

ACCION POPULAR - Definición / CONSTITUCION ECOLOGICA - Noción / MEDIO AMBIENTE - Marco normativo / POLITICA AMBIENTAL COLOMBIANA - Principios

El artículo 88 de la Constitución Política dispone: La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella, En desarrollo de este precepto constitucional se expidió la Ley 472 de 1998...cuyo artículo 2 define las acciones populares así: Las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible...El medio ambiente hace parte de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado la Constitución Ecológica, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. En este sentido los artículos 8, 58, 79, 80 y 95 Superiores, consagran, respectivamente, i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como el de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. En un mismo sentido, la Ley 99 de 1993...establece que la política ambiental colombiana seguirá, entre otros, los siguientes principios generales: i) el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992; ii) en la utilización de los recursos hídricos donde el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso; iii) la formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica... iv) el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables; v) el paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido; vi) la prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento; y vii) los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial. A su turno...el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, disponen que el medio ambiente es un patrimonio común que debe preservarse...En el ámbito internacional, los Estados, incluido Colombia, han formalizado diferentes Declaraciones para salvaguardar el medio ambiente

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA / LEY 99 DE 1993 / LEY 472 DE 1998

NOTA DE RELATORIA: Sobre la Constitución Ecológica ver Corte Constitucional sentencias T-411 de 1992 M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-523 de 1994, M.P.

Alejandro Martínez Caballero; C-126 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-431 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

DESARROLLO SOSTENIBLE - Noción / DESARROLLO SOSTENIBLE - Sustento legal / DESARROLLO SOSTENIBLE - Marco jurídico internacional

Para tomar decisiones razonables y justas que atiendan a las necesidades del momento actual, en la presente acción popular se debe ponderar la protección al medio ambiente con el desarrollo económico y social, respetando el desarrollo sostenible; lo que hace necesario hacer referencia a éste último concepto, con el fin de fijar su alcance en la necesidad de proteger tanto el medio ambiente representado en la reserva forestal denominada Bosque Oriental de Bogotá, que constituye un recurso fundamental para el país y la humanidad, como los derechos adquiridos con justo título...En este orden de ideas, es importante destacar que el principio de desarrollo sostenible se encuentra consagrado expresamente en el artículo 80 de la Constitución Política, el cual, en su tenor literal dispone: El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. En esta medida, el desarrollo sostenible consiste en la exigencia de utilizar los recursos naturales dentro de determinados parámetros, de forma que se garantice su uso racional, preservándolos en beneficio de las generaciones futuras. Cabe resaltar que uno de los documentos en los que se originó el principio de desarrollo sostenible es la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972...dicha Declaración señala que los recursos naturales deben ser preservados en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante la cuidadosa planificación u ordenación. A su vez, se tiene que el informe Brundtland, elaborado en 1987 por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU...Señala que debe entenderse por desarrollo sostenible el principio que permite satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. Asimismo, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992...enfatan que debe armonizarse el bienestar del hombre con el de la naturaleza, de manera que el medio ambiente debe ser considerado como parte integrante del proceso de desarrollo. Igualmente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río + 20...reconoce la necesidad de incorporar el desarrollo sostenible en todos los niveles, integrando sus aspectos económicos, sociales y ambientales y reconociendo los vínculos que existen entre ellos, con el fin de lograr la aplicación de este principio en todas sus dimensiones. De estos instrumentos internacionales se desprenden cuatro elementos recurrentes en torno al concepto de desarrollo sostenible: el primero, es la necesidad de preservar los recursos naturales para el beneficio de las generaciones futuras (equidad inter generacional); el segundo, es la idea de explotar los recursos de una manera sostenible, prudente y racional; el tercero, es el uso equitativo de los recursos naturales; y el cuarto, la necesidad de que las consideraciones medioambientales estén integradas en los planes de desarrollo...La Corte Constitucional, señaló que es deber de las autoridades ambientales promover planificadamente el aprovechamiento de los recursos naturales con el fin de mejorar la calidad de vida y conseguir el desarrollo de las generaciones presentes. De hecho, advirtió que este manejo y aprovechamiento debe ser racional, de forma que se preserve la potencialidad del medio ambiente para solventar las necesidades de las generaciones futuras

NOTA DE RELATORIA: Acerca del principio de desarrollo sostenible ver, Corte Constitucional sentencias T 251 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, y C 58 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero y Consejo de Estado, exp: AP-031,

C.P. Olga Inés Navarrete Barrero y exp. 1100103240001999560401, C.P. Olga Inés Navarrete Barrero

PRINCIPIO DE PRECAUCION - Concepto / PRINCIPIO DE PRECAUCION - Fundamento normativo / PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN Y DE PRECAUCION - Diferencias / PRINCIPIO DE PRECAUCION - Requisitos

Los Estados deben valerse del principio de precaución, debiendo tomar las medidas eficaces que impidan un daño ambiental, ante un peligro de daño grave o irreversible al medio ambiente, así no exista certeza científica absoluta sobre las consecuencias que este pueda generar. De hecho, la Ley 99 de 1993...se refirió al principio de precaución, en el numeral 6 del artículo 1, disponiendo que pese a que en la formulación de políticas ambientales el Estado debía tener en cuenta el resultado de los procesos de investigación científica, debía asimismo dar aplicación al principio de precaución conforme al cual cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente....En el mismo sentido la Ley 164 de 1994...se ocupó de instituir el principio de precaución, en el numeral 3° del artículo 3°, como mecanismo para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Más recientemente, la Ley 1523 de 2012...dispuso en su artículo 3 que cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo. Por su parte, la Corte Constitucional...delimitó el campo de acción de las autoridades públicas al momento de hacer uso del principio de precaución, enumerando determinados requisitos bajo los cuales se puede aplicar, a saber: 1. Que exista peligro de daño; 2. Que este sea grave e irreversible; 3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta; 4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente; 5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado. En este sentido, precisó la Corte que la actuación de las autoridades ambientales cuando toman medidas en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivada. Además, aclaró que estas medidas no sólo competen a la administración sino a los particulares...Asimismo, la Corte Constitucional en expuso las diferencias entre el principio de prevención y el de precaución. Señaló que si bien tienen un enfoque similar en cuanto a su fin último, que es la protección del medio ambiente, se diferencian en tanto que es dable aplicar el principio de prevención cuando se conocen las consecuencias perjudiciales que genera determinada circunstancia al medio ambiente; y que, por el contrario, cuando no se conocen (la certeza del riesgo o la dimensión del daño producido), se debe aplicar el principio de precaución

FUENTE FORMAL: LEY 164 DE 1994 / LEY 1523 DE 2012 / LEY 99 DE 1993

NOTA DE RELATORIA: Respecto de la definición y alcance del principio de precaución ver, Corte Constitucional sentencias C - 293 de 2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y C - 339 de 2002 M.P. Jaime Araujo Rentería. Sobre las diferencias entre los principio de prevención y el de precaución ver, Corte Constitucional sentencia C - 703 de 2010 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

MINISTERIO DE AMBIENTE LA CAR Y EL DISTRITO CAPITAL -

Competencias respecto del medio ambiente y las reservas forestales

Según lo establece el artículo 5 de la Ley 99 de 1993, corresponde al Ministerio del Medio Ambiente reservar, alinear y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento. Asimismo, dicha normativa establece que es su deber administrar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la Nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica. En un mismo sentido, el artículo 5° ibídem prevé que el Ministerio del Medio Ambiente, en cuanto sea compatible con las competencias asignadas por dicha ley, ejerce las demás funciones que en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables venía desempeñando el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA... Por otro lado, se tiene que son funciones de la CAR, según lo establece el artículo 31 de la Ley 99 de 1993: i) ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente; ii) reservar, alinear, administrar, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción; iii) ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental; iv) ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos; e v) imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados... Por último, se advierte que de conformidad con lo previsto en el artículo 65 de la Ley 99 de 1993, corresponde al Distrito Capital de Bogotá i) ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano; y ii) coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo

FUENTE FORMAL: LEY 99 DE 1993

ZONAS DE RESERVA FORESTAL - Evolución normativa / ZONAS DE RESERVA FORESTAL - Los cerros orientales de Bogotá forman parte de estas zonas / FRANJA DE ADECUACION DE LOS CERROS ORIENTALES DE BOGOTA - Objetivo

De conformidad con el Decreto Ley 133 de 1976, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - INDERENA,...tenía...a su cargo la protección del ambiente y la administración, conservación y manejo de los recursos naturales renovables en todo el territorio nacional...Al amparo de tal disposición, la Junta Directiva del INDERENA profirió el Acuerdo 30 de 1976...en cuya virtud, los cerros orientales de Bogotá fueron declarados y alinderados como área de reserva forestal protectora y se adoptaron distintas medidas encaminadas a garantizar la efectiva protección de sus ecosistemas, sus fuentes de agua, la calidad del aire, el suelo y el patrimonio paisajístico, cuya administración de la siguiente área fue confiada a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca...Años después, la junta directiva de la aludida Corporación Autónoma Regional, expidió el Acuerdo 59 de 1987, mediante el cual adoptó la reglamentación de los cerros orientales de Bogotá, teniendo en cuenta no sólo su condición de área de reserva forestal protectora, sino también su indiscutible valor paisajístico y ecológico, y su nivel de deterioro que hacía necesario que sea sometida a un tratamiento de carácter especial...Posteriormente, el Concejo de Bogotá aprobó el Acuerdo 6 de 1990...Al definir las políticas prevalentes en materia de desarrollo urbano, destaca la necesidad de asegurar la conservación y rehabilitación de los elementos naturales que conforman los recursos ecológicos y ambientales de la ciudad, dentro de los cuales se cuenta El sistema montañoso de la Capital (Cerros Orientales, Surorientales, Suroccidentales y los Cerros de Suba y La Conejera); sus fuentes de agua, su vegetación, sus suelos y las características de los mismos...Al resumir la evolución de las normas que regulan los cerros orientales de la ciudad, no puede pasarse por alto que la Alcaldía Mayor de Bogotá expidió el Decreto 320 de 1992, mediante el cual adoptó el Plan de Ordenamiento Físico del Borde Oriental, Suroriental, Suroccidental y las Zonas de Preservación del Cerro de Suba Norte y Sur, del Cerro La Conejera, los Sistemas Orográfico e Hídrico del Distrito Capital y dictó normas encaminadas a garantizar la preservación, protección y adecuado uso de las áreas en mención...En el decurso de la evolución normativa descrita, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió la Resolución 463 de 2005...Esta resolución determinó, entre otras cosas, la exclusión de 973 hectáreas de la reserva forestal, en un área que denominó franja de adecuación y que tiene como objetivo constituir un espacio de consolidación de la estructura urbana y una zona de amortiguación y contención definitiva de los procesos de urbanización de los cerros orientales...Esta franja está compuesta por dos tipos de áreas a su interior, a saber: un área de ocupación pública prioritaria, adyacente al límite occidental de la Reserva; y un área de consolidación del borde urbano. Según lo dispone la formulación del plan zonal de ordenamiento y gestión del territorio para la franja de adecuación o transición entre la ciudad y los cerros orientales...Por otra parte, el Decreto Distrital 122 de 2006...dispuso que todas las entidades cuya gestión incide o tiene que ver con la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá

ZONAS DE RESERVA FORESTAL - Importancia / ZONAS DE RESERVA FORESTAL - Alcance de la resolución 463 de 2005

Se observa que la vegetación de las montañas situadas alrededor de la Sabana de Bogotá debía ser protegida para conservar su efecto regulador de la cantidad y

calidad de las aguas que son utilizadas por los habitantes de ella; y que el paisaje constituido por dichas montañas merecía protección por su contribución al bienestar físico y espiritual de los habitantes del Distrito Especial de Bogotá y de los municipios aledaños. Los cerros orientales de Bogotá, a veces de lo dispuesto en la Resolución 463 de 2005...son un territorio rico en valores ecológicos y paisajísticos, bajo condiciones biofísicas y socioeconómicas complejas, que poseen diversidad de especies de flora y fauna, que soportan la consolidación de distintos ecosistemas, como son páramos, subpáramos y bosques altoandinos. De hecho, se advierte que los cerros orientales constituyen un importante territorio que aporta servicios ambientales estratégicos para la ciudad, la Sabana de Bogotá y la región, entre los cuales se pueden destacar: su contribución como el principal regulador acuífero de la Sabana de Bogotá asegurando su calidad, cantidad y disponibilidad; su contribución a la regulación del clima, a la depuración del aire del oriente de la ciudad, a la protección de los suelos y a la estabilización de diferentes geoformas. Igualmente, la reserva forestal protectora es el principal referente paisajístico de la capital, por su calidad escénica, dominancia visual y por los valores intrínsecos...Consciente de la caótica situación que se presentaba en los Cerros Orientales de Bogotá, el Concejo de la Capital intentó dar una solución eficaz a la problemática ordenando en el POT la elaboración de un Plan de Manejo de esta área, al que las actividades de las distintas entidades públicas y de los particulares deberían sujetarse...Bajo el anterior contexto, el Distrito Capital, la CAR y el Ministerio de Ambiente celebraron el Convenio 12 de 2001, con el objeto de formular estrategias de acción conjunta y proponer políticas para el manejo del área protegida y cuyo resultado, en octubre de 2003, fue el Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales – POMCO. Precisamente, este documento, que respetó los principios de colaboración armónica, subsidiaria y concurrente entre las tres entidades del orden nacional, regional y distrital, fue la hoja de ruta que posteriormente permitió al Ministerio de Ambiente elaborar y expedir la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), mediante la cual excluyó 973 hectáreas de la reserva forestal protectora denominada Bosque Oriental de Bogotá...Por lo anterior, merece destacarse que la expedición de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) no fue fortuita, pues estuvo motivada en un proceso juicioso de concertación, construido entre las autoridades durante un largo período...Sin embargo, es importante destacar que la aplicación del POMCO se vio frustrada debido a que la misma Resolución 463 de 2005...para la cual sirvió de sustento, ordenó la formulación, adopción e implementación de un nuevo Plan de Manejo de la Reserva Forestal, a cargo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca...La elaboración de este Plan terminó en abril de 2006 y aunque no ha podido ponerse en marcha debido a que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca suspendió el artículo 1 de la Resolución 463 de 2005...

FUENTE FORMAL: RESOLUCION 463 DE 2005

MINISTERIO DE AMBIENTE - Es competente para sustraer áreas de las reservas forestales protectoras del orden nacional / AREAS DE RESERVA FORESTAL - Presupuestos para sustraerlas / RESOLUCION 463 DE 2005 - Fundamentos

De las normas transcritas la Sala advierte que el Ministerio de Ambiente es competente para sustraer áreas de las reservas forestales protectoras del orden nacional...De hecho, se recuerda que la Corte Constitucional, declaró la exequibilidad de la atribución asignada al Ministerio de Ambiente para sustraer áreas de las reservas forestales nacionales...Ahora, si bien es cierto que el Ministerio de Ambiente es competente para sustraer áreas de las reservas forestales del orden nacional, debe determinarse si dicha facultad es discrecional

o se encuentra sujeta a algún condicionamiento... En este sentido, se tiene que es posible hacer sustracción de áreas de reserva forestal en 3 casos, a saber: i) cuando haya lugar a realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, por razones de utilidad pública o de interés social, ii) cuando los propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva; y iii) cuando como consecuencia de circunstancias naturales o de causas antrópicas el área correspondiente pierda las condiciones que, de conformidad con lo prescrito en el artículo 7 del Decreto 877 de 1976...determinaron su constitución. Se concluye, entonces, que la facultad del Ministerio de Ambiente para sustraer áreas de las reservas forestales nacionales es reglada, pues las tres (3) hipótesis señaladas anteriormente condicionan la actividad de la administración en relación con la sustracción de éste tipo de zonas... En este sentido, es claro que el Ministerio de Ambiente excluyó de la reserva forestal protectora 973 hectáreas que corresponden a la denominada franja de adecuación, en consideración a que a su juicio dicha zona había perdido las condiciones que habían dado lugar a declararla como área de reserva forestal protectora. En este orden de ideas, respecto de las 470 hectáreas correspondientes a vivienda, infraestructura y servicios urbanos, la Sala evidencia que no existe argumento que descalifique o desvirtúe la condición razonable, proporcionada y justa de la actuación del Ministerio de Ambiente, consistente en excluir de la zona de reserva forestal el área referida en razón a que, como se expone en la parte motiva de la Resolución 463 de 2005...En efecto, la decisión de sustraer el área correspondiente a vivienda, infraestructura y servicios urbanos en lugar de conservarla dentro de la reserva forestal protectora, refleja una realidad fáctica dramática e innegable desde el punto de vista ambiental, social y económico, comoquiera que el daño que se ha producido es irreversible. Si bien es cierto que las decisiones que han de adoptarse dentro de la presente providencia se apoyan en razones de índole jurídica, no sobra señalar que ambientalmente las condiciones del área han cambiado de manera radical, como lo reconocen la actora, el Ministerio de Ambiente, la CAR y el Distrito Capital de Bogotá, hasta el punto de que ha habido una transformación de ecosistemas. En el mismo sentido, desde el punto de vista social, la Sala encuentra que más de cien mil personas han edificado sus hogares en la zona. De hecho, a pesar de que algunas construyeron sus viviendas con cabal sujeción a la normatividad urbanística vigente y que otras que lo hicieron de manera irregular, posteriormente se vieron beneficiadas con sendos decretos que legalizaron sus urbanizaciones, lo cierto es que la presente situación debe contar con un trato que tenga en consideración la situación fáctica real y actual, que ha logrado consolidarse por razón de la aquiescencia y omisión de las autoridades públicas. No es por menos que el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 incorpora como motivos de utilidad pública la legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales, demostrando que el ordenamiento jurídico no puede ser ajeno a la problemática que plantean los desarrollos urbanísticos irregulares

NOTA DE RELATORIA: Sobre la competencia del Ministerio de Ambiente para sustraer áreas de las reservas forestales protectoras del orden nacional ver, Corte Constitucional sentencia C - 649 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell y Consejo de Estado, concepto de 22 de marzo de 2001 C.P. Luis Camilo Osorio Isaza

ACCION POPULAR - Debe equilibrar las cargas y los derechos involucrados / DERECHOS ADQUIRIDOS - Noción y alcance / PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL - Las autoridades judiciales están obligadas a

ponderar el impacto económico de las ordenes que impartan / DERECHOS ADQUIRIDOS - Presupuestos

La Sala destaca que una decisión como la que debe tomarse en esta acción popular, debe equilibrar las cargas y los derechos involucrados, de modo que debe tenerse en cuenta no sólo el costo que representará para el erario público la eventual adquisición de predios sino el respeto por los derechos adquiridos y la articulación de la protección del medio ambiente con el urbanismo y el desarrollo. De hecho, algunas de las ordenes del a quo desconocen: i) que muchos propietarios tienen derechos adquiridos con justos títulos en la reserva forestal y en la franja de adecuación, tanto porque tienen licencias válidamente otorgadas y no han construido como porque construyeron cumpliendo todos los requisitos de ley, tal y como se analizará más adelante; ii) que existen cambios irreversibles en las condiciones del suelo en ciertas áreas de la reserva y de la franja de adecuación, lo cual llevó al Ministerio de Ambiente a sustraerlas de la reserva; y iii) que existe un principio de sostenibilidad fiscal en cuya virtud las autoridades judiciales están obligadas a ponderar el impacto económico de las ordenes que impartan, y que llevó a la creación del incidente de sostenibilidad fiscal... La Sala encuentra razonable el requerimiento de la CAR, en el sentido de que no se debe ordenar la demolición de todas construcciones hechas a partir del 29 de noviembre de 2005, pues no puede hacerse una distinción radical entre las viviendas construidas antes y después de la medida cautelar decretada en esa fecha, para que unas u otras sean demolidas, sin consideración de las anotaciones registrales que las afectaran con la reserva forestal protectora o de otras pruebas que permitan constatar de manera inequívoca que los propietarios, poseedores o tenedores de las mismas conocían de la afectación del inmueble al área protegida... Además, no puede desconocerse la realidad social que afecta la reserva, pues como lo consignó el informe de consultoría 2 305 BIRF realizado por la doctora Diana Wiesner Ceballos La vivienda es el principal uso del suelo en la franja. Predominan las viviendas de estratos 1 y 2 con 86% del total de viviendas... por lo que desconocer esta realidad dejaría expuesta a una población vulnerable y ocasionaría una grave situación social, económica y de salubridad que iría en contravía de lo pretendido en esta acción... El concepto de derecho adquirido para efectos de este fallo hace relación a las licencias de construcción válidamente expedidas al amparo de la normatividad vigente, o a las construcciones levantadas en virtud de esas licencias, cumpliendo todos los requisitos de ley. Bajo el anterior contexto, la Sala encuentra que deben respetarse los derechos adquiridos de quienes obtuvieron licencias de construcción y/o construyeron legalmente en la franja de adecuación y en la zona de recuperación ambiental, ubicada dentro de la reserva forestal protectora, antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo. No obstante lo anterior, no se reconocerán derechos adquiridos si se demuestra que, a pesar de no existir una anotación registral dentro de la historia traditicia del inmueble que lo afectara a la reserva forestal protectora, por actuaciones se deduzca inequívocamente que el propietario, poseedor o tenedor del inmueble conocía la afectación que pesaba sobre el inmueble en cuanto a la existencia de la reserva... En síntesis, se advierte que existen derechos adquiridos que la Sala debe proteger en la parte resolutive de esta sentencia... Lo anterior no excluye la posibilidad de que puedan negociarse directamente o, en su lugar, expropiarse predios ubicados dentro de la zona de reserva forestal protectora –no en la franja de adecuación-, porque revistan especial importancia ecológica que amerite que su propiedad sea Estatal

NOTA DE RELATORIA: Acerca de los efectos de la sentencia que son susceptibles de análisis por incidente de impacto fiscal ver, Corte Constitucional

sentencia C - 288 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sobre la garantía constitucional de los derechos adquiridos, ver Corte Constitucional sentencia C - 488 de 2002 M.P. Álvaro Tafur Galvis

ZONAS DE RESERVA FORESTAL - Se puede excepcionalmente realizar construcciones de obras de infraestructura / CONSTRUCCIONES EN LAS ZONAS DE RESERVA FORESTAL - Debe contar con licencia ambiental / LICENCIA AMBIENTAL - Es la autorización que otorga la autoridad ambiental

Existe la posibilidad de que excepcionalmente se realicen construcciones de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas o edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal, siempre que se cuente con licencia previa que se otorgará por la autoridad competente...En efecto, según lo dispone el artículo 50 de la Ley 99 de 1993 la licencia ambiental es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada...Justamente el artículo 8 del Decreto 2820 de 2010...consagra la competencia del Ministerio del Medio Ambiente para otorgar o negar de manera privativa la licencia ambiental para los proyectos, actividades y obras que afecten las áreas del Sistema de Parques Nacionales o que se realicen al interior de las áreas protegidas públicas nacionales de que trata el Decreto 2372 del 1 de julio de 2010...Sin embargo, la Sala no desatenderá lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, y por ello instará al Ministerio de Ambiente a que señale las actividades que ocasionan bajo impacto ambiental y que además generan beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas. Ello, debido a la importancia que conlleva la construcción de instalaciones públicas rurales destinadas a brindar servicios de educación básica y puestos de salud, en concordancia con las consideraciones que para el efecto fijó la Corte Constitucional...por la relevancia que cobra para las poblaciones campesinas que históricamente han poblado el área de reserva, tal y como ocurre con las Veredas el Verjón Alto y el Verjón Bajo, las cuales han sido habitadas desde hace más de 80 años...resulta evidente que pueden coexistir bienes de propiedad pública y privada dentro de las reservas forestales, pues la constitución de éste tipo de áreas no impide la propiedad particular de bienes inmuebles dentro de la misma, sino que limita el derecho al goce sobre los mismos, habida cuenta de que sólo podrán destinarlos al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras o protectoras, según sea el caso

FUENTE FORMAL: LEY 1450 DE 2011 / DECRETO 2811 DE 2974 / DECRETO 2820 DE 2010 / DECRETO 2372 DEL 1 DE JULIO DE 2010 / DECRETO LEY 2811 DE 1974

NOTA DE RELATORIA: Respecto del alcance de la licencia ambiental ver, Corte Constitucional sentencias C-746 de 2012 M.P. Luis Guillermo Guerrero y T- 500 de 2012 M.P. Nilson Pinilla Pinilla

ZONAS DE RESERVA FORESTAL - Se puede dar uso campesino a la zona de reserva forestal protegida / USO CAMPESINO EN LA RESERVA FORESTAL PROTEGIDA - El interesado debe contar con licencia ambiental / CERROS ORIENTALES DE BOGOTA - Hay riesgos de deslizamiento en algunas zonas del lugar / CERROS ORIENTALES DE BOGOTA - Son las autoridades competentes las encargadas de mitigar el riesgo que existe en la zona /

CERROS ORIENTALES DE BOGOTA - El Distrito Capital debe elaborar un Plan de reubicación de los asentamientos que amenacen ruina / PLAN DE REUBICACION DE ASENTAMIENTOS HUMANOS - Presupuestos

Es dable acoger las súplicas de los recurrentes en cuanto al uso campesino en el área de reserva forestal, pues es compatible con las finalidades de preservación del área protegida, y desde luego, siempre y cuando tales actividades no causen alteraciones significativas ni conlleven a su degradación, para lo cual deberán contar con otorgamiento de licencia ambiental de parte de la autoridades ambiental, actualmente ANLA, y sujetarse a la reglamentación que a esos efectos expida el Ministerio de Medio Ambiente, según lo dispuesto en el parágrafo 2° del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, que dispone que el Ministerio de Ambiente deberá señalar las actividades que ocasionan bajo impacto ambiental y que además, generan beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas. De ese modo, será del resorte de las autoridades ambientales, en sus respectivos ámbitos de competencia, adoptar las determinaciones sobre los usos permitidos en las áreas de reserva forestal protectora que no causen alteraciones significativas, y que resulten armónicos y compatibles con su preservación, para lo cual, en todo caso, deberán sujetarlos al otorgamiento previo de licencia ambiental...el deber general de actuación que obliga a todas las autoridades del Estado, sin importar el nivel, y el cual se encuentra dirigido a impedir que se concreten amenazas o se produzcan vulneraciones a los derechos de la población...En síntesis, la Sala advierte que en el área de reserva forestal y en la franja de adecuación existen asentamientos irregulares que amenazan ruina y pueden deslizarse en época invernal, lo que representa evidente amenaza a los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes... En este orden de ideas, en la parte resolutive de esta providencia se ordenará al Distrito Capital elaborar un Plan de reubicación de asentamientos humanos, cuyo objeto será la reubicación de los asentamientos que amenacen ruina, se encuentren ubicados en la franja de adecuación y en la reserva forestal protectora y comporten riesgo no mitigable. Este Plan deberá definir (i) las áreas que comportan riesgo no mitigable; (ii) los asentamientos humanos que pueden verse afectados; (iii) las medidas que se pueden adoptar para la reubicación; y (iv) el cronograma de actividades que se deberá seguir para el efecto

NOTA DE RELATORIA: Sobre la prevención de desastres y los deberes de las autoridades del Estado ver, Consejo de Estado sentencia de 11 de noviembre de 2010, Exp.: 17001233100020040123801, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., cinco (5) de noviembre de dos mil trece (2013)

Radicación número: 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP)

Actor: SONIA ANDREA RAMIREZ LAMY

Demandado: MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y OTROS

Se deciden las impugnaciones interpuestas por Sonia Andrea Ramírez Lamy, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial¹; la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, Darío Rafael Londoño Gómez, la Caja de Compensación Familiar –COMPENSAR, Nicolás Muñoz Escobar, Efraín Forero Molina, Constructora Palo Alto y Cia S. en C., la Cámara Colombiana de Construcción –CAMACOL, la Parcelación Floresta de la Sabana, Helm Trust S.A., en representación del Fideicomiso Montearroyo de Rosales; Fiduciaria Bogotá S.A., Alianza Fiduciaria S.A., GNB Sudameris S.A., y Alicia Violeta Valencia Villamizar; contra la sentencia de 29 de septiembre de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección “B”), estimatoria de las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES²

1. La Demanda³

El 20 de abril de 2005, la ciudadana Sonia Andrea Ramírez Lamy entabló acción popular contra la Nación –Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (en adelante CAR) y el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (en adelante DAMA), para reclamar protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, la existencia del equilibrio ecológico, la defensa del patrimonio público, la defensa del patrimonio cultural de la Nación, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Por autos de 22 de abril⁴ y 1º de junio⁵, ambos de 2005, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, respectivamente, admitió la demanda y la corrección de la misma, de conformidad con el artículo 208 del C.C.A..

¹ El artículo 12 de la Ley 1444 de 2011 reorganizó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y lo denominó Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

² Cfr. Anexo 1 de esta providencia.

³ Folios 1 a 7 y 23 a 27, Cuaderno 1

⁴ Folio 12, Cuaderno 1

⁵ Folios 108 a 112, Cuaderno 1

1.1. Otras Entidades Vinculadas al Proceso

Mediante auto de 18 de julio de 2005⁶ el *a quo* vinculó al proceso a los exdirectores de la CAR: Diego Fernando Bravo Borda, Darío Rafael Londoño Gómez y Gloria Lucía Álvarez Pinzón; y a los Curadores Urbanos No. 2, 3, 4 y 5: Brianda Reniz Caballero, Ignacio Restrepo Manrique, Germán Ruiz Gil y Mariano Pinilla Poveda. Asimismo, en el mismo proveído, se tuvo a los señores Diego Sebastián Angulo y Jorge Ramírez Bahamón como coadyuvantes de la demanda.

En este mismo sentido, mediante autos de 23 de septiembre⁷, 25 de octubre⁸ y 29 de noviembre⁹, todos de 2005, se vinculó como coadyuvantes a la Junta de Acción Comunal del barrio Bosque Calderón, a los señores Efraín Forero Molina, Dagoberto Ramírez Villamil y Nicolás Muñoz Escobar; al señor Ricardo Vanegas Sierra, a la Constructora Palo Alto y Cia S. en C., a COMPENSAR; y al Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

Igualmente, por autos de 16 de febrero¹⁰ y 6¹¹ y 27¹² de marzo de 2006 se aceptó la coadyuvancia de la Contraloría de Bogotá, CAMACOL, Fiduciaria Bogotá S.A., Alianza Fiduciaria S.A., Fiduciaria GNB Sudameris S.A., Constructora Social Caribeña Ltda, la Parcelación Floresta de la Sabana, Constructora Megacerro S.A., los propietarios de la Vereda El Verjón y de los señores Gonzalo Rodríguez Barco, Eliseo Bautista Varela, Claudio Bautista Varela y Francisco Alejandro Almanza Alfonso.

Por último, en sentencia de 29 de septiembre de 2006¹³ se tuvo como coadyuvantes a Helm Trust S.A., representando al Fideicomiso Montearroyo de Rosales; y a los señores Clara Esperanza Díaz Barragán y Enrique Montaña Sabogal. Asimismo, en la misma providencia, se aceptó como tercera interesada a Alicia Violeta Villamizar.

1.2. Hechos

⁶ Folios 289 a 292, Cuaderno 1

⁷ Folios 560 a 566, Cuaderno 1

⁸ Folios 589 a 591, Cuaderno 1

⁹ Folios 651 a 658, Cuaderno 2

¹⁰ Folios 1144 a 1148, Cuaderno 2

¹¹ Folios 1161 a 1169, Cuaderno 3

¹² Folios 1455 a 1459, Cuaderno 3

¹³ Folios 2728 a 2837, Cuaderno 6

Afirma la demandante que 14.116 hectáreas del bosque de los cerros orientales de Bogotá, que atraviesa la ciudad de sur a norte, por las localidades de Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal, Santa Fé, Chapinero y Usaquén, fueron declaradas como área de reserva forestal, por el Instituto de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente – INDERENA, mediante Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre)¹⁴, pues tienen gran variedad de flora y fauna, múltiples fuentes hídricas, ayudan al proceso de depuración del aire, y ejercen control sobre algunos aspectos climáticos de la capital.

Manifiesta que el Acuerdo referido fue aprobado por el Ministerio de Agricultura, mediante Resolución 76 de 1977 (31 de marzo)¹⁵; siendo relevante destacar que el artículo 206¹⁶ del Decreto Ley 2811 de 1974¹⁷ estableció que las áreas de reserva forestal tienen destinación exclusiva a la conservación permanente de bosques, y que el artículo 61¹⁸ de la Ley 99 de 1993¹⁹ declaró los cerros y el sistema montañoso circundante de la Sabana de Bogotá como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria es la agropecuaria y forestal.

Indica que mediante Resolución 463 de 2005 (14 de abril)²⁰, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial excluyó 973 hectáreas de la reserva forestal, con el propósito de legalizar situaciones de hecho irregulares, originadas en asentamientos ilegales, explotaciones mineras ilícitas, licencias irregulares de construcción, tala de árboles y explotación de flora y fauna. Lo anterior, sostiene, ha deteriorado gravemente el bosque de los cerros orientales.

¹⁴ Por el cual el INDERENA declara y alinda unas áreas de reserva forestal y delega unas funciones.

¹⁵ Por la cual el Gobierno Nacional aprueba el Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre), expedido por la Junta Directiva del INDERENA.

¹⁶ Decreto Ley 2811 de 1974. “Artículo 206. Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras.”

¹⁷ Por el cual el Gobierno Nacional dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

¹⁸ Ley 99 de 1993. “Artículo 61. Declárase la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal.

El Ministerio del Medio Ambiente determinará las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, con base en esta determinación, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), otorgará o negará las correspondientes licencias ambientales.

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

¹⁹ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

²⁰ Por la cual la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los cerros orientales.

Además, afirma que los recursos naturales pueden verse gravemente perjudicados si las autoridades públicas no adoptan medidas inmediatas para contener el descalabro ecológico que afecta los cerros, pues los curadores urbanos continúan autorizando construcciones en el área de reserva forestal.

Expone que las lluvias de invierno causan riesgo a los asentamientos irregulares instalados en el área protegida, pues pueden ocasionar deslizamientos en donde se encuentran ubicados; que dichos asentamientos atentan contra la reserva natural; que la explotación irregular de minería genera enfermedades respiratorias a la población; y que las autoridades administrativas no tienen control de la tala indiscriminada de árboles y de la explotación de flora y fauna que se hace en la reserva.

En este orden de ideas, manifiesta que se está violando: i) la moralidad administrativa, porque numerosas actuaciones administrativas que se han realizado sobre los cerros orientales han violado la Constitución y la Ley; ii) el equilibrio ecológico y el goce de un ambiente sano, pues no se está garantizando la conservación y restauración de dichos cerros; iii) el patrimonio público, habida cuenta de que se están comerciando bienes que son de la Nación y que tienen el carácter de imprescriptibles, inembargables e inalienables; iv) el patrimonio público, porque la reserva natural es de interés histórico, estético, ambiental y ecológico; v) la seguridad y salubridad públicas y el acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública, pues el Estado no ha protegido la salud de los habitantes del área para que puedan vivir en un medio ambiente sano; y vi) la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, debido a que el deterioro de la reserva natural atenta contra la vida y la salubridad de la población.

Por lo anterior, solicita que sean reincorporadas al área de reserva forestal las 973 hectáreas excluidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante la Resolución 463 de 2005 (14 de abril); y que se expidan los actos administrativos correspondientes para restituir, readecuar y reforestar la misma zona y/o aquella(s) que hace(n) parte de la reserva y aun no ha(n) sido construida(s).

1.3. Pretensiones

La actora solicita que se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

“3. Que se ordene a la Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y Departamento Técnico Administrativo del

Medio Ambiente (DAMA), adoptar las medidas necesarias para recuperar los recursos naturales existentes en los cerros orientales de Bogotá (sellamiento, desalojo, restitución, etc.), hasta ahora afectados por los asentamientos ilegales, explotaciones mineras ilícitas, licencias de construcción irregulares, tala de árboles y explotación de flora y fauna.

4. Que se ordene a la Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), una vez restituidos los espacios pertenecientes a la reserva forestal en mención, proceder a su adecuación e inmediata reforestación.

5. Que se ordene a la Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), conservar permanentemente los cerros orientales de Bogotá, como reserva forestal, conforme al marco normativo que la constituyó como reserva.

6. Que se adopten las medidas necesarias para que no se vuelvan a presentar las acciones y omisiones que dan lugar a la presente acción.

7. Que se ordene a la Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), que se incluya en los nuevos linderos adoptados mediante Resolución 463 del 14 de abril de 2005 de dicho Ministerio, las 973 hectáreas de protección que fueron excluidas de la Reserva Forestal de los Cerros Orientales de Bogotá, comoquiera que dichos bienes colectivos pertenecen al patrimonio público y cultural de Bogotá, la región, la Nación y de la humanidad, los cuales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, de conformidad con lo dispuesto por los literales e) y f) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, y el artículo 63 de la Constitución Política.

8. Que se ordene a la Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), expedir los actos administrativos necesarios y proceder a los trámites y ejecuciones de la misma naturaleza que a ello diere lugar para la inmediata restitución, readecuación y reforestación del bien colectivo en mención excluido de la Reserva Forestal de los Cerros Orientales de Bogotá.

9. En subsidio, ordenar a la Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y al Departamento Técnico Administrativo

del Medio Ambiente (DAMA), restituir a la Reserva Forestal de los Cerros Orientales de Bogotá, las hectáreas excluidas que no se encuentran construidas.”

2. Contestaciones

2.1. El DAMA²¹ se opuso a las pretensiones de la demanda manifestando que ha cumplido con las obligaciones que tiene asignadas, como entidad competente de la gestión ambiental en el Distrito Capital. En este sentido, afirmó que ha adelantado diferentes acciones, como miembro del *“Comité Interinstitucional para la Coordinación de la Actuación Administrativa del Distrito Capital en el manejo de los Cerros Orientales de Bogotá”*²², para prevenir el deterioro del medio ambiente en los cerros.

Indicó que no es competente para expedir licencias de urbanismo y construcción, ni para suspender actividades urbanísticas ilegales, pues ello compete, respectivamente, a los curadores urbanos y a los alcaldes locales. Igualmente, precisó que existen áreas en los cerros orientales que tienen un régimen de usos que permite el manejo urbanístico, debido a que no hacen parte de la reserva forestal.

Además, sostuvo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5°²³ del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre), la CAR es la entidad competente para administrar la zona en donde se encuentra ubicada la reserva forestal. A propósito, señaló que el artículo 389 del Decreto 619 de 2000²⁴ dispone que *“las actividades de las distintas entidades y los particulares dentro de los cerros orientales (Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura) se sujetarán a la zonificación y reglamentación del Plan de Manejo que elabore la Corporación Autónoma Regional (CAR) para esta área, en concertación con el Ministerio de Ambiente y el Distrito Capital...”*.

Finalmente, respecto de las pretensiones incorporadas en la reforma de la demanda, sostuvo que no tenía competencia para decidir sobre los linderos de la reserva, puesto que ello correspondía al Ministerio de Ambiente, de conformidad con lo previsto en el artículo 5°²⁵ numeral 18 de la Ley 99 de 1993.

²¹ Folios 38 a 63 y 280 a 284, Cuaderno 1

²² Creado mediante el Decreto Distrital 56 de 2005 (11 de marzo)

²³ Acuerdo 30 de 1976. *“Artículo 5°. Sin perjuicio de las facultades que correspondan al Departamento Administrativo de Planeación Distrital y a la Secretaría de Obras Públicas del Distrito Especial de Bogotá, de conformidad con las disposiciones vigentes, délegase en la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, CAR; las funciones que les competen al INDERENA en la administración y manejo de las áreas de reserva forestal a que se refiere este Acuerdo. En ejercicio de las funciones delegadas, la CAR es competente para imponer las sanciones previstas en el artículo inmediatamente anterior, y recaudar el valor de las multas que se causaren.”*

²⁴ Por el cual el Alcalde Mayor de Bogotá adopta el POT de Bogotá.

²⁵ Ley 99 de 1993. *“Artículo 5°. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:*

(...)

2.2. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial²⁶ se opuso a las pretensiones de la demanda alegando que no ha violado derechos colectivos. Indicó que expidió la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), con el fin de proteger, conservar, restaurar, recuperar y prevenir el deterioro de los cerros orientales. En este sentido, estableció que al volver a delimitar el área protegida, se busca adecuar las acciones que se han llevado a cabo en la zona para que el ordenamiento de la capital sea armónico.

Indicó que no puede declarársele responsable de la violación de derechos colectivos, pues ha expedido la normativa correspondiente para proteger los recursos naturales, siendo la Corporación Autónoma Regional y los Grandes Centros Urbanos competentes para llevar a cabo su ejecución.

Señaló que la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), mediante la cual se excluyeron 973 hectáreas de la zona de reserva forestal, “... fue expedida acatando la ley y con base en criterios técnicos.”

