



Demandante: Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez
Demandados: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Radicación: 25000-23-41-000-2021-00815-01

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

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá D.C., veintiuno (21) de abril de dos mil veintidós (2022)

Radicación: 25000-23-41-000-2021-00815-01
Demandante: CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ
Demandados: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS

Tema: Niega solicitudes de aclaración y adición de sentencia de segunda instancia

AUTO

La Sala resuelve las solicitudes de aclaración y adición que propuso la apoderada judicial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, respecto de la decisión de 31 de marzo de 2022, proferida en segunda instancia por esta Sección.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud de cumplimiento

El señor Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, en nombre propio y en ejercicio de la acción prevista en la Ley 393 de 1997, demandó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a las Corporaciones Autónomas Regionales de Cundinamarca y del Guavio, en adelante las corporaciones, para obtener el cumplimiento de los artículos 6, 8, 14 y 15 de la Resolución 138 de 31 del enero de 2014¹, con la finalidad de: i) elaborar y realizar el estudio técnico que permita identificar el límite de cambio aceptable de la reserva forestal protectora y productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá; ii) presentar y determinar el plan de manejo de la citada reserva; iii) realizar la anotación de la Resolución 138 de 2014 en los folios de matrícula de los predios que se encuentren en la reserva forestal y vi) aplicar y pagar las tasas compensatorias, junto con sus intereses moratorios, como indemnización a los propietarios de los predios afectados con la realindereación de que trata el acto administrativo invocado.

1.2. Sentencia de primera instancia

La Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia de 24 de enero de 2022, resolvió:

¹ “Por la cual se realindere la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá y se toman otras determinaciones”.



Demandante: Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez
Demandados: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Radicación: 25000-23-41-000-2021-00815-01

“[...] **PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** la presente acción de cumplimiento en torno a: i) la pretensión sexta de la demanda y ii) las pretensiones formuladas por la CONSTRUCTORA PALO ALTO como tercera (sic) con interés en el asunto, pues se plantea en el fondo una controversia respecto de la legalidad de la Resolución N° 0138 de 2014 y una solicitud de cumplimiento de sentencia para lo cual cuentan con otros medios de control ordinarios.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de cumplimiento elevadas por el señor CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ respecto de los artículos 6, 8, 14 y 15 de la Resolución No.0138 de 31 de enero de 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con las razones señaladas en la parte motiva de esta providencia. [...]”.

1.3. Impugnación

La parte accionante impugnó la decisión del numeral segundo de la sentencia de primera instancia y, en su lugar, solicitó que se ordenara el cumplimiento de las disposiciones invocadas.

En síntesis, el señor Mantilla Gutiérrez manifestó que no podían entenderse por cumplidas las previsiones de los artículos 6 y 8 de la Resolución 138 de 2014², porque el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no participó en la

² “**Resolución No. 138 31 enero de 2014**

“Por la cual se realindera la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá y se toman otras determinaciones”

“[...] **Artículo 6° Licencias.** Los municipios no podrán, a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución, otorgar nuevas licencias de parcelación, ampliación y obra nueva, hasta tanto se determine en el Plan de Manejo de la reserva forestal las áreas, unidades mínimas de parcelación en suelo rural y las densidades para construcción nuevas que mantengan el efecto protector de la reserva, para lo cual se realizará un estudio técnico que permita identificar el límite de cambio aceptable de la reserva forestal.

PARÁGRAFO 1°. Dicho estudio deberá ser elaborado en el término de un (1) año a partir de la publicación de la presente resolución, de manera conjunta por este Ministerio, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y la Corporación Autónoma Regional del Guavio - CORPOGUAVIO-.

PARÁGRAFO 2°. La prohibición de que trata este artículo no aplica a las nuevas construcciones de vivienda unifamiliar rural aislada. Entiéndase por vivienda unifamiliar rural aislada el desarrollo en un lote de terreno ubicado en suelo rural, ocupado por una unidad predial destinada a uso residencial y que no puede compartir con los demás inmuebles de la zona, las áreas o servicios complementarios de carácter privado, tales como zonas de parqueo, áreas recreativas, áreas de depósito, entre otras, las cuales no se podrán constituir en bienes de uso común.

