matrícula y por consiguiente no es oponible a terceros en los términos expuestos en el acápite anterior.

Sobre el particular el Consejo de Estado (2003) estableció que “... es claro que el Acuerdo 30 de 1976 y la resolución ejecutiva 76 de 1977 que lo aprobó, son actos administrativos válidos y gozan de presunción de legalidad, pero no son oponibles a terceros por ausencia de los requisitos previstos en el Código Fiscal...”.

Situación que se recalca en la sentencia del 30 de enero de 2004 dictada dentro del expediente 11001032400020010017001, de la Magistrada Ponente Olga Inés Navarrete Barrero, entre muchas otras que

³⁶ Resolución 1141 del 12 de abril 2006. Corporación Autónoma regional de Cundinamarca. por la cual se adopta el Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y se establecen otras determinaciones.

configuran conforme al artículo décimo de la Ley 153 de 1887, subrogado por el artículo cuarto de la Ley 169 de 1889, doctrina probable³⁷.

Además de la posición descrita respecto del registro de la resolución aprobatoria de la reserva, existe la consagrada en la Sentencia de Tutela 774 de 2004, emitida por la Corte Constitucional, donde se proclama una tesis novedosa: el requisito de registro afecta únicamente la publicidad del acto administrativo creador de la reserva; por tanto, si se demuestra que el afectado o cualquier ciudadano conoció la existencia de la reserva, este requisito se encuentra subsanado respecto de sí mismo. Convergencia teórica inclinada a la ampliación de la inobservancia del derecho cuando se trata del tópico ambiente³⁸.

Para intentar subsanar tal situación se expidieron diversos actos administrativos por parte de las autoridades ambientales relacionados con la determinación y alinderamiento de la zona, mientras se otorgaban en el área licencias y permisos tanto ambientales como urbanísticos a particulares.

Entre los más importantes encontramos: la Resolución 463 14 de abril de 2005 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que redelimitó, es decir, sustrajo³⁹, del área, la llamada franja de adecuación, como espacio de consolidación de la estructura urbana y como zona de amortiguación y de contención definitiva de los procesos de urbanización de los Cerros Orientales⁴⁰; es decir, la Resolución 463,

37 Tres decisiones uniformes dadas por las altas Cortes sobre un mismo punto de derecho, constituyen doctrina legal más probable, el cual debe ser acatado por el resto de administradores y auxiliares de justicia.

38 Sobre el particular debemos manifestar que consideramos que este fallo no es aplicable a la totalidad de relaciones sobre la reserva es estudio por cuanto: a) Las sentencias de acción de tutela poseen efectos para las partes intervinientes en la litis b) La jurisprudencia es un criterio auxiliar de justicia, no es norma como tal. Es decir, cuando exista norma aplicable al caso concreto, deberá ser utilizada. c) El argumento viola todo precepto legal de seguridad jurídica respecto de la propiedad, dejando sin validez alguna la prueba reina en la Nación para la demostración de propiedad, ausencia de gravámenes entre otros.

39 Franja que no se encuentra descrita en ninguna aparte legal de áreas protegidas, por lo que el reglamentador legisló.

40 Lo expuesto fue conocido por el Tribunal Administrativo De Cundinamarca, Sección Segunda, Sub-sección "B", que mediante auto del día 1º de junio de 2005 dentro de la acción popular adelantada bajo el expediente 2005-00662 suspendiendo parcial y provisionalmente los efectos de la resolución 463 de 2005, "(...) en cuanto excluye una parte del área de la Reserva Protectora Bosque Oriental de Bogotá (...)" Por lo cual, los inmuebles

sustrajo de la reserva unos inmuebles determinados, de los cuales algunos quedaron dentro de una franja de adecuación, que no hace parte de la reserva, pero que posee un uso del suelo especial, aunque no tan restrictivo.

Con posterioridad, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió la Resolución número 1582 de 2005, *“por la cual se interpreta el parágrafo del artículo 5° de la Resolución 0463 del 14 de abril de 2005...”*, estableciendo que no se modificaron las condiciones urbanísticas de los predios con usos urbanos contemplados en los *“...Decretos Distritales 619 de 2000, el cual fue modificado por el Decreto 469 de 2003 y compilado en el Decreto 190 de 2004...”*. En aras de intentar proteger situaciones particulares consolidadas.