Por último, afirmó que la problemática de los cerros orientales de Bogotá existe desde antes de que fuera creada la entidad y que si hubo una sustracción de las hectáreas referidas, ello obedeció a que tales áreas no cumplieran con las condiciones para ser consideradas como zona de reserva forestal.

2.3. La CAR²⁷ se opuso a las pretensiones de la demanda manifestando que ha cumplido a cabalidad con las obligaciones que la ley le impone. En este sentido, determinó que, de conformidad con lo previsto en el artículo 4^o²⁸ de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 31²⁹ de la Ley 99 de 1993, es la entidad encargada de administrar la Reserva Forestal Protectora, para lo cual debe adoptar el Plan de Manejo para la Reserva Forestal

18. Reservar, alinderar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento; texto subrayado declarado condicionalmente inexecutable por la Corte Constitucional mediante [Sentencia C - 649 de 1997.](#)”

²⁶ Folios 68 a 75 y 270 a 276, Cuaderno 1

²⁷ Folios 77 a 91 y 278, Cuaderno 1

²⁸ Resolución 463 de 2005. “Artículo 4^o. De conformidad con el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, será la encargada de administrar la Reserva Forestal Protectora delimitada en la presente resolución, para lo cual formulará y adoptará, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de este acto administrativo, el Plan de Manejo para la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, que deberá contener los programas, proyectos y acciones estratégicas necesarias para conservar preservar, rehabilitar y recuperar los ecosistemas que hacen parte de la reserva forestal, así como para su ordenamiento, manejo integral y administración. Dicho plan deberá formularse e implementarse respetando la zonificación definida en la presente resolución.”

²⁹ Ley 99 de 1993. “Artículo 31. Funciones. Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

(...)

16. Reservar, alinderar, administrar o sustraer, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción; Nota: El texto subrayado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-598 de 2010”

Protectora Bosque Oriental de Bogotá, que debe contener los programas, proyectos y acciones estratégicas necesarias para conservar, preservar, rehabilitar y recuperar los ecosistemas que hacen parte de la reserva forestal, así como su ordenamiento, manejo integral y administración.

Indicó que celebró el contrato interadministrativo No. 129/03 con el DAMA, con el objeto de aunar esfuerzos para desarrollar el Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales de Bogotá – POMCO. Asimismo, puso de presente que no pudo adelantar el POMCO hasta que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) fijando los límites de la reserva forestal, pues ello era un requisito indispensable para ponerlo en marcha, de conformidad con lo establecido en el POT.

2.4. El Procurador Judicial, Ambiental y Agrario³⁰ hizo un recuento de la caótica situación ambiental que se padece en los cerros orientales. Indicó que la CAR y el DAMA, en coordinación con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, desarrollaron el POMCO, obteniendo como resultado el establecimiento de unos parámetros y la elaboración de documentos en los cuales se estableció la necesidad de proteger las zonas de páramo, los remanentes del bosque altoandino y la rehabilitación ecológica, donde el potencial de restauración evaluado resultaba viable y correspondía a las zonas de rehabilitación.

Consideró que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial desconoció estudios previos y conceptos de orden técnico y jurídico al realinderear unilateralmente la zona de reserva forestal protectora, mediante la Resolución 463 de 2005 (14 de abril). Asimismo, afirmó que dicha entidad nunca publicó los documentos en los que motivó la Resolución aludida; y carecía de competencia para disminuir el área de reserva, pues la CAR era quien para tales efectos debía zonificar y reglamentar las actividades de las entidades públicas y de los particulares en los cerros orientales.

Sostuvo que la CAR incumple sus obligaciones legales, pues no ha ejercido su función de policía para proteger la reserva forestal.

Manifestó que el Departamento de Planeación Distrital perjudicó gravemente la reserva forestal, pues emitió varios conceptos jurídicos que habilitaron la posibilidad de desarrollar proyectos urbanísticos en dicha zona de reserva, y que posteriormente conllevaron a que algunas curadurías urbanas expidieran licencias de construcción en el área. Igualmente, puso de presente que a pesar de los múltiples requerimientos que ha hecho, las alcaldías locales del Distrito Capital no han adelantado las medidas para evitar que se construya sin licencia en la zona de la reserva.

³⁰ Folios 133 a 137, Cuaderno 1

2.5. Los señores Diego Sebastián Angulo Proaños³¹, Clara Esperanza Díaz Barragán, Eduardo Enrique Montaña Sabogal³² y Jorge Ramírez Bahamón³³ coadyuvaron la demanda reiterando los argumentos expuestos por la actora.

2.6. La Caja de Compensación Familiar, COMPENSAR³⁴, hizo saber su condición de propietaria de unos bienes inmuebles, ubicados en la localidad de San Cristóbal Sur Este en Bogotá, D.C., con matrículas inmobiliarias 50S-40352360 y 50S-40352361, sobre los cuales se desarrolla el “*Proyecto de Vivienda de Interés Social Parque Residencial San Jerónimo de Yuste*”, diseñado para un total de 2703 unidades de vivienda, en cercanías de la zona de reserva forestal.

Señaló que adquirió tales bienes con arreglo en las disposiciones legales y que contaba con todos los permisos para adelantar el proyecto. Dijo que los predios de su propiedad nunca formaron parte de la reserva forestal, puesto que, de conformidad con el Acuerdo 6 de 1990 (mayo 8)³⁵, el inmueble está ubicado en el perímetro urbano de la ciudad. También puso de presente que el Ministerio de Ambiente, mediante la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), incluyó desafortunadamente el predio dentro de aquellos que resultaron “excluidos” de la zona de reserva, puesto que nunca habían estado incluidos en ella.

2.7. Nicolás Muñoz Escobar³⁶, Efraín Forero Molina³⁷ y la Junta de Acción Comunal del barrio San Isidro II³⁸, actuando como coadyuvantes de las entidades demandadas, afirmaron que el Ministerio de Ambiente obró en desarrollo de sus competencias legales al expedir la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), puesto que está habilitado para sustraer zonas de la reserva y lograr con ello la protección de los recursos naturales, mediante la consolidación de una estructura ambiental que sustente, a mediano y largo plazo, el conjunto de los valores ecológicos.

Señalaron que la mayoría de los predios que se ubican en la reserva son propiedad privada, y que la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) no es oponible, debido a que no fue inscrita oportunamente en la oficina de registro de instrumentos públicos.

Exhortaron a proteger los derechos adquiridos de los habitantes que de buena fe compraron predios en la reserva, antes de la expedición de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril).

2.8. El Curador Urbano 3, Ignacio Restrepo Manrique³⁹, afirmó que el Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre), aprobado por la Resolución Ejecutiva 76 de 1977 (31

³¹ Folio 246, Cuaderno 1

³² Folios 2250 a 2253, Cuaderno 5

³³ Folios 263 y 264, Cuaderno 1

³⁴ Folios 294 a 303, Cuaderno 1

³⁵ Por medio del cual el Concejo de Bogotá adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá y dicta otras disposiciones.

³⁶ Folios 304 a 328, Cuaderno 1

³⁷ Folios 353 a 367, Cuaderno 1

³⁸ Folios 1129 a 1140, Cuaderno 2

³⁹ Folios 410 a 425, Cuaderno 1

de marzo), carece de validez, pues se sujetaba, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10⁴⁰ del mismo Acuerdo, a la inscripción del acto “... en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, D.E., Facatativá y Zipaquirá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional”; cosa que nunca sucedió.

En este orden de ideas, sostuvo que es legítima la incorporación de predios a suelo urbano, realizada mediante el Decreto 714 de 1995 (21 de noviembre)⁴¹, y la expedición que hizo de la Resolución No. 030003 de 1997 (26 de marzo) y la Licencia de Construcción No. L.C. 97 – 3 – 0155 del 25 de noviembre de 1997, pues por no haberse registrado la constitución del área de reserva forestal, no era oponible.

2.9. El Curador Urbano 5, Mariano Pinilla Poveda⁴², manifestó que no es responsable de la violación de derechos colectivos, pues desde el 10 de noviembre de 2003, fecha en que inició sus labores como curador urbano, no ha expedido licencias de construcción en el área de reserva forestal. Además, arguyó que existía falta de legitimación por pasiva ya que “... no fue el curador que estudió, tramitó o expidió licencias de construcción para el (sic) predios ubicados en los cerros orientales...”.

2.10. Dagoberto Ramírez Villamil⁴³ coadyuvó la demanda manifestando que debían protegerse los derechos colectivos invocados. Asimismo, adujo que la constitución de la reserva forestal carecía de eficacia porque la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) nunca fue registrada en los folios de matrícula inmobiliaria, correspondientes a cada uno de los predios que pretendía afectar.

En este orden de ideas, solicitó proteger los derechos adquiridos de quienes habían construido en legal forma sobre el área protectora.

2.11. La Curadora Urbana 2, Brianda Reniz Caballero⁴⁴, arguyó que no ha violado derechos colectivos, pues las licencias de urbanismo y construcción que expidió sobre los inmuebles del Centro Educativo San Cayetano, Monterosales (Luis A. Vega – Bosque Calderón), Colegio Nueva Granada – Circunvalar Lotes A, B y C; Cerros de Torca y San Jerónimo del Yuste, no se encuentran ubicadas en la zona de reserva forestal.

⁴⁰ Acuerdo 30 de 1976. “Artículo 10°. Tal como lo establecen los artículos 38 y 77 del Decreto - Ley número 133 de 1976, para su validez el presente Acuerdo requiere la aprobación y autorización del Gobierno Nacional mediante resolución ejecutiva y, deberá ser publicado en las cabeceras de los Municipios en cuya jurisdicción están ubicadas las áreas reservadas, en la forma prevista en el artículo 55 del Código de Régimen Político y Municipal, y en el Diario Oficial e inscrito en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.E., Facatativá y Zipaquirá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional.”

⁴¹ Por el cual el Alcalde Mayor de Bogotá asigna el Tratamiento Especial de Preservación del Sistema Orográfico y reglamenta el Proceso de Desarrollo de los predios denominados "La Punta" y "Las Delicias", ubicados parte en el área urbana y parte en el área suburbana del Distrito Capital.

⁴² Folios 473 a 476, Cuaderno 1

⁴³ Folios 485 a 490, Cuaderno 1

⁴⁴ Folios 491 a 506, Cuaderno 1

2.12. La Junta de Acción Comunal del barrio Aguas Claras⁴⁵ manifestó que la acción de la referencia perjudica gravemente a más de 1000 familias, pues pretende incorporar los predios en los que viven a un área de reserva forestal inexistente. Además, indicó que la comunidad no viola los derechos colectivos invocados, ya que las personas del barrio propenden por que se cuide el medio ambiente.

2.13. Ricardo Vanegas Sierra, la Junta de Acción Comunal del barrio Bosque Calderón y Constructora Palo Alto y Cia. S. en C.⁴⁶ consideraron que las autoridades administrativas tuvieron una tardanza de 28 años en inscribir la constitución de la reserva forestal en la oficina de registro de instrumentos públicos.

Sostuvieron que el INDERENA, la CAR y el Ministerio de Ambiente han omitido inscribir la afectación ambiental en las matrículas inmobiliarias respectivas, para evitar pagar las indemnizaciones correspondientes.

2.14. El exdirector de la CAR, Darío Londoño Gómez⁴⁷, sostuvo que la constitución de la reserva forestal de los cerros orientales no era oponible a terceros, pues no se inscribió en la oficina de registro de instrumentos públicos durante aproximadamente 28 años.

Indicó que en condición de Director de la CAR, celebró con el Ministerio de Ambiente y el DAMA el Convenio de Cooperación No. 12 del 21 de junio de 2001, con el fin de armonizar los procedimientos para reglamentar el uso de la reserva.

En conclusión, manifestó que no podía endilgársele la violación de derechos colectivos, pues cumplió cabalmente con las funciones que su cargo le imponía.

2.15. Doce (12) propietarios de terrenos y casas de la “Vereda del Verjón Bajo”⁴⁸ manifestaron que debían respetarse los derechos adquiridos de las personas que tenían asentamientos en el área de reserva. Igualmente, sostuvieron que debían respetarse los acuerdos realizados en el marco del POMPCO.

2.16. Fiduciaria Bogotá S.A.⁴⁹ dijo que tenía interés en el proceso puesto que era la representante de un patrimonio autónomo, consistente en el bien raíz ubicado en la carrera 2 Este No. 76 – 20, respecto del cual se habían obtenido las licencias de construcción debidas, de conformidad con el POT del Distrito.

Afirmó que de manera equivocada el Ministerio de Ambiente y el Departamento Administrativo de Planeación del Distrito consideraban que el inmueble de su propiedad se encontraba ubicado dentro de la reserva forestal. En este sentido, arguyó que la reserva a que hace referencia el Acuerdo 30 de 1976 (30 de

⁴⁵ Folios 524 y 525, Cuaderno 1

⁴⁶ Folios 526 a 538, Cuaderno 1

⁴⁷ Folios 541 a 552, Cuaderno 1

⁴⁸ Folios 592 a 596, Cuaderno 1

⁴⁹ Folios 689 a 698, Cuaderno 2

septiembre) únicamente afecta bienes baldíos del área forestal, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10° de dicho Acuerdo, se deben aplicar los artículos 96⁵⁰ y 97⁵¹ del Código Fiscal Nacional⁵² que sólo hacen referencia a ese tipo de bienes.

Además, puso de presente que la reserva no le era oponible, porque nunca fue inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos.

2.17. La Parcelación Floresta de la Sabana⁵³, Francisco Alejandro Almanza Alfonso⁵⁴ y la Cámara Colombiana de la Construcción – CAMACOL⁵⁵, en escritos separados, alegaron que la declaratoria de reserva forestal protectora no era oponible a terceros, puesto que la Resolución 76 de 1997 (31 de marzo) no fue inscrita en el registro inmobiliario. Dijeron también que el desconocimiento de los derechos adquiridos por particulares, constituía una violación al principio de confianza legítima, máxime cuando muchas de las construcciones realizadas en la zona cumplieron con los requisitos legales para ser realizadas.

2.18. Constructora Social Caribeña Ltda⁵⁶ señaló que el predio “Urbanización San Rafael Sur Oriental” no hacía parte de la reserva forestal, hasta que fue indebidamente incluido en ella mediante la Resolución 463 de 2005 (14 de abril). En este sentido, consideró que la aludida resolución viola la moralidad administrativa, pues se expidió desconociendo los derechos adquiridos de los pobladores del lugar que adquirieron sus predios con justos títulos.

2.19. Gonzalo Rodríguez Barco, Claudino Bautista Varela y Eliseo Bautista Varela⁵⁷ manifestaron que son habitantes del barrio San Luis, ubicado en el área que mediante Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre) fue constituida como reserva forestal. Sin embargo, adujeron que el área en la que viven fue extraída de la reserva posteriormente, en tres oportunidades, con la expedición de las Resoluciones 2337 de 1985 (6 de agosto)⁵⁸, 248 de 1985⁵⁹ y 463 de 2005 (14 de abril), proferidas respectivamente por la CAR, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

⁵⁰ Ley 110 de 1912. “Artículo 96. Siempre que se destine un baldío para un servicio o un uso público, por disposición de una ley o por decreto ejecutivo, se debe proceder al levantamiento de un plano y al pronunciamiento de un plano y al pronunciamiento de una resolución ministerial, en que se exprese el nombre del terreno, si lo tiene, su situación, sus colindantes y sus linderos, resolución que se publica en el Diario Oficial y se registra en la oficina respectiva de la ubicación del baldío para que éste deje de tener tal carácter.”

⁵¹ Ley 110 de 1912. “Artículo 97. Cuando una ley destine un baldío para un objeto determinado, se debe dictar, por el Ministerio respectivo, previo el levantamiento del plano, una resolución semejante, la que ha de publicarse y registrarse en los términos expresados en el Artículo anterior.”

⁵² Ley 110 de 1912

⁵³ Folios 888 a 895, Cuaderno 2

⁵⁴ Folios 1368 a 1381, Cuaderno 3

⁵⁵ Folios 736 a 765, Cuaderno 2

⁵⁶ Folios 867 a 886, Cuaderno 2

⁵⁷ Folios 896 a 913, Cuaderno 2

⁵⁸ Por la cual la CAR sustrae una parte del área de reserva forestal de la zona denominada bosque oriental de Bogotá.

⁵⁹ Por la cual el Departamento Nacional de Planeación aprobó la Resolución 2337 de 1985.

2.20. El Departamento Administrativo de Planeación Distrital⁶⁰ se opuso a las pretensiones de la demanda alegando que no ha violado derechos colectivos, pues no es competente para expedir licencias de construcción y urbanismo ni para suspender o sellar actividades urbanísticas ilegales.

En este sentido, puso de presente que las entidades responsables de vigilar el área de reserva son el Ministerio de Ambiente, el DAMA y la CAR.

Finalmente, propuso como excepciones las de improcedencia de la acción y falta de legitimación en la causa por pasiva.

2.21. Veintidós (22) propietarios de terrenos y/o casas del proyecto “Vereda Parque Residencial San Jerónimo de Yuste” manifestaron que compraron a COMPENSAR inmuebles ubicados en el área de reserva, los cuales, afirman, están gravemente deteriorados.

Solicitaron que mediante la presente acción se les pueda dar una solución de vivienda digna, permitiéndoles ser reubicados en un lugar en el que puedan gozar de un mejor proyecto de vida, en armonía con la naturaleza.

2.22. La Contraloría de Bogotá⁶¹ manifestó que las autoridades administrativas del Distrito Capital han dado un mal manejo a la problemática de los cerros orientales, pues han expedido licencias urbanísticas y de expansión urbana en el área que tiene como única destinación la de conservar bosques naturales.

Solicitó al Despacho pronunciarse respecto de la explotación minera y los desarrollos urbanísticos que perjudican gravemente el área protectora.

2.23. Helm Trust S.A., en representación del Fideicomiso Montearroyo de Rosales⁶², manifestó que las entidades demandadas no han violado derechos colectivos, pues han propendido por salvaguardar el área de reserva forestal. En este sentido, declaró que con la expedición de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) lo que se quiso hacer fue cuidar el área de bosques que aún no había sido perjudicada por la actividad humana.

Aseveró que la reserva forestal, declarada mediante la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo), no era oponible a ningún habitante de los cerros orientales, pues no había sido registrada en la oficina de registro de instrumentos públicos. Asimismo, señaló que dicha Resolución había perdido fuerza ejecutoria, ya que habían pasado más de 5 años sin que la administración hubiera realizado actos para ejecutarla.

2.24. Alianza Fiduciaria S.A. y GNB Sudameris S.A.⁶³ dijeron que debían respetarse los derechos adquiridos en el área considerada como de reserva

⁶⁰ Folios 948 a 982, Cuaderno 2

⁶¹ Folios 1039 a 1050, Cuaderno 2

⁶² Folios 1106 a 1124. Cuaderno 2

⁶³ Folios 1170 a 1203, Cuaderno 3

protectora. Afirmaron que tienen interés en el proceso porque la segunda es titular de licencias ambientales y de construcción del “Predio Santo Domingo – Urbanización Cerro Verde”.

2.25. Alicia Violeta Valencia Villamizar⁶⁴ manifestó que es propietaria de un lote de 9.680 m², ubicado en la vereda “Verjón Alto la Calera”. Indicó que se le ha impedido construir una vivienda de recreo familiar, bajo la excusa de que su terreno se encuentra dentro de un área de reserva forestal.

Sostuvo que la constitución de una reserva forestal en los cerros orientales no podía utilizarse para contravenir derechos particulares.

3. Medidas Cautelares

En el escrito de reforma a la demanda la actora solicitó que se decretaran las medidas cautelares necesarias para que el Ministerio de Ambiente, la CAR, el DAMA y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá protegieran la Reserva Forestal de los Cerros Orientales de Bogotá. Entre otras medidas, se pidió suspender cualquier actuación administrativa y cualquier obra de urbanización o construcción en la zona de 973 hectáreas que había sido excluida de la Reserva por la Resolución 463 de 2005 (14 de abril).

3.1. Auto del 1 de junio de 2005

Mediante auto de 1° de junio de 2005⁶⁵ el *a quo* acogió la solicitud de medidas cautelares y dispuso en la parte resolutive de la providencia:

“2. Suspender provisionalmente los efectos de la Resolución No. 463 del 14 de abril de 2005, solamente en cuanto excluye una parte del Área de Reserva Protectora del Bosque Oriental de Bogotá, comprendida en el artículo 2° de la Resolución No. 76 de 1977.

3. Comunicar esta decisión al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Director del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente y al Director de la Corporación Autónoma Regional.

4. Comunicar esta decisión a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, para efectos de que **no se tramite ningún documento de legalización de construcción ubicada en las áreas excluidas de Reserva Forestal de los Cerros Orientales de Bogotá, hasta tanto se decida la presente acción popular.**

5. Ordenar a las autoridades ambientales de Cundinamarca (CAR) y del Distrito Capital (DAMA) para que conjuntamente y de inmediato ejecuten las acciones que sean necesarias para el manejo, administración y conservación de la reserva. Las medidas adoptadas serán comunicadas al Tribunal en plazo no mayor a 30 días,

⁶⁴ Folios 2045 a 2048, Cuaderno 4

⁶⁵ Folios 108 a 112, Cuaderno 1

contados desde la notificación de este auto, a fin de que la Sala evalúe la eficacia de las mismas. Oficiar a los directores de la CAR y del DAMA de la medida adoptada en este auto.” (Se resalta)

El 10 de junio de 2005 la CAR interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el auto referido⁶⁶. Manifestó que se encontraba en desacuerdo con lo ordenado en el numeral 5° de la providencia, pues era la única entidad competente para adelantar medidas en la reserva y, en consecuencia, no tenía porqué actuar conjuntamente con el DAMA. Asimismo, afirmó que las tareas impuestas en la decisión impugnada estaban siendo cumplidas y no podían ser terminadas de manera inmediata como lo pedía el *a quo*, puesto que resultaba perjudicial para el mismo interés público “...ordenar la ejecución de tareas a instituciones sin competencia por fuera del tiempo y definir plazos contrarios a lo que física, material y legalmente resulta posible...”.

El 18 de julio de 2005 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁶⁷ repuso parcialmente el numeral 5° del auto de 1° de junio de 2005, en el sentido de conceder un plazo adicional de tres (3) meses para que las autoridades ambientales de Cundinamarca (CAR) y del Distrito Capital (DAMA), conjuntamente ejecutaran las órdenes impartidas en el mismo. Por su parte, respecto del recurso de apelación interpuesto de manera subsidiaria, el Tribunal dijo que era improcedente “... toda vez que el mismo procede contra la providencia que decreta la medida cautelar, la que no fue objeto de reparo por parte de la apoderada de la Corporación Autónoma Regional – CAR”.

3.2. Auto del 29 de noviembre de 2005

Mediante auto de 29 noviembre de 2005⁶⁸, y en atención a las solicitudes presentadas por la actora⁶⁹ y por el DAMA⁷⁰, el *a quo* suspendió provisionalmente la Resolución 1582 de 2005 (26 de octubre), expedida por el Ministerio de Ambiente⁷¹, mediante la cual se interpretó el parágrafo del artículo 5° de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril)⁷².

⁶⁶ Folios 113 a 120, Cuaderno 1

⁶⁷ Folios 289 a 292, Cuaderno 1

⁶⁸ Folios 651 a 658, Cuaderno 1

⁶⁹ Folios 602 y 603, Cuaderno 1

⁷⁰ Folios 623 y 624, Cuaderno 1

⁷¹ Resolución 1582 de 2005. “Artículo 1°. Interpretar el contenido del parágrafo del artículo 5° de la resolución, así: a) No modificó las condiciones urbanísticas de los predios con usos urbanos legalmente otorgados por el perímetro urbano adoptado mediante Decretos Distritales 619 de 2000, el cual fue modificado por el Decreto 469 de 2003 y compilado en el Decreto 190 de 2004 y particularmente por las disposiciones contenidas en los artículos 478 y 479 del mismo, contentivos respectivamente del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, su revisión y su compilación normativa. No obstante ello, estos inmuebles deben cumplir con todas las condiciones señaladas en el Plan de Ordenamiento Territorial y en las normas que con posterioridad a abril 14 de 2005 haya expedido el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y aquellos que lo modifiquen, adicionen o sustituyan; b) Se aplica únicamente a las situaciones contempladas en dicho artículo, razón por la cual, para efectos de la normalización de las construcciones preexistentes de que trata el artículo 3° numeral 4, zona de recuperación ambiental de la resolución mencionada, se tendrán en cuenta las normas vigentes al momento de expedirlas y las normas que con posterioridad a abril 14 de 2005 haya expedido el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y aquellos que las modifiquen, adicionen o sustituyan; c) No modificó o alteró la situación jurídica y urbanística de los siguientes predios ni sus licencias: 1. Predios con

En el mismo proveído el Tribunal dispuso:

“2. Ordénase 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 concesiones ambientales para la realización de proyectos o actividades a que hacen 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. Líbrense los oficios del caso.

3. Ordénase al Departamento Administrativo de Planeación Distrital y a los Curadores Urbanos; que suspendan temporalmente la aprobación y la concesión de licencias urbanísticas y de construcción, para la realización de proyectos o actividades urbanísticas dentro del área descrita en el Acuerdo 30 de 1976. Igualmente el Alcalde Mayor de Bogotá D.C. deberá revisar las existentes para los proyectos en ejecución actual o futura, para que estudie la posibilidad de su revocatoria. Líbrense los oficios del caso.

(...)

13. Negar de plano la nulidad propuesta por el apoderado de la Caja de Compensación Familiar – COMPENSAR, por considerar que no se le ha violado derecho procesal alguno, ya que su comparecencia al

decretos de legalización anteriores a la expedición del Decreto 619 de 2000 y aquellos que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 237 del Acuerdo 6 de 1990 contarán con orden de legalización proferida por el Alcalde Mayor de la ciudad en la fecha de entrada en vigencia del Decreto 619 de 2000, que hubiesen obtenido decreto de legalización antes del 14 de abril de 2005.

2. Predios ubicados dentro del perímetro urbano señalado por el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollan, que hubiesen radicado u obtenido en debida forma licencia de urbanismo y/o construcción antes del 14 de abril de 2005, conforme a las normas existentes a la fecha de su expedición. 3. Predios cobijados por proceso de concertación tramitados ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital que contaran con acta final de acuerdo sobre el decreto de asignación de tratamiento en la fecha de entrada en vigencia del Decreto 619 de 2000 que hubiesen obtenido decreto de incorporación en las condiciones del numeral 4 del artículo 515 del citado decreto y que cumplan con todas las condiciones previstas en el decreto de asignación de tratamiento, en la licencia de urbanismo y en las normas posteriores que regulen la materia. 4. Predios cobijados por Decretos de Asignación de Tratamiento expedidos con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial de 2000 que hubieren obtenido licencia de urbanismo y/o construcción con anterioridad a la entrada en vigencia del citado decreto o dentro del plazo previsto por el numeral 2 del artículo 284 del Decreto 469 de 2003 (artículo 479 del Decreto 190 de 2004) y se cumplan todas las condiciones previstas en el decreto de asignación de tratamiento, en la licencia de urbanismo y en las normas posteriores que establezcan disposiciones urbanísticas, reconocimiento de edificaciones y legalización de asentamientos urbanos. 5. Predios dotacionales de carácter nacional, departamental, distrital o privados, existentes a la fecha de expedición del Decreto 619 de 2000; d) Las licencias urbanísticas otorgadas para los predios señalados en el presente artículo, sus modificaciones, prórrogas, etapas posteriores, vigencia del plan general urbanístico, la obtención de licencias de construcción o cualquiera otra licencia derivada de ellas, se rigen únicamente y para todos los efectos legales, por las prescripciones señaladas en el Decreto 1052 de 1998, y aquellos que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

⁷² Resolución 463 de 2005. “Parágrafo. Hasta tanto el Distrito Capital de Bogotá, establezca la reglamentación urbanística con base en las determinantes de ordenamiento y manejo consagradas en la presente resolución no se permite ningún desarrollo urbanístico ni se podrán expedir licencias de urbanismo y construcción por parte de las Curadurías Urbanas.”

proceso le ha permitido y le permite realizar todos los actos necesarios para la defensa de sus intereses.”

Contra el auto del 29 de noviembre de 2005 Efraín Forero Molina⁷³, Fiduciaria Bogotá S.A.⁷⁴, CAMACOL⁷⁵ y COMPENSAR⁷⁶ interpusieron recursos de reposición y en subsidio apelación.

3.3. Auto del 6 de marzo de 2006

Por auto de 6 de marzo de 2006⁷⁷ el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dispuso no reponer el auto de 29 de noviembre de 2005 y conceder para ante el Consejo de Estado los recursos de apelación interpuestos contra dicho proveído.

4. Audiencia de Pacto de Cumplimiento⁷⁸

Tuvo lugar el 16 de febrero de 2006 con la asistencia de los apoderados de la Contraloría de Bogotá, del DAMA y del Departamento Administrativo de Planeación Distrital; el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, y los coadyuvantes de las partes demandante y demandada. Se declaró fallida debido a que no compareció la actora.

5. Alegatos de Conclusión

5.1. Constructora Palo Alto y Cia S. en C.⁷⁹ manifestó que la CAR debe ser condenada por la violación de derechos colectivos, pues es la única entidad responsable de que no se hubiera registrado en la oficina de registro de instrumentos públicos la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo). En este sentido, indicó que la CAR omitió registrar la Resolución aludida, con el único objeto de no indemnizar a los propietarios de inmuebles que verían restringido su derecho de dominio con la constitución de la reserva.

5.2. La actora⁸⁰ resumió los argumentos expuestos por las entidades demandadas en sus contestaciones y reiteró su solicitud de que fueran amparados los derechos colectivos invocados.

5.3. La CAR⁸¹ hizo un recuento histórico de las competencias que se le han fijado a la administración para proteger las reservas forestales protectoras. Recalcó que la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) goza de plena validez pero es inoponible a terceros por no haber sido inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos. Indicó que, de conformidad con lo dispuesto en los Decretos 1600 de

⁷³ Folios 665 a 671, Cuaderno 2

⁷⁴ Folios 689 a 698, Cuaderno 2

⁷⁵ Folios 736 a 765, Cuaderno 2

⁷⁶ Folios 766 a 772, Cuaderno 2

⁷⁷ Folios 1155 a 1169, Cuaderno 3

⁷⁸ Folios 1144 a 1148, Cuaderno 2

⁷⁹ Folios 1840 a 1842, Cuaderno 4

⁸⁰ Folios 1858 a 1872, Cuaderno 4

⁸¹ Folios 1909 a 2042, Cuaderno 4

2005 (20 de mayo)⁸² y 564 de 2006 (24 de febrero)⁸³, es legítima la existencia de viviendas en el área de reserva.

5.4. El Procurador Judicial Ambiental y Agrario⁸⁴ manifestó que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial perjudicó gravemente la reserva forestal protectora al expedir la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), pues permitió construir en terrenos que tenían vocación de conservación. Asimismo, indicó que la CAR omitió el cumplimiento de sus deberes legales al no haber adoptado medidas preventivas para proteger el área de reserva.

Afirmó que las entidades demandadas violaron los derechos colectivos invocados, pues permitieron la degradación de la zona de reserva forestal al no haber tomado medidas eficientes y eficaces para protegerla.

5.5. COMPENSAR⁸⁵ reiteró los argumentos expuestos en su contestación. Agregó que debía respetársele el principio de confianza legítima.

5.6. La Cámara Colombiana de la Construcción – CAMACOL⁸⁶ manifestó que la demanda no debía prosperar porque la reserva forestal presuntamente afectada carecía de linderos que permitieran determinar el área en la que se violaban derechos colectivos. Igualmente, adujo que no existía prueba en el proceso de que los curadores hubieran otorgado licencias de construcción en dicho lugar.

5.7. Alianza Fiduciaria S.A. y GNB Sudameris S.A.⁸⁷ reiteraron los argumentos expuestos en la contestación de la demanda. Agregaron que las licencias que les fueron otorgadas para construir en el área de los cerros orientales, fueron concedidas antes de que el Ministerio de Ambiente expediera la Resolución 463 de 2005 (14 de abril). Además, sostienen que los proyectos que han desarrollado se han hecho cumpliendo con la normatividad de protección al medio ambiente.

5.8. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial⁸⁸ reiteró los argumentos expuestos en su escrito de contestación. Adicionalmente, adujo que extrajo un área de la reserva forestal constituida mediante el Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre), pues no cumplía con las características propias de una reserva forestal protectora.

Indicó que no vulneró los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, respetando las disposiciones jurídicas, pues

⁸² Por el cual el Gobierno Nacional reglamenta las disposiciones sobre licencias urbanísticas, reconocimiento de edificaciones y legalización de asentamientos humanos.

⁸³ Por el cual el Gobierno Nacional reglamenta las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de Interés Social, y expide otras disposiciones.

⁸⁴ Folios 2059 a 2069, Cuaderno 4

⁸⁵ Folios 2386 a 2395, Cuaderno 5

⁸⁶ Folios 2467 a 2471, Cuaderno 5

⁸⁷ Folios 2473 a 2496, Cuaderno 5

⁸⁸ Folios 2510 a 2521, Cuaderno 5

no es la entidad competente para velar por dichas situaciones en los cerros orientales de Bogotá.

5.9. El Curador Urbano 5, Mariano Pinilla Poveda⁸⁹; el Curador Urbano 3, Ignacio Restrepo Manrique⁹⁰; la Fiduciaria GNB Sudameris S.A.⁹¹, el exdirector de la CAR, Dario Londoño Gómez⁹²; Francisco Alejandro Almanza Alfonso⁹³, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la Parcelación Floresta de la Sabana⁹⁴, Efrain Forero Molina⁹⁵, Helm Trust S.A., en representación del Fideicomiso Montearroyo de Rosales⁹⁶; Fiduciaria Bogotá S.A.⁹⁷, y el DAMA⁹⁸, reiteraron los argumentos expuestos en sus contestaciones.

5.10. La Contraloría de Bogotá⁹⁹, de manera extemporánea, adujo que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial carecía de competencia para “normalizar” viviendas en el área de reserva, ya que ello correspondía a las autoridades distritales.

II. LA SENTENCIA APELADA¹⁰⁰

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca amparó los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a la protección de áreas de especial importancia ecológica y de sus ecosistemas y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, pues consideró que la reserva forestal protectora de los cerros orientales se veía gravemente afectada por las acciones y omisiones adelantadas por las entidades demandadas.

Puso de presente las razones por las que la reserva forestal constituye una fuente de gran importancia ambiental en el Distrito Capital. En este sentido precisó que: *“... el área de los Cerros Orientales de Bogotá, como zona estratégica para la conservación de recursos hídricos y parte importante del ecosistema de la Sabana, del país, e incluso más allá de las fronteras, hacen parte de una unidad funcional ecosistémica, por ende el abuso de los recursos naturales de la montaña o de los Cerros, y la desaparición de estos, incide directamente en la cantidad y calidad de los demás recursos, como el agua, y ésta incide en el ambiente, en el equilibrio ecológico y por ende en el derecho a gozar de una ambiente sano, en conexidad con derechos fundamentales como la vida y la salud. Vale decir, la reserva forestal protectora, es fundamental como ecosistema de importancia ambiental y como ecosistema de importancia social.”* Asimismo adujo, en relación

⁸⁹ Folios 2043 y 2044, Cuaderno 4

⁹⁰ Folios 2436 a 2466, Cuaderno 5

⁹¹ Folios 2072 a 2127, Cuaderno 5

⁹² Folios 2257 a 2334, Cuaderno 4

⁹³ Folios 2338 a 2352, Cuaderno 5

⁹⁴ Folios 2353 a 2368, Cuaderno 5

⁹⁵ Folios 2369 a 2385, Cuaderno 5

⁹⁶ Folios 2396 a 2435, Cuaderno 5

⁹⁷ Folios 2497 a 2507, Cuaderno 5

⁹⁸ Folios 1873 a 1907, Cuaderno 4

⁹⁹ Folios 2704 a 2708, Cuaderno 5

¹⁰⁰ Folios 2728 a 2837, Cuaderno 6

con la relevancia que tiene la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, que *“... las diversas actuaciones que vienen afectando a la zona... conlleva a que más temprano que tarde se agote el recurso hídrico y forestal existente”* y que *“... la sola posibilidad de que estos recursos se agoten, representa a lo sumo una amenaza cierta para los derechos de los habitantes de la Ciudad Capital...La eliminación de la vegetación afecta la calidad y cantidad de agua, las condiciones climáticas locales, ocasionando fluctuaciones extremas de temperatura y mayor contacto con el viento y radiación solar, comprometiendo la salud y la vida, entre otras afectaciones de la población.”*

Por otro lado, indicó que la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) era oponible al Ministerio del Medio Ambiente, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, al DAMA y a Planeación Distrital, pues a pesar de no haber sido inscrita en las oficinas de registro de instrumentos públicos, su cumplimiento se hacía exigible a aquellas autoridades que cumplían funciones de vigilancia ambiental. De hecho, manifestó que la constitución de la misma era un hecho notorio y por lo tanto era oponible también a terceros.

Bajo el anterior contexto, sostuvo que las autoridades ambientales debían adquirir los inmuebles de propiedad privada que hicieran parte del bosque oriental, pues ellos eran de utilidad pública e interés social. Además, manifestó que debía conservarse la franja de adecuación prevista en la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), con el objeto de delimitar de manera precisa el área de reserva y unificar el régimen jurídico de los predios excluidos de la misma. De hecho, sostuvo que debía existir una restricción absoluta del uso del suelo en dicha franja, con la finalidad de salvaguardar el área protegida.

Por su parte, respecto de los derechos colectivos afectados, precisó que el descuido de la zona de reserva vulnera el derecho de acceso a los servicios públicos, porque amenaza la cantidad y calidad de agua que circula en los mismos. También manifestó que se violaban los derechos colectivos al equilibrio ecológico, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones respetando las disposiciones jurídicas, como consecuencia de los asentamientos humanos informales en la zona.

Consideró que el Ministerio de Ambiente era responsable de la violación de derechos colectivos, por no haber alinderado la zona de reserva cuando era útil, por no haber registrado en la oficina de registro de instrumentos públicos el acto que constituía la reserva forestal y por no haber diseñado políticas coherentes con la importancia ecológica de la reserva.

Igualmente, indicó que la CAR violó derechos colectivos, porque no registró oportunamente el área de reserva en la oficina de registro de instrumentos públicos, y porque excluyó indebidamente varios predios de la misma, con el propósito de dar el carácter de legalidad a algunas urbanizaciones, pero sin tener consideración de las normas de cuidado del medio ambiente.

En este mismo sentido, condenó al Distrito Capital por haber realizado 22 incorporaciones y 35 legalizaciones en la reserva, las cuales perjudicaron gravemente el área forestal protectora.

En breve, estableció que las entidades demandadas eran responsables de la violación de derechos colectivos porque:

“Los estudios realizados por el instituto “Thomas Van Der Hammen” y el Jardín Botánico “José Celestino Mutis”, relacionados en el apartado anterior, dan cuenta de que una de las causas o hechos generadores del daño ecológico en la reserva forestal “Bosque Oriental de Bogotá”, son las actividades urbanísticas y mineras, legales e ilegales, que trae consigo la desaparición de las coberturas vegetales nativas y exóticas, desapareciendo con ellas, también la cobertura de suelos y por consiguiente la desaparición de las aguas superficiales (quebradas), la disminución de la infiltración de aguas, erosión y desaparición gradual de suelos, y peligros de deslizamiento creando riesgo para el hombre.

Igualmente se estableció que los reglamentos del uso del suelo de la zona de reserva, expedidos por las autoridades ambientales, en (acción), han permitido las actividades urbanísticas (licencias de urbanismo y construcción) y mineras, (licencias ambientales) pero también han incurrido en omisiones como la advertida en esta providencia, además de que no han ejercido la función de vigilancia y control de manera efectiva, como lo demuestran las pruebas que obran en el expediente y que dan cuenta de las actividades tanto permitidas como ilegales y de los asentamientos humanos que implica el incumplimiento del deber constitucional de conservar la reserva, y por ende, esas acciones y omisiones contribuyen o han contribuido al deterioro de la reserva, y que de continuar con esa dinámica, lógicamente se permitiría la continuidad de la violación de los derechos colectivos al ambiente sano y al equilibrio ecológico.

Por lo que el Tribunal encuentra una relación directa, entre las actuaciones y omisiones de las autoridades y el deterioro ecológico causado en la zona de reserva (...)”

Por otro lado, indicó que no era dable endilgar responsabilidad a los curadores urbanos vinculados al proceso, habida cuenta de que los derechos colectivos conculcados “*no guarda[ban] relación con la moralidad administrativa o la defensa del patrimonio público*”. En un mismo sentido, eximió de responsabilidad a los exdirectores de la CAR: Diego Bravo Borda, Darío Londoño Gómez y Gloria Lucía Álvarez Pinzón, pues constató que durante sus administraciones no se expidieron actos administrativos que hubieran sustraído áreas de la reserva.