“[...] **Artículo 8° Plan de Manejo.** La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- y la Corporación Autónoma Regional del Guavio - CORPOGUAVIO, en calidad de administradoras de la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá, deberán:

1. Presentar a este Ministerio para su correspondiente evaluación y aprobación, en el término de dos (2) años, contados a partir de la publicación de la presente resolución, el Plan de Manejo de la Reserva Forestal que deberá contener como mínimo los componentes de: diagnóstico, ordenamiento (zonificación y régimen de usos) y estratégico (programas, proyectos y acciones estratégicas necesarias para usar sosteniblemente, preservar, rehabilitar, restaurar o recuperar los ecosistemas que hacen parte de la reserva forestal).
2. El Plan de Manejo deberá definir el porcentaje de cobertura natural que debe mantenerse en los predios que se encuentren al interior de la Reserva, de acuerdo al régimen de usos establecido.
3. El Plan de manejo deberá contener un programa de monitoreo con indicadores que como mínimo permitan determinar el estado de las coberturas de la tierra de la reserva forestal.
4. La zonificación y régimen de usos de esta reserva debe estar articulado con el ejercicio de ordenación forestal que esté adelantando la Corporación Autónoma Regional competente. [...]”.



Demandante: Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez
Demandados: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Radicación: 25000-23-41-000-2021-00815-01

elaboración del estudio técnico de cambio aceptable y las propias corporaciones indicaron que fueron ellas las que lo realizaron y presentaron ante dicha cartera ministerial y, porque actualmente, el referido plan de manejo no se encuentra aprobado como también lo admite el ministerio accionado, por tanto, considera que no es cierto que se atendieran los límites temporales que señalaron las normas para tal finalidad y que han transcurrido más de 8 años desde la vigencia de la Resolución 138 de 2014, sin que se adopte y exista en el ordenamiento jurídico. Igualmente sostuvo que:

“[...] 4.1.1.- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ni por asomo, cumplió con lo que se le ordenó en el artículo 14º. de la Resolución No.0138 de fecha 31 de enero del año de 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y debe ser condenado a cumplir de inmediato con lo establecido en la norma demandada en cumplimiento. No cumplió con lo establecido en el artículo 14º. de la Resolución No.0138 de fecha 31 de enero del año de 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que exige la puntual anotación predial de la Resolución No.0138 de 2014 en cada uno de los folios de matrícula inmobiliaria de los inmuebles afectados con la reserva forestal nacional, una vez obtuviera del IGAC la información catastral, después de cumplidos los treinta (30) días que entregó de plazo la norma.”.

1.4. La sentencia de segunda instancia

La Sección Quinta del Consejo de Estado, en sentencia de 31 de marzo de 2022³, resolvió:

“[...] PRIMERO. REVOCAR PARCIALMENTE el numeral segundo de la sentencia de 24 de enero de 2022 proferida por la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó la pretensión primera de la demanda para, en su lugar, ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el cumplimiento del artículo 8 de la Resolución 138 de 2014, en lo que refiere al deber de aprobación del plan de manejo de la reserva forestal protectora y productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, para lo cual se concede el término de siete (7) meses, a partir de la ejecutoria de la presente providencia, para que esté adoptado por medio de la expedición del respectivo acto administrativo, de acuerdo con lo expuesto en esta sentencia.

SEGUNDO. CONFIRMAR en lo demás la sentencia de 24 de enero de 2022 proferida por la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en cuanto declaró improcedente la pretensión 6 y negó las contenidas en los numerales 2 a 5 de la demanda, de acuerdo con lo expuesto en esta sentencia.

TERCERO. NOTIFÍQUESE a las partes del presente asunto en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

CUARTO. En firme esta sentencia, DEVUÉLVASE el expediente al Tribunal de origen.”.

En cuanto al fondo del asunto, la Sala precisó que:

³ La sentencia fue notificada el 4 de abril de 2022 índice 9 de SAMAI.



Demandante: Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez
Demandados: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Radicación: 25000-23-41-000-2021-00815-01

- El artículo 6 de la Resolución 138 de 2014, indica que corresponde a todas las entidades demandadas, en el término de 1 año, elaborar el estudio técnico que permita identificar el límite de cambio aceptable de la reserva forestal protectora y productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá.
- Por su parte, el artículo 8 *ejusdem*, se encuentra dirigido a las Corporaciones Autónomas Regionales accionadas y su verbo rector es “*presentar*”, en 2 años, al ministerio demandado el plan de manejo, pero dicho término no es extensivo respecto de los deberes de “*evaluación*” y “*aprobación*” que corresponden solo a la cartera ministerial referida.