Adelante en el tiempo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “B”, profirió un auto el día 1° de junio de 2005 dentro de la acción popular adelantada bajo el expediente 2005-00662 suspendiendo parcial y provisionalmente los efectos de la resolución 463 de 2005, *“...en cuanto excluye una parte del área de la Reserva Protectora Bosque Oriental de Bogotá...”* Por lo cual, los inmuebles cobijados por la resolución 463 de 2005, quedaron nuevamente inmersos en la reserva forestal administrada por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

En concordancia con lo anterior, cabe preguntarse ¿Qué ocurre con los trámites adelantados en la vigencia de la resolución 463? Se ha encontrado que han sido respetados por parte de la autoridad ambiental?

Completando el escenario histórico de la reserva se encontró que fue interpuesta una acción popular ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “B”, bajo el expediente 2005-00662, en donde se emitieron actos judiciales de suspensión provisional⁴¹, adicionando a esto el panorama que, mediante auto del 29 de noviembre de 2005 se ordenó *“... al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la Corporación Autónoma Regional, CAR, y al Departamento Administrativo del Medio Ambiente, DAMA, suspender temporalmente el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, autorizaciones o*

cobijados por la resolución 463 de 2005, quedaron nuevamente inmersos en la reserva forestal administrada por la Corporación Autónoma Regional De Cundinamarca.

41 De las resoluciones citadas.

concesiones ambientales para la realización de proyectos o actividades a que hace referencia los artículos 31-9 y 52 de la ley 99 de 1993, dentro del área de reserva descrita en el Acuerdo 30 de 1976...”.

Entre tanto, la Corporación Autónoma Regional expidió el 12 de abril de 2006 la Resolución 1141, por la cual se adopta el Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, que previó principalmente:

1. Que la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá se considera suelo de protección y estará sujeta a las determinantes ambientales que establece la Resolución 463 del 14 de abril de 2005, la cual posee sus efectos suspendidos de acuerdo al pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
2. El establecimiento de los efectos de la declaratoria de la reserva, que en estricto sentido no le corresponde a la Corporación.
3. El establecimiento de un plazo⁴² perentorio para que los particulares, alleguen a la CAR, la documentación pertinente con el fin de definir, si hay lugar al reconocimiento de mejoras y derechos adquiridos e inclusive la compra de predios.

Refiriéndonos a los derechos adquiridos o aquella facultad subjetiva, integrante del patrimonio de un sujeto de derechos y obligaciones, debemos manifestar que no se entiende como la Corporación pretende reconocer derechos adquiridos sobre bienes que configuran la reserva por cuanto no posee facultad legal para hacerlo. Y en sentido negativo cabe preguntarse si la persona titular de derechos adquiridos sobre un predio inmerso en un área protegida, podrá exigir –de pleno derecho– la sustracción o exclusión de su inmueble. Aunque se pueda observar que esto fuese posible, los derechos adquiridos no pueden ser limitados en el tiempo a través de un acto administrativo como lo hace la resolución.

Dejando a un lado la resolución 1141 de 2006, sin haber dicho todo lo posible sobre ella, es pertinente darle ahora atención a la sentencia dictada el 29 de septiembre de 2006, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “B”, en desarrollo de la acción popular 2005-00662, mediante la cual se concede la acción incoada.

42 Ampliado por la resolución 2439 del 14 de agosto de 2006.

En la sentencia, se observa la complejidad del tema y se ahonda en confusiones descritas anteriormente y se obvia con claridad lo solicitado. Esta afirmación se ve reflejada en la parte considerativa, a saber:

1. Considera la Sala que la importancia del área de los Cerros orientales de Bogotá radica, en su condición de “...*zona estratégica para la conservación de recursos hídricos...*” por lo cual no es clara la figura usada que tiene como objeto primero, la protección forestal.
2. El tribunal acoge la posición expresada por la H. Corte Constitucional en la sentencia de tutela 774 de 2004, afirmando que es un hecho notorio –sin necesidad de registro–, obviando la continua jurisprudencia del H. Consejo de Estado
3. Afirma que el uso del suelo debe ser restringido de manera absoluta para todos los predios, situación que afecta el núcleo esencial del derecho de dominio y le asignaría a la legislación ambiental un carácter confiscatorio.
4. Con gran acierto, el Tribunal expresa la falta de diligencia por parte del Ministerio, al no haber alinderado correctamente la reserva; no haber ordenado su inscripción en el registro: y la ausencia de coherencia en la implementación de políticas pertinentes.
5. Otro tipo de afirmaciones de la sección citada, atienden a: Mantener la franja de adecuación creada por la Resolución 463 de 2005, que deberá ser regulada por las autoridades Distritales; dejar definitivamente sin efectos la Resolución 1582 de 2005; y ordenar el retiro del ordenamiento jurídico, toda norma que permita un uso del suelo no compatible con el de reserva forestal protectora⁴³.
6. Censura a la CAR por la expedición de los actos administrativos que sustrajeron de la reserva un área determinada, por no encontrar supuestos jurídicos para su expedición.

43 Anota el autor que los usos del suelo específicos para una reserva forestal protectora, no se encuentran claramente definidos en la legislación ambiental, tales como. Principales, Secundario entre otros.

7. Establece la responsabilidad solidaria entre la Corporación, el Distrito y el Ministerio.
8. Establece que la Corporación deberá comprar los predios de la reserva y así dar cumplimiento a su propio acto –Resolución 1141–.

A su vez la parte resolutive de la sentencia, que supone nuestro siguiente propósito, hace alusión –hay veces en forma contradictoria– a los temas tratados en su parte considerativa, dando como resultado, órdenes a las autoridades ambientales intervinientes, sin competencias claras, tales como la reubicación de la población, adquisición de los predios, renovación de la vegetación exótica por nativa, demolición de construcciones, prohibición para la expedición de licencias, permisos y autorizaciones⁴⁴, expansión de los límites de la reserva⁴⁵, acceso de a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, la creación de un cuerpo de policía, entre otros.

Aunque son varias las consideraciones restantes, es menester continuar con el desarrollo del tema por cuanto, el fallo del Tribunal, fue apelado por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y por la Procuraduría General de la Nación, lo cual generó la sentencia del Consejo de Estado del 16 de julio de 2015, cierra la discusión judicial ordenando entre otros la elaboración de un nuevo plan de manejo ambiental el cobro de una tasa por ocupación urbana (en ciertos casos) y así otras que buscan mediar la tensión entre el ambiente y el desarrollo.

Sin embargo, este escrito más que relatar la historia de consolidación, discusión y protección de la reserva en comento, desea plantear que la conservación del ambiente posee grandes retos jurídicos en torno a dar precisión en sus contenidos y una lógica jurídica especial para de esta manera evitar las largas discusiones judiciales y administrativas a su alrededor.

44 Cabe preguntarse si ¿Cobija también concesiones?

45 Produce algo de curiosidad que el magistrado, “aparentemente” remueva las funciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial establecidas en el numeral 18 del artículo quinto de la Ley 99 de 1993, en cuanto a alinear y sustraer predios de la reserva y así mismo, le ordene la ampliación de la misma a los municipios aledaños.

Conclusiones

Es momento de realizar la recopilación *in genere* de los resultados arrojados por nuestro estudio a la luz de la existencia o no de los principios de confianza legítima y buena fe, visto desde los titulares del derecho de dominio al interior de la reserva y desde la óptica de terceros titulares del derecho colectivo a un ambiente sano. Veamos:

La búsqueda de una mejor calidad de vida para las personas y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, es uno de los fundamentos sobre los cuales se estructura el concepto de Estado Social de Derecho. Es por ello que, de conformidad con la Constitución Política, los recursos naturales y el derecho de propiedad, son preceptos cuya protección se encuentran a cargo del Estado, precisamente por la necesidad de asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización de una serie de derechos que permitan su bienestar individual y colectivo.