Enfatizó que no debían ejecutarse los “*...actos administrativos como licencias, permisos, autorizaciones, sustracciones, incorporaciones y similares que cambiaran la condición jurídica de los inmuebles de propiedad privada situados en la zona de reserva y su franja de adecuación...*”, porque “*comprometen el derecho al ambiente sano y al equilibrio ecológico y resultan inconstitucionales por haberse concedido para uso de suelo que está destinado a reserva forestal protectora.*”.

Dispuso en la parte resolutive:

“1. CONCEDER la acción popular impetrada por la señora SONIA ANDREA RAMÍREZ LAMY y sus coadyuvantes, por las razones dichas en este fallo.

2. DECLARAR responsables al MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR y el DISTRITO CAPITAL – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL, solidariamente, por la violación de los derechos colectivos invocados por la actora. En consecuencia, se DISPONE la protección de los derechos colectivos de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; el derecho colectivo previsto en el literal c) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, en lo que respecta con la protección de áreas de especial importancia ecológica y de sus ecosistemas; y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, todo ello en relación con la reserva forestal protectora “Bosque Oriental de Bogotá”.

3. PROHIBIR que el MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR y el DISTRITO CAPITAL – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL, en lo sucesivo incurran en las acciones y omisiones que de acuerdo con lo dicho en la parte motiva de este fallo, conllevaron a la violación

de los derechos colectivos de la demandante, tales como la realización de sustracciones, incorporaciones, legalizaciones, nuevas “redelimitaciones”, al interior de la zona de reserva “Bosque Oriental de Bogotá” declarada por medio del Acuerdo 30 de 1976 y la Resolución 76 de 1977 y “redelimitada” y “zonificada” por medio de la Resolución 463 de 2005 del Ministerio de Ambiente.

4. ORDÉNASE a la Nación – Ministerio del Medio Ambiente – y a la Corporación Autónoma Regional CAR, que procedan a adquirir los predios de propiedad particular, distintos de los fiscales, adquiridos con justo título y las mejoras plantadas, que existan en la reserva forestal; o proceder a expropiarlos por razones de utilidad pública, de ser necesario, conforme a la ley. Misión que debe quedar satisfecha al 22 de diciembre de 2008.

5. ORDÉNASE al Distrito – Planeación Distrital – proceder a adquirir los predios de propiedad particular (áreas libres) adquiridos con justo título, que existan en la “franja de adecuación”; o proceder a expropiarlos, de ser necesario para la conectividad de los ecosistemas, por razones de utilidad pública, conforme a la ley. Misión que debe quedar satisfecha al 22 de diciembre de 2008.

6. CONDÉNASE a la Nación – Ministerio de Ambiente – al Distrito – Planeación Distrital – y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, a reubicar todas aquellas personas que se encuentren en la “zona de recuperación ambiental” de la reserva “Bosque Oriental de Bogotá” o en su “franja de adecuación”, cuyas viviendas amenacen con deslizamientos o en zonas de ronda o zonas de manejo y preservación de las quebradas y ríos que descienden de los cerros, reubicación que se hará por fuera de la franja de adecuación y de la zona de reserva, siempre y cuando su condición económica lo amerite. La condena se cumplirá en el término de un (1) año contado a partir de la ejecutoria de este fallo.

7. PROHIBIR a las autoridades distritales y curadores urbanos, expedir licencias o permisos de urbanismo y construcción, tanto así como licencias para actividades mineras o relacionadas con la explotación de recursos naturales, en la “franja de adecuación”, así como en el área de la reserva forestal “Bosque Oriental de Bogotá”. Sin perjuicio de lo que se dirá más adelante, toda construcción realizada a partir del veintinueve (29) de noviembre de 2005, data de las medidas cautelares decretadas en este caso que las prohibió en la franja de adecuación y en el área de la reserva, será demolida por las autoridades de policía una vez ejecutoriado este fallo, y con observancia del debido proceso que siempre habrá de garantizarse.

8. IMPARTIR las siguientes ÓRDENES con el fin de proteger los derechos colectivos violados:

8.1. ORDÉNASE al Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la realización de las siguientes medidas:

8.1.1. ALINDERAR y AMOJONAR en el término de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de este fallo, la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, en aquellos sectores que colindan con el Distrito Capital y que quedaron excluidos de la “Franja de Adecuación”, como el sector de la “Floresta de la Sabana”. En ese mismo término, igualmente deberá alinderar el área que comprende la “Zona de Recuperación Ambiental” en los términos de la Resolución 463 de 2005.

8.1.2. Expedir en el término de dos (2) meses, contados a partir de la ejecutoria de este fallo, la reglamentación de la tasa compensatoria por el uso del suelo dentro de la “Zona de Recuperación Ambiental”, de acuerdo con lo establecido en el artículo 42¹⁰¹ de la Ley 99 de 1993.

¹⁰¹ Ley 99 de 1993. “Artículo 42. Tasas Retributivas y Compensatorias. La utilización directa o indirecta de la atmósfera, el agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas, se sujetará al pago de tasas retributivas por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas.

También podrán fijarse tasas para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables. Queda así subrogado el artículo 18 del Decreto 2811 de 1974.

Para la definición de los costos y beneficios de que trata el inciso 2o. del artículo 338 de la Constitución Nacional, sobre cuya base hayan de calcularse las tasas retributivas y compensatorias a las que se refiere el presente artículo, creadas de conformidad con lo dispuesto por el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1974, se aplicará el sistema establecido por el conjunto de las siguientes reglas:

a) La tasa incluirá el valor de depreciación del recurso afectado; b) El Ministerio del Medio Ambiente teniendo en cuenta los costos sociales y ambientales del daño, y los costos de recuperación del recurso afectado, definirá anualmente las bases sobre las cuales se hará el cálculo de la depreciación; c) El cálculo de la depreciación incluirá la evaluación económica de los daños sociales y ambientales causados por la respectiva actividad. Se entiende por daños sociales, entre otros, los ocasionados a la salud humana, el paisaje, la tranquilidad pública, los bienes públicos y privados y demás bienes con valor económico directamente afectados por la actividad contaminante. Se entiende por daño ambiental el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes; d) El cálculo de costos así obtenido, será la base para la definición del monto tarifario de las tasas.

Con base en el conjunto de reglas establecidas en el sistema de que trata el inciso anterior, el Ministerio del Medio Ambiente aplicará el siguiente método en la definición de los costos sobre cuya base hará la fijación del monto tarifario de las tasas retributivas y compensatorias: a) A cada uno de los factores que incidan en la determinación de una tasa, se le definirán las variables cuantitativas que permitan la medición del daño; b) Cada factor y sus variables deberá tener un coeficiente que permita ponderar su peso en el conjunto de los factores y variables considerados; c) Los coeficientes se calcularán teniendo en cuenta la diversidad de las regiones, la disponibilidad de los recursos, su capacidad de asimilación, los agentes contaminantes involucrados, las condiciones socioeconómicas de la población afectada y el costo de oportunidad del recurso de que se trate; d) Los factores, variables y coeficientes así determinados serán integrados en fórmulas matemáticas que permitan el cálculo y determinación de las tasas correspondientes.

Parágrafo.- Modificado por el art. 211, Ley 1450 de 2011. Las tasas retributivas y compensatorias solamente se aplicarán a la contaminación causada dentro de los límites que permite la ley, sin perjuicio de las sanciones aplicables a actividades que excedan dichos límites. (...)

8.2. ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR – la realización de las siguientes medidas y actividades:

8.2.1. *Modificar el Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, adoptado por medio de la Resolución 1141 de 2006, ajustándolo a lo decidido en éste fallo. Término de dos (2) meses, a partir de la ejecutoria de éste fallo.*

8.2.2. *Extender de manera inmediata las medidas de protección ambiental adoptadas por medio de la Resolución 1141 de 2006, una vez modificadas conforme a éste fallo, especialmente las relacionadas con la prohibición de exploración y explotación minera y de canteras, a toda el área de los Cerros Orientales de Bogotá, de acuerdo con el plan de manejo ambiental que se adopte, siendo urgente parar el deterioro ambiental por el lado de la reserva que limita con el municipio de “La Calera”. Las medidas adoptadas, se comunicarán al Tribunal en el término de dos (2) meses, contados a partir de la notificación de éste fallo.*

8.2.3. *Elaborar en el término de dos (2) meses, contados a partir de la ejecutoria de éste fallo, un Plan de Manejo Ambiental conjunto con Planeación Distrital y el DAMA, para la administración de la “Zona de Recuperación Ambiental” de que trata el artículo 4° de la Resolución 463 de 2005, que permita la compatibilización de esa zona con el resto de la Reserva Forestal; el plan contendrá la prohibición absoluta de nuevos desarrollos urbanísticos dentro de esa área, lo que incluye la prohibición de licencias para construcciones y ampliaciones de las existentes y la prohibición de “normalización” de las construcciones ilegales preexistentes en esta zona a juicio de la autoridad policiva competente y un inventario de las viviendas a reubicar conforme al artículo 6°, de esta parte resolutive; solamente para los efectos últimamente indicados, se dispone la inaplicación del literal d) del numeral 4°, de la parte resolutive de la Resolución 463 de 2005 y el artículo 18 de la Resolución CAR 1141 de 2006, en cuanto lo reglamenta.*

8.2.4. *DISPONER de inmediato la revisión de todas las licencias, concesiones y permisos concedidos para la exploración y explotación de recursos naturales, o actividades agrícolas y pecuarias que se estén ejecutando o han de ejecutarse dentro de la Zona de Reserva Forestal, sin importar la autoridad que las haya proferido, y la suspensión y clausura inmediata de toda explotación minera, o actividad*

agrícola y pecuaria que sean incompatibles con los usos de suelo definidos en ésta sentencia y en la Resolución 1141 de 2006 CAR, e iniciar de inmediato las acciones pertinentes con respecto de las demás concesiones. En el término de cuatro (4) meses, contados a partir de la notificación de éste fallo, el Tribunal deberá estar enterado del cumplimiento de ésta orden.

8.2.5. RECUPERAR las áreas degradadas por efecto de la explotación de actividades mineras, agrícolas y pecuarias en toda el área de la reserva, a través de la plantación de árboles de especies nativas, y las otras que sean necesarias. Así mismo deberá retirar de la reserva forestal, toda plantación exótica, en especial las plantaciones de eucaliptos, pino, ciprés, acacia, y en especial el retamo espinoso que propicia los incendios forestales al interior de la reserva, y reemplazarlas por especies nativas. En el término de dos (2) meses, contados a partir de la ejecutoria de éste fallo, deberá presentar un cronograma de las actividades a desarrollar de cara al cumplimiento de esta orden, con fechas concretas de ejecución y modo de financiamiento.

8.3. ORDENAR a las autoridades distritales la realización de las siguientes medidas y actividades:

8.3.1. Al Distrito – Departamento Administrativo de Planeación Distrital, elaborar y formular en un término de dos (2) meses, contados a partir de la notificación de este fallo, un Plan Zonal de Ordenamiento y Gestión para el área que comprende la “franja de adecuación”, que son básicamente dos y cuya observancia se hace extensiva a toda autoridad distrital, incluido el Concejo Distrital: la primera, es la de establecer una prohibición absoluta de nuevas construcciones o edificaciones de inmuebles al interior de la franja de adecuación, y la segunda exigencia del Tribunal, es la de garantizar la conectividad del ecosistema de los cerros orientales de Bogotá, destinando exclusivamente toda el área libre de la franja de adecuación para la construcción de parques y espacios públicos, que incrementen la oferta de espacio público para los habitantes de Bogotá.

Adicionalmente, el plan debe contener los siguientes aspectos: situación actual de la “franja de adecuación”; inventario de los asentamientos; las zonas de protección especial; la definición de usos y actividades permitidas en acatamiento de este fallo; fecha de presentación al Concejo Distrital para su consideración; estudio de títulos; cronograma de compra de predios y expropiaciones; reubicaciones de

asentamientos cuando a ello haya lugar, recuperación de zonas degradadas, todo ello precisando los términos de ejecución de dicho plan, que deberá estar totalmente ejecutado en plazo de tres (3) años, contados a partir de la ejecutoria del fallo; observando siempre lo dicho en la parte motiva de este fallo.

8.3.2. ORDÉNASE a la Alcaldía de Bogotá – Secretaría de Educación y Departamento Administrativo del Medio Ambiente, adelantar programas y actividades de educación ambiental entre los habitantes de la Franja de Adecuación y, en general, de toda la ciudad sobre la importancia de proteger y conservar la Reserva Forestal “Bosque Oriental de Bogotá”. El programa a ejecutar para ese propósito debe presentarse al Tribunal en el término de dos (2) meses, contados a partir de la notificación de este fallo.

8.3.3. ALINDERAR y AMOJONAR en el término de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de este fallo, la “franja de adecuación” de conformidad con la Resolución 463 de 2005, e instalar vallas, avisos, señales, leyendas, que de manera clara informen sobre su localización, límites e importancia.

9. Una vez ejecutoriada esta sentencia, quedan sin vigencia las medidas cautelares decretadas por la Sala en providencias de junio primero (FL. 108) y noviembre veintinueve (29), ambas de 2005 (FL. 651).

10. Dejar sin efectos el literal b. a); el literal c), y el literal d) del artículo 5° de la Resolución 463 de 2005, solamente en cuanto autorizan la realización de construcciones en el área de la “franja de adecuación” con pendiente inferior a 45 grados para decretar su prohibición absoluta, como en efecto se decreta. Igualmente, se deja sin efectos la Resolución interpretativa 1582 de 2005, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

11. CONDICIONAR los usos complementarios dentro de la zonificación interna de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá” de que trata el artículo 3° de la Resolución 463 de 2005, a lo dicho en esta providencia. En todo caso, los usos denominados “desarrollos de infraestructura de servicios” se entenderán en los términos definidos en este fallo.

12. ORDÉNASE al Alcalde Mayor de Bogotá – como autoridad de policía – y al Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá, para que en convenio con el Ministerio del Medio Ambiente y la CAR, crear un cuerpo de policía especializado en la protección, vigilancia y control

de toda el área de la reserva forestal y su Franja de Adecuación, mediante la instalación estratégica de casetas de vigilancia, sobrevuelos aéreos, despliegue permanente en el área de persona especializado y demás medidas que estimen pertinentes para mantener el control y el manejo del área. Mientras entra a operar este cuerpo de policía, la Policía Metropolitana de Bogotá debe inmediatamente vigilar el área de la franja de adecuación para evitar nuevos asentamientos.

13. Integrar un Comité de Verificación y Cumplimiento de esta sentencia conformado por el señor Procurador General de la Nación o su delegado, el señor Ministro del Medio Ambiente o su delegado, el Ministro de Hacienda o su delegado, el señor Alcalde Mayor de Bogotá o su delegado, la señora Directora de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR – o su delegado; el señor Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá o su delegado; el señor Personero Distrital o su delegado, el Contralor Distrital o su delegado, el Director del DAMA, la demandante ciudadana Sonia Andrea Ramírez Lamy y el Director de la Organización no Gubernamental WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza).

14. Fíjese el equivalente a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes como incentivo en favor de la demandante y a cargo, de manera solidaria, del Ministerio del Medio Ambiente, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el Distrito – Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

15. En lo referente a la responsabilidad de las personas naturales vinculadas a este proceso, estese a lo dicho en la parte motiva de este fallo.

16. Declarar NO probadas las excepciones propuestas por los demandados.

17. Negar las demás pretensiones y peticiones formuladas.”

Posteriormente, mediante auto de 27 de octubre de 2006¹⁰², el Tribunal adicionó, de oficio, el numeral 7° y aclaró de oficio el numeral 8.2.2. del fallo. Dispuso expresamente:

“2. Adiciónase de oficio el numeral 7° de la parte resolutive del fallo del 29 de noviembre de 2006, en cuanto a que las autoridades distritales cuentan con el término de dos (2) años, a partir de la ejecutoria del

¹⁰² Folios 2948 a 2958, Cuaderno 6

fallo, para la demolición (sic) de las construcciones realizadas a partir del 29 de noviembre de 2005.

3. Aclárase de oficio el numeral 8.2.2. de la parte resolutive en el sentido de que el término de dos (2) meses allí referido debe contarse a partir de la ejecutoria del fallo, y no de la notificación como se consignó en el fallo.”

III. IMPUGNACIONES

3.1. Sonia Andrea Ramírez Lamy¹⁰³ impugnó la decisión reiterando los argumentos expuestos en la demanda y la corrección de la misma, y manifestando que el *a quo* debió haber amparado los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la moral administrativa, la defensa del patrimonio público y del patrimonio cultural de la Nación, la seguridad y salubridad públicas, y a la realización de construcciones, respetando las disposiciones jurídicas.

Asimismo, solicitó fijar un término a las entidades demandadas para que le pagaran el incentivo, el cual, de paso, indicó que debía ser del 15% del valor recuperado con la acción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 472 de 1998.

Por último, pidió revocar el numeral 17 de la sentencia apelada, y en su lugar ordenar la inscripción de la Resolución 76 de 1977 en la oficina de registro de instrumentos públicos.

3.2. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial¹⁰⁴ apeló la sentencia, alegando que el Tribunal le impuso obligaciones que exceden las competencias que la ley le ha fijado.

En este sentido, aseveró que la deforestación de los cerros orientales no afecta el acceso a los servicios públicos, y que no ha violado el derecho colectivo al medio ambiente sano, pues ha fijado varias políticas con el fin de salvaguardar los bosques de la reserva. Igualmente, sostuvo que el Tribunal erró al condenarlo por violación del derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, pues no encontró “...*aparte alguno en el fallo, de donde se pueda inferir cómo [sus] acciones u omisiones...*” vulneraron el derecho.

Por otro lado, manifestó su desacuerdo con la condena impuesta en el numeral 3° del fallo, pues no podía impedirle sustraer o redelimitar la reserva, de conformidad con lo previsto en los artículos 5° de la Ley 9 de 1993¹⁰⁵ y 13 de la Ley 1021 de 2006¹⁰⁶.

¹⁰³ Folio 2850, Cuaderno 6 y Folios 3923 a 3935, Cuaderno 8

¹⁰⁴ Folios 3266 a 3299, Cuaderno 7

¹⁰⁵ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

¹⁰⁶ Por la cual se expide la Ley General Forestal. Declarada inexecutable mediante la Sentencia C 30 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

Asimismo, consideró excesiva la orden dada en el numeral 4° de la sentencia, comoquiera que radicó exclusivamente en cabeza del Estado la competencia de cuidar la reserva forestal, desconociendo la función social y ecológica de la propiedad que tienen también los particulares. Aunado a lo anterior, sostuvo que las Corporaciones Autónomas Regionales son quienes, con el apoyo de las entidades territoriales, deben adelantar los planes de cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales; siendo ella únicamente competente para adquirir predios particulares destinados al Sistema de Parques Nacionales Nacionales.

Igualmente, aseveró que el *a quo* hizo caso omiso de las consecuencias presupuestales que conllevaría para la Nación y el Distrito la adquisición de los predios de los cerros. Además, consideró que el Tribunal erró cuando dispuso en el numeral 4° la obligación de adquirir las mejoras de los predios ubicados en el área de reserva, pues de conformidad con dispuesto en el artículo 209¹⁰⁷ del Decreto Ley 2811 de 1974¹⁰⁸, *“no se reconocerá el valor de las mejoras hechas en una región después de haber sido declarada área de reserva forestal.”*

A renglón seguido, indicó que no debió condenársele en el numeral 6° del fallo, debido a que la competencia para reubicar población que se encuentra asentada en zonas de alto riesgo es exclusivamente del Distrito. Asimismo, manifestó su inconformidad con lo dispuesto en el numeral 8.1.1. de la sentencia, ya que la reserva forestal había sido alinderada mediante la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) y porque la CAR era la entidad que debía realizar el amojonamiento de la misma.

En un mismo sentido, expresó su malestar con lo dispuesto en el numeral 8.1.2., pues consideró que el hecho generador de las tasas contemplado en el artículo 42 de la Ley 99 de 1993 se refería a la contaminación causada dentro de los límites de la ley y nunca al uso del suelo. Señaló, además, que la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) establece el pago de unas compensaciones por parte de quienes ocupen el área, pero que tal pago no tiene la naturaleza de la tasa contemplada en la Ley 99 de 1993.

¹⁰⁷ Decreto Ley 2811 de 1974. *“Artículo 209. No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal.*

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

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

¹⁰⁸ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Igualmente, respecto del numeral 8.3.1., indicó que contraría lo dispuesto en la Ley 388 de 1997¹⁰⁹ y en la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), debido a que limita absolutamente la facultad del Distrito para regular los usos del suelo.

Asimismo, afirmó que el Tribunal erró en el numeral 10° del fallo, al dejar sin efectos los literales a), b) y c) del artículo 5° de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), solamente en cuanto autorizan la realización de construcciones en el área de la “franja de adecuación” con pendiente inferior a 45 grados, pues consideró que ello impedía la consolidación de la estructura urbana, mediante la creación de una zona de amortiguación y de contención definitiva de los procesos de urbanización en los cerros orientales.

Por último, solicitó revocar los numerales 11, 12 y 14 de la sentencia, comoquiera que el primero desconocía los desarrollos de infraestructuras de servicios, afectando a la comunidad, puesto que las obras que se encontraban en la reserva eran indispensables para el almacenamiento de agua, conducción de energía eléctrica y servicio de telecomunicaciones; el segundo radicaba en su cabeza competencias que la ley no le ha fijado, como la creación de un grupo de policía; y el tercero lo condenaba al pago del incentivo, sin que se hubiera probado que efectivamente violó derechos colectivos.

3.3. La CAR¹¹⁰ solicitó revocar el numeral 3° de la sentencia, pues consideró que redelimitar la reserva no violaba derechos colectivos. En este sentido, especificó que “redelimitar” la reserva no sólo hacía referencia a disminuir su área sino también a aumentarla. Asimismo, adujo que el fallo era incongruente, pues impedía realizar acciones para redelimitar la reserva y, al mismo tiempo, ordenaba extenderla a áreas que se encontraban fuera de la misma.

Igualmente, solicitó revocar el numeral 4° del fallo, pues consideró que la reserva podía estar compuesta por predios de propiedad pública y privada, en concordancia con la función ecológica y social de la misma. En todo caso, sostuvo que no tiene competencia para adquirir inmuebles de particulares en el área, pues su función se limita a la administración de la misma.

Por otro lado, manifestó que debía eximirse de la condena impuesta en el numeral 6° del fallo, pues no era competente para reubicar población que se encontrara asentada en zonas de alto riesgo, sino para prestar asesoría a las entidades territoriales respecto de inventarios y análisis de zonas de alto riesgo, así como para diseñar mecanismos de solución. En este orden de ideas, indicó que debió condenarse únicamente al Distrito Capital quien, de conformidad con lo previsto en el artículo 5°¹¹¹ de la Ley 9ª de 1989¹¹², debía adelantar programas de

¹⁰⁹ Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 2ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

¹¹⁰ Folios 3420 a 3439, Cuaderno 7

¹¹¹ Ley 9ª de 1989. “Artículo 5º. *Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.*

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y

reubicación de los habitantes o proceder a desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos en los que viven.

En cuanto al numeral 7° de la sentencia, afirmó que no es claro, pues al ordenar la demolición de las construcciones realizadas después de que se profirió el auto de 29 de noviembre de 2005, mediante el cual se ordenó al Departamento Administrativo de Planeación Distrital y a los curadores urbanos suspender la aprobación y concesión de licencias de urbanismo y construcción, dio a entender que dichas edificaciones eran las únicas que violan derechos colectivos y afectan la reserva forestal, excluyendo a aquellas construidas ilegalmente antes de dicha fecha. Bajo el anterior contexto, exhortó al juez de instancia para que tuviera en cuenta el concepto de desarrollo sostenible al momento de modificar el numeral, y solicitó ordenar la demolición de *“toda construcción realizada a partir del 29 de noviembre de 2005, sin perjuicio de los procesos policivos que se encuentren en curso o que puedan iniciarse como consecuencia de este tipo de infracción urbanística.”*, así como permitir la concesión de autorizaciones ambientales para quienes *“suplen sus necesidades básicas, a partir del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables de la reserva, de manera sostenible y compatible con los fines de la misma”*.

En un mismo sentido, manifestó su desacuerdo con el numeral 8.1.2. del fallo, pues indicó que violaba el derecho a la igualdad al ordenar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expedir la reglamentación de la tasa compensatoria por el uso del suelo dentro de la Zona de Recuperación Ambiental, excluyendo otras áreas que conforman la zonificación interna creada a partir de la Resolución 463 de 2005, como lo son la zona de conservación, de recuperación paisajística y de rehabilitación ecológica.

Asimismo, indicó que el numeral 8.2.2. de la sentencia era incongruente, pues ordena adoptar un plan de manejo ambiental para la reserva, siendo necesario previamente redelimitarla, para extender las medidas de protección de la misma a áreas que no se encuentran ubicadas en el Distrito Capital. Por lo anterior, solicitó modificar la orden y ampliar el plazo de 2 meses que se le dio para cumplirla. Además, manifestó que debía vincularse a la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía, pues la ampliación de la reserva a los municipios de Choachí, Ubaque y Chuipaqué hacía que la competencia de cuidar el área de los cerros se extendiera a su jurisdicción.

tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.”

¹¹² Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

Igualmente, consideró que resultaba inocuo lo dispuesto en el numeral 8.2.3., pues no era necesario prohibir el otorgamiento de licencias urbanísticas y ordenar la elaboración de un Plan de Manejo Ambiental para administrar la Zona de Recuperación Ambiental de la reserva, ya que mediante los artículos 18¹¹³ y 19¹¹⁴ de la Resolución 1141 de 2006 (12 de abril)¹¹⁵ ella había dispuesto dicha restricción y había adoptado un Plan de Manejo de los Cerros Orientales, que era extensivo a toda el área de reserva. Al mismo tiempo, sostuvo que no podía condenársele a adelantar de manera conjunta con el Distrito las actividades descritas, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31¹¹⁶ de la Ley 99 de 1993, tiene la competencia privativa de administrar las áreas de reserva forestal de carácter nacional.

Por su parte, respecto de lo dispuesto en el numeral 8.2.4., manifestó que no tenía competencia para revisar todas las autorizaciones para la exploración y explotación de recursos naturales en la reserva, puesto que algunas habían sido expedidas por el Instituto Colombiano de Geología y Minería –INGEOMINAS y por el Distrito. Asimismo, dispuso que dicha orden contrariaba el principio de legalidad, pues presumía la ilegalidad de las licencias otorgadas en el área por las entidades públicas.

En consonancia con lo anterior, solicitó atenuar la orden de restringir la explotación minera, agrícola y pecuaria en la reserva, puesto que afectaba a algunos miembros de la población campesina que encontraban en dicha actividad su sustento diario. En este orden de ideas, indicó que si se conservaba la restricción, debían incorporarse alternativas económicas de sustento para la población campesina en el Plan de Manejo.

Por otro lado, afirmó que debía revocarse el numeral 8.2.5. del fallo, pues sustituir las plantaciones exóticas de la reserva generaba innumerables problemas técnicos que hacían imposible retirar las especies foráneas sin poner en riesgo el

¹¹³ Resolución 1141 de 2006. “Artículo 18. Zona de recuperación ambiental. En la zona de recuperación ambiental se permitirán los siguientes usos:

18.1. Uso principal: Forestal protector

18.2. Usos condicionados: Los usos condicionados en esta zona se sujetarán a los siguientes parámetros: (...)”

¹¹⁴ Resolución 1141 de 2006. “Artículo 19. Medidas adicionales de manejo en la reserva. (...)”

¹¹⁵ Por la cual la Directora General de la CAR adopta el Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y establece otras determinaciones.

¹¹⁶ Ley 99 de 1993. “Artículo 31º.- Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

(...)”

16. Reservar, alinderar, administrar o sustraer, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción. Nota: El texto subrayado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C - 598 de 2010.”

medio ambiente. Asimismo, indicó que debía indicarse el objetivo que se perseguía con la medida, para poder adoptar las acciones más idóneas para recuperar y restaurar la reserva.

Por último, solicitó que se le excluyera de la condena impuesta en el numeral 12 de la sentencia, pues manifestó que el Distrito era la única entidad competente para crear el cuerpo de policía especializado en la reserva.

3.4. El Procurador Judicial Ambiental y Agrario¹¹⁷ solicitó modificar el numeral 1° del fallo, extendiendo sus efectos para garantizar el amparo de los derechos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales de la zona de reserva para garantizar su desarrollo sostenible, la protección de áreas de especial importancia ecológica y los intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, los ecosistemas impactados y de los recursos naturales vinculados a la zona de reserva, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público y del patrimonio cultural de la Nación, y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

Igualmente, pidió dejar sin efectos las Resoluciones 463 de 2005 (14 de abril) y 1582 (26 de octubre) del mismo año, pues sustrajeron indebidamente una zona del área de reserva, so pretexto de redelimitarla. En este sentido, hizo hincapié en que los funcionarios que expidieron estos actos carecían de competencia para sustraer áreas de la reserva, pues el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 99 de 1993, es la única entidad competente para ello.

En un mismo sentido, aseveró que debía revocarse el numeral 3° del fallo, pues desconocía la normatividad que permitía la sustracción e incorporación de áreas ubicadas en la reserva.

A su turno, cuestionó los numerales 4° y 5° de la sentencia, ya que consideró que no podía utilizarse el erario público para adquirir predios que fueron irregularmente construidos en la reserva. De hecho, sostuvo que lo anterior era un “premio” para quienes habían edificado viviendas ilegalmente en el área. Por lo anterior, exhortó a que se modificaran las órdenes, en el sentido de extinguir el dominio de los predios, si se consideraba necesario, de conformidad con lo previsto en el artículo 52¹¹⁸ de la Ley 160 de 1994¹¹⁹.

¹¹⁷ Folios 3178 a 3192, Cuaderno 7

¹¹⁸ Ley 160 de 1994. “Artículo 52. Establécese en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 1o. de la Ley 200 de 1936, durante tres (3) años continuos, salvo fuerza mayor o caso fortuito, o cuando los propietarios violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente, o cuando los propietarios violen las normas sobre zonas de reserva agrícola o forestal establecidas en los planes de desarrollo de los municipios o distritos con más de 300.000 habitantes. (...)”

Igualmente, consideró que debía revocarse el numeral 6°, ya que *“ las órdenes de reubicación han debido impartirse única y exclusivamente a favor de aquellas personas que se encuentran ocupando la referida zona de reserva y no beneficiar a aquellos infractores ambientales que se encuentran ocupando zonas que amenazan con deslizamientos, o que se encuentran aledañas a rondas o zonas de manejo y de preservación hídrica, quienes en la mayoría de los casos han efectuado de manera ilegal las construcciones donde residen.”*

Asimismo, solicitó extender la orden consagrada en el numeral 7° del fallo a INGEOMINAS, para que se abstuviera de otorgar contratos de concesión para explotación minera en la zona de reserva y/o para que se abstuviera de anotarlos en el Registro Minero Nacional, en caso de haberlos celebrado.

Por otro lado, adujo que debía revocarse el numeral 8.2.1., pues si bien ordenó a la CAR modificar la Resolución 1141 de 2006 (12 de abril), por la cual se estableció el Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora, lo cierto es que, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 619 de 2000 (28 de julio)¹²⁰ y en el artículo 5 numeral 18 de la Ley 99 de 1993, el Plan de Manejo debía ser elaborado de manera conjunta por la CAR, el DAMA y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Bajo el anterior contexto, solicitó también extender la orden del numeral 8.2.3. a toda el área de reserva forestal, con el fin de crear un único Plan de Manejo Ambiental para el área protegida.

Igualmente, puso de presente que el numeral 8.2.4. desconocía las competencias conferidas legalmente a la CAR, pues la facultaba para revisar licencias, concesiones y permisos que no había expedido en el área de reserva. En un mismo sentido, solicitó revocar el numeral 8.2.5., pues trasladaba al Estado la responsabilidad de aquellos particulares que habían degradado el ecosistema de la reserva.

En consonancia con lo anterior, pidió revocar el numeral 8.3.1. que ordena a las autoridades distritales elaborar un Plan Zonal de ordenamiento y gestión para la franja de adecuación, pues ello, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 619 de 2000 (28 de julio) y en el artículo 5 numeral 18 de la Ley 99 de 1993, debía ser elaborado conjuntamente por la CAR, el DAMA y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Por último, solicitó revocar el numeral 12 del fallo, pues consideró que desconocía lo dispuesto en el artículo 101¹²¹ de la Ley 99 de 1993, que determinó que la

¹¹⁹ Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

¹²⁰ Por el cual el Alcalde Mayor de Bogotá adopta el POT para Bogotá.

¹²¹ Ley 99 de 1993. *“Artículo 101. Del Cuerpo Especializado de Policía Ambiental y de los Recursos Naturales de la Policía Nacional. La Policía Nacional tendrá un cuerpo especializado de Policía Ambiental y de los Recursos Naturales, encargado de prestar apoyo a las autoridades ambientales,*

Policía Nacional tendría un cuerpo especializado de policía ambiental y de los recursos naturales, así como dar aplicación a lo dispuesto en la Ley 812 de 2003¹²² que consagra el especial cuidado que el Estado debe dar a las zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos acuíferos.

3.5. El señor Darío Rafael Londoño Gómez¹²³ reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y en los alegatos de conclusión.

Agregó que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial carecía de competencia para regular el uso del suelo de la reserva, ya que ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 313¹²⁴ de la Carta Política era facultad de los Concejos. En este sentido, manifestó que el Ministerio era el órgano competente de crear políticas medio ambientales, el Distrito quien debía regular el uso del suelo de la reserva y la CAR quien debía administrarla.

Asimismo, pidió revocar el fallo y en su lugar adoptar las indicaciones contenidas en el POMCO, pues consideró que era el documento idóneo para resolver adecuadamente el problema medioambiental que se presentaba en los cerros orientales.

3.6. COMPENSAR¹²⁵ manifestó su desacuerdo con la sentencia proferida el 29 de septiembre de 2006 y solicitó revocarla.

Indicó que el Tribunal omitió vincular al proceso a todas aquellas personas que podrían verse afectadas con el fallo. Además, adujo que no podía restringírsele el derecho de propiedad sobre el predio San Jerónimo de Yuste, pues lo había adquirido legítimamente y había tramitado todas las licencias indispensables para construir allí un proyecto de vivienda de interés social.

En este sentido, sostuvo que el fallo violaba el principio de confianza legítima, pues restringía la expectativa que muchos propietarios de terrenos ubicados en el área de reserva tenían para edificar sobre los mismos.

a los entes territoriales y a la comunidad, en la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y en las funciones y acciones de control y vigilancia previstas por la ley. El Gobierno Nacional procederá a tomar las medidas necesarias para la creación del cuerpo especialmente entrenado en asuntos ambientales de que trata el presente artículo, para lo cual dispone de un (1) año contado a partir de la vigencia de esta Ley.

El cuerpo especializado de Policía de que trata este artículo prestará su servicio con prioridad en las zonas de reserva, parques nacionales y en las áreas de especial importancia ecosistémica y colaborará en las tareas educativas, promocionales y de prevención para el buen cuidado y respeto de la naturaleza.”

¹²² Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario.

¹²³ Folios 3441 a 3457, Cuaderno 7

¹²⁴ Constitución Política. “Artículo 313. Corresponde a los concejos:

(...)

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.”

¹²⁵ Folios 3247 a 3258, Cuaderno 7

Asimismo, afirmó que el Tribunal sustituyó competencias constitucionales y legales de varios órganos, al ordenar la expropiación de predios, previa declaración de utilidad pública, pues ello es una facultad exclusiva del legislador y de la administración.

3.7. Nicolás Muñoz Escobar¹²⁶ manifestó que debía reconsiderarse la orden descrita en el numeral 10° de la sentencia, que dejó sin efectos algunos apartes del artículo 5° la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), pues para controvertir la legalidad de actos administrativos existían las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho. Además, adujo que el Tribunal erró al considerar que el Ministerio de Ambiente no podía excluir áreas de la reserva forestal, pues lo cierto es que ello es posible, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 5° de la Ley 99 de 1993, 6°¹²⁷ del Decreto Ley 216 de 2003¹²⁸; y 206¹²⁹, 207¹³⁰ y 210¹³¹ del Decreto Ley 2811 de 1974.

3.8. Efraín Forero Molina¹³² reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda. Adicionalmente, solicitó revocar el numeral 3° del fallo, aduciendo que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se extralimitó en sus funciones al “redelimitar” la reserva forestal y crear una “franja de adecuación” en la misma.

¹²⁶ Folios 3198 a 3209, Cuaderno 7

¹²⁷ Decreto Ley 2811 de 1974. “*Artículo 6°. Funciones de Despacho del Ministro. Decreto derogado por el artículo 40 del Decreto 3570 de 2011 y el artículo 40 del Decreto 3571 de 2011. Son funciones del Despacho del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, además de las señaladas en la Constitución Política y las Leyes 99 de 1993 y 489 de 1998, las siguientes:*

(...)

10. Declarar, delimitar, alinderar y sustraer áreas de manejo especial, áreas de reserva nacional forestal y demás áreas protegidas.”

¹²⁸ Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones.

¹²⁹ Decreto Ley 2811 de 1974. “*Artículo 206. Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras.*”

¹³⁰ Decreto Ley 2811 de 1974. “*Artículo 207. El área de reserva forestal solo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques.*

En el caso, previamente determinado, en que no existan condiciones ecológicas, económicas o sociales que permitan garantizar la recuperación y supervivencia de los bosques, el concesionario o titular de permiso pagará la tasa adicional que se exige en los aprovechamientos forestales únicos.”

¹³¹ Decreto Ley 2811 de 1974. “*Artículo 210. si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva.*

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

¹³² Folios 3370 a 3407, Cuaderno 7

Por otro lado, manifestó su desacuerdo con lo descrito en los numerales 4° y 5° de la sentencia, porque consideró que la adquisición de predios de propiedad privada que se encuentran en el área de reserva causarían un grave detrimento patrimonial para las finanzas del Ministerio de Ambiente, la CAR y el Distrito. Asimismo, enfatizó la imposibilidad de adquirir dichos predios mediante expropiación y de pagar las mejoras hechas por los propietarios, porque el legislador no previó para tales efectos motivos de utilidad pública, y porque el artículo 209 del Decreto 2811 de 1974 (18 de septiembre) únicamente permite el reconocimiento de las mejoras hechas a predios antes de haberse declarado un área como de reserva.

En un mismo sentido, solicitó revocar el numeral 6° del fallo, argumentando que el Ministerio de Ambiente, el Distrito y la CAR carecían de funciones para reubicar a las personas asentadas en áreas que presentan riesgo. Igualmente, manifestó que debía reconsiderarse la orden consagrada en el numeral 7°, que prohíbe la expedición de licencias o permisos de urbanismo y construcción en la reserva, pues consideró que desconocía los derechos adquiridos de quienes compraron de buena fe áreas dentro de la reserva.

Por último, pidió revocar los numerales 8.3.1. y 8.3.3., que ordenan, respectivamente, adelantar un “Plan de Manejo Ambiental” y alinderar y amojonar la “*franja de adecuación*”, pues manifiesta que no existe ninguna norma que avale la existencia de dicha entidad urbanística.

3.9. La Parcelación Floresta de la Sabana¹³³ reiteró los argumentos expuestos por Efraín Forero Molina.

3.10. Constructora Palo Alto y Cia S. en C.¹³⁴ solicitó revocar los artículos 3°, 5°, 7° y 8.3.1. del fallo, reiterando los argumentos expuestos en la contestación de la demanda. Adicionalmente, instó a que el *ad quem* hiciera respetar los derechos adquiridos de quienes habían comprado predios en el área de reserva.

3.11. Fiduciaria Bogotá S.A.¹³⁵ consideró que el fallo desconocía los derechos de terceros de buena fe que habían adquirido predios legítimamente en la reserva. Asimismo, adujo que con la sentencia el *a quo* quiso legislar, pues pasó por alto la facultad exclusiva del Concejo para fijar los usos del suelo.

3.12. Alicia Violeta Valencia Villamizar¹³⁶ solicitó modificar la sentencia, en el sentido de declarar que la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) es inoponible a terceros de buena fe que adquirieron predios en la reserva. Bajo este contexto, afirmó que la referida resolución únicamente era oponible desde el momento de su inscripción en la oficina de registro de instrumentos públicos.

¹³³ Folios 3458 a 3497, Cuaderno 7

¹³⁴ Folios 2889 a 2916, Cuaderno 6

¹³⁵ Folios 2855 y 2856, Cuaderno 6

¹³⁶ Folios 3046 a 3052, Cuaderno 6

Además, pidió ser reconocida como propietaria de buena fe, con justo título y derecho a una indemnización justa, pues no puede coartarse su derecho de propiedad, habiendo adquirido legítimamente un predio en el área de protectora.

3.13. Helm Trust¹³⁷, representando al Fideicomiso Montearroyo de Rosales, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda. Adicionalmente, criticó el fallo de primera instancia porque omitió plantear soluciones de fondo a la problemática presentada en los cerros orientales, así como establecer cuáles eran los límites de la reserva.