Con fundamento en las pruebas que obraban en el expediente, se concluyó que para llevar a cabo ambas finalidades (elaboración del estudio técnico y presentación del plan de manejo), CORPOGUAVIO junto con la CAR suscribieron el convenio interadministrativo de asociación 1288 de 17 de diciembre de 2014, el cual generó el contrato equivalente 200-12-13-410 de 2014. Sin embargo, de acuerdo con la documental aportada, en el desarrollo del referido convenio, la citada cartera ministerial emitió los conceptos 43 y 15 de 2016 y 2017, intervenciones que permitieron advertir su participación en la elaboración de dicho estudio técnico.

En consecuencia, a pesar de que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no suscribiera el convenio interadministrativo que promovieron las Corporaciones Autónomas Regionales demandadas con terceros para esa finalidad, tanto el estudio y el plan de manejo existen y fueron presentados a dicha cartera, para su correspondiente evaluación y aprobación, de acuerdo con el informe de entrega que realizó la CAR el 6 de junio de 2018. Por tanto, los mandatos dispuestos en las normas fueron acatados, a pesar de superarse los límites temporales previstos para tales efectos, razón por la cual se confirmó la negativa a las pretensiones 2 a 4 de la demanda que se dirigieron contra las corporaciones accionadas.

Sin embargo, como se advirtió, en cuanto a los deberes de evaluar y aprobar el plan de manejo, es decir, determinarlo como solicitó el actor en la pretensión 1 de la demanda, no fue previsto límite temporal alguno para su concreción, razón por la cual la Sala explicó que del contexto y lectura de los artículos 6 y 8 de la Resolución 138 de 2014, se entiende que son deberes que corresponden solo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien indicó que no se ha adoptado por cuanto pidió al Ministerio del Interior que estableciera si era necesario someter el proyecto de acto administrativo a consulta previa, lo cual señaló que se concluyó procedente, por medio de la Resolución 180 de 15 de abril de 2020, en la que se dispuso que debía realizarse respecto de las comunidades indígenas y que se encontraba en la fase de aprestamiento, lo que significaba que la cartera demandada demostró que no puede aprobar el plan hasta que culmine el trámite de la consulta previa, pero que aceptó que es un deber que le corresponde atender.



Demandante: Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez
Demandados: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Radicación: 25000-23-41-000-2021-00815-01

En ese sentido como en la Resolución 138 de 2014 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no dispuso término perentorio para tener por aprobado o determinado el plan de manejo ambiental, para la Sala no significaba que la expedición del acto administrativo que lo adopte debía quedar indefinido en el tiempo en cuanto a la materialización de su propósito, esto es, que se culmine el procedimiento que defina la normativa requerida en el ordenamiento jurídico, en otras palabras, que si bien se han adelantado algunas actuaciones para la adopción, es necesario que se concrete su aprobación, máxime si se tiene en cuenta que desde 2016, momento en el cual empezó a ser exigible el deber de evaluación y aprobación, que la propia cartera demandada se impuso en el acto administrativo invocado, han transcurrido más de seis años y no ha ocurrido como lo aceptó en la contestación del presente asunto.

De acuerdo con lo anterior, la Sala acudió a criterios de razonabilidad que se adoptan como, a manera ejemplo, en los casos en que se reclama el ejercicio de la facultad reglamentaria frente al Gobierno Nacional cuando no se prevé un término exacto para la expedición del acto producto del ejercicio de su potestad e incluso en donde estaba de por medio agotar el procedimiento de consulta previa, claro está, guardando las proporciones de las respectivas materias, y se consideró fundado en el presente caso ordenarle al ministerio demandado cumplir el deber de aprobar el plan de manejo que se reclama y que se deriva del contenido del artículo 8 de la Resolución 138 de 2014.

Para el efecto, se explicó que no es de discusión para la Sala que la consulta previa debe realizarse so pena que, de no llevarse a cabo, conlleve a la nulidad del acto que adopte el plan de manejo de acuerdo con las previsiones del artículo 46 del CPACA, por tanto, se determinó el término de siete (7) meses, siguientes a la ejecutoria de la sentencia de segunda instancia, como razonable y suficiente⁴ para que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tenga expedido el acto administrativo del plan de manejo ambiental de la reserva forestal protectora y productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, lapso en el cual indudablemente el procedimiento de consulta previa ya debió haberse llevado a cabo y que indicó que se encontraba en fase de aprestamiento desde la respuesta a la solicitud de renuencia (julio de 2021). En consecuencia, se revocó parcialmente el numeral segundo de la decisión de primera instancia y se ordenó el cumplimiento del artículo 8 de la Resolución 138 de 2014 a la cartera demandada.