La adopción de medidas en este sentido, se ha convertido en un tema neurálgico para la gobernabilidad de las mismas, pues se busca armonizar los intereses particulares con los colectivos, que desde el caso sub-examine no es más que la consecución del postulado de que la propiedad tiene una función social y ecológica.

Lo anterior ha implicado un redimensionamiento del derecho de dominio, como componente básico del derecho ambiental y como epicentro de la actuación de la Administración a fin de que ésta responda suficientemente y desde el punto de vista jurídico a los retos que impone la correcta planificación de una ciudad y evitar con ello el sometimiento de estas cuestiones a los mecanismos jurisdiccionales, que en la actualidad se han convertido en maneras efectivas para la articulación de lo urbano, lo ambiental y los derechos de los particulares. Muestra de lo dicho son los fallos judiciales a través de los cuales se evitan desalojos o demoliciones, se reconocen áreas protegidas, entre otros.

Ahora bien frente a la situación de los cerros orientales de Bogotá, que muestra lo dicho en líneas anteriores, un mecanismo idóneo de armonización y de resolución de conflictos que surgen entre la Administración y los titulares de derechos de propiedad ha sido el expuesto

por la Corte Constitucional⁴⁶ al referirse en su momento al espacio público, de buscar fórmulas de conciliación conforme a las cuales la Administración cumpla su deber de proteger los recursos naturales, sin que ello signifique desconocimiento del derecho propiedad de las personas que resulten afectadas en los procesos de recuperación del medio ambiente.

Una de las fórmulas de conciliación, es la aplicación del principio de confianza legítima, a fin de armonizar de un lado el interés general que se concreta en el deber de la administración de conservar y preservar los recursos naturales y, del otro lado, los derechos de propiedad de los particulares que se encuentren en los cerros orientales de Bogotá. En uno y otro caso las materias gozan de protección normativa pues como se dijo la defensa del medio ambiente es un deber constitucionalmente exigible, por lo cual las autoridades administrativas y judiciales deben ordenar su vigilancia y protección y de la misma manera quienes gozan del derecho propiedad también tiene protección jurídica.

Por lo tanto, cualquier propietario que cumpla con las normas urbanísticas, haya obtenido de la Administración los permisos ambientales y de construcción correspondiente y en el registro de instrumentos públicos no se encuentre gravamen de limitación alguno sobre su propiedad, cuenta con un derecho pleno de dominio (uso, goce y disposición) teniendo como única restricción el ejercicio proporcional y armonioso y el respeto por los derechos de los demás y de la normativa vigente, entre estas la ambiental.

Por consiguiente, el desalojo, la demolición o la limitación del derecho de dominio resultarán procedente cuando el actuar de la Administración desde siempre y no de manera súbita ni intempestiva estuvo encaminado a demostrarle al particular Ej. La negación de un permiso o licencia, que en ese sitio geográfico específico no era posible el ejercicio de derecho de propiedad alguno y que tales actuaciones hubiesen sido fruto de procesos judiciales o administrativos, con el cumplimiento de las reglas del debido proceso.

De allí que las personas que ostentan título de propiedad en los cerros orientales de Bogotá se encuentran amparados por el ordenamiento jurídico, cuando puedan ser cobijados por el principio de la confianza

46 Corte Constitucional. Sentencia SU-360 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero

legítima con las condiciones que la jurisprudencia ha establecido, es decir, en líneas generales, demostrando que las actuaciones de la administración anteriores a la limitación del dominio, les permitía concluir que su conducta era jurídicamente aceptada, generando en ellos la certeza de que “la administración no va a exigirles más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto persiga” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-617 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero)

Dentro de este contexto, constituyen pruebas de la buena fe de los propietarios: las licencias, permisos concedidos por la administración; sus omisiones, verbigracia, la no-iniciación de procesos sancionatorios o policivos; la tolerancia y permisión del uso de recursos naturales y la complacencia y visto de bueno de operaciones civiles y/o mercantiles, tales como contratos de compraventa y arriendo. Como corolario de lo anterior se tiene que los actos administrativos que autorizaron el ejercicio del derecho de dominio no pueden ser revocados unilateralmente por la administración, sin que se cumplan con los procedimientos dispuestos en la ley.