En un mismo sentido, solicitó modificar el numeral 1° del fallo, aseverando que el Tribunal omitió valorar adecuadamente documentos que probaban que el Distrito no había violado derechos colectivos. Al respecto, destacó que mediante el Decreto 320 de 1992 (29 de mayo)¹³⁸ el Distrito adoptó numerosas medidas para proteger la reserva forestal protectora; y que la misma norma fue fundamento de muchas licencias de urbanismo y construcción, otorgadas a particulares a cambio de recuperar y reforestar los predios.

Igualmente, puso de presente que el *a quo* excedió sus competencias, pues determinó los usos del suelo dentro de la reserva, siendo ello facultad exclusiva del Concejo.

A su turno, manifestó su inconformidad con lo dispuesto en los numerales 4° y 5° de la sentencia, manifestando que era imposible ordenar la adquisición de los predios de propiedad privada ubicados en el área protectora, pues ello comprometía *“más de 1.5 veces el presupuesto anual del Distrito Capital”*.

3.14. Alianza Fiduciaria S.A. y GNB Sudameris S.A.¹³⁹ manifestaron ser titulares de las licencias ambientales y de construcción del *“Predio Santo Domingo – Urbanización Cerro Verde”*. En este sentido, consideraron que el *a quo* erró al prohibir la expedición de licencias de urbanismo y construcción en el área de reserva, pues ello contraviene múltiples tratados internacionales celebrados por Colombia sobre el desarrollo sostenible, y encaminados a lograr un aprovechamiento racional de los recursos. Por lo anterior, solicitó que se le permitiera culminar las obras de construcción en el *“Predio Santo Domingo – Urbanización Cerro Verde”*.

Igualmente, advirtieron que debían respetarse los derechos adquiridos por las personas que de buena fe compraron predios en el área de reserva, con la expectativa legítima de poder edificar en ellos.

¹³⁷ Folios 3301 a 3358, Cuaderno 7

¹³⁸ Por el cual el Alcalde Mayor adopta el plan de ordenamiento físico del Borde Oriental, suroriental, suroccidental y las zonas de Preservación del Cerro de Suba Norte y Sur, del Cerro de la Conejera, los Sistemas Orográfico e Hídrico de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C.; establece las normas para la preservación, protección y adecuado uso de las áreas que conforman los sistemas y dicta otras disposiciones.

¹³⁹ Folios 3515 a 3585, Cuaderno 7

3.15. CAMACOL¹⁴⁰ consideró que el fallo era incongruente porque amparó el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna, sin que hubiera sido invocado como vulnerado por la demandante. Asimismo, afirmó que la sentencia cometió un error craso al no haber hecho referencia a la Ley 1021 de 2006, por la cual se expidió la Ley General Forestal, pues era sustancial para poder emitir un fallo en defensa del medio ambiente.

En un mismo sentido, puso de presente que el fallo no tuvo en cuenta el principio de desarrollo sostenible ni la función ecológica de la propiedad, con los cuales claramente hubiera podido matizar las órdenes que prohíben la construcción en los cerros orientales y expropiar los predios de propiedad privada en el área protegida.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA

4.1. Darío Londoño Gómez¹⁴¹ hizo hincapié en la importancia de implementar el POMCO como mecanismo idóneo para garantizar la protección de los cerros orientales.

Asimismo, señaló que debían tenerse en cuenta los altos costos en que se incurriría al recuperar la zona forestal, pues implicaría indemnizar a los propietarios de predios sin valor ambiental, reubicar urbanizaciones, suspender actividades agrícolas y pecuarias, contratar guardabosques y realizar una reforestación intensiva en los sectores construidos.

Indicó que mediante el POMCO se pretende evitar costosas indemnizaciones, imponiéndoles a los propietarios de inmuebles la carga de cuidar la zona protegida en la que se encuentran ubicados sus predios.

4.2. Alianza Fiduciaria S.A. y GNB Sudameris S.A.¹⁴², adujeron que el *a quo* carecía de competencia para dejar sin efectos las licencias de construcción No L.C. 98-3-0128 de 6 de mayo de 1998 y L.C. 04-4-0989 de 3 de agosto de 2004, expedidas por las Curadurías Urbanas 3 y 4 de Bogotá, pues a su juicio no se demostró dentro del proceso que hubieran vulnerado derechos colectivos.

Expresaron que la actora debía instaurar sendas acciones de nulidad si pretendía discutir la legalidad de las licencias urbanísticas otorgadas en el “área de reserva”.

¹⁴⁰ Folios 3944 a 3969, Cuaderno 8

¹⁴¹ Folios 4277 a 4286, Cuaderno 8

¹⁴² Folios 4298 a 4318, Cuaderno 8

Consideraron que el *a quo* debió haber hecho uso del principio de desarrollo sostenible en el fallo, pues así se hubiera permitido la existencia de actividades económicas dentro de la zona, siempre y cuando el daño ambiental hubiese sido mitigado y/o compensado.

Resaltaron que dentro de las obras ejecutadas en los proyectos a su cargo, se reforestó, intervino y recuperó la zona afectada.

4.3. El Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial¹⁴³, afirmó que la competencia de prestar el servicio público de acueducto, en virtud de lo expuesto en el artículo 5.1.¹⁴⁴ de la Ley 142 de 1994¹⁴⁵, corresponde al Distrito.

Manifestó que la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá está debidamente alinderada.

Argumentó que ha formulado políticas ambientales encaminadas a proteger las reservas forestales, entre las que se encuentran la “Política de Bosques” formulada en 1996 y “el Plan de Desarrollo Forestal”.

Manifestó que el *a quo* no podía impedirle delimitar el área de reserva, pues es competente para ello, de conformidad con lo previsto en el artículo 5° numeral 18 de la Ley 99 de 1993.

En virtud de lo expuesto en el artículo 108¹⁴⁶ de la Ley 99 de 1993, adujo que la CAR es la entidad competente para adquirir los predios dentro de la reserva.

¹⁴³ Folios 4327 a 4347, Cuaderno 8

¹⁴⁴ Ley 142 de 1994. “Artículo 5°. Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.”

¹⁴⁵ Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones

¹⁴⁶ Ley 99 de 1993. “Artículo 108. Adquisición por la Nación de Áreas o Ecosistemas de Interés Estratégico para la Conservación de los Recursos Naturales. Las Corporaciones Autónomas Regionales en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales adelantarán los planes de

4.4. Constructora Social Caribeña Ltda.¹⁴⁷ reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

4.5. CAMACOL¹⁴⁸ indicó que el Tribunal no tiene competencia para prohibir la expedición de licencias de construcción en zonas forestales, pues en virtud de lo establecido en el artículo 208¹⁴⁹ del Código de Recursos Naturales Renovables se permite la construcción de obras de infraestructura y la realización de actividades económicas dentro de las zonas de reserva forestal. Asimismo, aseveró que el *a quo* no podía prohibir que se realizaran sustracciones de la zona forestal, pues conforme a lo prescrito por el artículo 210¹⁵⁰ *ibídem*, dicha conducta es permitida.

En un mismo sentido, señaló que no existía prueba que demostrara la existencia de un perjuicio en la zona de reserva, generado por las sustracciones, legalizaciones urbanísticas de barrios, otorgamiento de licencias ambientales y construcciones de carácter privado.

4.6. La Fiduciaria Bogotá S.A.¹⁵¹ reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y en el recurso de apelación. Adicionalmente, manifestó que el *a quo* erró al concluir que no podían sustraerse áreas de la zona de reserva forestal, pues ello es posible de conformidad con lo prescrito en los artículos 206 a 210 del Código de Recursos Naturales Renovables.

cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación, y recuperación de los recursos naturales. La definición de estas áreas y los procesos de adquisición, conservación y administración deberán hacerse con la activa participación de la sociedad civil."

¹⁴⁷ Folios 4349 a 4355, Cuaderno 9

¹⁴⁸ Folios 4423 a 4556, Cuaderno 9

¹⁴⁹ Decreto Ley 2811 de 1974. "Artículo 208. La construcción de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas o edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal, requerirán licencia previa. La licencia sólo se otorgará cuando se haya comprobado que la ejecución de las obras y el ejercicio de las actividades no atenta contra la conservación de los recursos naturales renovables del área. El titular de licencia deberá adoptar a su costa, las medidas de protección adecuadas".

¹⁵⁰ Decreto Ley 2811 de 1974. "Artículo 210. Si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva. También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva".

¹⁵¹ Folios 4447 a 4481, Cuaderno 9

4.7. Helm Trust S.A.¹⁵² reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y en el recurso de apelación. Además, recordó que el predio de su propiedad nunca ha formado parte de la zona de reserva. En este sentido, aseveró que dicho predio, conforme a lo dispuesto por el Decreto Distrital 809 de 1996 (30 de diciembre), fue catalogado como zona de preservación del sistema orográfico, en la que se han tomado, entre otras medidas, algunas tendientes a la recuperación y reforestación de canteras.

4.8. Constructora Palo Alto y Cia S. en C.¹⁵³ reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y en el recurso de apelación.

4.9. La actora¹⁵⁴ reiteró los argumentos expuestos en la demanda y en el recurso de apelación.

4.10. La CAR¹⁵⁵, Alianza Fiduciaria S.A. y GNB Sudameris S.A.¹⁵⁶ reiteraron los argumentos expuestos en los recursos de apelación.

4.11. El Ministerio Público¹⁵⁷ rindió su concepto solicitando que se ampararan los derechos colectivos invocados. Sin embargo, indicó que no debía salvaguardarse la moralidad administrativa, pues no existía prueba de que las entidades demandadas hubieran actuado dolosa o culposamente.

Asimismo, solicitó revocar la orden atinente a la adquisición de los predios de carácter privado, pues el artículo 206¹⁵⁸ del Código de Recursos Naturales Renovables, permitía la coexistencia de la propiedad pública y privada dentro del área de reserva.

Por su parte, respecto de la orden de reubicar a los habitantes de la zona de recuperación y de la franja de adecuación, indicó que la Alcaldía era la única

¹⁵² Folios 4483 a 4556, Cuaderno 9

¹⁵³ Folios 4764 a 4782, Cuaderno 9

¹⁵⁴ Folios 4817 a 4820, Cuaderno 9

¹⁵⁵ Folios 4821 a 4862, Cuaderno 9

¹⁵⁶ Folios 4881 a 4897, Cuaderno 9

¹⁵⁷ Folios 4899 a 4931, Cuaderno 9

¹⁵⁸ Decreto Ley 2811 de 1974. “Artículo 206. Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras”.

entidad competente para cumplirla, según lo dispuesto en el artículo 56¹⁵⁹ de la Ley 9ª de 1989¹⁶⁰.

Igualmente, indicó que resultaba inocuo ordenar la prohibición de expedir licencias de urbanismo y construcción, pues ello se encontraba dispuesto en el Decreto Distrital 122 de 2006 (4 de abril).

En un mismo sentido, afirmó que la CAR no era competente para revisar todas las licencias, concesiones y permisos para la explotación y exploración de recursos naturales en la zona de reserva forestal, pues la ley no la había facultado para ello.

En cuanto al reconocimiento del incentivo, consideró que debía concederse en un valor superior al establecido por el Tribunal, pues la actora actuó diligentemente, colaborando para que se consiguiera la eficaz protección de los derechos colectivos.

V. AUDIENCIA PÚBLICA

Mediante auto del 18 de mayo de 2009¹⁶¹ el Magistrado de la Sección Tercera Ramiro Saavedra Becerra, a quien había correspondido originalmente por reparto este proceso, convocó a audiencia pública, en observancia a lo dispuesto en el artículo 147 del Código Contencioso Administrativo. El 3 de junio de 2009, con la asistencia de los Magistrados de la Sección Tercera, se realizó la audiencia con el fin de que las partes aclararan puntos de hecho o de derecho dentro del proceso.

5.1. Nicolás Muñoz Escobar¹⁶² reiteró los argumentos expuestos en la contestación y en la apelación.

Asimismo, puso de presente las implicaciones económicas que generaría para el Estado el cumplimiento del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, toda vez que sería necesario comprometer el presupuesto de la CAR por lo próximos 28 años para darle cumplimiento.

¹⁵⁹ Ley 9ª de 1989. “Artículo 56. Los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia procederán a levantar, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda y reubicarán a estos habitantes en zonas apropiadas, con la participación del Instituto de Crédito Territorial. Además, tomarán todas las medidas y precauciones necesarias para que el inmueble desocupado no vuelva a ser usado para vivienda humana. (...)”

¹⁶⁰ Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

¹⁶¹ Folio 4970, Cuaderno 10

¹⁶² Folios 5114 a 5126, Cuaderno 10

5.2. COMPENSAR¹⁶³, Darío Londoño Gómez¹⁶⁴, la Parcelación Floresta de la Sabana¹⁶⁵, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial¹⁶⁶ y Efraín Forero Molina¹⁶⁷ reiteraron los argumentos expuestos en su contestación y apelación.

5.3. Gonzalo Rodríguez Barco, Claudino Bautista Varela y Eliseo Bautista Varela¹⁶⁸ reiteraron los argumentos expuestos en la contestación de la demanda. Asimismo, solicitaron levantar la medida cautelar decretada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por cuanto limita los derechos de los habitantes del barrio San Luis y paraliza el progreso económico y social de la zona.

5.4. La Constructora Social Caribeña Ltda ¹⁶⁹ reiteró los argumentos expuestos en su contestación. Adicionalmente, manifestó que la “Urbanización San Rafael” no se vio afectada por la declaración de la zona de reserva forestal, pues antes de que fuera declarada como tal, mediante el Acuerdo 105 de 1959 (27 de noviembre), se ordenó incorporarla al Plan General de la Ciudad.

Señaló que en diciembre de 1992, los folios de matrícula del predio San Rafael Suroriental no reportaban condicionamientos, restricciones o limitaciones de alguna clase.

5.5. La CAR¹⁷⁰ reiteró los argumentos expuestos en la contestación y en su escrito de apelación. Adicionalmente, resaltó los efectos adversos que generaría el cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, pues advirtió que propone erradicar de manera inmediata las actividades incompatibles con el régimen de usos de la zona de reserva, lo cual es prácticamente imposible.

5.6. El DAMA¹⁷¹ reiteró los argumentos expuestos su contestación. Agregó que junto al Jardín Botánico ha adelantado acciones de restauración de los ecosistemas que se han visto afectados por el fuego y por las especies exóticas en los cerros orientales.

Igualmente, destacó que ha adoptado medidas encaminadas al cierre definitivo de la actividad minera en la reserva forestal protectora.

5.7. Alianza Fiduciaria S.A. y GNB Sudameris S.A.¹⁷² indicaron que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca extrajo de forma genérica todos los actos

¹⁶³ Folios 5127 a 5139, Cuaderno 10

¹⁶⁴ Folios 5140 a 5156, Cuaderno 10

¹⁶⁵ Folios 5455 a 5458, Cuaderno 11

¹⁶⁶ Folios 5343 a 5354, Cuaderno 10

¹⁶⁷ Folios 5459 a 5462, Cuaderno 11

¹⁶⁸ Folios 5159 a 5162, Cuaderno 10

¹⁶⁹ Folios 5163 a 5181, Cuaderno 10

¹⁷⁰ Folios 5355 a 5371, Cuaderno 10

¹⁷¹ Folios 5379 a 5386, Cuaderno 10

¹⁷² Folios 5393 a 5404, Cuaderno 10

administrativos referidos al uso de los suelos del área de reserva, sin antes analizar individualmente de qué manera afectaban los derechos de la colectividad.

5.8. Los propietarios de la Vereda el Verjón Bajo¹⁷³ manifestaron que debía conformarse una “reserva campesina” habitada y productiva, con normas concertadas entre las comunidades y las instituciones para el manejo auto sostenible del medio ambiente.

VI. ASUNTOS PREVIOS

Antes de entrar a exponer el presente asunto, es importante señalar que el reparto del proceso de la referencia se hizo el 29 de enero de 2007¹⁷⁴ a la Sección Tercera de ésta Corporación, correspondiéndole al Despacho del Consejero Ramiro Saavedra Becerra¹⁷⁵.

Con ocasión de la vacancia absoluta, por cumplir el citado Consejero la edad de retiro forzoso, el Consejero Mauricio Fajardo Gómez quien asumió por encargo de la Sala Plena el referido Despacho¹⁷⁶, prosiguió con la sustanciación y trámite de la presente acción popular y registró proyecto de fallo en Sala Plena, sin que alcanzara a ser debatido.

A partir del 4 de octubre de 2010 el proceso estuvo a cargo del Consejero Danilo Rojas Betancourth, quien en esa fecha se posesionó en propiedad en la vacante dejada por el Consejero Saavedra Becerra.

El 12 de octubre de 2010¹⁷⁷ el Consejero Danilo Rojas Betancourth se declaró impedido para conocer del asunto, por considerarse incurso en la causal consagrada en el numeral 1°, del artículo 150 del C. de P. C., el cual le fue aceptado por la Sala Plena mediante providencia de 22 de febrero de 2011¹⁷⁸, correspondiéndole a la suscrita Consejera proseguir con su sustanciación y trámite, según lo preceptuado por el artículo 160A del C.C.A., por seguir en turno.

¹⁷³ Folios 5453 a 5454, Cuaderno 11

¹⁷⁴ Folio 3040, Cuaderno 6

¹⁷⁵ Artículo 1° del Acuerdo 55 de 2003 (5 de Agosto), por el cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado

¹⁷⁶ Consejo de Estado. Sala Plena. Acuerdo 102 de 2009 (18 de agosto)

¹⁷⁷ Folio 5704, Cuaderno 11

¹⁷⁸ Folios 6064 a 6068, Cuaderno 11

Mediante auto de 29 de marzo de 2011¹⁷⁹ el Magistrado Danilo Rojas Betancourth remitió a éste Despacho el expediente contentivo de la acción popular.

6.1. Impedimentos de los Magistrados del Consejo de Estado

Mediante sendos escritos de 12 de agosto y 2 de septiembre de 2009, respectivamente, los Consejeros de la Sección Tercera, Enrique Gil Botero y Ruth Stella Correa Palacio, se declararon impedidos para conocer del asunto de la referencia, por encontrarse incurso en la causal de impedimento consagrada en el artículo 150 numeral 1° del C. de P.C.. Por auto de 10 de diciembre de 2009¹⁸⁰ la Sala Plena de dicha Sección negó dichos impedimentos.

Posteriormente, en la sesión celebrada el 23 de febrero de 2010, esta Sala decidió asumir el conocimiento del proceso, dada su importancia jurídica y trascendencia social.

Así las cosas, el 1° de marzo de 2010, los Consejeros de la Sección Segunda, Víctor Hernando Alvarado Ardila y Luis Rafael Vergara Quintero, se declararon impedidos para conocer del asunto de la referencia, respectivamente, con fundamento en las causales de impedimento establecidas en el artículo 150 numerales 1° y 2° del C. de P.C.. Al respecto, mediante auto de 9 de marzo de 2010¹⁸¹ esta Sala declaró fundados los impedimentos.

Asimismo, se tiene que el 23 de abril de 2010 el Consejero de la Sección Cuarta, William Giraldo Giraldo, se declaró impedido para conocer del presente asunto, manifestando que se encontraba incurso en las causales de impedimento previstas en el artículo 150 numerales 2° y 12 del C. de P.C.. A propósito, mediante auto de 15 de junio de 2010¹⁸², se declaró infundado el impedimento.

El 12 de octubre de 2010, el Consejero Danilo Rojas Betancourth se declaró impedido para conocer del asunto, por estar incurso en la causal contemplada en el artículo 150, numeral 1° del C. de P.C.. Por auto de 22 de febrero de 2010¹⁸³, esta Sala declaró fundado el impedimento y la Consejera Sustanciadora avocó el conocimiento del presente proceso, por ser la siguiente en turno en orden alfabético, habiendo recibido el expediente para estudio el 29 de marzo de 2011.

El 5 de septiembre de 2011 el Consejero de la Sección Tercera, Jaime Orlando Santofimio Gamboa, se declaró impedido para conocer del asunto de la referencia,

¹⁷⁹ Folio 6077, Cuaderno 12

¹⁸⁰ Folios 5540 a 5544, Cuaderno 11

¹⁸¹ Folios 5585 a 5588, Cuaderno 11

¹⁸² Folios 5626 a 5636, Cuaderno 11

¹⁸³ Folios 6064 a 6068, Cuaderno 12

con fundamento en la causal consagrada en el artículo 150 numeral 1° del C. de P.C.. Por auto de 27 de marzo de 2012¹⁸⁴ esta Sala declaró infundado el impedimento.

Por último, mediante escrito de 2 de julio de 2013¹⁸⁵ el Consejo de la Sección Primera, Guillermo Vargas Ayala, se declaró impedido para conocer del presente asunto, por encontrarse incurso en la causal de impedimento consagrada en el artículo 150 numeral 1° del C. de P.C.. Sin embargo, mediante auto de 3 de julio de 2013¹⁸⁶ la suscrita Consejera declaró infundado el impedimento, por lo que no se le apartó del conocimiento de esta acción.

6.2. Apelación del auto del 29 de noviembre de 2005, mediante el cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca suspendió temporalmente el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, autorizaciones o concesiones ambientales para la realización de proyectos o actividades dentro del área de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá

Mediante auto del 29 de noviembre de 2005¹⁸⁷ el Tribunal Administrativo de Cundinamarca suspendió *“temporalmente el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, autorizaciones o concesiones ambientales para la realización de proyectos o actividades a que hacen 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.”*. Contra esta decisión Fiduciaria Bogotá S.A.¹⁸⁸, CAMACOL¹⁸⁹, Efraín Forero Molina¹⁹⁰ y COMPENSAR¹⁹¹ interpusieron recurso de apelación.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26¹⁹² de la Ley 472 de 1998, el auto que decreta las medidas cautelares es susceptible de los recursos de reposición y apelación, los cuales se deben admitir por el Juez en el efecto devolutivo, es decir,

¹⁸⁴ Folios 6309 a 6314, Cuaderno 13

¹⁸⁵ Folios 7183 y 7184, Cuaderno 14

¹⁸⁶ Folios 7185 a 7187, Cuaderno 14

¹⁸⁷ Folios 651 a 658, Cuaderno 2

¹⁸⁸ Folios 689 a 698, Cuaderno 2

¹⁸⁹ Folios 736 a 765, Cuaderno 2

¹⁹⁰ Folios 665 a 671, Cuaderno 2

¹⁹¹ Folios 766 a 772, Cuaderno 2

¹⁹² Ley 472 de 1998. *“Artículo 26. Oposición a las Medidas Cautelares. El auto que decrete las medidas previas será notificado al demandado simultáneamente con la admisión de la demanda y podrá ser objeto de los recursos de reposición y de apelación; los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en el término de cinco días. La oposición a las medidas previas sólo podrá fundamentarse en los siguientes casos:*

a) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger;

b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público;

c) Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.

Corresponde a quien alegue estas causales demostrarlas.”

en aquel en el que no se suspende el cumplimiento de la providencia apelada ni el curso del proceso.

Por esta razón, antes de que el Despacho del Magistrado Ramiro Saavedra Becerra, de la Sección Tercera de esta Corporación, a quien correspondió originalmente por reparto la presente acción, hubiera decidido la apelación en contra de las medidas cautelares, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió la sentencia que puso fin al proceso en primera instancia.

En este orden de ideas, es imperioso aplicar el artículo 354 del C. de P.C. el cual dispone:

“Artículo 354. Modificado por el art. 37, Ley 794 de 2003, Modificado por el art. 15, Ley 1395 de 2010. Efectos en que se concede la apelación. Podrá concederse la apelación:

(...)

2. En el efecto devolutivo. En este caso, no se suspenderá el cumplimiento de la providencia apelada, ni el curso del proceso.

(...)

*La circunstancia de no haberse resuelto por el superior recursos de apelación en el efecto devolutivo o diferido, no impedirá que se dicte la sentencia. Si la que se profiera no fuere apelada ni tuviere consulta, inmediatamente el secretario comunicará este hecho al superior, sin necesidad de auto que lo ordene, para que declare desiertos dichos recursos; **en caso de apelación o consulta de la sentencia, el superior decidirá en ésta todas las apelaciones cuando fuere posible.**” (Se resalta)*

Así las cosas, teniendo en cuenta que la apelación de la providencia que ordenó las medidas cautelares no fue resuelta para la fecha en que se dictó la sentencia de primera instancia, una vez resuelto el fondo del asunto en el presente fallo se decidirá sobre tales medidas, bien sea porque no se concedan las pretensiones de la demanda o porque se decreten las medidas correspondientes para la protección de los derechos colectivos invocados.

En consecuencia, el recurso de apelación interpuesto contra las medidas cautelares, de una u otra forma, se verá resuelto en el presente fallo.

6.3. Incidente propuesto por Fiduciaria Bogotá S.A. para levantar las medidas cautelares decretadas en los numerales 1° y 3° del auto de 29 de noviembre de 2005, mediante el cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca suspendió temporalmente el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, autorizaciones o concesiones ambientales para la

realización de proyectos o actividades dentro del área de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá

Mediante escrito de 22 de junio de 2006¹⁹³ Fiduciaria Bogotá S.A. solicitó, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la apertura de un incidente para levantar las medidas cautelares decretadas en los numerales 1° y 3° del auto de 29 de noviembre de 2005. En este sentido, aseveró que las medidas fueron decretadas sin solicitarle a la parte interesada la póliza correspondiente que garantizara los perjuicios que la ejecución de éstas pudiera causar. Argumentó, además, que se le han causado perjuicios evaluados en cincuenta mil millones de pesos (\$50'000.000.000), los cuales no fueron asegurados por el Tribunal.

Ahora bien, debe señalarse que la presente solicitud fue elevada al Tribunal Administrativo de Cundinamarca antes de que proferiera sentencia de primera instancia, por lo cual éste era el encargado de resolverla, máxime cuando fue esa Corporación la que ordenó la medida cautelar cuyo levantamiento se pretende.

No obstante, lo anterior no es una irregularidad del proceso que configure una nulidad procesal, pues se trata de una solicitud improcedente que debe ser rechazada de plano. En efecto, los incidentes son procedimientos adicionales en donde se evacuan ciertas situaciones especiales determinadas por la Ley, que surgen de forma accesoria al litigio principal y que por su naturaleza exigen unas etapas procesales independientes que garantizan el debido proceso de las partes.

Así las cosas, comoquiera que de conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 472 de 1998, en materia de acciones populares se aplicarán las disposiciones del C. de P. C. y del C.C.A. en los aspectos no regulados por dicha ley, dependiendo de la jurisdicción a la que le corresponda su estudio, mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de la acción; y que por expresa remisión del artículo 165 del C.C.A., el régimen de incidentes en materia contencioso administrativa debe regirse por lo establecido en el C. de P.C.; debe estudiarse la presente solicitud a la luz de dicha normativa.

Al respecto el artículo 135 del C. de P.C. establece:

*“Artículo 135. Incidentes y otras cuestiones accesorias. Se tramitarán como incidente las cuestiones accesorias **que la ley expresamente señale**; las demás se resolverán de plano, y si hubiere hechos que*

¹⁹³ Folios 2541 a 2549, Cuaderno 5

probar, a la petición se acompañará prueba siquiera sumaria de ellos.
(Se resalta)

De acuerdo con lo dispuesto, no es procedente adelantar un incidente en relación con asuntos o materias que la ley no ha fijado expresamente. De hecho, de conformidad con lo previsto en el artículo 138 *ibídem*, deben rechazarse de plano los incidentes que no estén expresamente autorizados. Sobre el particular dicho artículo preceptúa:

“Artículo 138. Modificado D.E. 2282/89, art. 1º, num. 74 - Rechazo de incidentes. El juez rechazará de plano los incidentes que no estén expresamente autorizados por este código o por otra ley, los que se promuevan fuera de término y aquéllos cuya solicitud no reúna los requisitos formales.”

En este orden de ideas, de existir un incidente para el levantamiento de las medidas cautelares ordenadas en los procesos de acciones populares, aquel tendría que estar contemplado en la Ley 472 de 1998, norma que regula el proceso de este tipo de acciones. No obstante, en dicha normativa no existe dicho trámite y por ende resulta imperioso rechazar de plano la solicitud de apertura de un incidente de levantamiento de medidas cautelares.

Adicionalmente, no sobra advertir que resulta inane entrar a estudiar los argumentos propuestos por el coadyuvante para resolver de plano esta solicitud, en los términos del artículo 135 transcrito, debido a que la presente providencia resolverá de fondo el asunto.

6.4. Solicitud de nulidad del proceso por indebida notificación

Mediante escrito de 9 de octubre de 2008¹⁹⁴ el señor Efraín Forero Molina solicitó declarar la nulidad de todo lo actuado en el proceso, con fundamento en el numeral 9º del artículo 140 del C. de P. C.

Afirmó que el Tribunal debió vincular al proceso a todas aquellas personas que pudieran resultar afectadas con la sentencia y que tuvieran una relación sustancial con las entidades públicas demandadas. En este sentido, consideró que debió vincularse a los particulares que contaban con derechos legítimamente adquiridos en la reserva forestal, en virtud de licencias de urbanismo y construcción que se

¹⁹⁴ Folios 4243 a 4250, Cuaderno 8

les había otorgado, y frente a los cuales el Tribunal ordenó la expropiación de sus predios.

De conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 472 de 1998, en materia de acciones populares se aplicarán las disposiciones del C. de P. C. y del C.C.A. en los aspectos no regulados por dicha ley, dependiendo de la jurisdicción a la que le corresponda su estudio, mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de la acción.

En este sentido, por expresa remisión del artículo 165 del C.C.A., el régimen de nulidades procesales en materia contencioso administrativa debe regirse por lo establecido en el artículo 140 del C. de P.C..

Respecto de la causal que invoca el señor Efraín Forero Molina, se tiene lo siguiente:

“Artículo 140. Modificado. D.E. 2282/89, Artículo 1º, num. 80. Causales de nulidad. El proceso es nulo en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

(...)

9. Cuando no se practica en legal forma la notificación a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquéllas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público en los casos de ley.

Cuando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta de la que admite la demanda, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que la parte a quien se dejó de notificar haya actuado sin proponerla.”

A su turno, advierte la Sala que el artículo 143 del mismo código establece que únicamente la persona afecta puede alegar la nulidad por indebida representación o falta de notificación o emplazamiento en legal forma. De hecho el precitado artículo establece:

“Artículo 143. Requisitos para alegar la nulidad.

(...)

*La nulidad por indebida representación o falta de notificación o emplazamiento en legal forma, **sólo podrá alegarse por la persona afectada.**” (Se resalta)”*

Así las cosas, se negará la solicitud de nulidad por improcedente, habida cuenta que el señor Efraín Forero Molina no la presentó en calidad de afectado, ni dicha distinción está demostrada en el proceso.

A estos efectos, no sobra recordar que la posibilidad de resultar afectado por la *litis* de un proceso, no se puede examinar en relación con la parte resolutive de la decisión de instancia que ha sido objeto del recurso de apelación, sino del contenido de la demanda; la cual, para el caso objeto de estudio, versa sobre las conductas imputadas a las autoridades públicas como violatorias de derechos colectivos.

6.5. Incidente de desacato contra la CAR por expedir las Resoluciones 640 y 641 de 2007 (26 de abril) y 142 de 2008 (23 de octubre), que permiten la explotación minera en la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá

Mediante escrito de 14 de enero de 2009¹⁹⁵ Constructora Palo Alto y Cia. S. en C. solicitó iniciar un incidente de desacato contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, debido a que expidió las Resoluciones 640¹⁹⁶ y 641¹⁹⁷ de 2007 (26 de abril) y 142¹⁹⁸ de 2008 (23 de octubre), las cuales permiten la explotación minera de los cerros orientales, infringiendo la medida cautelar que lo prohibió en auto de 29 de noviembre de 2005¹⁹⁹. En este sentido, aseveró que las Resoluciones, que establecen planes de manejo y restauración ambiental, son realmente licencias de explotación de canteras ubicadas en la reserva.

De conformidad con lo previsto en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, se tiene que la persona que incumple una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos de acción popular, *“incurrirá en multa hasta de*

¹⁹⁵ Folios 4620 a 4633, Cuaderno 9

¹⁹⁶ Por la cual la CAR establece el Plan de Manejo, Recuperación y/o Restauración Ambiental para una zona intervenida por la minería y toma otras determinaciones.

¹⁹⁷ Por la cual la CAR establece el Plan de Manejo, Recuperación y/o Restauración Ambiental para una zona intervenida por la minería y toma otras determinaciones.

¹⁹⁸ Por la cual la CAR otorga una prórroga a un Plan de Manejo Recuperación y/o Restauración Ambiental y toma otras determinaciones.

¹⁹⁹ Folios 651 a 658, Cuaderno 2

cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.”. Además, se advierte que dicha sanción será “impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental, y será consultada al superior jerárquico...”.

Así las cosas, se observa que esta Sala carece de competencia para tramitar la solicitud de desacato, debido a que no es la autoridad judicial que profirió el auto de 29 de noviembre de 2005. Bajo el anterior contexto, se advierte que esta Sala únicamente es competente, como Superior Jerárquico del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para conocer del grado de consulta contra la providencia que eventualmente sancione a una persona por desacato.

En este orden de ideas, se negará por improcedente la solicitud presentada por Constructora Palo Alto y Cia. S. en C..

VII. CONSIDERACIONES²⁰⁰

Entra la Sala a estudiar los argumentos expuestos en las impugnaciones formuladas contra el fallo de primera instancia, para determinar si las decisiones adoptadas por el *a quo* en la sentencia de 29 de septiembre de 2006 son adecuadas y si efectivamente se han violado los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, la existencia del equilibrio ecológico, la defensa del patrimonio público, la defensa del patrimonio cultural de la Nación, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; con ocasión de los múltiples problemas que aquejan al área de reserva forestal protectora denominada “Bosque Oriental de Bogotá”, en especial, el que concierne a las 973 hectáreas que fueron sustraídas por el Ministerio de Medio Ambiente mediante la Resolución 463 de 2005 (14 de abril).

Se hace hincapié en que la presente sentencia acoge en buena parte los valiosos aportes jurídicos contenidos en las consideraciones generales del proyecto de fallo presentado inicialmente a consideración de esta Sala por el Consejero Mauricio Fajardo Gómez, quien estuvo encargado del Despacho del Consejero Ramiro

²⁰⁰ Se resalta que la presente demanda será fallada con base en la normatividad dispuesta en la Ley 472 de 1998, por ser la vigente al momento en que se interpuso la acción.

Saavedra Becerra hasta que se posesionó como su reemplazo el doctor Danilo Rojas Betancourth.

En este orden de ideas y a efectos de la decisión por adoptarse, la Sala estima pertinente escindir la problemática en varios ejes de estudio, para lo cual desarrollará los siguientes siete (7) puntos:

- 1) Marco Normativo sobre la Protección al Medio Ambiente;
- 2) Constitución de la denominada Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá;
- 3) Órdenes del Tribunal Administrativo de Cundinamarca;
- 4) Recursos de Apelación;
- 5) Análisis de Fondo del Asunto;
- 6) Medidas Cautelares Decretadas por el Tribunal; y
- 7) Decisión

1. MARCO NORMATIVO SOBRE LA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE

A continuación se relacionará la normativa internacional, constitucional y legal que regula: i) las acciones populares, ii) el derecho al goce de un medio ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico, al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, iii) el principio del desarrollo sostenible, iv) el principio de precaución, v) las áreas de reserva forestal y vi) las competencias del Ministerio de Ambiente, la CAR y el Distrito Capital respecto del medio ambiente y las reservas forestales

1.1. Las acciones populares

El artículo 88 de la Constitución Política dispone:

“Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella”

En desarrollo de este precepto constitucional se expidió la Ley 472 de 1998 (25 de agosto) cuyo artículo 2° define las acciones populares así:

“Artículo 2°. Las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”

En el caso que nos ocupa, los derechos cuyo amparo se pretende son, ciertamente, derechos colectivos, contemplados en los literales a), b), c), e), f), g), h), l) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998 y, en consecuencia, susceptibles de protección mediante la interposición de la acción popular.

1.2. El derecho al goce de un medio ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

El medio ambiente hace parte de lo que la jurisprudencia constitucional²⁰¹ ha denominado la *"Constitución Ecológica"*, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.

²⁰¹ Corte Constitucional. Sentencias T-411 de 1992, Actor: José Felipe Tello Varón, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-523 de 1994, Actores: María de Jesús Medina Pérez y Otros M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-126 de 1998, Actores: Luis Fernando Macías Gómez y Luis Roberto Wiesner Morales M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-431 de 2000, Actor: Julio César Rodas Monsalve, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

En este sentido los artículos 8°, 58, 79, 80 y 95 Superiores, consagran, respectivamente, i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como el de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

En un mismo sentido, la Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones, establece que la política ambiental colombiana seguirá, entre otros, los siguientes principios generales: i) el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo; ii) en la utilización de los recursos hídricos donde el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso; iii) la formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución; iv) el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables; v) el paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido; vi) la prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento; y vii) los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

A su turno, los artículos 1° y 2° del Decreto Ley 2811 de 1974, por el cual se dictó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, disponen que el medio ambiente es un patrimonio común que debe preservarse. De hecho en los artículos referidos se lee:

“Artículo 1°. El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social.

La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social.

Artículo 2°. Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, este Código tiene por objeto:

1°. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.

2°. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.

3°. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente.”

En el ámbito internacional, los Estados, incluido Colombia, han formalizado diferentes Declaraciones para salvaguardar el medio ambiente. En este sentido, el artículo 7° de la Ley 472 de 1998 dispone que los derechos e intereses colectivos deben observarse y aplicarse de acuerdo a como están definidos y regulados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales que vinculan al país. A propósito, se destacan los siguientes convenios internacionales que protegen el medio ambiente:

La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en junio de 1972, antecedente inmediato del Decreto 2811 de 1974 al que se hizo referencia, que consagró una serie de principios en relación con el medio ambiente, así:

“Principio 1. El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y, tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras...”

Principio 2. Los recursos naturales de la tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

(...)

Principio 4. El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestres y su hábitat...

(...)

Principio 13. A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población.

(...)

Principio 15. Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio y a obtener los máximos beneficios sociales económicos y ambientales para todos (...)"

La Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, celebrada en París en noviembre de 1972, que en su artículo 2º dispone la constitución de ciertos lugares como “*patrimonio natural*”. Al respecto dispone:

“Artículo 2. A los efectos de la presente Convención se consideran “patrimonio natural”:

Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico, Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.

Los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.”

La Convención sobre la Diversidad Biológica celebrada en Rio de Janeiro en junio de 1992, aprobada en Colombia mediante la Ley 165 de 1994, en la cual los países asistentes acordaron:

“Artículo 1°. Objetivos

Los objetivos del presente Convenio, que se han de perseguir de conformidad con sus disposiciones pertinentes, son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.

Artículo 2°. Términos utilizados

A los efectos del presente Convenio:

Por “recursos biológicos” se entienden los recursos genéticos, los organismos o partes de ellos, las poblaciones, o cualquier otro tipo del componente biótico de los ecosistemas de valor o utilidad real o potencial para la humanidad.

Por “área protegida” se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.

(...)

Artículo 6°. Medidas generales a los efectos de la conservación y la utilización sostenible

Cada parte contratante, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares:

a) Elaborará estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes, que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en el presente Convenio que sean pertinentes para la parte contratante interesada; y

(...)

Artículo 8°. Conservación in situ

Cada parte contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

a) Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;

(...)

e) Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas;

f) Rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación;

h) Impedirá que se introduzcan, controlará o erradicará las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies;

i) Procurará establecer las condiciones necesarias para armonizar las utilidades actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes;

(...)

Artículo 10°. Utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

d) Prestará ayuda a las poblaciones locales para preparar y aplicar medidas correctivas en las zonas degradadas donde la diversidad biológica se ha reducido; y

e) Fomentará la cooperación entre sus autoridades gubernamentales y su sector privado en la elaboración de métodos para la utilización sostenible de los recursos biológicos.”

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de Río + 20, de 22 de junio de 2012, en la cual los Estados partícipes reconocieron “...que es necesario incorporar aun más el desarrollo sostenible en todos los niveles, integrando sus aspectos económicos, sociales y ambientales y reconociendo los vínculos que existen entre ellos, con el fin de lograr el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones.”, “...que el desarrollo sostenible exige medidas concretas y urgentes [y] sólo se puede lograr forjando una amplia alianza de las personas, los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, trabajando juntos para lograr el futuro que queremos para las generaciones presentes y futuras”, “... la importancia de fortalecer el marco institucional para el desarrollo sostenible a fin de que responda de forma coherente y eficaz a los desafíos actuales y futuros y reduzca las lagunas en la ejecución de la agenda de desarrollo sostenible.”, y piden que “...se realicen mayores esfuerzos para lograr la ordenación sostenible de los bosques, la reforestación, la restauración y la forestación, y [apoyando] las medidas para enlentecer, detener y revertir la deforestación y la degradación forestal...”.