⁴Sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria se indicó que esta Sección rectificó su jurisprudencia en materia de acción de cumplimiento cuando lo pretendido es obtener el ejercicio de la potestad reglamentaria sobre las leyes expedidas por el legislador y en donde se ha aceptado que cuando la norma que se pide cumplir no establece un límite de tiempo para hacer uso de la potestad reglamentaria, seis (6) meses es el término razonable que tiene para hacerlo. En ese sentido, entre otras, Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de diciembre de 2015, radicado 63001-23-33-000-2015-00227-01, M.P. Rocío Araújo Oñate, sentencia del 20 de noviembre de 2019, radicación 25000-23-41-000-2015-00789-01 MP. Luis Alberto Álvarez Parra, sentencia de 17 de julio de 2015, radicación 25000-23-41-000-2015-00789-01 MP. Alberto Yepes Barreiro (E) y sentencia de 24 de septiembre de 2015, radicación 25000-23-41-000-2015-00041-01(ACU). MP. Carlos Enrique Moreno Rubio.



Demandante: Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez
Demandados: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Radicación: 25000-23-41-000-2021-00815-01

Finalmente, en cuanto a los argumentos de la impugnación respecto del cumplimiento del artículo 14 de la Resolución 138 de 2014, se indicó que esta Sección en sentencia de 3 de mayo de 2018⁵, se pronunció en cuanto a esa norma, oportunidad en la cual explicó que el deber que prevé ya había sido acatado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por lo que confirmó la negativa como lo concluyó la primera instancia.

1.5. De la solicitud de aclaración y adición

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentó solicitud de aclaración y adición de la decisión de primera instancia.

Explicó que de acuerdo con lo resuelto por el artículo 1 de la Resolución 180 de 2020, la adopción del plan de manejo requiere que previamente se agote el proceso de consulta previa con 4 diferentes comunidades indígenas:

1. Resguardo Indígena Muisca de Fonquetá y Cerca de Piedra, perteneciente a la etnia MUISCA.
2. Resguardo Indígena Muisca de Cota, perteneciente a la etnia MUISCA.
3. Parcialidad Indígena Kichwa de Sesquilé, perteneciente a la etnia KITCHAWARES.
4. Cabildo Muisca de Sesquilé, perteneciente a la etnia MUISCA.

Indicó que el derecho a la consulta previa es un proceso complejo y multilateral “cuyo desarrollo no puede ser determinado de manera arbitraria por las autoridades”, sino que requiere del consenso de los actores que participarán en él, que, en su criterio, son:

1. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- y la Corporación Autónoma Regional del Guavio – CORPOGUAVIO
2. Ministerio del Interior – Autoridad Nacional de Consulta Previa
3. Comunidades étnicas

En consecuencia, advirtió que la consulta previa no se puede desarrollar de manera unificada con las 4 comunidades y que la CAR y CORPOGUAVIO, quienes deberán agotar las siguientes etapas:

1. Coordinación y preparación de la consulta:
2. Etapa de preconsulta:
3. Consulta:

Aludió que la consideración de la sentencia sobre el término que se otorgó para que esa cartera adoptara el plan de manejo y en donde se indicó “...lapso en el

⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicado 25000-23-41-000-2018-000173-01.



Demandante: Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez
Demandados: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Radicación: 25000-23-41-000-2021-00815-01

cual indudablemente el procedimiento de consulta previa ya debió haberse llevado a cabo y que indicó la autoridad demandada que se encontraba en fase de aprestamiento desde la respuesta a la solicitud de renuencia.”, omite la protección de los derechos humanos de las comunidades del país y los alcances de la consulta previa, libre e informada en Colombia.

Señaló que en múltiples respuestas que se le han dado al accionante, frente a este punto es claro que, *“al indicar que se encontraba en fase de aprestamiento, se hace relación a la coordinación y preparación, la cual implica la realización de la solicitud la Autoridad Nacional de Consulta Previa, en coordinación con la autoridad en mención, para definir la estrategia para presentar a las comunidades el proceso, el material divulgativo a entregar, los representantes étnicos que participarán en la consulta, los lugares y fechas en los que se efectuará la pre consulta y la propuesta de la ruta metodológica.”.*

Respecto al pie de página No. 28 que hace relación en la página 27 de la sentencia, el cual indica parte del fundamento por el cual se establecieron los siete meses en la orden del numeral primero, sostuvo que:

“[...] con todo respeto, tiene un alcance corto frente a la protección real y efectiva de los derechos humanos de las comunidades del país en los procesos de consulta previa, si bien, la Sección del Consejo de Estado ha considerado que el proceso de consulta previa puede llevarse a cabo en el término de 6 meses, omite los fundamentos reales de la consulta previa a las comunidades.