Finalmente, cabe mencionar que la existencia de viviendas dentro de la zona de reserva forestal no es compatible con ella. Argumentos que conllevan a la adquisición de los predios de propiedad privada al interior de la reserva y de la franja de adecuación, desconocen lo dispuesto en el artículo 206 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, que insiste en que una reserva forestal es “la zona de propiedad pública o privada”. En este orden de ideas, la propiedad privada dentro de la reserva, si es viable y dado que el dominio tiene como fin último el lucro, deben existir actividades económicas compatibles con los usos del suelo del área protegida. Es decir, en términos puramente prácticos el uso y goce del bien inmueble debe armonizarse con el objetivo y fin del área protegida, sin que ello en modo alguno conlleve a cercenar la disposición sobre el mencionado bien, que se mantiene incólume.

Referencias

- Alonso, E y Lozano, B. (2006). Diccionario de derecho ambiental.
- Bobbio, N. y Mateucci, N. (1985) Diccionario de Política, 4ª Edición, Siglo Veintiuno Editores, México.
- Brewer-Carias, A. (2003) Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina. Editorial Legis. Bogotá.
- Caicedo, E. (1997) Derecho Inmobiliario Registral, Editorial Temis S.A., Bogotá, D.C.
- Código Nacional de Recursos Naturales Renovables.
- Consejo de Estado, (2003). Sentencia del 8 de mayo. M.P. Reinaldo Chavarro Buriticá. Expediente 250002325000200010039801, Referencia 0398. Acción Popular.
- Consejo de Estado, (2003) Sentencia AP-59 del 31 de julio.
- Consejo de Estado. Sentencia del 8 de mayo de 2003. M.P. Reinaldo Chavarro Buriticá. Expediente 250002325000200010039801, referencia 0398. Acción Popular.
- Consejo de Estado. (2004) Sentencia del 30 de enero. Expediente 11001032400020010017001, M.P.: Olga Inés Navarrete Barrero.
- Consejo de Estado, (2003) sentencia del 8 de mayo de 2003, sección quinta, del Magistrado Ponente Reinaldo Chavarro Buriticá.
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (2006), Resolución 1141 del 12 de abril.
- Corte Constitucional. (2008). Sentencia C-030 del 23 de enero. Expediente D-6837, M.P.: Escobar Gil, Rodrigo
- Corte Constitucional. Sentencia T – 774 de 2004, Magistrado Ponente, Manuel José Cepeda Espinosa
- Corte Constitucional. (1999). Sentencia SU-360. M.P. Alejandro Martínez Caballero
- Corte Constitucional. (1998). Sentencia C-478 M.P. Alejandro Martínez Caballero
- Corte Constitucional. (1995). Sentencia T-617 M.P. Alejandro Martínez Caballero
- Decreto 2372 del 1 de julio de 2010

Decreto-Ley 133 de 1976

García de Enterría, E. (1995). La lengua de los Derechos. La Formación del Derecho Público Europeo tras la Revolución Francesa. Alianza Editorial, Madrid.

Guerrero, G. (2006) Características y funciones del concepto de área protegida en el ordenamiento jurídico colombiano: realidades y perspectivas en Perspectivas del Derecho Ambiental Colombiano, Universidad del Rosario, Bogotá,.

Instituto Nacional de Los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-, Acuerdo No. 30 de 1976.

Ley 1021 del 20 de abril de 2006, declarada inexecutable mediante la Sentencia C-030 de 2008.

Ley 165 de 1994.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Resolución 463 14 de abril de 2005.

Ministerio de Agricultura de Colombia, Resolución ejecutiva 76 de 1977, Diario Oficial del 3 de mayo de 1977.

Palacio Hincapié, J. (2002). Derecho Procesal Administrativo, Editorial Jurídica Sánchez, Tercera Edición, Bogotá.

Ponce de León, E. (2005). Estudio Jurídico sobre categorías regionales de áreas protegidas. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt. Bogotá,.

Resolución 2439 del 14 de agosto de 2006

Resolución número 1582 de 2005

Tribunal Administrativo De Cundinamarca, (2005) Sección Segunda, Sub-sección "B", auto del día 1º de junio, expediente 2005-00662