1.3. El Principio del Desarrollo Sostenible

Para tomar decisiones razonables y justas que atiendan a las necesidades del momento actual, en la presente acción popular se debe ponderar la protección al medio ambiente con el desarrollo económico y social, respetando el desarrollo sostenible; lo que hace necesario hacer referencia a éste último concepto, con el

fin de fijar su alcance en la necesidad de proteger tanto el medio ambiente representado en la reserva forestal denominada “Bosque Oriental de Bogotá”, que constituye un recurso fundamental para el país y la humanidad, como los derechos adquiridos con justo título. Es tal la importancia del principio de desarrollo sostenible que el Decreto Ley 3570 de 2011²⁰² señala como objetivos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables.

En este orden de ideas, es importante destacar que el principio de desarrollo sostenible se encuentra consagrado expresamente en el artículo 80 de la Constitución Política, el cual, en su tenor literal dispone: *“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.”* En esta medida, el desarrollo sostenible consiste en la exigencia de utilizar los recursos naturales dentro de determinados parámetros, de forma que se garantice su uso racional, preservándolos en beneficio de las generaciones futuras²⁰³.

Cabe resaltar que uno de los documentos en los que se originó el principio de desarrollo sostenible es la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972. De hecho, el principio 2 de dicha Declaración señala que los recursos naturales deben ser preservados en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante la cuidadosa planificación u ordenación.

A su vez, se tiene que el informe Brundtland, elaborado en 1987 por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU, pone de presente la posibilidad de un nuevo crecimiento económico basado en políticas que mantengan y expandan la base de los recursos naturales. Señala que debe entenderse por desarrollo sostenible el principio que permite satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.

Asimismo, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, fija al desarrollo sostenible como un objetivo primordial. De hecho, principios como el 1º y el 4º enfatizan que debe armonizarse el bienestar del hombre con el de la naturaleza, de manera que el medio ambiente debe ser considerado como parte integrante del proceso de desarrollo.

Igualmente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río + 20 de 22 de junio de 2002, reconoce la necesidad de incorporar el desarrollo sostenible en todos los niveles, integrando sus aspectos económicos, sociales y

²⁰² Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible

²⁰³ Pérez Efraín, Derecho ambiental, Ed. Mc Graw Hill, Colombia 2000, pág 7.

ambientales y reconociendo los vínculos que existen entre ellos, con el fin de lograr la aplicación de este principio en todas sus dimensiones.

De estos instrumentos internacionales se desprenden cuatro elementos recurrentes en torno al concepto de desarrollo sostenible: el primero, es la necesidad de preservar los recursos naturales para el beneficio de las generaciones futuras (equidad inter generacional); el segundo, es la idea de explotar los recursos de una manera sostenible, prudente y racional; el tercero, es el uso equitativo de los recursos naturales; y el cuarto, la necesidad de que las consideraciones medioambientales estén integradas en los planes de desarrollo.²⁰⁴

En el ámbito del derecho interno, el artículo 3º de la Ley 99 de 1993 lo define como aquel que *“conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”*.

En el mismo sentido, la Ley 165 de 1994 por la cual se aprobó el Convenio sobre la Diversidad Biológica realizado en Río de Janeiro en 1992 define, en su artículo 2º, que *“utilización sostenible”* es aquel manejo de componentes de la diversidad biológica a un ritmo que no conlleve su reducción a largo plazo, de manera que se mantenga la capacidad de la diversidad biológica para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

Igualmente el artículo 4º literal c) de la Ley 472 de 1998, señaló que es un derecho colectivo *“La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”*.

Recientemente la Ley 1523 de 2012²⁰⁵, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, dispuso en su artículo 3º que *“El desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres.”*

²⁰⁴ Sands Philippe Joseph, Principles of International Environmental Law, Ed. Cambridge, Reino Unido, 2004, pág: 253.

²⁰⁵ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

La Corte Constitucional, en sentencia T 251 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)²⁰⁶, señaló que es deber de las autoridades ambientales promover planificadamente el aprovechamiento de los recursos naturales con el fin de mejorar la calidad de vida y conseguir el desarrollo de las generaciones presentes. De hecho, advirtió que este manejo y aprovechamiento debe ser racional, de forma que se preserve la potencialidad del medio ambiente para solventar las necesidades de las generaciones futuras.

En un mismo sentido, dicha Corporación en sentencia C 58 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero)²⁰⁷, indicó que con este concepto se ha buscado superar una perspectiva únicamente conservacionista en la protección del medio ambiente, pues se pretende armonizar el derecho al desarrollo con las restricciones concernientes a la protección del mismo. Concluyó que el desarrollo sostenible debe permitir el mejoramiento de la calidad de vida de las personas pero sin sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas.

Por su parte, la Sección Primera de esta Corporación, en sentencia de 13 de abril de 2000 (M.P.: Olga Inés Navarrete Barrero.)²⁰⁸, advirtió que el criterio de desarrollo sostenible responde a la unión entre el medio ambiente y el desarrollo, de manera que una actividad que se ajusta a este criterio es aquella que busca el desarrollo con base en la sana utilización de los recursos naturales para satisfacer las necesidades actuales y futuras de la sociedad.

Asimismo, la misma Sección, en sentencia de 21 de junio de 2001 (M.P.: Olga Inés Navarrete Barrero)²⁰⁹ señaló que si bien es perentorio cuidar de los recursos naturales, también es cierto que el Estado no puede frenar el desarrollo sostenible; entendido como aquel que lleve al crecimiento económico, al mejoramiento de la calidad de vida y al bienestar social sin agotar los recursos naturales, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras.

En cuanto a los elementos del concepto de desarrollo sostenible, cabe destacar que el doctrinante Manuel Rodríguez Becerra²¹⁰ ha expresado que entre ellos se encuentran: i) la obligación de tener en cuenta las necesidades de las generaciones tanto presentes como futuras; ii) la importancia de asegurar que los recursos naturales no sean agotados sino conservados; iii) el principio de satisfacer equitativamente las necesidades de toda la población; iv) la necesidad de integrar los asuntos del medio ambiente y del desarrollo socioeconómico; v) la correlación entre la nueva inversión y el mejoramiento ambiental; y vi) reconocer que el desarrollo sostenible no implica que la preservación de todos los aspectos

²⁰⁶ Corte Constitucional. Sentencia T 251 de 1993, Actor: Orlando Pastrana, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁰⁷ Corte Constitucional. Sentencia C 58 de 1994, Actor: Alfonso Palma Capera, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

²⁰⁸ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 13 de abril de 2000, Expediente: AP-031, Actor: Fundación Biodiversidad, M.P.: Olga Inés Navarrete Barrero.

²⁰⁹ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 21 de junio de 2001, Rad.: 1100103240001999560401, Actores: Marco Fidel Cruz Martínez y Otros, M.P.: Olga Inés Navarrete Barrero.

²¹⁰ Rodríguez Becerra Manuel, El desarrollo sostenible: ¿Utopía o realidad para Colombia?, La Política Ambiental del fin de Siglo. Ministerio del Medio Ambiente, Colombia, 1994, pág. 21.

del medio ambiente deba ser garantizada a cualquier costo, sino que todas las decisiones de la sociedad deben ser tomadas considerando su impacto ambiental.

1.4. El Principio de Precaución

Igualmente, el fallo apuntará al respeto y aplicabilidad del principio de precaución que, si bien no encuentra en la Constitución Política una consagración expresa, es posible derivar su existencia en nuestra normatividad con base en lo dispuesto en los artículos 79 y 80 superiores, que consagran los deberes de protección y prevención del deterioro del medio ambiente a cargo del Estado.

Empero, debe aclararse que este principio no nació en Colombia, pues su aplicación a nivel mundial proviene de diversos tratados y convenios internacionales sobre el medio ambiente, que han tenido aplicación en el derecho nacional al haber sido celebrados y/o ratificados por el Estado Colombiano, al tenor de lo dispuesto en el artículo 226 Constitucional, sobre la internacionalización de las relaciones ecológicas. Ello, dicho sea de paso, ha hecho que el país adopte varios principios ambientales universalmente establecidos, siendo uno de ellos precisamente el de precaución.

Así las cosas, se tiene que la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, prescribió en su principio 15 que los Estados deben valerse del principio de precaución, debiendo tomar las medidas eficaces que impidan un daño ambiental, ante un peligro de daño grave o irreversible al medio ambiente, así no exista certeza científica absoluta sobre las consecuencias que este pueda generar.

De hecho, la Ley 99 de 1993, por la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, se reordenó el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se organizó el Sistema Nacional Ambiental, se refirió al principio de precaución, en el numeral 6° del artículo 1°, disponiendo que pese a que en la formulación de políticas ambientales el Estado debía tener en cuenta el resultado de los procesos de investigación científica, debía asimismo dar aplicación al principio de precaución conforme al cual *“cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.”*

En el mismo sentido la Ley 164 de 1994, por la cual se aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecha en Nueva York en 1992, se ocupó de instituir el principio de precaución, en el numeral 3° del artículo 3°, como mecanismo para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos.

Más recientemente, la Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, dispuso en su artículo 3° que *“cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo.”*

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C - 293 de 2002 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), delimitó el campo de acción de las autoridades públicas al momento de hacer uso del principio de precaución, enumerando determinados requisitos bajo los cuales se puede aplicar, a saber: *“1. Que exista peligro de daño; 2. Que este sea grave e irreversible; 3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta; 4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente; 5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.”* En este sentido, precisó la Corte que la actuación de las autoridades ambientales cuando toman medidas en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivada. Además, aclaró que estas medidas no sólo competen a la administración sino a los particulares, en virtud del artículo 95 numeral 8° Superior, que consagra el deber de las personas y de los ciudadanos de velar por la conservación de un medio ambiente sano.

Posteriormente, la misma Corporación, en sentencia C - 339 de 2002 (M.P. Jaime Araujo Rentería), se refirió a éste principio manifestando que podía hacerse alusión a él bajo la denominación de *“in dubio pro ambiente”*. De esta maneja se dejó ejemplificado que, conforme a este principio, toda duda favorece al medio ambiente.

Asimismo, la Corte Constitucional en sentencia C - 703 de 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) expuso las diferencias entre el principio de prevención y el de precaución. Señaló que si bien tienen un enfoque similar en cuanto a su fin último, que es la protección del medio ambiente, se diferencian en tanto que es dable aplicar el principio de prevención cuando se conocen las consecuencias perjudiciales que genera determinada circunstancia al medio ambiente; y que, por el contrario, cuando no se conocen (la certeza del riesgo o la dimensión del daño producido), se debe aplicar el principio de precaución.

1.5. Áreas de Reserva Forestal

La protección del ambiente y de los recursos naturales renovables, por motivos económicos o de provisión de agua, ha constituido una preocupación creciente en la legislación nacional colombiana desde tiempos inveterados.

El Código Fiscal, Ley 110 de 1912, incorporó en su Capítulo VIII normas de amparo para bosques y cabeceras de ríos y creó el concepto de bosque nacional, como aquella porción de bosque existente en baldíos, destinada exclusivamente a la explotación forestal²¹¹.

Posteriormente, los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 119 de 1919, reformativa del Código Fiscal, consideraron como bosques nacionales aquellos integrados por unas plantaciones especiales, los cuales debían ser protegidos por el Estado, no podían adjudicarse a particulares y sólo podían entregarse en arrendamiento con destinación exclusiva a la explotación de los bosques²¹². Por su parte, la Ley 200 de 1936²¹³, en relación con la protección del agua, advirtió como condición

²¹¹ Ley 110 de 1912. “Artículo 99. Los bosques existentes en baldíos se administran por el Gobierno, de acuerdo con las reglas generales referentes a los bienes nacionales, pero para su arrendamiento rigen, además, las siguientes: a). Se dirige una solicitud al Concejo Municipal de la ubicación del terreno, en que se exprese el nombre de éste o que no lo tiene, los datos por lo menos aproximados, de su situación linderos y extensión, que no puede pasar de diez mil hectáreas; la circunstancia de no estar destinado a ningún servicio o uso público, ni dentro de la extensión correspondiente a minas de aluvión en explotación, y la de si hay o no dentro de él porciones ocupadas por cultivadores o colonos. b). El Concejo Municipal ordena la práctica de una inspección ocular, del terreno, por el Alcalde y su Secretario, acompañados del personero y de dos testigos conocedores de la región, para cerciorarse de la exactitud de la relación hecha por el solicitante. c). Se sigue la tramitación señalada en los Artículos 22 a 23, en lo que no se oponga a la naturaleza del contrato; y d). Llegado el expediente, con la constancia del cumplimiento de las formalidades anteriores, si el Ministerio resuelve que se debe dar en arrendamiento el terreno, se decreta el remate y se verifica éste, previa la práctica de las diligencias prevenidas en el Artículo 24, siendo de cargo del rematador, si no lo fuere el solicitante, el reembolso a éste de los gastos hechos en las diligencias, según cuenta comprobada que presente, a juicio del Ministerio.

Artículo 102. Al arrendatario de un bosque le es prohibido hacer desmontes en las cabeceras de los ríos, y derribar los árboles de caucho u otras resinas. Además de esta prohibición legal, el Gobierno, puede, en cada caso particular, establecer otras interdicciones tendientes a impedir que, so pretexto de explotación, se destruyan los bosques.

Artículo 103. El Gobierno puede, por medio de decretos, destinar determinadas porciones de los bosques existentes en baldíos, para ser explotados únicamente como bosques, ya por administración directa, ya a virtud de contratos de arrendamiento.

Artículo 104. Dictado un decreto de esa naturaleza, se procede a la práctica de las diligencias prevenidas en el Artículo 25, verificado lo cual, el bosque entra en la categoría de los bienes a que se refiere dicho Artículo, y toma la denominación de bosque nacional.

Artículo 106. Los bosques nacionales no son enajenables sino mediante autorización especial del Congreso.”

²¹² Ley 119 de 1919. “Artículo 1. Se consideran como bosques nacionales las plantaciones naturales de caucho, tagua, pita, henoquéa, quina, balata, jengibre, maderas preciosas y demás productos de exportación o de consumo interior, existentes en terrenos de la Nación. Parágrafo. La Nación podrá hacer las reservas territoriales que juzgue convenientes por disposiciones reglamentarias de esta Ley.

Artículo 2. Los bosques nacionales de que trata el artículo anterior no podrán ser cultivados, ocupados, denunciados, ni adjudicables como terrenos baldíos a ningún título y serán por consiguiente nulas las adjudicaciones que de ellos se haga.

Artículo 3: Cuando se de en arrendamiento un lote o zona de bosques nacionales, el término del arrendamiento no será mayor de veinte años.”

²¹³ Sobre régimen de tierras.

necesaria para ello la protección de los bosques, dejando ver que entre ellos hay una relación inseparable²¹⁴.

Puntualmente, en el tema de las reservas forestales, el Decreto 1383 de 1940 (17 de julio), por el cual se adoptaron medidas para la defensa y aprovechamiento de bosques, las definió así en su artículo 1°:

“Artículo 1°. Se determina zona forestal protectora el conjunto de terrenos que por su topografía, o por su ubicación en las cabeceras de las cuencas hidrográficas y márgenes de depósitos o cursos permanentes de agua, conviene que permanezcan revestidos de masas arbóreas por la acción que éstas ejercen sobre el régimen fluvial, conservación de aguas y suelos, salubridad de los centros urbanos, etc.

“Artículo 2°. Forman parte de la Zona Forestal Protectora:

a) Los terrenos situados en las cabeceras de las cuencas de los ríos arroyos y quebradas, sean o no permanentes.

b). Los márgenes y laderas con pendiente superior al cuarenta por ciento (40%), y

c). Todos aquellos en que a juicio del Ministerio de la Economía Nacional convenga mantener el bosque, o crearlo si ha desaparecido, con el fin de defender cuencas de abastecimiento de aguas, embalses, acequias, evitar desprendimientos de tierras y rocas, sujetar terrenos, defender vías de comunicación, regularizar cursos de aguas o contribuir a la salubridad.

²¹⁴ Ley 200 de 1936. “Artículo 9. Es prohibido, tanto a los propietarios particulares como a los cultivadores de baldíos, talar los bosques que preserven o defiendan las vertientes de aguas, sean éstas de uso público o de propiedad particular, y que se encuentren en la hoya o zona hidrográfica de donde aquéllas provengan. En las hoyas o zonas a que se refiere esta disposición, sólo podrán hacerse desmontes, previo permiso otorgado por el Gobierno, con conocimiento de causa, y siempre que las obras que vayan a realizarse no perjudiquen el caudal de las aguas respectivas. La contravención a lo dispuesto en este artículo acarreará al responsable una multa de veinte pesos(\$20) a doscientos pesos (\$200), que impondrá la autoridad policiva más inmediata al respectivo lugar, de oficio o a petición de parte interesada, y la obligación de replantar los árboles destruidos.

Artículo 10. El Gobierno procederá a señalar las zonas dentro de las cuales deben conservarse y repoblarse los bosques, ya sea en baldíos o en propiedad particular, con el fin de conservar o aumentar el caudal de las aguas. Queda facultado el Gobierno para señalar en terrenos baldíos zonas de reserva forestal, y para reglamentar el aprovechamiento industrial de los productos forestales que estime conveniente, ya sea en terrenos baldíos o en propiedad particular, así como para señalar las sanciones en que incurran los contraventores a las disposiciones que dicte en desarrollo de lo establecido en este artículo.”

Artículo 3°. En los bosques o florestas de la Zona Protectora no se podrán realizar cortas a hecho (talas, desmontes, derribas, etc.), ni descuajes y quemas.

En tales zonas sólo podrán cortarse árboles que a la altura de 1,30 metros sobre el suelo tengan un diámetro superior a 0.40 metros y aprovecharse frutos, jugos y cortezas, siempre que ello se haga sin derribar los árboles y en forma que no peligre la vida de los mismos.”

Más adelante, el Decreto 2278 de 1953 (1° de septiembre)²¹⁵, en su artículo 4°, las definió en los siguientes términos:

“Artículo 4°. Constituyen “Zona Forestal Protectora” los terrenos situados en las cabeceras de las cuencas de los ríos, arroyos y quebradas, sean o no permanentes; las márgenes y laderas con pendiente superior al cuarenta por ciento (40%); la zona de cincuenta (50) metros de ancho a cada lado de los manantiales, corrientes y cualesquiera depósitos naturales de aguas, y todos aquellos en que a juicio del Ministerio de Agricultura, convenga mantener el bosque, o crearlo si ha desaparecido, con el fin de defender cuencas de abastecimiento de aguas, embalses, acequias, evitar desprendimientos de tierras y rocas, sujetar terrenos, defender vías de comunicación, regularizar cursos de agua, o contribuir a la salubridad.”

En el mismo sentido, el artículo 1° de la Ley 2ª de 1959, sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables, “... para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre...”, estableció, con carácter de “Zonas Forestales Protectoras”, de conformidad con la definición apenas transcrita, las siguientes: “Zona de Reserva Forestal del Pacífico”; “Zona de Reserva Forestal Central”; “Zona de Reserva Forestal del río Magdalena”; “Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta”; “Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones”; “Zona de Reserva Forestal del Cocuy”; “Zona de Reserva Forestal de la Amazonia”. Respecto de cada zona se describieron sus linderos generales.

De conformidad con las normas transcritas, se advierte que algunos de los elementos que podrían caracterizar las reservas forestales son los siguientes: i) que los predios que las conforman pueden pertenecer al Estado o a los particulares²¹⁶; ii) que las autoridades administrativas, en este caso el Ministerio de

²¹⁵ Por el cual el Gobierno Nacional dicta medidas sobre cuestiones forestales.

²¹⁶ Ley 2ª de 1959. “Artículo 5°. No es permitida la explotación de bosques en terrenos baldíos ni en los de propiedad privada que vaya señalando el Ministerio de Agricultura, sin licencia del mismo

Agricultura (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), de conformidad con los estudios técnicos correspondientes, pueden sustraer áreas de la reserva²¹⁷; iii) que la explotación de los bosques sólo es posible hacerla cuando haya una licencia o permiso²¹⁸; iv) que debe existir un plan de manejo de la reserva²¹⁹; y v) que los terrenos de propiedad privada ubicados dentro de la reserva, para efectos de su utilización, estarán sujetos a una reglamentación que proteja los suelos y las corrientes de agua²²⁰.

Por su parte, el artículo 206 del Decreto Ley 2811 de 1974, por el cual se expidió el Código de Recursos Naturales Renovables, define la reserva forestal de la siguiente manera:

“Artículo 206. Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras.” (Se resalta)

En esta misma línea, respecto de las áreas forestales protectoras el artículo 7° del Decreto 877 de 1976 (10 de mayo)²²¹ señala que la constituyen:

“a. Todas las tierras ubicadas en regiones cuya precipitación sea superior a ocho mil milímetros (8.000 mm.) por año y con pendiente mayor del 20 % (formaciones de bosques pluvial tropical);

Ministerio, basada en un concepto técnico, y cualquier producto que se extraiga sin esos requisitos será decomisado.”

²¹⁷ Ley 2ª de 1959. *“Artículo 2º. Se declaran zonas de reserva forestal los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas que sirvan o puedan servir de abastecimiento de aguas para consumo interno, producción de energía eléctrica y para irrigación, y cuyas pendientes sean superiores al 40%, a menos que, en desarrollo de lo que se dispone en el artículo siguiente, el Ministerio de Agricultura las sustraiga de las reservas.*

“Artículo 3º. Dentro de las zonas de reserva forestal... el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, mientras realiza el estudio y clasificación de los suelos del país, irá determinando, a solicitud del Ministerio de Agricultura, aquellos sectores que se consideren adecuados para la actividad agropecuaria, a fin de que el Ministerio pueda sustraerlos de las reservas...”

²¹⁸ Ley 2ª de 1959. *“Artículo 5º. No es permitida la explotación de bosques en terrenos baldíos ni en los de propiedad privada que vaya señalando el Ministerio de Agricultura, sin licencia del mismo Ministerio, basada en un concepto técnico, y cualquier producto que se extraiga sin esos requisitos será decomisado.”*

²¹⁹ Ley 2ª de 1959. *“Artículo 4º. Los bosques existentes en la zona... deberán someterse a un plan de ordenación forestal, para lo cual el Gobierno ampliará en el Ministerio de Agricultura el servicio de manejo y protección de las zonas de reserva forestal...”*

²²⁰ Ley 2ª de 1959. *“Artículo 9º. Con el fin de conservar sus suelos, corrientes de agua y asegurar su adecuada utilización, el Gobierno reglamentará la utilización de los terrenos de propiedad privada que se encuentren localizados dentro de los límites de las zonas de reserva forestal...”*

²²¹ Por el cual el Gobierno Nacional señala prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones y dicta otras disposiciones.

b. Todas las tierras ubicadas en regiones cuya precipitación esté entre cuatro mil y ocho mil milímetros (4.000 y 8.000 mm.) por año y su pendiente sea superior al treinta por ciento (30%) (formaciones de bosques muy húmedo-tropical, bosque pluvial premontano y bosque pluvial montano bajo);

c. Todas las tierras, cuyo perfil de suelo, independientemente de sus condiciones climáticas y topográficas, presente características morfológicas, físicas o químicas que determinen su conservación bajo cobertura permanente;

d. Todas las tierras con pendiente superior al ciento por ciento (100 %) en cualquier formación ecológica;

e. Las áreas que se determinen como de influencia sobre cabeceras y nacimiento de los ríos y quebradas, sean estos permanentes o no;

f. Las áreas de suelos desnudados y degradados por intervención del hombre o de los animales, con el fin de obtener su recuperación;

g. Toda área en la cual sea necesario adelantar actividades forestales especiales con el fin de controlar dunas, deslizamientos, erosión eólica, cauces torrenciales y pantanos insalubres;

h. Aquellas áreas que sea necesario declarar como tales por circunstancias eventuales que afecten el interés común, tales como incendios forestales, plagas y enfermedades forestales, construcción y conservación de carreteras, viviendas y otras obras de ingeniería;

i. Las que por la abundancia y variedad de la fauna silvestre acuática y terrestre merezcan ser declaradas como tales, para conservación y multiplicación de esta y las que sin poseer tal abundancia y variedad ofrecen en cambio condiciones especialmente propicias al establecimiento de la vida silvestre.” (Subrayado fuera de texto)

Más recientemente, el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011²²² señala que: las i) áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; ii) que en dichas áreas no se podrán desarrollar actividades mineras, ni se podrán sustraer para ese fin; y iii) que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, señalará las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y que además, generen beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas. De hecho, su tenor literal es el siguiente:

²²² Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

“Artículo 204. Áreas de Reserva Forestal. Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrán declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal. En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada.

Parágrafo 1°. En las áreas de reserva forestal protectoras no se podrán desarrollar actividades mineras, ni se podrán sustraer para ese fin. Las actividades que se pretendan desarrollar en estas áreas, deben estar en consonancia con el régimen de usos previsto para el efecto, conforme a la regulación que expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre la materia.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces señalará las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y que además, generen beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas. Así mismo, establecerá las condiciones y las medidas de manejo ambiental requeridas para adelantar dichas actividades.

Parágrafo 3°. Las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1o de la Ley 2ª de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la entidad que haga sus veces con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate.”

1.6. Competencias del Ministerio de Ambiente, la CAR y el Distrito Capital respecto del medio ambiente y las reservas forestales

Según lo establece el artículo 5° de la Ley 99 de 1993, corresponde al Ministerio del Medio Ambiente reservar, alinderrar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento. Asimismo, dicha normativa establece que es su deber administrar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la Nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica.

En un mismo sentido, el artículo 5° *ibídem* prevé que el Ministerio del Medio Ambiente, en cuanto sea compatible con las competencias asignadas por dicha ley, ejerce las demás funciones que en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables venía desempeñando el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, dentro de las cuales se destaca la prevista en el numeral 3° literal b) del artículo 38 del Decreto Ley 133 de 1976²²³, según la cual debe declarar, alinderrar, reservar y administrar las áreas que se consideren necesarias para la adecuada protección de los recursos naturales renovables y efectuar las sustracciones a que haya lugar.

A su turno, los artículos 203 y 204 de la Ley 1450 de 2011²²⁴ establecen que la naturaleza forestal de los suelos será determinada con base en estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces; y que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, señalará las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y que además, generen beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas.

Por otro lado, se tiene que son funciones de la CAR, según lo establece el artículo 31 de la Ley 99 de 1993: i) ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente; ii) reservar, alinderrar, administrar, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción; iii) ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental; iv) ejercer las funciones de

²²³ Por el cual se reestructura el Sector Agropecuario.

²²⁴ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014

evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos; e v) imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados.

En un mismo sentido, el artículo 203 de la Ley 1450 de 2011 establece que corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, bajo la coordinación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, realizar la clasificación, ordenamiento y zonificación y, determinar el régimen de usos de las áreas forestales en el territorio nacional, salvo las que se encuentren en las áreas de reserva forestal nacional y en áreas que conforman el sistema de parques nacionales naturales.

Concretamente, respecto de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá, la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) establece que la CAR es la administradora de la reserva forestal, pues por delegación del INDERENA se le otorgó dicha competencia.

Por último, se advierte que de conformidad con lo previsto en el artículo 65 de la Ley 99 de 1993, corresponde al Distrito Capital de Bogotá i) ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano; y ii) coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo.

2. CONSTITUCIÓN DE LA DENOMINADA RESERVA FORESTAL PROTECTORA BOSQUE ORIENTAL DE BOGOTÁ

Previo al análisis de las órdenes impartidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y de los argumentos que contra éstas se esgrimen en los recursos de apelación, la Sala hará unas precisiones sobre el contexto en que surgió la Reserva Forestal protectora “Bosque Oriental de Bogotá”, su importancia; y los antecedentes históricos, sociales y económicos que precedieron la expedición de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), mediante la cual el Ministerio de Ambiente sustrajo 973 hectáreas de la misma.

2.1. La Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá”

De conformidad con el Decreto Ley 133 de 1976²²⁵, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - INDERENA, establecimiento público adscrito al Ministerio de Agricultura²²⁶, tenía “...a su cargo la protección del ambiente y la administración, conservación y manejo de los recursos naturales renovables en todo el territorio nacional”²²⁷. Dentro de sus funciones el numeral 3°, literal b) del artículo 38 disponía que podía “b. declarar, alindar, reservar y administrar las áreas que se consideren necesarias para la adecuada protección de los recursos naturales renovables y efectuar las sustracciones a que haya lugar.”

Al amparo de tal disposición, la Junta Directiva del INDERENA²²⁸ profirió el Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre), “por el cual se declaran y alindan unas áreas de reserva forestal y se delegan unas funciones”, en cuya virtud, los cerros orientales de Bogotá fueron declarados y alindados como área de reserva forestal protectora y se adoptaron distintas medidas encaminadas a garantizar la efectiva protección de sus ecosistemas, sus fuentes de agua, la calidad del aire, el suelo y el patrimonio paisajístico, cuya administración de la siguiente área fue confiada a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR:

²²⁵ Por el cual se reestructura el Sector Agropecuario.

²²⁶ Decreto Ley 133 de 1976. “Artículo 1. El Sector Agropecuario estará constituido por el Ministerio de Agricultura y los organismos que le están adscritos o vinculados.

Son Establecimientos Públicos adscritos al Ministerio de Agricultura:

(...)

2. Instituto Colombiano de la Reforma Agraria- INCORA.”

²²⁷ Decreto Ley 133 de 1976. “Artículo 37. El Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables se denominará Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA. Tendrá a su cargo la protección del ambiente y la administración, conservación y manejo de los recursos naturales renovables en todo el territorio nacional.”

²²⁸ Esta entidad fue suprimida y liquidada por mandato expreso de la Ley 99 de 1993, la cual según lo dispuesto en el Decreto Ley 133 de 1976 tenía a su cargo la protección del ambiente y la administración, conservación y manejo de los recursos naturales renovables en todo el territorio nacional y entre sus funciones la de declarar, alindar, reservar y administrar las áreas que se consideraran necesarias para la adecuada protección de los recursos naturales renovables y efectuar las sustracciones a que hubiere lugar.



En dicho Acuerdo se establece que “...además de los requisitos exigidos por las disposiciones vigentes del Gobierno Distrital y del Concejo de Bogotá, la construcción de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas o edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal alinderadas en los artículos 1 y 2 de este Acuerdo requerirá licencia previa.”. También su artículo 3° preceptúa que la licencia de estas obras, “sólo se otorgará cuando se haya comprobado que la ejecución de las obras y el ejercicio de las actividades no atentan contra la conservación de los recursos naturales renovables y no desfiguran los paisajes de dichas áreas”; adicionalmente se exige que “el titular de la licencia deberá adoptar, a su costa, las medidas de protección adecuadas”. El tenor literal del acto es el siguiente:

*“Acuerdo 30 de 1976
(Septiembre 30)*

Por el cual se declaran y alindan unas áreas de reserva forestal y se delegan unas funciones.

La Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables Y Del Ambiente -INDERENA-, en uso de facultades estatutarias, y en especial de las conferidas por el ordinal 3 del artículo 38 del Decreto 133 de 1976, y

Considerando:

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;

Que el paisaje constituido por dichas montañas merece protección por su contribución al bienestar físico y espiritual de los habitantes del Distrito Especial de Bogotá y Municipios aledaños;

Que de conformidad con el artículo 38, literal b) del Decreto - Ley 133 de 1976, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-, tiene entre sus funciones la de declarar, reservar y administrar las áreas que se consideren necesarias para la adecuada protección de los recursos naturales renovables;

Que el artículo 206 del Decreto - Ley 2811 de 1974 denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras y protectoras;

Que el Decreto 877 de 1976 establece qué áreas se consideran como forestales protectoras, protectoras productoras y productoras;

Que los Estatutos del INDERENA, aprobados por el Decreto 842 de 1969, establecen que la Junta Directiva del Instituto podrá, con el voto favorable de su Presidente, delegar algunas de sus funciones en las Corporaciones Regionales de Desarrollo u otras entidades o establecimientos públicos (artículo 6); además el artículo 77 del Decreto - Ley número 133 de 1976 establece que tal delegación requiere autorización del Gobierno Nacional,

ACUERDA:

Artículo 1°. Declarar como Área de Reserva Forestal Protectora a la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá, ubicada en jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá, y comprendida por los siguientes linderos generales:

"Por el Oriente: Partiendo del Boquerón de Chipaque en la intersección con la Carretera del Oriente; continúa en línea recta hasta el punto geodésico Cax 352, y siguiendo en dirección noreste por la divisoria de aguas hasta el Alto de las Mirlas; de allí por la Cuchilla hasta el Alto de la Horqueta; siguiendo la misma divisoria en dirección noreste, pasando por el Alto de la Cruz Verde, Alto del Buitre, el Cerro de Plazuelas y el Alto de los Tunjos. Siguiendo la misma divisoria al Sur de la Laguna de Vergón, en dirección Oriente, hasta el Morro de Matarredonda; de allí, siguiendo en dirección Norte, por la divisoria de aguas a través del Alto de la Bolsa, Alto del Rejo, Alto de la Cruz, hasta el Alto de Sarnoso. Desde este punto, en dirección Occidente, en línea recta hasta el nacimiento de la Quebrada Turín, y por ésta aguas abajo hasta la confluencia de la Quebrada Carrizal, siguiendo ésta aguas arriba hasta su nacimiento, de donde se sigue en línea recta, en dirección noreste, hasta el Alto de Piedra Ballena; siguiendo la divisoria hacia el Norte, hasta el punto geodésico "Piedras", y de allí por la misma divisoria hasta el nacimiento de la Quebrada El Chicó, luego a la cumbre del Cerro La Moya, y en línea recta hasta el sitio Los Patios

(intersección con la carretera Bogotá - La Calera); luego sigue por la misma divisoria de aguas, en dirección Norte; hasta la Estación La Cuchilla, del cable aéreo de Cemento Samper, de allí se sigue al Norte hasta el Alto de Serrezuela, continuando a los Cerros de Cañada, Moreno, los Cerros de La Cumbre, y siguiendo hacia el Norte por la divisoria hasta el Alto de Pan de Azúcar en el punto geodésico "Pan".

Por el Norte: Partiendo del punto geodésico "Pan", tomando en dirección noreste, hacia la cima de la Lomita de Torca, hasta interceptar la Carretera Central del Norte (Alto de Torca).

Por el Occidente: Partiendo del punto Alto de Torca, en la Carretera Central del Norte, se continúa por esta vía hacia el Sur, hasta la calle 193, se sigue por la prolongación de esta calle en dirección Este hasta encontrar el perímetro sanitario en la cota 2.700 metros se continúa por esta cota en dirección general Sur hasta el límite Norte del Barrio El Paraíso (corresponde a los planos 223/4-1 y 223/4-2, regularizado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital), bordeando este Barrio por el Oriente; se continúa por la misma curva de nivel (2.700 metros) hasta encontrar el Paseo Bolívar (Carretera de Circunvalación); se sigue por dicho Paseo en dirección Este hasta encontrar la calle 9 Sur; por esta vía se continúa hasta la curva de nivel 2.750 metros; se sigue por esta cota, en dirección Sur, hasta la calle 15 Sur, por esta vía hacia el sureste, hasta encontrar la curva de nivel 2.850; se sigue por esta cota hasta encontrar la Quebrada Ramajal; por esta Quebrada, aguas arriba, hasta encontrar la curva de nivel 2.920 metros en el Barrio Los Alpes, se continúa por esta curva hasta encontrar el lindero Norte de la propiedad de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado en dicho Barrio; por este lindero hasta donde la curva de nivel 2.900 metros la corta; se sigue en línea recta hasta el punto de intersección de la curva de nivel 3.100 metros con la prolongación del lindero Sur de la mencionada propiedad (Tanque de Los Alpes); se continúa por dicha curva de nivel hacia el Sur hasta encontrar el divorcio de aguas del Boquerón de Chipaque, se sigue por esta divisoria de aguas, en dirección Oeste, hasta su intersección con la Carretera de Oriente, punto de partida".

Artículo 2°. Declarar como Área de Reserva Forestal Protectora - Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá, aguas arriba de la cota superior del Salto de Tequendama, con excepción de las tierras que están por debajo de la cota 2.650 y tengan una pendiente inferior al 100%, y de las definidas por el artículo 1 de este Acuerdo y por el perímetro urbano y sanitario de la ciudad de Bogotá.

Artículo 3°. Además de los requisitos exigidos por las disposiciones vigentes del Gobierno Distrital y del Concejo de Bogotá, la construcción de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas o edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal alindadas en los artículos 1 y 2 de este Acuerdo requerirá licencia previa.

La licencia sólo se otorgará cuando se haya comprobado que la ejecución de las obras y el ejercicio de las actividades no atentan contra la conservación de los recursos naturales renovables y no desfiguran los paisajes de dichas áreas.

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

Artículo 4°. Si se llegare a demostrar técnicamente que se están produciendo acciones que alteren el ambiente de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 23 de 1973, en las áreas de que trata el presente Acuerdo, podrán imponerse multas sucesivas hasta de \$500.000.00 diarios, y según la gravedad de la acción, hasta que el infractor devuelva el área afectada a su condición inicial.

También se podrán suspender las patentes de fabricación, clausurar temporalmente los establecimientos o factorías que estén alterando el ambiente, y cerrar los mismos cuando las sanciones anteriores no hayan surtido efectos.

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

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

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

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

Artículo 9°. La delegación aquí conferida tiene un término de cinco (5) años, contados a partir de la vigencia del presente Acuerdo; no obstante el INDERENA podrá en cualquier tiempo asumir las funciones

delegadas, para lo cual su Junta Directiva dictará el Acuerdo correspondiente.

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

A su turno, mediante la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo), el Ministerio de Agricultura dispuso: *“Artículo 1°. Aprobar el Acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente INDERENA y autorizar la delegación de funciones allí contenida...”*. Este acto administrativo fue publicado el 3 de mayo de 1977 en el Diario Oficial *“Año CXIV No. 34.777”*.

Ahora bien, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 2° y 4°, literal g), de la Ley 3ª de 1961²²⁹, la Junta Directiva de la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá - CAR dictó el Acuerdo 33 de 1979, en virtud del cual se adoptó el Estatuto de Zonificación correspondiente al territorio de su jurisdicción, delimitando en forma detallada las subzonas que componen la Zona Rural Protectora. En sus normas se establece que toda persona natural o jurídica, pública o privada que esté utilizando o pretenda utilizar dichos terrenos deberá obtener el permiso correspondiente, advirtiendo en su artículo 30 que *“en ningún caso la Corporación otorgará permisos de localización cuando el uso propuesto no cumpla con las normas contempladas en el presente Acuerdo, en el Código Nacional de los Recursos Naturales y protección del Medio Ambiente y demás normas pertinentes.”*

Años después, la junta directiva de la aludida Corporación Autónoma Regional, expidió el Acuerdo 59 de 1987, mediante el cual adoptó la reglamentación de los cerros orientales de Bogotá, teniendo en cuenta no sólo su condición de área de reserva forestal protectora, sino también su indiscutible valor paisajístico y ecológico, y su nivel de deterioro que hacía necesario que sea sometida a un tratamiento de carácter especial.

²²⁹ Por la cual se crea la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá.

Posteriormente, el Concejo de Bogotá aprobó el Acuerdo 6 de 1990 (8 de mayo), mediante el cual adoptó el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá. Al definir las políticas prevalentes en materia de desarrollo urbano, destaca la necesidad de asegurar la conservación y rehabilitación de los elementos naturales que conforman los recursos ecológicos y ambientales de la ciudad, dentro de los cuales se cuenta *“El sistema montañoso de la Capital (Cerros Orientales, Surorientales, Suroccidentales y los Cerros de Suba y La Conejera); sus fuentes de agua, su vegetación, sus suelos y las características de los mismos.”* Es del caso referir igualmente que en su artículo 152 se puso de relieve la importancia de proteger los cerros orientales y de preservar los elementos naturales que componen el sistema orográfico de la capital.

Al resumir la evolución de las normas que regulan los cerros orientales de la ciudad, no puede pasarse por alto que la Alcaldía Mayor de Bogotá expidió el Decreto 320 de 1992 (29 de mayo), mediante el cual adoptó el Plan de Ordenamiento Físico del Borde Oriental, Suroriental, Suroccidental y las Zonas de Preservación del Cerro de Suba Norte y Sur, del Cerro La Conejera, los Sistemas Orográfico e Hídrico del Distrito Capital y dictó normas encaminadas a garantizar la preservación, protección y adecuado uso de las áreas en mención.

Ahora bien, con la expedición de la Ley 99 de 1993, la protección jurídica del sistema orográfico de la capital tomó un nuevo rumbo, al disponer su artículo 61 lo siguiente:

“Artículo 61.- Declárase la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal.

El Ministerio del Medio Ambiente determinará las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, con base en esta determinación, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, otorgará o negará las correspondientes licencias ambientales.