Lo anterior, tiene relación con los desafíos del derecho a la consulta previa libre e informada en las comunidades en Colombia, pues, si bien la sección (sic) del Consejo de Estado consideró en una providencia el término de 6 meses para llevarse a cabo, esto no significa que todas las consultas previas se puedan restringir a esa consideración más aún frente al objeto de estudio de la reserva forestal protectora y productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá.

Ni el convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo, que consagra y reafirma la existencia de la consulta previa estima un tiempo o una duración, tampoco lo hace la Constitución Política de Colombia; sí hay un requerimiento en el que los tiempos de las consultas previas deben acoplarse a un principio, que tiene este convenio 169, que es el de Adecuación Cultural. Por vía de este principio lo que ha venido insistiendo es que los tiempos de la consulta deben respetar los tiempos de los pueblos, es decir, para definir la ruta de trabajo de una consulta previa en Colombia se tienen que respetar los calendarios ancestrales y los tiempos que consideren las comunidades de acuerdo a sus intereses, a sus aspiraciones, y a sus necesidades de evaluar los riesgos y los posibles beneficios que puedan generar eventualmente un proyecto sometido a consulta.

Lo anterior quiere decir, que si bien, se ha venido tratando de tener un principio celeridad de economía de tiempos, no se ha podido exigir un tiempo específico, puesto que los instrumentos internacionales no lo permiten, además, es claro que los tiempos deben ser concertados con los pueblos que van a ser consultados”.

Igualmente, arguyó que atendiendo la pandemia ocasionada por la COVID-19, los procesos de consulta previa quedan sujetos a las garantías de la real participación



Demandante: Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez
Demandados: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Radicación: 25000-23-41-000-2021-00815-01

de las comunidades y sus espacios, los cuales se han podido flexibilizar atendiendo la virtualidad, pero argumentó que la experiencia les ha demostrado que las consultas se encuentran sujetas a las formas de comunicación que tienen los pueblos y desde sus realidades, es decir, la manera en que conversan y construyen diálogos. En ese sentido, aludió que:

"[...] Con todo respeto, la orden establecida en la sentencia objeto de esta solicitud de aclaración y adición, desconoce que nos encontramos en un estado pluriétnico y multicultural, y que la consulta previa es una oportunidad para el diálogo interétnico y multicultural bajo el principio de Adecuación Cultural, pues es distinto un proceso de consulta previa con los pueblos amazónicos a una con los pueblos de la Orinoquia u otra con nómadas o pescadores, es así que no se puede establecer un término de seis meses atendiendo el caso de estudio de 2015; pues existen factores de diferencia étnica, cultural y territorial, no es posible considerar todos los territorios bajo los mismos lineamientos ni en los mismos protocolos que se han venido desarrollando por eso la consulta previa debe respetar la realidad territorial y la cosmovisión que tienen los pueblos étnicos.

Es importante asegurar la participación de las comunidades, sobre todo cuando la comunidad considere tener el apoyo técnico o profesional para la misma, se deben otorgar las garantías presupuestales para que puedan tener su equipo de trabajo y dar todas las medidas de seguridad para que esos actores invitados, sean parte del proceso en cumplimiento de los lineamientos que ha exigido la Corte Constitucional, bajo el principio de Adecuación Cultural."

Reiteró las actuaciones que se han adelantado para la adopción del plan de manejo de la reserva forestal protectora productora la Cuenca Alta del Río Bogotá e informó y solicitó tener como pruebas, adicionalmente, que:

- Mediante radicado No. E1-2022- 06091 del 21 de febrero de 2022, la CAR allegó a ese ministerio información cartográfica actualizada en la que se evidencia la presencia de comunidades indígenas al interior de la reserva forestal protectora productora la Cuenca Alta del Río Bogotá se circunscribe a los sectores 6, 10 y 12.
- En reunión de 3 de marzo de 2022, ese ministerio elaboró el método de acción para adelantar la adopción del plan de manejo.
- En reunión del 15 de marzo de 2022, solicitó a la CAR realizar la aclaración en lo relacionado con el índice de cambio aceptable que se adoptará en la reserva forestal en materia de vivienda unifamiliar aislada.
- El equipo jurídico y técnico de esa entidad realiza reuniones internas de seguimiento cuyo objeto se enmarca en el cumplimiento al plan de acción en donde se adelanta la revisión de los documentos de soporte y el obediencia de compromisos adquiridos en mesas de trabajo.