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

Resulta pertinente destacar también que mediante Resolución 222 de 1994 (3 de agosto) el Ministerio del Medio Ambiente reglamentó la zonificación de las áreas

compatibles con las actividades de prospección, exploración, explotación, beneficio y depósito de minerales utilizables como materiales de construcción, tema que adquiere especial relevancia en tratándose del área que el artículo 61 de la Ley 99 de 1999 declaró de interés ecológico nacional.

En virtud del Decreto 619 de 2000 (28 de julio), proferido por el Alcalde Mayor de Bogotá en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por los artículos 26 de la Ley 388 de 1997 y 29 del Decreto Reglamentario 879 de 1998, se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial – POT - para el Distrito Capital, en cuyas normas se establece que el tema ambiental debe ser abordado como un asunto de interés regional, y por ende, su gestión debe ser el fruto de la concertación realizada por las distintas autoridades territoriales concernidas. Además de ello, las normas de este Decreto declararon los cerros orientales como parte indispensable de la estructura ecológica principal de la región, para garantizar los procesos ecológicos del Distrito y de la región, así como una provisión segura, equitativa y diversa de los servicios ambientales a la población y en su artículo 389 estableció que:

"Las actividades de las distintas entidades y los particulares dentro de los Cerros Orientales (Reserva Forestal Protectora, Bosque Oriental de Bogotá, resolución 076 de 1977, del Ministerio de Agricultura), se sujetarán a la zonificación y reglamentación del Plan de Manejo que elabore la Corporación Autónoma Regional (CAR) para esta área, en concertación con el Ministerio del Medio Ambiente y el Distrito Capital...".

Es del caso señalar además, que lo dispuesto en este Decreto fue objeto de revisión posterior por el Decreto 469 de 2003 (23 de diciembre) y compilado por el Decreto 190 de 2004 (22 de junio).

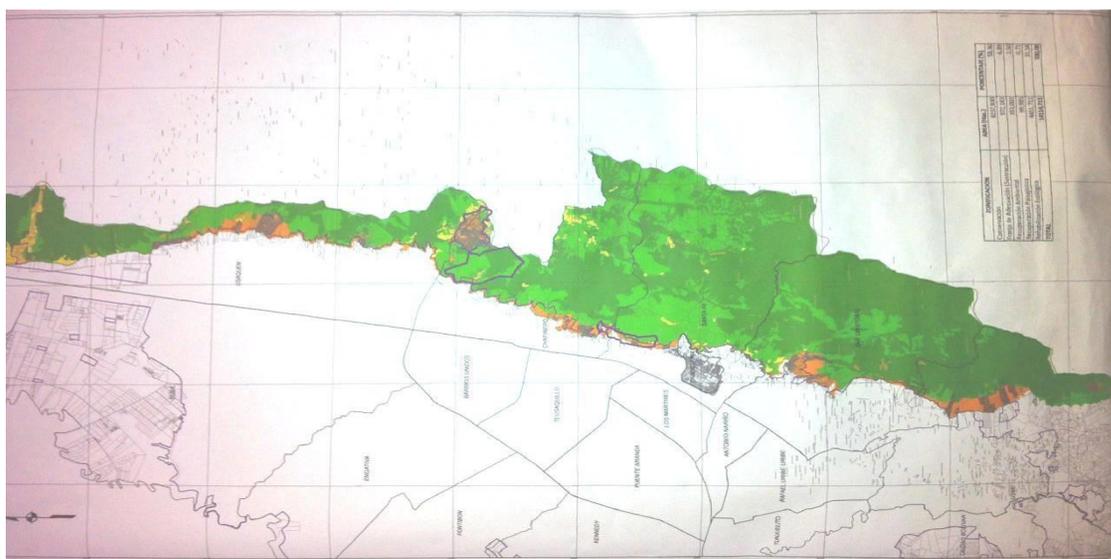
En el decurso de la evolución normativa descrita, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), que será transcrita mas adelante, cuyo artículo 5° fue objeto de interpretación mediante la Resolución 1582 del mismo año.

Esta resolución determinó, entre otras cosas, la exclusión de 973 hectáreas de la reserva forestal, en un área que denominó franja de adecuación y que tiene como objetivo constituir un espacio de consolidación de la estructura urbana y una zona de amortiguación y contención definitiva de los procesos de urbanización de los cerros orientales.

Esta franja esta compuesta por dos tipos de áreas a su interior, a saber: un área de ocupación pública prioritaria, adyacente al límite occidental de la Reserva; y un área de consolidación del borde urbano. Según lo dispone la formulación del plan zonal de ordenamiento y gestión del territorio para la franja de adecuación o transición entre la ciudad y los cerros orientales, realizado por la doctora Diana

Wiesner Ceballos dentro del contrato de consultoría 2 305 BIRF: *“las Áreas de Ocupación Pública Prioritaria son aquellas que delimitan el costado occidental de la Reserva Forestal, en el cual se establecen áreas de actividad colectiva constituidas por: i) Corredores Ecológicos de Ladera, ii) Corredores Ecológicos de Ronda, iii) Parques Contenedores de Borde iv) Parques Urbanos. Estas áreas conformarán la Estructura Ecológica Principal de la Franja, para ser integradas como tales dentro de la próxima revisión del POT, y, además, estas áreas permitirán la promoción y desarrollo de actividades de recreación, de goce y disfrute de su potencial escénico, ambiental y paisajístico. Se integran adicionalmente como suelo de protección las zonas que poseen pendientes superiores al 45 por ciento, y las áreas de riesgo no mitigable.”* y, a su turno, el área de consolidación del borde urbano *“Delimitada entre el costado occidental de la Franja de Adecuación y el límite del Área de Ocupación Pública Prioritaria. Es la zona dedicada a la contención, manejo y formalización estructural y legal de las formas de ocupación existentes que cumplan con lo establecido legalmente por las entidades competentes, así como las áreas requeridas para su contención y dotación. Los componentes son: i) Asentamientos de origen formal o de desarrollo popular ya legalizados, ii) Asentamientos de origen y desarrollo popular, informal, sin legalizar, iii) Canteras iv) Áreas que han sido incorporadas al suelo urbano mediante actos administrativos, a las que se les determine su viabilidad de desarrollo.”*

En este orden de ideas, la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) creó una franja de adecuación, que son las 973 hectáreas que excluye de la reserva forestal, y dividió el área restante de la reserva forestal en 4 zonas (de conservación, de rehabilitación ecológica, de recuperación paisajística y de recuperación ambiental), según la división que se observa a continuación:



230

²³⁰ Convenciones: Verde Oscuro: área de conservación (8237,830 hectáreas); Naranja: franja de adecuación ((972,183 hectáreas); Amarillo: zona de recuperación ambiental (353,002 hectáreas); Café: zona de recuperación paisajística (99,985 hectáreas); Verde Claro: zona de rehabilitación ecológica (4451,711 hectáreas)

Asimismo, estableció los parámetros de ordenamiento y manejo ambiental para la zona excluida de la reserva, y que deben ser incorporados en el Plan de Ordenamiento de Bogotá. De igual modo, señaló las determinantes que deben ser acatadas por el Distrito en la formulación de los planes zonales de las áreas excluidas de la reserva, pues se pretende garantizar la compatibilidad de su ordenamiento con los objetivos ambientales de la reserva.

En ese sentido y para garantizar su conservación, estableció la interdicción de construir en áreas con pendientes superiores a 45°, en zonas de ronda de quebradas y drenajes, relictos de vegetación nativa, o en zonas de recarga de acuíferos. Se estableció asimismo que en el Área de Ocupación Pública Prioritaria, es decir, aquella que tiene contacto directo con la reserva, se deben establecer parques urbanos, corredores ecológicos viales, corredores ecológicos de ronda y de borde e integrar las áreas verdes, y con miras a lograr una adecuada transición entre las edificaciones y la reserva forestal, dispuso que hasta tanto el Distrito no expidiera la reglamentación correspondiente, no podría adelantarse ningún desarrollo urbanístico ni expedirse ninguna licencia de urbanismo o construcción.

Por otra parte, el Decreto Distrital 122 de 2006 (4 de abril) dispuso que todas las entidades cuya gestión incide o tiene que ver con la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, deben propender por el aprovechamiento persistente de los bosques, conforme al uso protector de sus suelos, según lo preceptuado en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y en el artículo 61²³¹ de la Ley 99 de 1993.

2.2. Importancia de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá

Al amparo de lo dispuesto en el Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre), se observa que la vegetación de las montañas situadas alrededor de la Sabana de Bogotá debía ser protegida para conservar su efecto regulador de la cantidad y calidad de las aguas que son utilizadas por los habitantes de ella; y que el paisaje constituido por dichas montañas merecía protección por su contribución al

²³¹ Ley 99 de 1993. "Artículo 61. Declárase la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal.

El Ministerio del Medio Ambiente determinará las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, con base en esta determinación, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), otorgará o negará las correspondientes licencias ambientales.

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

“bienestar físico y espiritual” de los habitantes del Distrito Especial de Bogotá y de los municipios aledaños.

Los cerros orientales de Bogotá, a voces de lo dispuesto en la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), son un territorio rico en valores ecológicos y paisajísticos, bajo condiciones biofísicas y socioeconómicas complejas, que poseen diversidad de especies de flora y fauna, que soportan la consolidación de distintos ecosistemas, como son páramos, subpáramos y bosques altoandinos.

De hecho, se advierte que los cerros orientales constituyen un importante territorio que aporta servicios ambientales estratégicos para la ciudad, la Sabana de Bogotá y la región, entre los cuales se pueden destacar: su contribución como el principal regulador acuífero de la Sabana de Bogotá asegurando su calidad, cantidad y disponibilidad; su contribución a la regulación del clima, a la depuración del aire del oriente de la ciudad, a la protección de los suelos y a la estabilización de diferentes geoformas.

Igualmente, la reserva forestal protectora es el principal referente paisajístico de la capital, por su calidad escénica, dominancia visual y por los valores intrínsecos (naturales) y los adquiridos (históricos y culturales), así como la oferta ambiental para la recreación y la educación.²³²

Según se destaca en el escrito *Cerros Orientales Desafío Institucional* realizado en mayo de 2007 por la Personería de Bogotá:

“Los Cerros Orientales cuentan con una gran importancia de orden hídrico e hidrológico, ya que posee varias microcuencas que abastecen al Río Bogotá y es una zona importante en donde se presenta recarga de acuíferos y condensación de lluvias.

En esta área existe un ecosistema llamado Bosque Andino, siendo preciso mencionar que estas zonas, igual que en el páramo y subpáramo, realizan captura de agua. Especies como el musgo son auténticas “esponjas” que guardan gran cantidad, permitiendo que las microcuencas existentes allí posean un caudal adecuado, esta humedad además permite que muchas otras especies puedan empezar su proceso de germinación y repoblación en forma espontánea (sucesión natural), y que estas, a su vez, permitan que los niveles de luz, temperatura y humedad varíen permitiendo que otras especies “lleguen” a la zona y así se vaya creando una cadena evolutiva que con el tiempo permite no sólo el crecimiento de bosques, el garantizar un flujo continuo de agua hacia las microcuencas, la recarga de acuíferos y de allí abasteciendo al Río Bogotá, además favorece que exista un

²³² Cfr., entre otros: Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Ambiente. Jardín Botánico de Bogotá “José Celestino Mutis” Centro de Investigación y Desarrollo Científico. “La importancia de los Cerros Orientales para Bogotá D.C. y la Región.” Bogotá D.C., mayo de 2007. Personería de Bogotá. “Cerros Orientales: Desafío Institucional.”

ambiente (hábitat) conveniente para que muchas especies animales crezcan, se desarrollen y reproduzcan en un ecosistema adecuado.

Desde otro punto de vista, en los Cerros Orientales existen zonas de captación de aguas para uso humano, riego de cultivos, abrevaderos de ganado, etc., de tal forma que el agua, no es sólo un recurso natural, sino un insumo de vital importancia para la seguridad alimentaria y el modus vivendi de los habitantes de los cerros y en general de Bogotá, la región y del país, ya que el Río Bogotá desemboca en el Río Magdalena siendo esta la más importante corriente de agua de Colombia.

El complejo montañoso de la Cordillera Oriental de Colombia, que incluye los Cerros Orientales del Distrito, lleva sus aguas a la República de Venezuela a través del Río Blanco; de forma que desde esa óptica cualquier desequilibrio en el sistema que conforma el corredor ecológico que intercomunica al Parque Nacional Natural Chingaza con el Páramo de Sumapaz, es decir cualquier alteración en los Cerros Orientales, tiene relevancia en el ámbito nacional e inclusive internacional.

Los Cerros Orientales por su localización y conformación, son corredor y conector ecológico regional que une ecosistemas de montaña y planicie, intercomunican los macizos de Chingaza y Sumapaz.

El Bosque Oriental del Distrito concentra una biodiversidad que proviene de biomas regionales vecinos, de la cual depende su estabilidad hídrica y ecológica, Orinoquía (por el Boquerón de Chipaque), los páramos de Sumapaz y Chingaza por el sur y el nororiente.

Importancia Ecológica

En los Cerros Orientales convive una alta biodiversidad animal y vegetal, allí se encuentra una rica fauna entre la que podemos citar varios tipos de aves tales como los copetones y colibríes y en cuanto a flora podemos resaltar especies nativas como la Uva Camarona, el Pegamosco y el Chusque, entre otras.

Es necesario insistir en que los Cerros Orientales son el corredor ecológico que une al Parque Natural Nacional Chingaza, con el Parque Natural Nacional Páramo de Sumapaz, tomando en cuenta que los ecosistemas no son sistemas aislados, sino que estos intercambian entre sí vientos, aguas, semillas y todo tipo de material genético, de donde se concluye que el Bosque Oriental del Distrito cumple un papel ecológico fundamental.

También es importante mencionar que el Bosque Oriental del Distrito cuenta con ecosistemas de gran importancia y de características únicas en la región a saber: Páramo, Subpáramo y Bosque alto andino, encontrando en los Cerros Orientales la particularidad que a continuación se ilustra:

...el clima de los Cerros Orientales de Bogotá no es idéntico al que se presenta en la generalidad de los bosques alto andinos y páramos de Colombia o del mundo, lo cual le brida a la Reserva del Distrito un valor agregado aún mayor, dado que en el complejo montañoso se ubican individuos y en general especies propias del ecosistema existente.

En el Bosque Oriental se hallan especies animales (mamíferos, insectos, reptiles, etc.), plantas (orquídeas, arbolitos, arbustos, árboles etc.) y hongos altamente endémicos, es decir individuos que por las características de suelo, agua, temperatura, humedad y luz tan sólo se desarrollan en esta área.

Del mismo modo, se debe mencionar que el Bosque Oriental de Bogotá hace parte preponderante de la Estructura Ecológica Principal del Distrito (EEP), dado que es parte de la estructura basal y en igual sentido un eje de interconexión con otras zonas que gozan de valores ambientales necesarios para el sostenimiento y la conducción de la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales para su desarrollo sostenible.”²³³

Asimismo, el PMA de los Cerros Orientales de Bogotá, realizado por la CAR, resalta la importancia del área protegida así:

“Es obligatoria la referencia a los ecosistemas periféricos a Cerros Orientales, toda vez que esta aproximación permite observar en una mayor escala la relevancia ecológica de la Reserva. Los ecosistemas periféricos son las áreas de importancia ambiental... que conforman una estructura alrededor de un sistema que es el principal objetivo de estudio; se determina a través de ellos la existencia de comunidades de especies de fauna y flora que interactúan entre sí y con el ambiente físico en que viven. La delimitación legal o punto de vista biológico dichas alinderaciones no limitan el libre paso de la flora y la fauna y de todos los procesos biológicos que ocurren al interior de ella.

Los cambios inducidos deliberadamente a los Cerros Orientales superan las posibilidades de respuesta natural y afectan en escala la estructura ecosistémica, que todavía no es percibida desde su

²³³ Cerros Orientales, Desafío Institucional. Personería de Bogotá. Mayo de 2007. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nzCJ-o5xR4J:www.semana.com/documents/Doc-2097_2010825.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co

complejidad y/o desde la interdependencia de sus organismos. La vulnerabilidad del área debe conducir las estrategias de planeación ambiental y a entender la susceptibilidad de sus ecosistemas, de manera que se pueda encontrar la forma de concertar la demanda del desarrollo urbano con la posibilidad de sustentabilidad de la naturaleza.

Como se observa en la Figura 3.1 y en los planos anexos Localización General de la Reserva y Localización de la Reserva en el Departamento del Anexo Cartográfico, la reserva forestal tiene conexión y continuación en el Distrito con el Parque Entrenubes, los embalses de la Regadera y Chuzacá; enlazando finalmente a las 154.000 hectáreas el Parque Nacional Natural del Sumapáz hacia el sur de la ciudad. Hacia el norte los Cerros Orientales conectan los Cerros de Torca y estos a su vez con el Complejo de los Humedales de Torca y Guaymaral, declarados como Parques Ecológicos Distritales, igualmente con los Cerros de Chía, que son la continuación natural del sistema montañoso.

Hacia el nororiente se acerca a la Reserva El Sapo - San Rafael, ubicada en el Municipio de La Calera, que en su medida se conectan con el Parque Nacional Natural de Chingaza. Al este los Cerros Orientales tienen continuidad, después de la divisoria de aguas, al colindar con las áreas de protección integral de los municipios de Ubaque, Chipaque y Choachí, áreas de subpáramo (por encima de los 2800 m.s.n.m) zonificadas en los Esquemas de Ordenamiento Territorial municipales.

Todo este complejo de áreas de protección crean una Estructura Ambiental Regional para el libre tránsito y desarrollo de especies de flora y fauna, además de la importancia hídrica como núcleo de nacimiento de innumerable número de fuentes de agua que drenan a las cuencas del Orinoco y el Magdalena.

La realidad ambiental de la región, tiene claras problemáticas que atañen directamente a la expansión urbana del Distrito Capital sobre áreas cuya vocación es agroforestal y determinada como de interés ecológico y de alta fragilidad, precisamente por estar expuesta al crecimiento de áreas que incluso se han conurbado sin planeación algunas sobre el marco metropolitano; esto afectando la gran diversidad existente en la región, que se explica no solamente en la misma diversidad climática, sino también por otros elementos como son su compleja historia geológica y su ubicación entre los valles de fuentes hídricas de gran relevancia. De tal manera que los cambios

ocasionados por los crecimientos urbanos más allá de constituirse en vectores de incorporación de territorios vecinos, se han convertido en agentes de amplia marginalización por la configuración de cordones periurbanos sin las calidades espaciales requeridas.”

Por lo expuesto en la parte resolutive de la sentencia se ordenará a las entidades demandadas adoptar las medidas necesarias para la preservación, conservación y recuperación de los recursos hídricos y de la biodiversidad existente en la reserva forestal protectora “Bosque Oriental de Bogotá”.

2.3. Los antecedentes de contexto histórico socio-económico de la problemática concerniente a la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá

El Biólogo Germán Camargo Ponce de León, quien desempeñó el cargo de Subdirector de Planeación y Desarrollo del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente del Distrito Capital, en su escrito *“Historia pintoresca y las perspectivas de ordenamiento de los Cerros Orientales de Santa Fe de Bogotá”* sintetizó su problemática, desde el punto de vista histórico, en términos que resultan muy pertinentes para contextualizar la problemática socioeconómica que ha pretendido regular los diferentes desarrollos normativos en la materia:

“...Cuando Bogotá cumple su cuarto de siglo de fundación, se aproximaba ya al medio millón de habitantes, que aún empleaban madera y chisque en la construcción de sus moradas (las cañas del bareque, que aún se aprecian en los aleros de La Candelaria), curtían los cueros con “casca” de encenillo (corteza rica de taninos), se calentaban las niguas con leña y preparaban toneladas de arepas y pandeyucas con carbón de palo.

Casi la totalidad de dichos productos forestales se surtían de los rastrojos de los Cerros Orientales y los bosques de la cuenca del Teusacá (Sopó, Guasca y La Calera)....

En los años 30 y 40 puede constatarse que la mayor parte de los cerros estaba por completo deforestada. Las primeras fotografías muestran la extensión encandilante de los calveros de la erosión y las primeras grandes canteras, cubriendo gran parte del telón de fondo de la capital...

A su llegada a Colombia, a finales de los 30s, el maestro Ernesto Guhl (q.e.p.d.) encuentra los cerros desollados, una ciudad cubierta de humo y hollín de leña y las calles atestadas de montones de basuras...

A partir de la electrificación y la difusión del gas y el cocinol, disminuyó la presión de deforestación sobre los cerros y comenzó en gran parte de ellos la regeneración espontánea de los bosques nativos de encenillo que, por su lentitud se enfrentó ya en los 60s a la expansión urbana de los Cerros.

Después de los motines y saqueos del “bogotazo”, abril de 1948, las gentes de bien deciden abandonar el centro y asentarse en el Norte...

La expansión urbana, en un principio se orientaba sobre el eje único de la carrera 7ª que se continúa con la “carretera central del Norte”, antigua salida a Tunja, la cual se ciñó al pie de los Cerros esquivando los humedales de Torca y Guaymaral. Se dispara a partir de los años 50, ampliando la malla vial con nuevos ejes hacia el occidente, con su oferta de suelo para albergar un proletariado creciente (y ya no esquivada).

Así van fragmentándose y sepultándose los humedales en esta franja proyectada como el cinturón industrial y de vivienda obrera. Primero los de Kennedy y Bosa, luego lo del centro-occidente sobre la salida a Mosquera y por último, los del borde noroccidental. Hoy queda menos del 5% de la extensión original de lagunas y pantanos que cubrían el valle aluvial del río Bogotá, por lo que buena parte de la ciudad construida aún cabe en la definición de humedal de la convención internacional de Ramsar: “una extensión cubierta por aguas permanentes o temporales”...

Los Cerros hoy

*Una expansión más restringida (por factores geográficos o normativos) se dio hacia el Oriente, sobre los Cerros. **En la mayoría de los predios que no fueron comprados por la Empresa de Acueducto, se fueron extendiendo las canteras y tugurios y se localizaron algunos proyectos urbanísticos institucionales (como San Luís) y algunos condominios de lujo. Entre tanto un comercio desordenado se tomó el corredor vial a La Calera, mezclándose con la expansión subnormal de La Sureña y Capilla.***

Hoy existen procesos de expansión urbana subnormal por doquier en Cerros: sobre la carretera La Cita – La Aurora (entre la 170 y 190) al complejo de El Codito – Mirador del Norte – Serrezuela, que creció sobre viejas canteras, le faltan pocos metros para fusionarse con canteras y tugurios que se expanden desde el lado de La Calera sobre la Aurora Alta; sobre la 160, ascienden sobre las antiguas canteras en Santa Cecilia y San Cristóbal Norte; sobre la vía a La Calera, el complejo San Luís – La Sureña tiene acueducto propio y una población por encima de los 12000 habitantes (mayor que las cabeceras de Cota o La Calera) a una

altitud entre 2900 y 3200 msnm; al Sur, sobre las quebradas Santa Librada, Bolonia y Yomasa, estos asentamientos van desde el borde de la carretera de Oriente (antigua salida al Llano) remontándose en las cuencas hasta los 3100 msnm.

El desorden no es, por supuesto, privilegio de los estratos 1 y 2. La tugurización de los Cerros Orientales también tiene representantes 5 y 6, con urbanizaciones que se construyeron, muchas veces, al amparo de supuestas plantaciones forestales privadas. El estado general de las microcuencas de los Cerros Orientales, es preocupante: la erosión, la minería, el efecto desecante de los pinos y eucaliptos, las aguas negras de la urbanización y los establecimientos nocturnos, se suman en algunas áreas a las amenazas naturales de deslizamientos y de incendios forestales recurrentes. Si se apilara todo lo escrito sobre el problema (diagnósticos, tesis, planes, normas, comentarios, estudios de pre y factibilidad, etc.), la pila probablemente llegaría más alto en el páramo que la urbanización y si todo ese papel se pudiera convertir en árboles, los Cerros serían de verdad una Reserva Forestal.

La complejidad del ordenamiento que espontáneamente se ha dado en los Cerros Orientales se debe al emplazamiento de un núcleo urbano al pie de una barrera orográfica. El ordenamiento espontáneo hacia la sabana se ha caracterizado por una rápida expansión, conformando amplias franjas concéntricas en torno a Bogotá (urbana consolidada, urbana subnormal, suburbana, rural, silvestre), cada una de las cuales abarca municipios enteros. En contraste, la expansión hacia el Oriente de la capital ha estado

“represada” por la barrera orográfica (reforzada por lo estrecho de las vías que cruzan los Cerros y en algún grado por la barrera jurídica) lo cual ha provocado la compresión de estas franjas concéntricas de transformación, por lo que en pocos kilómetros se encuentran prácticamente todas las situaciones posibles de ordenamiento (faltarían sólo el resguardo indígena y el frente de

cultivos ilícitos).

(...)

Para cuando se expidió la Resolución 76 de 1977, ya la situación de usos y coberturas era bastante compleja. Sin embargo, esta norma, que declaraba una reserva forestal inexpugnable, desconocía la realidad de los Cerros Orientales. Gracias a esta norma, hoy sería ilegal reglamentar el uso urbano, el manejo de vertimientos, la minería, el ordenamiento del comercio, los corredores viales, la expansión suburbana, etc.. Gracias a esta norma, la ocupación, aprovechamiento y transformación de estas áreas sólo pueden darse de modo ilegal, sin preguntar por requisitos técnicos, paisajísticos ni ambientales. Estos hechos no están cobijados por la

*norma, pero han ido avanzando en 23 años alejando cada vez más el escenario real del marco normativo.*²³⁴ (Se resalta)

En otro de sus escritos, el citado experto al respecto observó:

*“En el caso de los Cerros Orientales, una reserva supuestamente intangible, sobre el borde de una ciudad capital en permanente expansión, su degradación ha estado marcada por las intervenciones privadas (y en algunos casos públicas) que fuerzan o evaden los canales legales, a la zaga de las cuales el Estado ha ido remediando o validando las situaciones creadas, con herramientas normativas y técnicas cuya obsolescencia es cada día más evidente a la vista de la sociedad y de los administradores mismos. Gracias a ello, en una gran extensión, lo que no está cubierto por barrios legalizados, lo está por canteras o plantaciones forestales de especies foráneas.”*²³⁵

2.4. Los antecedentes que precedieron a la expedición de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril):

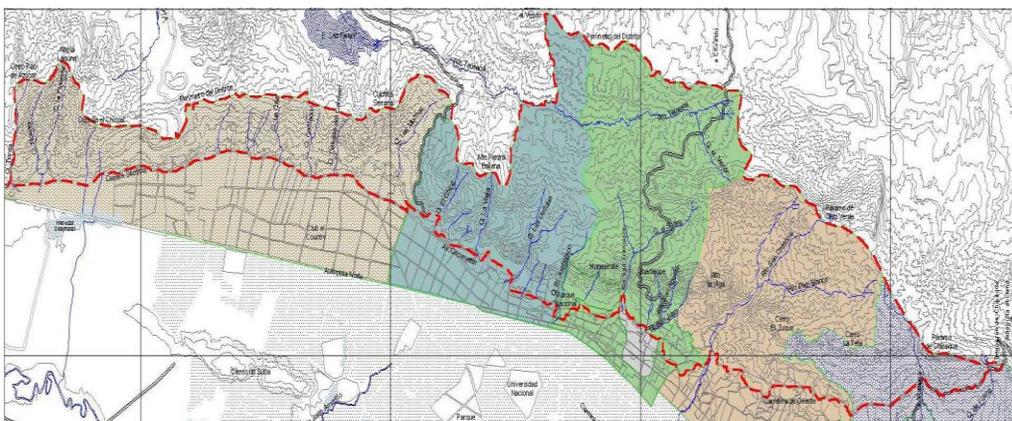
2.4.1. La situación real de degradación e intervención urbanística de áreas comprendidas en la reserva forestal

El Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales – POMCO –, que apunta tanto a la conservación de los cerros como a la consolidación del borde oriental de la ciudad de Bogotá, pone de presente que los cerros orientales constituyen el borde de un ecosistema urbano de expansión, con diversas formas de uso y ocupación. Por su estructura y función biofísicas, la política pública los ha designado como un espacio clave para la conservación del paisaje natural, la biodiversidad y los servicios ambientales. Actualmente seis (6) localidades²³⁶ hacen parte de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, tal y como se observa a continuación:

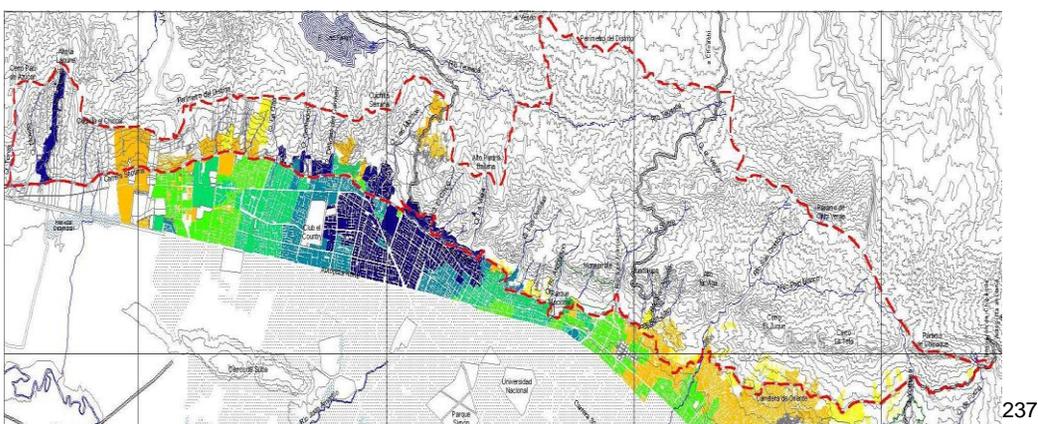
²³⁴ www.cerrosdebogota.org

²³⁵ Ponce de León, Germán Camargo. *Una norma que nos permita ayudar a conservar los Cerros Orientales.*

²³⁶ Usaquén, Chapinero, Santa Fe, Candelaria, San Cristóbal y Usme



Asimismo, se advierte que existen urbanizaciones de todos los estratos ubicadas dentro de la zona originaria que el Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre) constituyó como área de reserva forestal protectora:



Históricamente, diferentes planteamientos con respecto a los cerros orientales han mostrado notorias deficiencias, bien sea en cuanto al tratamiento de lo urbanístico o en su conveniencia para la conservación, o ambos. En la actualidad, se advierte que existen 5 barrios y 8 veredas dentro de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, distribuidos así:

LOCALIDAD	BARRIO / VEREDA
Usaquén	Altos de Serrezuela
	Villas de la Capilla
	Vereda de Torca

²³⁷ Convenciones: Verde Claro: estrato 1; Azul Claro: estrato 2; Azul Oscuro: estrato 3; Amarillo: estrato 4; Naranja: estrato 5; Verde Fluorescente: estrato 6

	Floresta de la Sabana
	Lomitas
Chapinero	La Capilla San Isidro
	Vereda Verjón Bajo
Santa Fe	Vereda Verjón Alto
	Vereda Minas de Monserrate
	Vereda Fátima
	Vereda los Cerezos
	Vereda Los Soches

Igualmente, se advierte que existen 60 barrios ubicados dentro de la franja de adecuación, de los cuales sólo 34 se encuentran legalizados y 26 en trámite de legalización, tal y como se expone a continuación:

LOCALIDAD	BARRIO / VEREDA	ESTADO
USME	ARAUQUITA	TRÁMITE
	ARAUQUITA II	TRÁMITE
	BALCONES DE VISTA HERMOSA	LEGALIZADO
	BELLAVISTA	LEGALIZADO
	BUENAVISTA	LEGALIZADO
	BUENAVISTA	LEGALIZADO
	BUENAVISTA SECTOR II	TRÁMITE
	CERROS DEL NORTE	LEGALIZADO
	DELICIAS DEL CARMEN	TRÁMITE
	EL PAÑUELITO	LEGALIZADO
	EL CODITO	LEGALIZADO
	ESTRELLITA Y	LEGALIZADO

	BUENAVISTA II	
	HORIZONTES	LEGALIZADO
	LA CAPILLA SAN ISIDRO	TRÁMITE
	LA FRONTERA	LEGALIZADO
	MIRADOR DEL NORTE	
	PARCELACIÓN RESIDENCIAL SAN GABRIEL	LEGALIZADO
	SORATAMA	LEGALIZADO
	SORATAMA LOTE 95-A	TRÁMITE
	UNICERROS	LEGALIZADO
	URBANIZACIÓN SANTA CECILIA NORTE PARTE ALTA	LEGALIZADO
CHAPINERO	PARDO RUBIO	LEGALIZADO
	SAN MARTÍN DE PORRES	LEGALIZADO
	SUCRE BARRIO MARISCAL SUCRE	LEGALIZADO
	VILLA ANITA	LEGALIZADO
	BOSQUE CALDERON TEJADA	TRÁMITE
	BOSQUE DE BELLAVISTA	TRÁMITE
	EL PARAISO SECTOR LA ISLA	TRÁMITE
	LA ESPERANZA NOR-ORIENTAL	TRÁMITE
	SAN ISIDRO	TRÁMITE
	SAN LUIS ALTOS DEL CABO	TRÁMITE
	SAN MARTIN DE PORRES III Y IV	TRÁMITE

	SUREÑA	TRÁMITE
	VILLA DEL CERRO	TRÁMITE
SAN CRISTOBAL	AGUAS CLARAS	TRÁMITE
	CIUDAD LONDRES	LEGALIZADO
	CORINTO	TRÁMITE
	EL TRIANGULO	TRÁMITE
	EL MANANTIAL	TRÁMITE
	LA CECILIA	TRÁMITE
	LA GRAN COLOMBIA	LEGALIZADO
	LA SELVA	TRÁMITE
	LOS LAURELES SUR ORIENTAL I SEC.	TRÁMITE
	MANILA	LEGALIZADO
	MONTECARLO	LEGALIZADO
	SAN CRISTÓBAL ALTO	LEGALIZADO
	SAN MANUEL	LEGALIZADO
	SAN MANUEL II	TRÁMITE
	SAN RAFAEL SUR ORIENTAL	LEGALIZADO
	TRIANGULO ALTO	TRÁMITE
VILLA AURORA	TRÁMITE	

Dentro de esta misma línea, en el estudio sobre la formulación del plan zonal de ordenamiento y gestión del territorio para la franja de adecuación o transición entre la ciudad y los cerros orientales, realizado por la doctora Diana Wiesner Ceballos el 10 de junio de 2006, se vislumbró el estado de ocupación dentro del que se encuentra la franja de adecuación así:

OCUPACIÓN DE LA FRANJA		Cantidad	Área (Ha)	Porcentaje
Inc	Predios con actos de administrativos	22	84,00	8,63%

	incorporación			
	Predios sin licencias vigentes	8	0,00	0,00%
	Predios con licencias de urbanismo o construcción vigentes	14	84,00	8,63%
Desarrollos	Desarrollos de origen informal	59	344,4	35,40%
	Desarrollos legalizados	36	144,53	14,85%
	Desarrollos sin legalizar (San Isidro)	5	162,96	16,75%
	Otros Desarrollos sin legalizar	18	37,00	3,80%
Canteras	Predios con Actividades Mineras	23	32,00	3,29%
	Canteras en superficie	11	32,00	3,29%
	Puntos de extracción	12	0,00	0,00%
Otros	Total Otros	14	97,00	9,97%
	Malla Vial Arterial		85,00	8,74%
	Áreas de Actividad Dotacional	14	9,00	0,92%
	Áreas ocupadas por infraestructuras de servicios (Vías y redes)		3,00	0,31%

Total Área Ocupada	557,49	57,30%
Áreas sin ocupar	415,51	42,70%
AREA TOTAL	973,00	100,00%

La Personería de Bogotá en el documento *“Cerros Orientales Desafío Institucional”*, de mayo de 2007, pone de presente la situación real de degradación e intervención urbanística de áreas comprendidas en la reserva forestal cuando manifiesta:

“Los Cerros Orientales fueron declarados por el Ministerio de Agricultura como área de Reserva Forestal mediante la Resolución 76 de 31 de marzo de 1977, acto que adoptó el Acuerdo 30 de 1976 de INDERENA, mediante el cual se alinderó y establecieron lineamientos para el uso y manejo de ese grupo de montañas, que en principio procuraban conservar permanentemente el área con bosques naturales o artificiales, para proteger los recursos naturales renovables existentes, en el marco de lo establecido en el Decreto Ley 2811 de 1974 (Código Nacional de los Recursos Naturales), en consideración a que en ese entonces el área se encontraba en alto grado de deforestación, habiéndose delegado en la CAR las funciones de administración y manejo, de acuerdo con lo que establecía el Decreto Ley 133 de 1976.

Es importante señalar que ésta decisión administrativa no fue comunicada oportunamente a la Superintendencia de Notariado y Registro, con lo cual, ninguno de los folios de matrícula inmobiliaria contaron con la anotación de dicho gravamen a la propiedad, sin perjuicio de su publicación en el diario oficial, impidiendo de esta manera que los propietarios de cada uno de los predios se enteraran de la limitación de que eran objeto sus predios y en igual sentido de oponerse a la decisión, en los términos que lo prevé la Ley, ya que tal decisión ambiental restringía el uso de los bienes inmuebles asociados.

No obstante lo anterior, se observa que autoridades tales como la CAR, el Consejo Distrital y Planeación Distrital, entre otras, amparadas en sus competencias, ignoraron la restricción, con lo cual NO atendieron apropiadamente lo dispuesto en el Código de Recursos Naturales, al admitir diversos actos y autorizaciones para introducir usos diferentes al forestal sobre la reserva; siendo preciso señalar que se dieron otras circunstancias, tales como el desarrollo de la ciudad con sus asentamientos humanos clandestinos, ante lo cual se procuraron soluciones de legalización de los mismos, sumado esto a la falta de controles efectivos por parte de las autoridades distritales y locales

encargadas, que perpetuadas durante los últimos años, condujeron a los estados de ocupación e invasión que caracterizan a los Cerros Orientales.

Como justificación de estas decisiones, se ha venido planteando que el Acuerdo 30 de 1976, aprobado por la Resolución 76 de 1977, en su artículo tercero, crea la posibilidad de construir obras de infraestructura en el área de la reserva, previa la obtención de la licencia respectiva, abriendo de esta manera la opción que en dicha área se pudiera llegar a construir edificaciones, que a nuestro juicio deberían responder exclusivamente a la complementación de las obras de infraestructura que refiere la Resolución. Así las cosas, la interpretación dada a los dispuesto en la Resolución No. 76 de 1977, fue el mecanismo para que actos de la CAR admitieran sustraer áreas de la Reserva y que los Acuerdos Distritales 7 de 1979 y 6 de 1990, facilitaran la posibilidad de construir obras, que hoy el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en su fallo de primera instancia ha calificado como ilegales.

El Acuerdo 7 de 1979, sujeto a la aprobación previa por parte de la Junta de Planeación y el Acuerdo 6 de 1990, permitió la incorporación de terrenos para su definición en usos urbanos y su desarrollo, ya sea por urbanización o por construcción, por medio de la adopción de un plan de ordenamiento físico, de forma que en tal sentido, fueron posteriormente expedidos los Acuerdos 31 de 1996 y 2 de 1997, con sus respectivos decretos reglamentarios, lo que al final admitió que sobre la Reserva Forestal se autorizaran veintidós (22) procesos de incorporación, que permitieron usos de vivienda, institucionales y hasta comerciales, es decir usos contrarios a la vocación ambiental de los terrenos.

Como si fuera poco, con ocasión de la puesta en vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial -POT- y su régimen de transición, se prolongaron en el tiempo estos procesos de incorporación, hasta tanto fuera regulada la actividad permitida en los Cerros Orientales, régimen de transición contenido en el artículo 515 del POT, con la consecuente posibilidad que el interesado dentro del año siguiente a la fecha de publicación de decreto, solicitara las respectivas licencias de urbanismo y construcción, lo cual se repitió una vez más, al expedirse la revisión del POT, tal y como lo contempla el artículo 479 del Decreto 469 de 2003, es decir, confiriendo un año más para la obtención de la licencia de urbanismo, a quien a esa fecha no la hubiera obtenido.

Las decisiones administrativas, son una clara evidencia de la omisión en aplicar la Resolución 76 de 1977 por parte de las autoridades. De igual manera, adolecieron de seguimiento dado que los procesos de concertación que las mismas incluían, en varios casos no se surtieron. De forma tal, se encuentran proyectos donde ni siquiera, se tramitaron las solicitudes de licencia de construcción o reconocimiento, así que a la fecha, toda exigibilidad tendiente a su revocatoria es inexistente y en otros eventos, se dan por configurados los supuestos de hecho y de derecho, establecidos en los numerales 2 y 5 del artículo 66 de Código Contencioso Administrativo, constitutivos de pérdida de fuerza ejecutoria de actos que las ordenaban.

Ante las anteriores situaciones y otras, tales como las que se presentaron en desarrollos de origen ilegal, en las que el Concejo Distrital, en virtud de sus atribuciones y atendiendo a la situación social allí existente, conllevaron a expedir con el Acuerdo 1 de 1986 la orden de legalizar barrios. Ante esta situación, Planeación Distrital, procedió a adelantar los procesos, sin que a la fecha se tenga culminada tal labor. Esto se suma al deterioro Ambiental de varias áreas por la explotación de canteras, que condujo a que el 14 de abril de 2005, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) expidiera la Resolución No. 463, por la cual redelimitó la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, adoptó su zonificación, reglamentó los usos u estableció las determinantes para su ordenamiento y manejo.

Con la Resolución 463 de 2005 se dispuso sustraer 973 hectáreas en la parte occidental de la Reserva, es decir en el sector limítrofe entre la Reserva y la ciudad, denominando esa área "Franja de Adecuación". La decisión se impulsó en acatamiento de una acción de cumplimiento, de forma que el Ministerio, conjuntamente con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, luego de 29 años de haberse constituido la reserva forestal en la Resolución incluyó la cartografía base a escala 1:10.000, requisito necesario para referenciar los predios asociados y así cumplir con su registro. No debe descontarse que tiempo atrás, conjuntamente el Ministerio, la CAR y el DAMA (hoy Secretaría de Ambiente) venían aunando esfuerzos tendientes a la expedición del denominado POMCO (Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales); para lo cual se incurrió en una enorme suma de esfuerzos administrativos, humanos y además económicos, donde se pretendió consignar la mejor forma de atender cada situación existente en la Reserva Forestal, estudio profundo y juicioso que una vez ordenada la Resolución 463 de 2005 pasó a asumirse sólo como documento diagnóstico.

Es preciso señalar que la decisión asumida por el Ministerio de Ambiente “tocó” diferentes intereses: económicos, ambientales, administrativos, políticos, entre otros, de forma que como era de esperarse fue demandada la Resolución. Hoy continua debatiéndose la problemática en escenarios políticos como el Congreso de la República, el Cabildo Distrital, en los claustros académicos, centros de investigación científica públicos y privados, ONG’s y desde luego al interior de las asociaciones barriales que tienen asiento en el borde y al interior de los cerros. Mediante Autos de junio y noviembre de 2005, fueron decretadas medidas cautelares, de forma que ante la orden de Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la Administración en su conjunto emprendió una ofensiva tendiente a controlar inmediatamente y a estudiar los posibles escenarios de solución, una vez fallado el expediente por parte del Tribunal.

Por su parte, la Corporación Autónoma Regional -CAR-, el 12 de abril de 2006 expidió la Resolución No. 1141, mediante la cual adoptó el Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, siendo el Plan de Manejo un documento que amparado en las determinantes de la Resolución 463 de 2005 del Ministerio, NO asumió los análisis y consideraciones que en su momento quedaron claros en el llamado POMCO, sino que se definieron unas responsabilidades, sin que se contemplara con precisión, entre otras cosas las fuentes de los recursos, frente a lo cual no se hicieron esperar las múltiples manifestaciones de inconformidad, puestas de presente en la Audiencia que socializó el Plan de manejo, el 16 de septiembre de 2006, reunión en la cual hasta el propio Distrito Capital señaló razones de inconveniencia, Plan que en últimas no ha sido implementado, ya que toda obligación frente al manejo del área depende en últimas de la orden que dé el Consejo de Estado, instancia que a la fecha evalúa todo el proceso de los Cerros Orientales.

Finalmente, es preciso señalar que aunque la Administración del Distrito profirió decisiones tendientes a controlar la ocupación ilegal de esos territorios; sólo el trabajo debidamente coordinado, juicioso y continuo garantizará que los Cerros Orientales de la Ciudad, puedan controlar y garantizar a la ciudad el corredor ecológico que intercomunica el Parque Nacional Natural Chingaza y el Páramo de Sumapaz, claves para la dotación del recurso hídrico de la Capital de la República.” (Se resalta)

Los propios considerandos de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) dan cuenta, a las claras, de esta realidad. En efecto, en ellos, en cuanto concierne a esta problemática, se lee:

“ [...] los Cerros Orientales han sufrido en algunos sectores procesos de cambio de los usos del suelo, que no son compatibles con los permitidos en el artículo 206 del Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, para las zonas de reserva forestal protectora, ya que en la actualidad coexisten diferentes usos, de tipo urbanístico en su zona de borde, uso minero y agropecuario, con relevantes impactos y efectos ambientales sobre los ecosistemas y sobre los servicios ambientales que prestan a comunidades locales que se benefician de ella...

[...] Dichos efectos se ven representados sobre la transformación de ecosistemas en alrededor de 519 hectáreas (3.7% de la Reserva) por el desarrollo de asentamientos humanos de manera concentrada de todos los estratos, muchos de ellos en zonas de alto riesgo y sobre zonas de preservación ambiental.”

Es de anotar igualmente, que en virtud de lo preceptuado en las Resoluciones 2337 de 1985 (6 de agosto)²³⁸ y 2413 de 1993 (17 de junio)²³⁹ y los Acuerdos 17 (5 de junio)²⁴⁰ y 18 (15 de junio)²⁴¹ de 1990, la CAR ordenó cuatro grandes sustracciones del Área de Reserva Forestal, con lo cual le quitó la condición de reserva a varios sectores ubicados en los Cerros Orientales de Bogotá.

2.4.2. El Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales (POMCO) y los estudios previos que culminaron en la expedición de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril)

Consciente de la caótica situación que se presentaba en los Cerros Orientales de Bogotá, el Concejo de la Capital intentó dar una solución eficaz a la problemática ordenando en el POT la elaboración de un Plan de Manejo de esta área, al que las actividades de las distintas entidades públicas y de los particulares deberían sujetarse.

En efecto, según el tenor literal del artículo 389 del POT se estableció:

²³⁸ Por la cual la CAR de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá sustrae una parte del área de reserva forestal de la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá.

²³⁹ Por la cual el Director Ejecutivo de la CAR de las cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté y Suárez, sustrae una parte del área de Reserva Forestal de la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá.

²⁴⁰ Por el cual la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas y de los ríos Bogotá, Ubaté y Suárez, sustrae una parte del área de reserva forestal de la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá.

²⁴¹ Por la cual la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas y de los ríos Bogotá, Ubaté y Suárez, sustrae una parte del área de reserva forestal de la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá.

“Artículo 389. Las actividades de las distintas entidades y los particulares dentro de los Cerros Orientales (Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura) se sujetarán a la zonificación y reglamentación del Plan de Manejo que elabore la Corporación Autónoma Regional (CAR) para esta área, en concertación con el Ministerio del Medio Ambiente y el Distrito Capital, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 17 de este Plan.”

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

Por lo anterior, merece destacarse que la expedición de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) no fue fortuita, pues estuvo motivada en un proceso juicioso de concertación, construido entre las autoridades durante un largo período, como se documenta en el contenido del documento POMCO así:

“ [...] En 1999, durante el proceso de concertación para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D. C., el Distrito de Bogotá y la CAR reconocieron la necesidad de que la zona denominada como Cerros Orientales contara con una norma unificada que tuviera como base las situaciones reales tanto biofísicas como socioeconómicas y administrativas que existen en el área;

En el mismo sentido, el artículo 389 del Decreto 619 de 2000 -POT estableció que:

“Las actividades de las distintas entidades y los particulares dentro de los Cerros Orientales (Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, Resolución 076 de 1977 del Ministerio de Agricultura) se sujetarán a la zonificación y reglamentación del Plan de Manejo que elabore la Corporación Autónoma Regional (CAR) para esta área, en concertación con el Ministerio del Medio Ambiente y el Distrito Capital...”;

Para facilitar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 389 del Decreto 619 de 2000, se suscribió el Convenio de Cooperación número 12 de junio de 2001, entre el hoy Ministerio de Ambiente, la CAR y el DAMA por delegación del Distrito Capital, con el objeto de formular estrategias de acción conjunta y proponer políticas para el manejo del área; adicionalmente en el marco de dicho convenio se creó una Comisión Conjunta, con fundamento en el artículo 33 de la Ley 99 de 1993, para viabilizar el objeto del mismo;

[...] Posteriormente, la CAR y el DAMA elaboraron diversos estudios biofísicos y socioeconómicos de la zona, con el fin de obtener un diagnóstico de la situación actual de uso y estado de conservación de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá en el marco de la formulación del Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales, POMCO;

[...] Las entidades integrantes de la Comisión Conjunta, reconocieron la necesidad de contar con un marco normativo unificado, donde concurren las competencias y funciones de las entidades del orden nacional, regional y del Distrito Capital, constituyendo un modelo de ordenamiento coherente y consecuente con la situación ambiental y social de los Cerros Orientales, con claros propósitos en términos del mantenimiento de los valores de conservación, culturales, de biodiversidad, paisaje, protección edáfica, regulación hídrica y como elemento estructurante del sistema de áreas protegidas del Distrito Capital definidas en su Plan de Ordenamiento Territorial;

Antecedentes

El Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA alinda y declara el Área Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y delega la administración en la CAR. Este Acuerdo de la Junta Directiva del INDERENA fue adoptado y elevado a la categoría de Decreto nacional, mediante la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura. Adicionalmente, en el Decreto Ley 133 de 1976 de la Nación, en el Art.77, el INDERENA delega en la CAR las funciones que le competían en la administración y manejo de las áreas de reserva forestal de que trata el Acuerdo 30 de 1976.

El Acuerdo 59 de 1987 de la CAR (derogado por el Acuerdo 38 de 1990 de la CAR) “Por el cual se expide la reglamentación de los Cerros Orientales de Bogotá”, contenía el primer “Plan integral de estructuración y manejo de los Cerros Orientales”, elaborado en cooperación entre la CAR y Planeación Distrital.

En sus considerandos, el Acuerdo anotaba: “Que igualmente la mencionada Resolución no precisa tipos, intensidad, formas de los usos, ni la manera, ni la proporción de las actividades diferentes a la forestal que afectan los recursos naturales renovables y desfiguran el paisaje.”

En el mismo texto se argumentaba que la norma que creaba la Reserva le daba base a la autoridad ambiental para el licenciamiento de los usos en Cerros Orientales y que, siendo Planeación Distrital la entidad encargada de la reglamentación de uso en el territorio distrital, estas entidades podían, de común acuerdo, establecer un Plan Integral de Estructuración y Manejo conjunto (CAR – DAPD) “para lograr los fines previstos en la Resolución Ejecutiva No. 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura cuyo objetivo contempla la preservación de los recursos naturales y la protección del paisaje en dichas áreas.”

Siguiendo esta lógica, el Acuerdo 59/87 establecía unas normas de manejo ambiental y paisajístico para la conservación de la reserva, atendiendo a las distintas situaciones de hecho y potenciales, por medio de una zonificación que contemplaba zonas de conservación y otras de usos en diferentes intensidades.

El Artículo 83 definía y delimitaba una “Zona Urbana no Desarrollada (Z.U.N.D.)” como una forma de manejar la presión urbanizadora en las áreas por encima de las vías perimetrales del oriente de la ciudad, con posibilidades de servicios públicos. A los predios en estas áreas que no hubieran sido urbanizados o que tuvieran planes de densificación se les asignaba el tratamiento de desarrollo, con distinta norma de ocupación, dividiendo en Áreas Residenciales de Desarrollo con Densidad Restringida, R.D.D.R.1 y R.D.D.R.2, con lo cual se generaba una especie de gradiente de ocupación.

Sobre la base de este Plan de Cerros, el Acuerdo 6 de 1990 del Distrito (“Por medio del cual se adopta el estatuto para el ordenamiento físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones”), que responde a la obligación impuesta por la Ley 9 de 1989, estableció el

manejo de la llamada “franja suburbana de transición” en los Cerros Orientales recogiendo la “Z.U.N.D.” del Acuerdo CAR. Explícitamente, el Acuerdo 6 consideraba esta forma de suburbano como una transición en el tiempo, no en el espacio, de lo rural a lo urbano.

El Acuerdo 6 hacía de los Cerros el principal elemento del “Sistema orográfico”, perteneciente al primer nivel de zonificación, es decir, que se convertía en determinante y preeminente sobre las demás disposiciones urbanísticas del Plan, y establecía (Capítulo V, Subcapítulo 2º del Título VIII) el Tratamiento Especial de Preservación del Sistema Orográfico.

Dicho tratamiento contenía una serie de disposiciones sobre los propósitos de conservación, el manejo de las actividades agropecuarias y las formas y procedimientos para los desarrollos suburbanos y urbanos en los Cerros Orientales. En la práctica, su principal consecuencia fueron los tratamientos de incorporación y legalización dentro de la susodicha franja suburbana de transición, que permitieron incluir, respectivamente, nuevos proyectos de desarrollo urbano o desarrollos informales existentes, dentro del perímetro urbano legal.

Pocos meses después de la adopción del Acuerdo 6 del Distrito Especial, la CAR, basándose en que el Acuerdo 59/87 abarcaba un sector no comprendido por la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura y que además permitía el desarrollo de actividades diferentes de la forestal, en contradicción con el Decreto 877 de 1976 de la Nación, que reglamenta el uso de las reservas forestales, lo derogó mediante el Acuerdo 38 de 1990. En el mismo, explícitamente ratificó la Resolución 76/77 como norma de Cerros Orientales, interpretada la reserva en sentido del uso forestal exclusivo, según lo define claramente el Decreto nacional. Con esto quedaba sin piso el “Tratamiento especial de preservación del sistema orográfico” del Acuerdo 6 de 1990.

El Decreto 320 de 1992 del Distrito Capital, adoptaba el Plan de Ordenamiento Físico del Borde Oriental, reglamentando lo establecido por el Acuerdo 6 de 1990. En este acuerdo se precisaba una zonificación que tenía en cuenta zonas suburbanas, rurales y de preservación y definía las normas de ocupación en cada una, así como el tratamiento de los principales corredores viales. Este Plan desarrollaba instrumentos de transferencia de derechos de construcción de las áreas con desarrollo más restringido a otras con

mayor edificabilidad, con el fin de generar una gran franja verde continua de Sur a Norte sobre los Cerros Orientales. También incluía incentivos para la recuperación de las áreas deterioradas por la minería y restricciones para la extensión de la malla vial y la parcelación. Sin embargo, este Decreto jamás entró en vigencia en razón de fallas formales en el procedimiento y plazos de adopción.

El Tratamiento Especial de Preservación del Sistema Orográfico del Acuerdo 6 de 1990, cobraba todo su sentido sobre el fundamento de la zonificación de manejo del Acuerdo 59/87 de la CAR y con la instrumentación provista por el Decreto distrital 320/92. Sin ello, el tratamiento era poco más que un expediente para la incorporación de nuevas áreas al perímetro urbano sobre los Cerros Orientales.

A pesar de la pérdida de fundamento e instrumentos, el Distrito Capital continuó reglamentando sobre la base de una franja suburbana de transición. Los Acuerdos distritales 31 de 1996 y 02 de establecieron las normas urbanísticas y de protección ambiental para el borde nororiental y suroriental de la ciudad, respectivamente. Hasta la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (Decreto 619 de 2000) transcurrió una década durante la cual la norma ambiental y la urbanística estaban en clara contradicción. Durante este lapso Bogotá decretó varias legalizaciones e incorporaciones sobre la Reserva Forestal Protectora.

En el año 1999, en la concertación del POT de Bogotá, la CAR y el Distrito Capital, reconocen que existen sectores urbanos legales dentro de una Reserva Forestal Protectora, así como otros procesos informales o tradicionales de ocupación y alteración sobre extensas porciones de la misma. Reconociendo, así mismo, la necesidad de que los Cerros Orientales cuenten, por fin, con una norma clara y unificada para su protección, que recoja las distintas competencias institucionales, concertaron en el Artículo 389:

“Las actividades de las distintas entidades y los particulares dentro de los Cerros Orientales (Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura) se sujetarán a la zonificación y reglamentación del Plan de Manejo que elabore la Corporación Autónoma Regional (CAR) para esta área, en concertación con el Ministerio del Medio Ambiente y el Distrito Capital, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 17 de este Plan.”

Para este efecto, el Alcalde Mayor delegó en el DAMA y Planeación Distrital la concertación del mencionado Plan, frente a la CAR y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, quedando así conformada la Comisión de Cerros Orientales, encargada de producir el Plan de Ordenamiento y Manejo para los mismos.

En esta concertación se hizo evidente la necesidad de integrar en el manejo la que se llamó la unidad ecológica regional de los Cerros Orientales, abarcando la cuenca del río Teusacá y los Cerros Orientales de Chía, para lo cual se estableció el Convenio 12 de 2001 entre las autoridades ambientales del orden nacional, regional y distrital. En desarrollo de este convenio se acordó desarrollar, en una primera etapa, el Plan para los Cerros Orientales de Bogotá de que trata el Artículo 389 del POT distrital (contenido en el presente documento) y continuar conjuntamente en el Plan de escala regional.

Posteriormente, la CAR y el DAMA suscribieron el Convenio de 2003, entre cuyos alcances se incluía el unir esfuerzos y recursos para el desarrollo de las actividades de conservación, la divulgación e implementación del Plan formulado.

En el transcurso de esta historia se han hecho varias propuestas de zonificación y manejo de los Cerros Orientales. Las más elaboradas, consultadas para la formulación del presente Plan, incluyen:

- Acuerdo 59 de 1987 de la CAR²⁴². Plan integral de estructuración y manejo de los Cerros Orientales. Elaborado por el DAPD y concertado con la Corporación.

- Decreto 320 de 1992. Plan de Ordenamiento Físico del Borde Oriental. Elaborado por el DAPD.

- Plan de manejo de los Cerros Orientales. 1999. Elaborado por CADSA para el DAPD.

- Estudio base para el ordenamiento del Borde Oriental en el POT del Distrito Capital. Elaborado por Carlos Cubillos para el DAPD.

²⁴² En aquel entonces, la razón social de la CAR era: Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté y Suárez.

- Zonificación y escenarios de manejo para los Cerros Orientales. 2001. Elaborado por el proyecto Gerencia Cerros, contratado por el DAMA con el Consorcio Gerenciar.

Estos documentos, lejos de ser desarrollos independientes, representan, cada uno, la revisión y el desarrollo del anterior, mostrando la evolución histórica de las concepciones y los instrumentos, en relación con una intención inmarcesible: asegurar la protección de los Cerros Orientales como patrimonio natural colectivo.

Qué pretende este documento

El presente Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales es el resultado de un largo e intenso proceso de investigación, desarrollo técnico y consulta amplia con los actores locales.

El Plan pretende armonizar los distintos intereses particulares presentes en este territorio con la prioridad de conservación, en consecuencia con la tradición normativa que expresa esto como interés general y reconoce los valores singulares de los Cerros Orientales, según se confirmó y detalló en el diagnóstico (Documento Técnico de Soporte del POMCO, en los anexos).

En este sentido, el POMCO da respuesta a cuestiones bien concretas:

¿Qué se quiere conservar? Qué valores están asociados a esta pieza del territorio, que justifican su protección, y cómo se distribuyen en el espacio?

¿Para qué y para quién se está conservando y de qué modo estos beneficiarios lo van a aprovechar, van a poder defender sus derechos y a tener prelación en el uso y disfrute?

¿Quién va a pagar por esta conservación y cómo se distribuyen equitativamente sus tareas, responsabilidades, costos y demás cargas?

¿Cómo, con qué normas, métodos, técnicas, instrumentos y recursos se va a garantizar el proceso de conservación?

Desde estas intenciones, se confía en que el presente documento sirva para orientar las acciones y aunar los esfuerzos de todos los actores públicos y privados involucrados en el manejo de los Cerros Orientales....”

Estructura y resumen del documento

El Plan parte de establecer (Capítulo 1) el marco general de definiciones, políticas, valores y objetivos que determinan su orientación y alcances. En esta sección, se plantea la conservación como orientada específicamente al manejo sostenible de unos valores claramente identificados (y no de modo general a un área arbitrariamente delimitada). Los objetivos formulados establecen qué cambio o situación se pretende establecer sobre cada uno de dichos aspectos identificados como más relevantes. Esto sienta una base precisa sobre la cual se plantean más adelante las actividades del Plan y el modo como ha de ser evaluado.

Este primer capítulo termina con una evaluación comparativa de distintos enfoques de conservación y concluye planteando el modelo adoptado por el Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales, en consecuencia con dicha discusión, a la luz del diagnóstico biofísico y socioeconómico.

Identificados los valores que justifican y orientan la conservación de los Cerros Orientales, el segundo capítulo arranca explicando en detalle la metodología seguida para su Zonificación, con el fin de hacer transparentes y legibles los criterios y pasos que conducen a la definición de la nueva norma.

En seguida, se aborda la localización y calificación de dichos valores y se plantea un tratamiento para cada zona en consecuencia con su importancia, fragilidad y potencial de uso (zonificación biofísica). Aquí se establece la Estructura Ecológica Principal de los Cerros Orientales, es decir, la red de áreas y corredores que permiten restablecer y mantener el funcionamiento ecológico de este territorio, lo cual supedita las posibilidades de uso y ocupación.

Luego se localizan y proyectan las presiones de uso y alteración sobre dichos valores y espacios (prospectiva territorial), con base en conceptos y métodos de la Ecología humana y mediante la aplicación de modelos formales sobre el funcionamiento y reproducción de los sistemas de alteridad (modos de vida y apropiación territorial) propios de los distintos grupos socioeconómicos presentes en los Cerros.

La síntesis de la zonificación biofísica y la prospectiva territorial, permite establecer qué hay en los Cerros para conservar, dónde está, qué hay que hacer con ello y cómo y con quién abordar su conservación, según las presencias y Introducción POMCO – 6 presiones en el área. Esta información se reúne en una zonificación de manejo, que constituye la base espacial de todas las decisiones de reglamentación, tratamiento y acciones del POMCO.

El tercer capítulo plantea las normas generales de uso y ocupación. Empieza por exponer los principios generales que orientaron la formulación de dichas normas y deben orientar, en consecuencia, su interpretación y aplicación. A continuación establece las normas para el desarrollo de los elementos públicos del urbanismo (que no implica urbanización), tales como la red vial, los servicios públicos, equipamientos y el espacio público, que es tomado como un elemento estratégico en la apropiación social de los Cerros.

Sobre la base de la zonificación establecida, se definen las normas generales sobre el uso y ocupación, que deben orientar el aprovechamiento del suelo por los particulares y su consecuente aporte a la conservación de los Cerros Orientales.

El capítulo tres termina con unos lineamientos para la aplicación de estas

normas y el control de la misma.

El capítulo cuatro contiene la formulación de los seis programas para el manejo de los Cerros Orientales. En cada programa establece los lineamientos de su ejecución, las actividades prioritarias, las entidades responsables, actores particulares participantes, las necesidades de investigación, las metas y la programación general.

El programa de preservación aborda la protección la biodiversidad a nivel de ecosistemas, comunidades y poblaciones biológicas, con énfasis en los

remanentes de páramo y bosque altoandino. Complementariamente, el programa de restauración desarrolla el proceso para el restablecimiento de los ecosistemas y valores de los Cerros.

El programa de uso agropecuario sostenible orienta el manejo de las explotaciones agropecuarias tradicionales en las veredas de los Cerros, armonizando esta actividad con el proyecto general de conservación. El programa de consolidación del borde urbano reúne y ordena las acciones necesarias para controlar el crecimiento de la ciudad sobre los Cerros, ordenar los equipamientos urbanos, mejorar las condiciones de vida de las comunidades del borde oriental e integrar las diversas formas de uso y ocupación a modos formales y sostenibles dentro del marco legal.

El programa de educación y recreación plantea los mecanismos para aprovechar el potencial de los Cerros Orientales para estos servicios, así como para promover la divulgación y apropiación social de los valores que en ellos se conservan. Con esto se apunta a que los Cerros Orientales puedan ser aprovechados adecuada y colectivamente como espacio público para la ciudad y para las comunidades locales.

En el capítulo cinco, se desarrollan los instrumentos que permiten gestionar el Plan. Aquí se plantea el modo como deben aplicarse los instrumentos de gestión del suelo planteados en la Ley 388 y sus normas reglamentarias, de modo que el Estado pueda adquirir aquellos suelos indispensables para cumplir su parte del Plan y que los particulares puedan participar en la conservación de los Cerros y hacer un aprovechamiento económico de sus propiedades, dentro de un esquema de reparto equitativo de cargas y beneficios.

En el mismo capítulo, se define el modo como se aplican en el Plan instrumentos de participación de los particulares en la conservación, tales como las Reservas Naturales de la Sociedad Civil y las servidumbres ecológicas. De modo complementario con los instrumentos mencionados, se definen los incentivos aplicables o a desarrollar para reforzar el aporte de los particulares a la conservación.

El sexto y último capítulo contiene las directrices para la implementación del Plan por parte de las entidades públicas involucradas. Aquí se tratan aspectos tales como los recursos, la asistencia técnica a los particulares, el sistema de seguimiento y monitoreo en relación con los programas propuestos y el procedimiento de evaluación y ajuste. Así mismo se definen los rasgos generales de la administración del Plan y el esquema de participación de los actores públicos y particulares.

Qué sigue

Formulado el Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales y adoptado mediante los actos administrativos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y el Distrito Capital, según las competencias de cada uno, se ha dado cumplimiento a lo concertado y ordenado en el Artículo 389 del Decreto 619 de 2000 (Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital).

Se cuenta ahora con una norma unificada, unas competencias y responsabilidades concurrentes, así como una guía técnica y normativa para que las agencias del Estado y los distintos particulares interesados puedan participar concertadamente en la conservación de los Cerros Orientales. La tarea inmediata, de gran importancia, es su socialización. Esto implica, por una parte, darlo a conocer a la ciudadanía en general, y por otra, adelantar un trabajo de capacitación específica con las entidades públicas involucradas, los actores claves y las comunidades locales en los Cerros, de modo que estén todos en capacidad y disposición de participar en la ejecución y vigilancia del Plan.

Sin embargo, un Plan no vive por sí mismo. La única manera como puede convertirse en parte integral de la vida social y en realidad concreta sobre el territorio, es:

- Que las entidades responsables dediquen recursos y responsables específicos para administrar el Plan.

- Que el Estado, a cada nivel, mantenga la voluntad política en ejecutar la parte que le corresponde a través de inversiones realmente enmarcadas en el Plan. Introducción POMCO - 8

- Que los particulares se interesen en estudiarlo y en proponer y adelantar proyectos para su materialización.

- Que los organismos de control, los medios de comunicación y la ciudadanía organizada hagan el seguimiento, participen en la evaluación y exijan su cumplimiento.

- Que todos nos apropiemos de los Cerros, los recorramos, los conozcamos, los disfrutemos.

A nivel de planificación aún hay tareas por desarrollar, a nivel de la reglamentación de temas especificados dentro del POMCO y, lo más trascendental, en la definición del Plan de Ordenamiento y Manejo para la unidad ecológica regional, que abarca los municipios vecinos de La Calera, Guasca, Sopó, Chía y Tocancipá.

Este plan, enmarcado en el POTAR (Plan de Ordenamiento Territorial Ambiental Regional) acordado en la mesa de planificación Bogotá – Cundinamarca, implicará la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento de estos municipios.

De tal modo se contará, como es indispensable, con una norma y un manejo unificados que, respetando las diferencias físicas y socioeconómicas y la autonomía administrativa de cada ente territorial, traten coherentemente el desarrollo regional y el ecosistema.”

Sin embargo, es importante destacar que la aplicación del POMCO se vio frustrada debido a que la misma Resolución 463 de 2005 (14 de abril), para la cual sirvió de sustento, ordenó la formulación, adopción e implementación de un nuevo Plan de Manejo de la Reserva Forestal, a cargo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, con la finalidad de:

“a) Establecer, adoptar e implementar de manera coherente y consecuente con lo definido en los puntos 1 y 2, los programas y

acciones para la implementación del modelo de ordenamiento y el desarrollo de medidas que contengan actividades, actores y metas necesarias para cumplir con las determinaciones del Plan de Manejo en cuanto hace referencia a la conservación, rehabilitación ecológica, recuperación paisajística y recuperación ambiental;

b) Establecer y ejecutar acciones de administración eficiente con los recursos técnicos, administrativos, de planeación y financieros para el manejo y administración de la reserva. Para tal efecto, la Autoridad Ambiental podrá utilizar los mecanismos e incentivos establecidos en la normatividad vigente;”

La elaboración de este Plan terminó en abril de 2006 y aunque no ha podido ponerse en marcha debido a que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca suspendió el artículo 1° de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), lo cierto es que ha sido profundamente criticado por el Distrito Capital, como se advierte en el documento *“Los Cerros Orientales de Bogotá D.C. Patrimonio Cultural y Ambiental del Distrito Capital, La Región y El País – Plan de Manejo Ambiental Audiencia CAR”*, elaborado por la Alcaldía Mayor de Bogotá en septiembre de 2006 y en el que señala que el documento realizado por la CAR *“omite el enfoque regional, prescinde de los procesos de participación y consulta, desconoce los principios de colaboración armónica, subsidiariedad y concurrencia [y] desdibuja las competencias de los entes nacionales, regionales y locales.”*

2.4.3. El POT del Distrito Capital y la clasificación del uso del suelo

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la clasificación del suelo es una acción urbanística que se define en el Plan de Ordenamiento Territorial. Este instrumento es producto de la participación democrática ciudadana de conformidad con la Ley 388 de 1997 (Art. 24)²⁴³ y el Decreto 879 de 1998 (Art 5)²⁴⁴.

²⁴³ Ley 388 de 1997. “Artículo 24. *Instancias de concertación y consulta. El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.*

En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El proyecto de Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo consiguiente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y en especial por su artículo 66, para lo cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos. Esta decisión será, en todo caso, será apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente.

El artículo 1° de la Ley 388 de 1997 concilia el aspecto de la protección del medio ambiente con el urbanismo y el desarrollo. Así se observa en su texto:

“Artículo 1°. Objetivos. La presente ley tiene por objetivos:

1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Areas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.

2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

En los casos que la segunda instancia corresponde al Ministerio del Medio Ambiente, éste podrá asumir la competencia para considerar el Plan de Ordenamiento Territorial cuando transcurra treinta (30) días hábiles sin que la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente haya adoptado una decisión.

2. Durante el mismo término previsto en el numeral anterior se surtirá la instancia de concertación con la Junta Metropolitana para el caso de planes de ordenamiento de municipios que formen parte de áreas metropolitanas, instancia que vigilará su armonía con los planes y directrices metropolitanas, en asuntos de su competencia.

3. Una vez revisado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

4. Durante el período de revisión del plan por la Corporación Autónoma Regional, o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, la administración municipal o distrital solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de esta Ley.

Las administraciones municipales y distritales establecerán los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de plan de ordenamiento territorial que garanticen su conocimiento masivo, de acuerdo con las condiciones y recursos de cada entidad territorial. Parágrafo.- La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.”

²⁴⁴ Decreto 879 de 1998. “Artículo 5. El plan de ordenamiento territorial. El plan de ordenamiento territorial es un instrumento técnico y normativo para ordenar el territorio municipal o distrital. Comprende el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas, destinadas a orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

Los planes de ordenamiento territorial deberán ser el producto de una efectiva participación de los diferentes actores sociales relacionados con la dinámica territorial. Para ello, la administración municipal o distrital deberá garantizar la participación y la concertación en la formación del plan.”

3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.” (Se resalta)

Aspectos como el desarrollo sostenible, el urbanismo y la protección ecológica y ambiental deben armonizarse y manejarse equilibradamente, atendiendo los objetivos de cada uno.

El POT de Bogotá del año 2000 (Decreto 619 de junio 28 de 2000), fue producto de la participación ciudadana intensa y nutrida en su etapa de formulación a través procesos informativos y capacitaciones a la comunidad por parte de diversos actores públicos y privados, lo cual se dio en reuniones que se surtieron en las veinte localidades urbanas y en un sinnúmero de encuentros especializados en donde participaron adicionalmente todas la entidades distritales. Complementariamente surtió su proceso de concertación con el Consejo Territorial de Planeación.

Así mismo, la definición de los perímetros y la clasificación del suelo fueron concertados con la Corporación Autónoma Regional (CAR) de conformidad con el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, de lo que dan cuenta los considerandos del Decreto 619 de 2000:

“1. Que en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, el Alcalde Mayor, a través del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el 27 de mayo de 1998 inició el proceso de formulación del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá D. C. , para lo cual se adelantaron procesos de

participación ciudadana, con el fin de recoger y evaluar las propuestas de la ciudadanía en general.

2. Que el día 27 de agosto de 1999, el Alcalde Mayor, a través de la Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, sometió a consideración del Consejo de Gobierno el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá D. C.

3. Que de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 6º del artículo 1 de la Ley 507 de 1999, el Alcalde Mayor, por intermedio del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, hizo entrega a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- y al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente -DAMA-, los días 17 y 22 de septiembre de 1999, respectivamente, del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, a efectos de concertar con dichas autoridades los asuntos exclusivamente ambientales.

4. Que desde el inicio de la concertación del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital con las autoridades ambientales, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital continuó con el proceso de participación ciudadana, para lo cual evaluó las opiniones de los gremios económicos y las agremiaciones profesionales, realizó convocatorias, foros, presentaciones públicas y teleconferencias para su discusión, expuso los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados, recogió, analizó y dio respuesta a las recomendaciones y observaciones presentadas por la ciudadanía en general y por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias.

5. Que dentro del proceso de participación ciudadana, se efectuaron más de 305 exposiciones y reuniones de trabajo, participaron 889 instituciones privadas y públicas, los contenidos del plan se divulgaron a través de tres (3) teleconferencias, 44 boletines de prensa, 30 convocatorias de prensa a los diferentes eventos, 3 seminarios y foros internacionales, plegables y exposiciones permanentes e itinerantes del Plan y se realizaron y analizaron 500 encuestas. De igual manera, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital cuenta con una base de datos de 1510 propuestas analizadas y con el documento de valoración del concepto del Consejo Territorial de Planeación Distrital.

6. Que el día 2 de noviembre de 1999, el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- y la Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, delegada para los efectos por el Alcalde Mayor, suscribieron el acta de concertación en relación con el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial, cuyos resultados fueron los siguientes:

Temas Concertados:

La Estructura Ecológica Principal;

El manejo integral de los residuos sólidos;

El marco regional para el ordenamiento territorial;

Los Cerros Orientales, acogiendo las normas contempladas en la Resolución Ejecutiva 76 de 1977, expedida por el Presidente de la República.

El Documento Técnico de Soporte, con los ajustes correspondientes.

Temas no concertados:

- *La expansión urbana;*
- *El perímetro urbano, respecto al corredor de la Autopista Norte;*

- *La clasificación del suelo para determinadas áreas de protección: humedales y rondas de ríos....*

8. Que los días 8 de noviembre y 1 de diciembre de 1999, la Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y el Director del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente -DAMA-, suscribieron las actas de concertación Nos 1 y 2 respectivamente, en las cuales se declararon concertados los aspectos ambientales del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial, comprendidos dentro del perímetro urbano del Distrito Capital.

9. Que el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente -DAMA- mediante la Resolución No. 1748 del 10 de diciembre de 1999, declaró concertado y aprobado el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá D. C. , en los

aspectos exclusivamente ambientales comprendidos dentro del perímetro urbano.

10. Que en cumplimiento del párrafo 6 del artículo 1 de la Ley 507 de 1999, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- envió el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital al Ministerio del Medio Ambiente, para que decidiera sobre los asuntos no concertados.

11. Que el Ministerio del Medio Ambiente, por medio de la Resolución 1153 del 15 de diciembre de 1999, notificada al Distrito Capital el día 22 de diciembre de 1999, estableció algunas decisiones respecto de los temas concertados, no concertados y de los excluidos del proceso de concertación, a saber:

Sobre los asuntos concertados, solicitó que:

e) Respecto de los Cerros Orientales, el Ministerio del Medio Ambiente acogió lo concertado por el Distrito Capital y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- en cuanto al manejo del área de Reserva Forestal Protectora, Bosque Oriental de Bogotá”

El mismo proceso de participación democrática y de concertación con las autoridades se surtió en la revisión del POT del año 2003 (Decreto 469 de 2003), en la cual también se socializó intensamente con la comunidad y se concertó con las autoridades ambientales del orden Nacional y Distrital.

Dado lo anterior, no cabe duda que la definición del perímetro urbano y la clasificación del suelo constituyeron un verdadero contrato social y que las decisiones allí tomadas fueron decisiones de cara a la comunidad y a las autoridades ambientales y aceptadas por ellas. Es por ello que las licencias urbanísticas y de construcción expedidas con base en el POT de 2000 y los diversos instrumentos que lo desarrollan, como son los decretos de las Unidades de Planeamiento Zonal, tienen sustento sólido en las opiniones directas de la misma colectividad bogotana.

Es más, en cuanto a los usos del suelo y su relación con las reservas forestales, los artículos 10 y 12 de la Ley 388 de 1997 establecen que en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial los distritos deben tener en cuenta, como determinantes de superior jerarquía, *“las disposiciones que*

reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran... las reservas forestales nacionales” y “el señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico”.

En conclusión, los antecedentes de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) dan cuenta de una intensa gestión democrática comunitaria adelantada para la elaboración del POT de la ciudad de Bogotá, que por supuesto incluyó la evaluación de los temas ambientales como el de los cerros orientales y la definición del lindero entre lo rural y lo urbano, seguido ello por toda la gestión técnica del importante documento del P.O.M.C.O. (Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales) en el que la ponderación técnica se hizo de la mano de la comunidad, y si bien es cierto nunca se convirtió en texto administrativo definitivo, sí lo es que refleja la intensa gestión previa y democrática que culminó con la expedición de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril).

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

3. ÓRDENES DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Ahora debe la Sala recordar las órdenes impartidas por el *a quo*, con el objeto de estudiar los argumentos expuestos en los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia proferida el 29 de septiembre de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección “B”). Al efecto, la Sala escindirá las órdenes según la temática que cada una de ellas abordó, así:

- Conceder la acción popular

“1. Conceder la acción popular impetrada por la señora Sonia Andrea Ramírez Lamy y sus coadyuvantes, por las razones dichas en este fallo”.

- Amparo de los derechos colectivos

“2. Declarar responsables al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Corporación Autónoma Regional de

Cundinamarca – CAR y al Distrito Capital – Departamento Administrativo de Planeación Distrital, solidariamente, por la violación de los derechos colectivos invocados por la actora. En consecuencia, se dispone la protección de los derechos colectivos de acceso a los servicios públicos, y a que su prestación sea eficiente y oportuna; el derecho colectivo previsto en el literal c) del artículo 4° de la ley 472 de 1998 , en lo que respecta con la protección de áreas de especial importancia ecológica y de sus ecosistemas; y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, todo ello en relación con la reserva forestal protectora “Bosque Oriental de Bogotá”.

- Prohibición de incurrir en las conductas violatorias de derechos colectivos

“3. Prohibir que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y el Distrito Capital – Departamento Administrativo De Planeación Distrital, en lo sucesivo incurran en las acciones y omisiones que de acuerdo con lo dicho en la parte motiva de este fallo, conllevaron a la violación de los derechos colectivos de la demandante, tales como la realización de sustracciones, incorporaciones, legalizaciones, nuevas “redelimitaciones”, al interior de la zona de reserva “Bosque Oriental de Bogotá” declarada por medio del Acuerdo 30 de 1976 y la Resolución 076 de 1977 y “redelimitada” y “zonificada” por medio de la Resolución 463 de 2005 del Ministerio de Ambiente.”

- Adquisición de predios

“4. Ordénase a la Nación – Ministerio del Medio Ambiente – y a la Corporación Autónoma Regional CAR, que procedan a adquirir los predios de propiedad particular, distintos de los fiscales, adquiridos con justo título y las mejoras plantadas, que existan en la reserva forestal; o proceder a expropiarlos por razones de utilidad pública, de ser necesario, conforme a la ley. Misión que debe quedar satisfecha al 22 de diciembre de 2008.

5. Ordénase al Distrito – Planeación Distrital – proceder a adquirir los predios de propiedad particular (áreas libres) adquiridas con justo título, que existan en la “franja de adecuación”; o proceder a expropiarlos, de ser necesario para la conectividad de los ecosistemas, por razones de utilidad pública, conforme a la ley. Misión que debe quedar satisfecha al 22 de diciembre de 2008.”

- Reubicación de Personas

“6. Condénase a la Nación – Ministerio de Ambiente – al Distrito – Planeación Distrital – y a la Corporación Autónoma Regional de

Cundinamarca CAR, a reubicar todas aquellas personas que se encuentren en la “zona de recuperación ambiental” de la reserva “Bosque Oriental de Bogotá” o en su “franja de adecuación”, cuyas viviendas amenacen con deslizamientos o en zonas de ronda o zonas de manejo y preservación de las quebradas y ríos que descienden de los cerros, reubicación que se hará por fuera de la franja de adecuación y de la zona de reserva, siempre y cuando su condición económica lo amerite. La condena se cumplirá en el término de un (1) año contado a partir de la ejecutoria de este fallo.”