De acuerdo con lo anterior, señaló que el equipo jurídico y técnico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ya tiene elaborado el proyecto de resolución



Demandante: Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez
Demandados: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Radicación: 25000-23-41-000-2021-00815-01

y memoria justificativa para la adopción parcial del plan de manejo de la reserva forestal protectora productora nacional la Cuenca Alta del Río Bogotá y que se encuentra estudiando la posibilidad de acoger parcialmente el plan de manejo en cuestión, en los sectores 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15 y 16, que no presentan interacción con comunidades indígenas.

Igualmente, informó que en el mes de diciembre del año 2021 se adelantó la Trigésima Novena (39) Sesión del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá en donde participaron los consejeros: director de Gestión Integral de Recurso Hídrico de esa cartera, delegado (E) de la CAR, la Secretaría Distrital de Ambiente, el delegado de la Empresa de Acueducto, el delegado de la Secretaría del Ambiente Departamental y Alcantarillado de Bogotá, los alcaldes de los municipios de Cajicá y de La Mesa y se presentó el plan de manejo y se dio a conocer la propuesta de realizar la adopción parcial del mismo y que de esa sesión se acordó como compromiso por parte del ministerio demandado remitir el documento técnico de soporte de la propuesta y así poner a consideración por parte de los consejeros mediante la votación virtual la aceptación o no de aquella, lo cual acaeció el 5 de abril de 2022, pero no dijo el resultado de la votación.

Finalmente, señaló que la orden judicial impone al ministerio adoptar el plan de manejo ambiental, sin involucrar a las Corporaciones Autónomas Regionales para que adelanten las acciones pertinentes para dar inicio al proceso de consulta previa, sin el cual la entidad solicitante no podrá dar cumplimiento en el término otorgado.

Conforme a los argumentos expuestos sugirió redactar la orden de la sentencia de segunda instancia de la siguiente manera:

“PRIMERO. REVOCAR PARCIALMENTE el numeral segundo de la sentencia de 24 de enero de 2022 proferida por la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó la pretensión primera de la demanda para, en su lugar, ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el cumplimiento del artículo 8 de la Resolución 138 de 2014, en lo que refiere al deber de aprobación del plan de manejo de la reserva forestal protectora y productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, para lo cual se concede el término de siete (7) meses, a partir de la presentación y radicación final del mismo, por parte la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional del Guavio, atendiendo las observaciones y consideraciones realizadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como los resultados obtenidos del proceso de consulta previa con las comunidades étnicas presentes en la reserva forestal.

Previo a la presentación y radicación final del plan de manejo de la reserva forestal protectora y productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional del Guavio deberán adelantar las acciones pertinentes respecto a los procesos de consulta previa.

No obstante, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá realizar la adopción parcial del plan de manejo de la reserva forestal protectora y productora



Demandante: Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez
Demandados: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Radicación: 25000-23-41-000-2021-00815-01

de la Cuenca Alta del Río Bogotá, respecto a los polígonos que no se encuentren sujetos al trámite de consulta previa.”.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia y normativa aplicable

La Ley 393 de 1997 dispone en su artículo 30 que “[e]n los aspectos no contemplados en esta Ley se seguirá el Código Contencioso Administrativo en lo que sea compatible con la naturaleza de las Acciones de Cumplimiento”.

Por su parte, el CPACA no prevé sobre la aclaración y adición de las sentencias, salvo lo previsto en los artículos 290 y 291 del Título VIII sobre “*Disposiciones Especiales para el Trámite y Decisión de las Pretensiones de Contenido Electoral*” y en el artículo 306 señala que en los aspectos no regulados en esa norma se seguirá “...en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones...”, lo establecido en el Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso –CGP-.

Para ello, debe recordarse en qué casos proceden estas solicitudes, de conformidad con lo señalado en la normativa procesal aplicable, esto es, el CGP.

En efecto, en sus artículos 285 y 887 del CGP, prevén lo siguiente:

[...] Artículo 285. Aclaración. *La sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció. Sin embargo, podrá ser aclarada, de oficio o a solicitud de parte, cuando contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o influyan en ella.*

En las mismas circunstancias procederá la aclaración de auto. La aclaración procederá de oficio o a petición de parte formulada dentro del término de ejecutoria de la providencia.

La providencia que resuelva sobre la aclaración no admite recursos, pero dentro de su ejecutoria podrán interponerse los que procedan contra la providencia objeto de aclaración.

[...]

Artículo 287. Adición. *Cuando la sentencia omite resolver sobre cualquiera de los extremos de la litis o sobre cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento, deberá adicionarse por medio de sentencia complementaria, dentro de la ejecutoria, de oficio o a solicitud de parte presentada en la misma oportunidad.*

El juez de segunda instancia deberá complementar la sentencia del inferior siempre que la parte perjudicada con la omisión haya apelado; pero si dejó de resolver la demanda de reconvenición o la de un proceso acumulado, le devolverá el expediente para que dicte sentencia complementaria.



Demandante: Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez
Demandados: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Radicación: 25000-23-41-000-2021-00815-01

Los autos solo podrán adicionarse de oficio dentro del término de su ejecutoria, o a solicitud de parte presentada en el mismo término.

Dentro del término de ejecutoria de la providencia que resuelva sobre la complementación podrá recurrirse también la providencia principal. [...].”

Al atender lo transcrito puede advertirse que estas solicitudes proceden: **i)** la aclaración, cuando la providencia contiene conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda y estos deben estar en la parte resolutive e influir en ella, y **ii)** la adición en el evento que se omita resolver sobre cualquiera de los extremos de la litis o sobre cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento.

Asimismo, se observa que en cuanto a la oportunidad para solicitar la adición o aclaración de las providencias judiciales, a petición de parte, está determinada por el término de ejecutoria de las decisiones al que se refiere el artículo 302 del CGP⁶, esto es, 3 días después de notificadas. En consecuencia, la ejecutoria aplicaría como el plazo con el que cuenta el interesado para pedir la adición y aclaración de la sentencia de cumplimiento.

2.2. Oportunidad de la solicitud presentada

En el caso concreto, es necesario precisar que la sentencia de 31 de marzo de 2022, se notificó a través de envío de mensaje al correo electrónico de las partes el 4 de abril de 2022, por lo que el término de que trata el artículo 205 de la Ley 1437 de 2011⁷, transcurrió entre los días 5 y 6 de abril y la solicitud de aclaración y adición fue enviada al correo de la Secretaría General el 7 de abril de 2022, por lo que de conformidad con los artículos 285, 287 y 302 del CGP su presentación resulta oportuna.

2.3. De las solicitudes de aclaración y adición de la apoderada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

En el escrito de 7 de abril de 2022, el ministerio accionado: **i)** insiste en la argumentación en que sustentó la contestación de la demanda, esto es, que en el

⁶ “Artículo 302 del CGP: Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos.

No obstante, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada una vez resuelta la solicitud.

Las que sean proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos.”

⁷ “Artículo 205. Notificación por medios electrónicos. <Artículo modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La notificación electrónica de las providencias se someterá a las siguientes reglas:

(...)

2. La notificación de la providencia se entenderá realizada una vez transcurridos dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación.”



Demandante: Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez
Demandados: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Radicación: 25000-23-41-000-2021-00815-01

presente asunto se han adelantado las actuaciones para la adopción del plan de manejo de la reserva forestal protectora y productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá e incluso **ii)** solicitó que se tengan como pruebas otras actuaciones que se surtieron en el transcurso en que se resolvió el proceso en primera como en segunda instancia, **iii)** considera que el término que se otorgó es insuficiente y omite la protección de los derechos humanos de las comunidades del país y los alcances de la consulta previa, libre e informada en Colombia y **vi)** se desconoce que el proceso de consulta previa debe ser tramitado por el Ministerio del Interior y las Corporaciones Autónomas Regionales demandas y no esa cartera ministerial.

No obstante, la Sala anticipa que negará las solicitudes porque, en el fallo de 31 de marzo de 2022, la orden que se impartió, contenida en la parte resolutive no representa motivo de duda, confusión o error alguno, otra cosa es que, al ser negativa y contraria a sus intereses, no las comparta, como en su propio escrito lo acepta y considera que no le corresponde cumplir sino a la CAR, CROPOGUAVIO y el Ministerio del Interior, este último que no fue parte del presente proceso.

En efecto, en la parte resolutive de la sentencia de segunda instancia o *decisum*, esta Sección dispuso:

“PRIMERO. REVOCAR PARCIALMENTE el numeral segundo de la sentencia de 24 de enero de 2022 proferida por la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó la pretensión primera de la demanda para, en su lugar, ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el cumplimiento del artículo 8 de la Resolución 138 de 2014, en lo que refiere al deber de aprobación del plan de manejo de la reserva forestal protectora y productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, para lo cual se concede el término de siete (7) meses, a partir de la ejecutoria de la presente providencia, para que esté adoptado por medio de la expedición del respectivo acto administrativo, de acuerdo con lo expuesto en esta sentencia.”.

De acuerdo con lo anterior la Sección se pronunció sobre los extremos de la litis y ordenó el cumplimiento del artículo 8 de la Resolución 138 de 2014, en el cual, el propio Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se impuso el deber de evaluar y aprobar el plan de manejo citado, disposición que en ningún momento dispuso sobre la consulta previa como presupuesto para dicho mandato. Sin embargo, atendiendo a que esa cartera solicitó la procedencia del referido trámite y bajo tal argumento se excusaba la falta de concreción del deber que se atribuyó, la Sala consideró que el término de 7 meses era suficiente para que atendiera su obligación de reglamentación que dejó indeterminada en el tiempo. Es decir, la orden de cumplimiento no se dirigió a llevar a cabo la consulta previa, que por demás ella misma indicó que adelantó y que se encontraba en fase de aprestamiento, sino a que atendiera sus deberes funcionales como ente rector de la materia ambiental.

En consecuencia, las apreciaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no son más que argumentos contra la motivación del fallo de segunda



Demandante: Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez
Demandados: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Radicación: 25000-23-41-000-2021-00815-01

instancia y es evidente que la solicitud de aclaración y adición no se enfoca en conceptos o frases que ofrecen motivo de duda en la parte resolutive de la sentencia, sino a la inconformidad que pretende dar por sentada bajo su criterio en cuanto al término otorgado y con base en otros elementos, lo que en todo caso podría ser analizado al momento de estudiar el cumplimiento de la orden judicial pero no en este escenario. Tal aseveración encuentra soporte en el hecho de que en su memorial pide que sean tenidas en esta oportunidad otras pruebas sobrevinientes a las actuaciones judiciales e insiste en reevaluar las tenidas en cuenta por la Sala, con el propósito de establecer la redacción que sugiere sobre la orden impartida, lo que conlleva a modificarla y darle un alcance diferente a lo ya definido por esta Sección.

En suma, la sentencia de segunda instancia se pronunció en debida forma sobre todos los argumentos expuestos en su oportunidad y que eran materia de la decisión que debía resolverse, como son aquellos relacionados con la constitución en renuencia, la procedencia de la acción de cumplimiento y al arribar al caso concreto, luego de analizar los fundamentos de las accionadas en los escritos de contestación de la demanda y en la impugnación del actor, concluyó que los del ministerio demandado carecían de vocación de prosperidad y que por el contrario, resultaba probada la omisión del ejercicio de su función reglamentaria que se derivaba de la Resolución 138 de 2014; por tanto, se decidió revocar parcialmente el fallo del tribunal que negó la pretensión primera de la demanda respecto de esa cartera.

2.4. Conclusión

En este orden de ideas no se accederá a las peticiones de aclaración y adición presentadas, porque la parte resolutive y motiva de la Sala de Decisión de la Sección Quinta de esta Corporación son lo suficientemente claras en cuanto al deber de la demandada, no se advierten términos que generen confusión o duda o que se dejara de resolver algún extremo de la litis o puntos que debieran ser objeto de pronunciamiento, por lo que las tesis expuesta por la solicitante busca reabrir un debate que se despachó conforme lo pretendido y los argumentos expuestos.

Con fundamento en lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en uso de facultades constitucionales y legales,

III. RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la aclaración y adición de la sentencia de 31 de marzo de 2022 dictada por esta Sección.

SEGUNDO. ADVERTIR a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede recurso alguno.



Demandante: Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez
Demandados: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Radicación: 25000-23-41-000-2021-00815-01

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)
PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

(Firmado electrónicamente)
LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

(Firmado electrónicamente)
ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

(Firmado electrónicamente)
CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Login>