- Prohibición de expedir licencias y demolición de construcciones

“7. Prohibir a las Autoridades Distritales y Curadores Urbanos, expedir licencias o permisos de urbanismo y construcción, tanto así como licencias para actividades mineras o relacionadas con la explotación de recursos naturales, en la “franja de adecuación”, así como en el área de la reserva forestal “Bosque Oriental de Bogotá”. Sin perjuicio de lo que se dirá más adelante, toda construcción realizada a partir del veintinueve (29) de noviembre de 2005, data de las medidas cautelares decretadas en este caso que las prohibió en la franja de adecuación y en el área de la reserva, será demolida por las autoridades de policía una vez ejecutoriado este fallo, y con observancia del debido proceso que siempre habrá de garantizarse.”

- Ordenes al Ministerio de Ambiente

“8.1. Ordénase al Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la realización de las siguientes medidas:

8.1.1. Alinderar y amojonar en el término de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de este fallo, la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, en aquellos sectores que colindan con el Distrito Capital y que quedaron excluidos de la “Franja de Adecuación”, como el sector de la “Floresta de la Sabana”. En ese mismo término, igualmente deberá alinderar el área que comprende la “Zona de Recuperación Ambiental” en los términos de la Resolución 463 de 2005.

8.1.2. Expedir en el término de dos (2) meses, contados a partir de la ejecutoria de este fallo, la reglamentación de la tasa compensatoria por el uso del suelo dentro de la “Zona de Recuperación Ambiental”, de acuerdo con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 99 de 1993.”

- Ordenes a la CAR

“8.2. Ordenar a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR – la realización de las siguientes medidas y actividades:

8.2.1. Modificar el Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, adoptado por medio de la Resolución 1141 de 2006, ajustándolo a lo decidido en éste fallo. Término de dos (2) meses, a partir de la ejecutoria de éste fallo.

8.2.2. Extender de manera inmediata las medidas de protección ambiental adoptadas por medio de la Resolución 1141 de 2006, una vez modificadas conforme a éste fallo, especialmente las relacionadas con la prohibición de exploración y explotación minera y de canteras, a toda el área de los Cerros Orientales de Bogotá, de acuerdo con el plan de manejo ambiental que se adopte, siendo urgente parar el deterioro ambiental por el lado de la reserva que limita con el municipio de “La Calera”. Las medidas adoptadas, se comunicarán al Tribunal en el término de dos (2) meses, contados a partir de la notificación de éste fallo.

8.2.3. Elaborar en el término de dos (2) meses, contados a partir de la ejecutoria de éste fallo, un Plan de Manejo Ambiental conjunto con Planeación Distrital y el DAMA, para la administración de la “Zona de Recuperación Ambiental” de que trata el artículo 4° de la Resolución 463 de 2005, que permita la compatibilización de esa zona con el resto de la Reserva Forestal; el plan contendrá la prohibición absoluta de nuevos desarrollos urbanísticos dentro de esa área, lo que incluye la prohibición de licencias para construcciones y ampliaciones de las existentes y la prohibición de “normalización” de las construcciones ilegales preexistentes en esta zona a juicio de la autoridad policiva competente y un inventario de las viviendas a reubicar conforme al artículo 6°, de esta parte resolutive; solamente para los efectos últimamente indicados, se dispone la inaplicación del literal d) del numeral 4°, de la parte resolutive de la Resolución 463 de 2005 y el artículo 18 de la Resolución CAR 1141 de 2006, en cuanto lo reglamenta.

8.2.4. Disponer de inmediato la revisión de todas las licencias, concesiones y permisos concedidos para la exploración y explotación de recursos naturales, o actividades agrícolas y pecuarias que se estén ejecutando o han de ejecutarse dentro de la Zona de Reserva Forestal, sin importar la autoridad que las haya proferido, y la suspensión y clausura inmediata de toda explotación minera, o actividad agrícola y pecuaria que sean incompatibles con los usos de suelo definidos en ésta sentencia y en la Resolución 1141 de 2006 CAR, e iniciar de inmediato las acciones pertinentes con respecto de las demás concesiones. En

el término de cuatro (4) meses, contados a partir de la notificación de éste fallo, el Tribunal deberá estar enterado del cumplimiento de ésta orden.

8.2.5. Recuperar las áreas degradadas por efecto de la explotación de actividades mineras, agrícolas y pecuarias en toda el área de la reserva, a través de la plantación de árboles de especies nativas, y las otras que sean necesarias. Así mismo deberá retirar de la reserva forestal, toda plantación exótica, en especial las plantaciones de eucaliptos, pino, ciprés, acacia, y en especial el retamo espinoso que propicia los incendios forestales al interior de la reserva, y reemplazarlas por especies nativas. En el término de dos (2) meses, contados a partir de la ejecutoria de éste fallo, deberá presentar un cronograma de las actividades a desarrollar de cara al cumplimiento de esta orden, con fechas concretas de ejecución y modo de financiamiento.”

- Ordenes al Distrito

“8.3. Ordenar a las autoridades Distritales la realización de las siguientes medidas y actividades:

8.3.1. Al Distrito – Departamento Administrativo de Planeación Distrital, elaborar y formular en un término de dos (2) meses, contados a partir de la notificación de este fallo, un Plan Zonal de Ordenamiento y Gestión para el área que comprende la “franja de adecuación”, que son básicamente dos y cuya observancia se hace extensiva a toda autoridad Distrital, incluido el Concejo Distrital: la primera, es la de establecer una prohibición absoluta de nuevas construcciones o edificaciones de inmuebles al interior de la franja de adecuación, y la segunda exigencia del Tribunal, es la de garantizar la conectividad del ecosistema de los Cerros Orientales de Bogotá, destinando exclusivamente toda el área libre de la franja de adecuación para la construcción de parques y espacios públicos, que incrementen la oferta de espacio público para los habitantes de Bogotá.

Adicionalmente el plan debe contener los siguientes aspectos: situación actual de la “franja de adecuación”; inventario de los asentamientos; las zonas de protección especial; la definición de usos y actividades permitidas en acatamiento de este fallo; fecha de presentación al Concejo Distrital para su consideración; estudio de títulos; cronograma de compra de predios y expropiaciones; reubicaciones de asentamientos cuando a ello haya lugar, recuperación de zonas degradadas, todo ello precisando los términos de ejecución de dicho plan, que deberá estar totalmente ejecutado en plazo de tres (3) años contados a

partir de la ejecutoria del fallo; observando siempre lo dicho en la parte motiva de este fallo.

8.3.2. Ordénase a la Alcaldía de Bogotá – Secretaría de Educación y Departamento Administrativo del Medio Ambiente, adelantar programas y actividades de educación ambiental entre los habitantes de la Franja de Adecuación y, en general, de toda la ciudad sobre la importancia de proteger y conservar la Reserva Forestal “Bosque Oriental de Bogotá”. El programa a ejecutar para ese propósito debe presentarse al Tribunal en el término de dos (2) meses, contados a partir de la notificación de este fallo.

8.3.3. Alinderar y amojonar en el término de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de este fallo, la “franja de adecuación” de conformidad con la Resolución 463 de 2005, e instalar vallas, avisos, señales, leyendas, que de manera clara informen sobre su localización, límites e importancia.”

- **Medidas Cautelares**

“9. Una vez ejecutoriada esta sentencia, quedan sin vigencia las medidas cautelares decretadas por la Sala en providencias de junio primero (FL. 108) y noviembre veintinueve (29), ambas de 2005 (FL. 651).

10. Dejar sin efectos el literal b. a); el literal c), y el literal d) del artículo 5 de la Resolución 463 de 2005, solamente en cuanto autorizan la realización de construcciones en el área de la “franja de adecuación” con pendiente inferior a 45 grados para decretar su prohibición absoluta, como en efecto se decreta. Igualmente, se deja sin efectos la Resolución interpretativa 1582 de 2005, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.”

- **Usos de la Reserva Forestal Protectora**

“11. CONDICIONAR los usos complementarios dentro de la zonificación interna de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá” de que trata el artículo 3° de la Resolución 463 de 2005, a lo dicho en esta providencia. En todo caso, los usos denominados “desarrollos de infraestructura de servicios” se entenderán en los términos definidos en este fallo.”

- **Creación de un Cuerpo de Policía Especializado**

“12. Ordénase al Alcalde Mayor de Bogotá – como autoridad de policía – y al Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá, para que en convenio con el Ministerio del Medio Ambiente y la CAR, crear un cuerpo de Policía especializado en la protección, vigilancia y control de toda el área de la Reserva Forestal y su Franja de Adecuación, mediante la instalación estratégica de casetas de vigilancia, sobrevuelos aéreos, despliegue permanente en el área de persona especializado y demás medidas que estimen pertinentes para mantener el control y el manejo del área. Mientras entra a operar este cuerpo de policía, la Policía Metropolitana de Bogotá debe inmediatamente vigilar el área de la franja de adecuación para evitar nuevos asentamientos.”

- Creación de Comité de Verificación

“13. Integrar un Comité de Verificación y Cumplimiento de esta sentencia conformado por el señor Procurador General de la Nación o su delegado, el señor Ministro del Medio Ambiente o su delegado, el Ministro de Hacienda o su delegado, el señor Alcalde Mayor de Bogotá o su delegado, la señora Directora de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR – o su delegado; el señor Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá o su delegado; el señor Personero Distrital o su delegado, el Contralor Distrital o su delegado, el Director del DAMA, la demandante ciudadana Sonia Andrea Ramírez Lamy y el Director de la Organización no Gubernamental WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza).”

- Incentivo

“14. Fíjese el equivalente a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes como incentivo en favor de la demandante y a cargo, de manera solidaria, del Ministerio del Medio Ambiente, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el Distrito – Departamento Administrativo de Planeación Distrital.”

- Negar responsabilidad de personas naturales así como las demás pretensiones de la demanda

“15. En lo referente a la responsabilidad de las personas naturales vinculadas a este proceso, estese a lo dicho en la parte motiva de este fallo.

16. Declarar NO probadas las excepciones propuestas por los demandados.

17. *Negar las demás pretensiones y peticiones formuladas.*”

4. RECURSOS DE APELACIÓN

A continuación la Sala resumirá las dieciséis (16) apelaciones presentadas contra la sentencia de 29 de septiembre de 2006, correspondientes a los recursos de alzada interpuestos por: Sonia Andrea Ramírez Lamy, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, Darío Rafael Londoño Gómez, la Caja de Compensación Familiar – COMPENSAR, Nicolás Muñoz Escobar, Efraín Forero Molina, Constructora Palo Alto y Cia S. en C., la Cámara Colombiana de Construcción – CAMACOL, la Parcelación Floresta de la Sabana, Helm Trust S.A., en representación del Fideicomiso Montearroyo de Rosales; Fiduciaria Bogotá S.A., Alianza Fiduciaria S.A., GNB Sudameris S.A., y Alicia Violeta Valencia Villamizar.

Con el objeto de facilitar el estudio de los recursos de alzada, la Sala agrupará en quince (15) temas los recursos de apelación, así:

1. La Facultad del Ministerio de Ambiente para sustraer 973 hectáreas de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá”

- El Ministerio de Ambiente, la Procuraduría y Nicolás Muñoz Escobar manifestaron que no podía impedirle al Ministerio sustraer o redelimitar la reserva forestal protectora, pues era competente para ello, de conformidad con lo previsto en los artículos 5° de la Ley 9 de 1993 y 13 de la Ley 1021 de 2006.
- Efraín Forero Molina indicó que el Ministerio de Ambiente se había extralimitado en sus funciones al “redelimitar” la reserva forestal y crear una “*franja de adecuación*” en la misma.

2. El Registro del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre) y de la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) en las oficinas de registro de instrumentos públicos

- La actora solicitó ordenar la inscripción de la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) en la oficina de registro de instrumentos públicos.

3. Estudio de legalidad de la Resolución 463 de 2005

- Nicolás Muñoz Escobar indicó que la acción popular no era el mecanismo jurídico idóneo para dejar sin efectos algunos apartes del artículo 5° de la Resolución 463 de 2005.
- El Ministerio de Ambiente solicitó extender el amparo de lo dispuesto en los literales a), b) y c) del artículo 5° de la Resolución 463 de 2005 a las áreas con pendiente superior a 45 grados, pues ello permitiría consolidar la estructura urbana, mediante la creación de una verdadera zona de amortiguación.

4. La adquisición de predios en la Franja de Adecuación y en la Reserva Forestal Protectora

- El Ministerio de Ambiente y Efraín Forero Molina señalaron que al momento de adquirir predios en el área protegida no debían pagarse las mejoras realizadas sobre los mismos.
- La Procuraduría indicó que no debían usarse dineros del erario público para adquirir bienes construidos irregularmente en la zona de reserva.
- Efraín Forero Molina y la Parcelación Floresta de la Sabana manifestaron que la adquisición de los predios en la reserva causaría un grave detrimento patrimonial para las finanzas del Ministerio de Ambiente, la CAR y el Distrito Capital.
- HELM TRUST señaló que era imposible presupuestalmente ordenar la adquisición de los predios de propiedad privada en la reserva forestal.

5. La Demolición de construcciones en la Franja de Adecuación y en la Reserva Forestal Protectora

- La CAR manifestó que no podía ordenarse la demolición de todas las construcciones hechas a partir del 29 de noviembre de 2005, pues ello excluía otras que podían haberse construido de forma ilegal en fecha anterior.
- Alicia Violeta Villamizar sostuvo que no podían demolerse las construcciones en el área protegida, pues la Resolución 76 de 1977 sólo era oponible a partir de su inscripción en las oficinas de registro de instrumentos públicos.

6. La Existencia de Derechos adquiridos en la Franja de Adecuación y en la Reserva Forestal Protectora

- Efraín Forero Molina y COMPENSAR señalaron que al prohibir la expedición de licencias o permisos de urbanismo y construcción en la reserva, se desconocían los derechos adquiridos y el principio de confianza legítima de quienes habían comprado de buena fe en áreas ubicadas dentro de la misma.
- Constructora Palo Alto y Cia S. en C., Fiduciaria Bogotá S.A., COMPENSAR, Alicia Violeta Valencia Villamizar, Alianza Fiduciaria S.A. y GNB Sudameris S.A. manifestaron que debían respetarse los derechos de las personas que habían adquirido predios de buena fe en la zona de reserva.

7. Los Usos Permitidos en la Reserva Forestal Protectora

- Alianza Fiduciaria S.A. y GNB Sudameris S.A. manifestaron que la prohibición de expedir licencias de urbanismo y construcción en el área de reserva contravenía múltiples tratados internacionales celebrados por Colombia sobre el desarrollo sostenible, y encaminados a lograr un aprovechamiento racional de los recursos.
- La CAR y CAMACOL pusieron de presente que el fallo no había tenido en cuenta el principio de desarrollo sostenible.
- El Ministerio de Ambiente indicó que el fallo desconocía los desarrollos de infraestructura de servicios que existían en la reserva.

8. La Naturaleza de los bienes que hacen parte de la Reserva Forestal Protectora

- El Ministerio de Ambiente señaló que el fallo desconocía la función social y ecológica de los predios de propiedad particular, ubicados en la zona de reserva
- La CAR indicó que la sentencia del Tribunal desconocía que la zona de reserva forestal podía estar constituida por predios de propiedad pública y privada.
- La Procuraduría manifestó que el fallo trasladaba al Estado la responsabilidad ambiental de los particulares.

9. La Carga que terceros deben asumir para proteger el medio ambiente en la Reserva Forestal Protectora

- El Ministerio de Ambiente adujo que el hecho generador de la tasa compensatoria establecida en el artículo 42 de la Ley 99 de 1993 era el uso del suelo y no la contaminación.
- La CAR señaló que el fallo violaba el derecho a la igualdad, pues ordenaba al Ministerio expedir la reglamentación de la tasa compensatoria únicamente en la zona de recuperación ambiental, ubicada dentro de la zona de reserva, excluyendo áreas existentes en la misma.

10. Los Planes de Manejo para la Franja de Adecuación y la Reserva Forestal Protectora

- Efraín Forero Molina señaló que no podía implementarse un Plan de manejo ambiental, ni alinderar la franja de adecuación, pues dichas instituciones urbanísticas carecían de sustento jurídico.
- La Procuraduría manifestó que el Plan Zonal de ordenamiento y gestión que se había ordenado realizar para la franja de adecuación, debía ser elaborado conjuntamente por la CAR, el DAMA y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- La Procuraduría indicó que el Plan de Manejo Ambiental de la zona de reserva debía ser elaborado de manera conjunta por la CAR, el DAMA y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- La CAR puso de presente que para la adopción del Plan de Manejo Ambiental era necesaria la delimitación de la zona de reserva, pues esta incluía a los municipios de Choachí, Ubaque y Chuipaque y a la Corporación Autónoma Regional de Orinoquia.
- La CAR señaló que no era necesario prohibir el otorgamiento de licencias urbanísticas y ordenar la elaboración de un Plan de Manejo Ambiental para

administrar la Zona de Recuperación Ambiental de la reserva, ya que mediante los artículos 18 y 19 de la Resolución 1141 de 2006 ello ya se había regulado.

- Dario Rafael Londoño Gómez indicó que debía revocarse el fallo y en su lugar adoptar las indicaciones contenidas en el POMCO.
- La Procuraduría manifestó que las órdenes del Tribunal facultaban a la CAR para revisar licencias, concesiones y permisos que no se habían expedido en el área de reserva.
- La CAR manifestó que no era competente para revisar todas las autorizaciones para la exploración y explotación de recursos naturales en la reserva, puesto que algunas han sido expedidas por el Instituto Colombiano de Geología y Minería –INGEOMINAS y por el Distrito Capital.
- El Ministerio de Ambiente, Darío Rafael Londoño Gómez, Fiduciaria Bogotá S.A. y HELM TRUST manifestaron que el Tribunal se había excedido de sus competencias al proferir la sentencia apelada, pues reguló usos del suelo en la reserva forestal y en la franja de adecuación, cuando sólo el Concejo tiene competencia para ello.
- La CAR puso de presente que la orden de sustituir las plantaciones exóticas de la reserva podía genera problemas técnicos que hacían imposible retirar las especies foráneas del área protegida sin poner en riesgo el medio ambiente.
- La CAR adujo que restringir la explotación minera, agrícola y pecuaria en la reserva, afecta a algunos miembros de la población campesina, pues su sustento era producto de dichas actividades.

11. La Situación Actual de Riego para las Personas que habitan los Cerros Orientales

- El Ministerio de Ambiente, la CAR, Efraín Forero Molina y la Parcelación Floresta de la Sabana manifestaron que carecían de competencia para reubicar a las personas asentadas en áreas que presentan riesgo en la zona de reserva, pues dicha función correspondía exclusivamente al Distrito Capital.
- La Procuraduría señaló que no debían beneficiarse con la reubicación aquellos infractores ambientales que se encontraban ocupando zonas que amenazaban con deslizamientos, o que se encontraran aledañas a rondas o zonas de manejo y de preservación hídrica.

12. La Creación de un Cuerpo de Policía Especializado que vigile la Reserva Forestal Protectora

- El Ministerio de Ambiente y la CAR manifestaron que no eran las entidades competentes para crear un cuerpo de policía especializado en la reserva.
- La Procuraduría indicó que la creación de un cuerpo de policía desconocía el artículo 101 de la Ley 99 de 1993.

13. Derechos Colectivos Vulnerados por las entidades demandadas

- La actora solicitó que el amparo se extendiera a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público y del patrimonio cultural de la Nación, la seguridad y salubridad públicas y a la realización de las construcciones, respetando las disposiciones jurídicas.
- La Procuraduría manifestó que la protección de los derechos sólo debía recaer sobre el medio ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales de la zona de reserva para garantizar el desarrollo sostenible, la protección de áreas de especial importancia ecológica y los intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, los ecosistemas impactados y de los recursos naturales vinculados a la zona de reserva, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público y del patrimonio cultural de la Nación, y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.
- Ministerio de Ambiente manifestó que no debía condenársele por la violación de los derechos al acceso a los servicios públicos, al medio ambiente sano y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.
- HELM TRUST indicó que las pruebas allegadas al proceso daban cuenta que el Distrito no había violado derechos colectivos.
- CAMACOL señaló que no debía ampararse el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna, pues la actora no los había invocado en la demanda.

14. El incentivo económico

- La actora señaló que debía concedérsele un incentivo equivalente al 15% del valor recuperado.
- El Ministerio de Ambiente indicó que no debía condenársele al pago del incentivo porque no había violado derechos colectivos.

15. La aplicación de la Ley 1021 de 2006, por la cual se expidió la Ley General Forestal

- CAMACOL indicó que no se tuvo en cuenta la Ley 1021 de 2006 al momento de proferir sentencia.

5. ANÁLISIS DE FONDO DEL ASUNTO

Visto lo anterior, entra la Sala a estudiar los argumentos expuestos en las dieciséis (16) apelaciones presentadas contra la sentencia de 29 de septiembre de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda, Subsección “B”), para determinar si las decisiones adoptadas en ella fueron adecuadas.

En este orden de ideas, para facilitar el estudio de las apelaciones se agruparán por temas, indicando quién las interpuso y qué argumentos plantean. Al efecto, los temas cuyo análisis abordará la Sala son los siguientes:

1. La Facultad del Ministerio de Ambiente para sustraer 973 hectáreas de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá”
2. El Registro del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre) y de la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) en las oficinas de registro de instrumentos públicos
3. Estudio de legalidad de la Resolución 463 de 2005
4. La adquisición de predios en la Franja de Adecuación y en la Reserva Forestal Protectora

5. La Demolición de construcciones en la Franja de Adecuación y en la Reserva Forestal Protectora

6. La Existencia de Derechos Adquiridos en la Franja de Adecuación y en la Reserva Forestal Protectora

7. Los Usos Permitidos en la Reserva Forestal Protectora

8. La Naturaleza de los bienes que hacen parte de la Reserva Forestal Protectora

9. La Carga que deben asumir los terceros para proteger el medio ambiente en la Reserva Forestal Protectora

10. Los Planes de Manejo para la Franja de Adecuación y la Reserva Forestal Protectora

11. La Situación Actual de Riesgo para las Personas que habitan los Cerros Orientales de Bogotá

12. La Creación de un Cuerpo de Policía Especializado que vigile la Reserva Forestal Protectora

13. Los Derechos Colectivos Vulnerados por las entidades demandadas

14. El incentivo económico

15. La aplicación de la Ley 1021 de 2006, por la cual se expidió la Ley General Forestal

5.1. La Facultad del Ministerio de Ambiente para sustraer 973 hectáreas de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá”

Este argumento fue expuesto por el Ministerio de Ambiente, la Procuraduría y Nicolás Muñoz Escobar, quienes manifestaron en sus recursos de apelación que se

encontraban en desacuerdo con lo dispuesto en el numeral 3° de la parte resolutive de la sentencia apelada, pues en él se impedía al Ministerio de Ambiente sustraer áreas de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá”, teniendo facultad para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5°, numeral 18 de la Ley 99 de 1993. Por su parte, Efraín Forero Molina consideró que el Ministerio de Ambiente se había extralimitado en sus funciones al expedir la Resolución 463 de 2005, debido a que no tenía competencia para redelimitar la Reserva Forestal Protectora.

Al efecto se advierte que el numeral 3° de la parte resolutive de la sentencia apelada dispuso lo siguiente:

“3. Prohibir que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y el Distrito Capital – Departamento Administrativo De Planeación Distrital, en lo sucesivo incurran en las acciones y omisiones que de acuerdo con lo dicho en la parte motiva de este fallo, conllevaron a la violación de los derechos colectivos de la demandante, tales como la realización de sustracciones, incorporaciones, legalizaciones, nuevas “redelimitaciones”, al interior de la zona de reserva “Bosque Oriental de Bogotá” declarada por medio del Acuerdo 30 de 1976 y la Resolución 076 de 1977 y “redelimitada” y “zonificada” por medio de la Resolución 463 de 2005 del Ministerio de Ambiente.”

En este orden de ideas, debe la Sala examinar las competencias del Ministerio de Ambiente para sustraer áreas de las reservas forestales protectoras del orden nacional; para posteriormente determinar si la sustracción de las 973 de hectáreas que éste realizó en la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá”, era procedente.

Al efecto, es necesario destacar que según su publicación en el Diario Oficial 45880 de 2005 (14 de abril), el tenor literal de la Resolución 463 de 2005 es el siguiente:

*“Resolución 463 de 2005
(14 de abril)*

Por medio de la cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá.

La Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en uso de sus facultades legales y en especial, las conferidas en los artículos 5°, numerales 18 y 19 y 6° de la Ley 99 de 1993 y en el artículo 2° del Decreto-ley 216 de 2003, y

CONSIDERANDO:

Que dentro de las 14.170 hectáreas que aproximadamente conforman los Cerros Orientales de Bogotá, D. C., existe cobertura vegetal que ameritó ser protegida para conservar el efecto regulador de la cantidad y la calidad de las aguas y por ello, el Instituto de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, por medio del Acuerdo número 30 de septiembre 30 de 1976, las declaró y alinderó como Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, el cual fue aprobado por la Resolución número 076 de marzo 31 de 1977 del Ministerio de Agricultura;

Que en virtud del Acuerdo 30 de 1976, el INDERENA delegó por un período de cinco años a la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, CAR, las funciones de administración y manejo de la Zona de Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá;

Que los Cerros Orientales de Bogotá son un territorio heterogéneo en formas de uso y ocupación, rico en valores ecológicos y paisajísticos, bajo condiciones biofísicas y socioeconómicas complejas, que poseen diversidad de especies de flora y fauna, que soportan la consolidación de distintos ecosistemas, como son páramos, subpáramos y bosques altoandinos;

Que la naturaleza de los suelos existente en los Cerros Orientales motivó al INDERENA al establecimiento de la Reserva Forestal Protectora, la cual según el artículo 206 del Decreto-Ley 2811 de 1974, las define como las áreas de propiedad pública o privada que se reservan para destinarlas exclusivamente a la conservación permanente con bosques naturales o artificiales, con la finalidad de proteger los mismos bosques u otros recursos naturales existentes en la zona;

Que en el Área de Reserva Forestal Protectora debe prevalecer el efecto protector del bosque y sólo se permitirá la obtención de productos secundarios del mismo;

Que con la Declaratoria del Área de Reserva Forestal Protectora se han logrado proteger ecosistemas con valores biológicos importantes para el patrimonio natural de Bogotá y la región. Su estructura ecológica ha podido configurar un encadenamiento vertical de páramo, subpáramo y distintas franjas de bosque alto andino, preservándose algunos remanentes de bosque altoandino (11.7 % del área total) y un extenso cordón de páramo (18.3% del área total);

Que asimismo se ha preservado un importante territorio que aporta servicios ambientales estratégicos para la ciudad, la Sabana de Bogotá y la región, entre los cuales se pueden destacar: su contribución como el principal regulador del acuífero de la Sabana de Bogotá asegurando su calidad, cantidad y disponibilidad; su contribución a la regulación del clima y la depuración del aire del oriente de la ciudad y en la protección de los suelos y la estabilización de las diferentes geoformas;

Que igualmente con la declaratoria de Área de Reserva Forestal Protectora, se ha preservado el principal referente paisajístico de la capital, por su calidad escénica, dominancia visual y por los valores intrínsecos (naturales) y los adquiridos (históricos y culturales), así como la oferta ambiental para la recreación y la educación;

Que sin embargo, los Cerros Orientales han sufrido en algunos sectores procesos de cambio de los usos del suelo, que no son compatibles con los permitidos en el artículo 206 del Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, para las zonas de reserva forestal protectora, ya que en la actualidad coexisten diferentes usos, de tipo urbanístico en su zona de borde, uso minero y agropecuario, con relevantes impactos y efectos ambientales sobre los ecosistemas y sobre los servicios ambientales que prestan a comunidades locales que se benefician de ella, por lo que se requiere contar con un instrumento de planificación, ordenamiento y manejo para restaurar, recuperar y armonizar las condiciones sociales, económicas y ambientales del área;

Que dichos efectos se ven representados sobre la transformación de ecosistemas en alrededor de 519 hectáreas (3.7% de la Reserva) por el desarrollo de asentamientos humanos de manera concentrada de todos los estratos, muchos de ellos en zonas de alto riesgo y sobre zonas de preservación ambiental. Igualmente se han generado efectos de degradación de ecosistemas por el desarrollo de minería de origen ilegal de manera dispersa (62 canteras al interior y 43 más cerca del borde urbano) con impactos en el paisaje y en la regulación hídrica, en alrededor de 120 hectáreas (0.85% de la Reserva), así como otras áreas más extensas afectadas por el desarrollo de ganadería y agricultura asociada a viviendas campesinas, campestres y fincas de recreo;

Que estos procesos de intervención sobre la reserva forestal evidencian graves efectos entre los cuales se puede mencionar: Alteración en las coberturas naturales y estructura de suelos en áreas de recarga de acuíferos, invasión de zonas de rondas, inestabilidad de terrenos en zonas del borde urbano de la ciudad de Bogotá, degradación de coberturas protectoras en importantes micro-cuencas abastecedoras de acueductos locales y deterioro de la calidad escénica del principal referente paisajístico de Bogotá;

Que la Ley 99 de 1993 en su artículo 61 declaró la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria es la agropecuaria y forestal;

Que en 1999, durante el proceso de concertación para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D. C., el Distrito de Bogotá y la CAR reconocieron la necesidad de que la zona denominada como Cerros Orientales contara con una norma unificada que tuviera como base las situaciones reales tanto biofísicas como socioeconómicas y administrativas que existen en el área;

Que el Decreto 619 de 2000, por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D. C., declaró los Cerros Orientales como parte de su estructura ecológica principal para garantizar los procesos ecológicos del Distrito y de la región, así como una provisión segura, equitativa y diversa de los servicios ambientales a la población y en su artículo 389 estableció que: "Las actividades de las distintas entidades y los particulares dentro de los Cerros Orientales (Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, Resolución 076 de 1977 del Ministerio de Agricultura) se sujetarán a la zonificación y reglamentación del Plan de Manejo que elabore la Corporación Autónoma Regional (CAR) para esta área, en concertación con el Ministerio del Medio Ambiente y el Distrito Capital...";

Que para facilitar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 389 del Decreto 619 de 2000, se suscribió el Convenio de Cooperación número 12 de junio de 2001, entre el hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la CAR y el DAMA por delegación del Distrito Capital, con el objeto de formular estrategias de acción conjunta y proponer políticas para el manejo del área; adicionalmente en el marco de dicho convenio se creó una Comisión Conjunta, con fundamento en el artículo 33 de la Ley 99 de 1993, para viabilizar el objeto del mismo;

Que posteriormente, la CAR y el DAMA elaboraron diversos estudios biofísicos y socioeconómicos de la zona, con el fin de obtener un diagnóstico de la situación actual de uso y estado de conservación de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá en el marco de la formulación del Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales, POMCO;

Que el diagnóstico del POMCO, estableció que como área de conservación y según las condiciones ecológicas y socioeconómicas de cada una de sus zonas, los Cerros Orientales incluyen espacios dedicados exclusivamente a la preservación y la restauración de los

ecosistemas y los usos públicos complementarios de dichas prioridades;

Que así mismo, determinó que al interior de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, existen usos que no son compatibles con la conservación de los bosques allí existentes, lo que obliga a las autoridades ambientales a analizar diferentes alternativas de ordenamiento con miras a realizar un manejo coherente con la situación real del territorio, es decir, de acuerdo con sus potencialidades, alteraciones, degradaciones y presiones de ocupación;

Que teniendo en cuenta lo anterior, es necesario combinar y complementar diferentes estrategias que involucren: el dominio del Estado sobre las áreas de mayor valor ecológico, la apropiación y el control social mediante el adecuado uso público en las áreas aptas para tal función, la concertación del uso sostenible y el aporte de los particulares a la conservación de acuerdo con la capacidad de carga de cada espacio, la apropiada reglamentación y el control por parte de las autoridades ambientales competentes y el aprovechamiento y refuerzo de las limitaciones físicas para la restricción de las formas de uso y ocupación incompatibles;

Que las entidades integrantes de la Comisión Conjunta, reconocieron la necesidad de contar con un marco normativo unificado, donde concurren las competencias y funciones de las entidades del orden nacional, regional y del Distrito Capital, constituyendo un modelo de ordenamiento coherente y consecuente con la situación ambiental y social de los Cerros Orientales, con claros propósitos en términos del mantenimiento de los valores de conservación, culturales, de biodiversidad, paisaje, protección edáfica, regulación hídrica y como elemento estructurante del sistema de áreas protegidas del Distrito Capital definidas en su Plan de Ordenamiento Territorial;

Que por su parte el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con el apoyo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, generaron la cartografía base de la reserva a escala 1:10.000 conjuntamente con los estudios catastrales y de coberturas y uso del suelo de la reserva forestal protectora "Bosque Oriental de Bogotá", como parte de las acciones necesarias para cumplir el registro de la misma ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, según acción de cumplimiento definida a través de Sentencia del 1º de marzo de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca;

Que a través del artículo 117 del Decreto 469 de 2003, por medio del cual se adelantó la revisión del POT de Bogotá, se estableció que: "El perímetro urbano en los límites con las reservas forestales coincide con los límites establecidos para dichas reservas por la Resolución 076 de

1977 del Ministerio de Agricultura/INDERENA. El Departamento Administrativo de Planeación Distrital podrá precisar este límite con base en las decisiones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, cuando expida los respectivos actos administrativos";

Que como resultado de lo anterior, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, teniendo como sustento las discusiones sostenidas al interior de la Comisión Conjunta, así como el análisis físico, funcional, normativo y fáctico de los asentamientos dispuestos a lo largo del costado occidental de la reserva, entrará a revisar en la presente Resolución las siguientes alternativas desde el punto de vista técnico y jurídico:

- a) Redelimitar la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, adoptando la zonificación y reglamentación de usos correspondiente;
- b) Establecer para las áreas excluidas de la Reserva, medidas generales de ordenamiento y manejo que sean compatibles con los objetivos del Área de Reserva Forestal Protectora y cuya competencia según la Ley 388 de 1997 corresponde al Distrito Capital;
- c) Establecer las determinantes de ordenamiento y manejo para la consolidación del límite urbano en el costado occidental de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, de tal manera que se mitigue la presión de intervenciones en el área, las cuales deberán ser incorporadas por el Distrito Capital en el Plan de Ordenamiento Territorial y en su reglamentación de usos del suelo.

Consideraciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

A. Frente a la competencia

La Ley 165 de 1994, por la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica" en su artículo 8º, define como obligaciones del Estado, entre otras las siguientes:

- Formular directrices para el establecimiento y ordenación de áreas protegidas o áreas donde se adopten medidas especiales para conservar la diversidad biológica.
- Promover la protección de ecosistemas y hábitat naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales.
- Promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en áreas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas.

- *Procurar el establecimiento de condiciones necesarias para armonizar las utilidades actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes, y*
- *Reglamentar u ordenar los procesos y categorías de actividades pertinentes, cuando se haya determinado un efecto adverso importante para la diversidad biológica.*

Según lo consagrado en el artículo 5º numerales 18 y 19 de la Ley 99 de 1993, le corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, reservar, alinderar y sustraer las reservas forestales nacionales y reglamentar su uso y funcionamiento, además velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la Nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica. Función que ratificó el Decreto-Ley 216 de 2003, al consagrar en el numeral 10 del artículo 6º, como competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial declarar, delimitar, alinderar y sustraer áreas de manejo especial, áreas de reserva nacional forestal y demás áreas protegidas;

Que según el numeral 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, las determinantes ambientales relacionadas con la conservación del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, constituyen normas de superior jerarquía y deberán tenerse en cuenta no sólo en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, sino también en la revisión de sus diferentes componentes, al tenor de lo consagrado en el artículo 28 de la citada ley;

Que la Ley 812 de 2003, por la cual se estableció el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, "Hacia un Estado Comunitario" en los objetivos de conservación y uso sostenible de bienes y servicios ambientales, definió la necesidad de emprender acciones orientadas al ordenamiento y realinderación de las reservas forestales nacionales;

Que por otra parte el mismo artículo 2º del Decreto-Ley 216 de 2003, estableció como funciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial las siguientes: "2. Determinar los mecanismos e instrumentos para orientar los procesos de ordenamiento territorial del orden nacional, regional y local. 3. Velar porque en los procesos de ordenamiento territorial se apliquen los criterios de sostenibilidad e incorporen las áreas de manejo especial, reservas forestales y demás áreas protegidas";

Que en consecuencia, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, es competente para redelimitar el Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá declarada mediante la Resolución 076 de 1977, adoptar la zonificación interna de la misma, con miras a orientar su uso y funcionamiento. Asimismo es competente

para establecer determinantes para el ordenamiento y manejo del territorio que orienten al Distrito Capital, en la reglamentación de los usos del suelo de las zonas excluidas de la reserva forestal, dejándole al mismo, la obligación de impedir la intervención urbanística en predios de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

B. Frente a los criterios técnicos

Que la actuación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial frente al manejo de los Cerros Orientales de Bogotá, debe estar orientada entre otros, por los siguientes principios de la gestión ambiental consagrados en el artículo 1º numerales 4 y 8 de la Ley 99 de 1993, "4. Las zonas de páramos, sub-páramos, los nacimientos de aguas y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial", y "8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido";

Que es función del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, priorizar y asegurar la preservación y restauración de los ecosistemas alto-andinos y los paisajes naturales contenidos en las zonas de los Cerros Orientales que presentan algunas áreas con relictos de ecosistemas naturales inalterados, así como remanentes de ecosistemas alterados de especial singularidad y susceptibles de restauración, con una alta significación biótica para el patrimonio natural de Bogotá, D. C. y la región;

Que las Áreas de Reserva Forestal Protectora, conforme al Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, son zonas de propiedad pública o privada que se reservan para destinarlas exclusivamente a la conservación permanente con bosques naturales o artificiales, con la finalidad de proteger los mismos bosques u otros recursos naturales existentes en la zona y en las que debe prevalecer el efecto protector del bosque, permitiéndose sólo la obtención de productos secundarios del mismo;

Que para cumplir con los objetivos en ella determinados, la ley prevé la posibilidad de zonificar e implementar diferentes medidas de manejo al interior de sus límites, atendiendo a las condiciones y características propias de sus áreas;

Que al interior de la Reserva Forestal Protectora declarada en 1977, aún existen zonas donde la cobertura vegetal se encuentra en buen estado de conservación, que aportan a la protección de otros recursos naturales, favoreciendo la recuperación o la rehabilitación de los bosques, por lo que deben continuar siendo protegidas bajo una categoría estricta como la de Reserva Forestal Protectora, lo que hace necesario un realinderamiento de la Reserva Forestal actual y la

adopción de una zonificación y reglamentación de usos al interior de la misma, acorde con los objetivos de conservación y protección;

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

Que por lo tanto, **el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con la presente resolución busca que el ordenamiento y manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá se oriente a consolidar una estructura ambiental en el territorio que sustente en el mediano y largo plazo el conjunto de valores ecológicos y socioeconómicos que representan para la ciudad de Bogotá, los municipios aledaños y la región, de manera consecuente con su situación real en términos de su oferta ambiental, potencialidades, alteraciones, degradaciones y presiones de ocupación, basado en las siguientes estrategias:**

- **Armonizar y consolidar la estructura funcional de la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, como elemento determinante del ordenamiento ambiental y territorial de manera coherente y consecuente con su situación jurídica, ambiental y social, con el fin de mantener en el mediano y largo plazo, sus valores de conservación, en términos de biodiversidad, de calidad escénica, protección edáfica, regulación hídrica, así como de oferta ambiental para la recreación pasiva y la educación ambiental.**
- **Normalizar espacios urbanos y suburbanos en conflicto con la reserva forestal protectora, promoviendo la consolidación de franjas de borde para contener a futuro su expansión sobre la misma y armonizar sus estructuras en función del manejo de la reserva forestal protectora y del mejoramiento de la calidad de vida de quienes la habitan.**
- **Definir una zonificación que permita regular espacios con procesos de degradación de ecosistemas por el desarrollo de ganadería y agricultura asociada a viviendas campesinas, campestres y fincas de recreo, así como de infraestructura social en función de la rehabilitación y restauración de ecosistemas al interior de la reserva forestal protectora.**

Las estrategias mencionadas se desarrollarán mediante las siguientes acciones puntuales:

1. Redelimitación del área protegida Bosque Oriental de Bogotá, con la finalidad de:

a) *Mantener una estructura ecológica funcional que reconozca y potencie la integralidad y conectividad de los ecosistemas que hacen*

parte de la reserva forestal, y al mismo tiempo configure un ordenamiento armónico y normalizado de los bordes urbanos de la ciudad de Bogotá que limitan con el área protegida;

b) Consolidar el área protegida como elemento fundamental de la estructura ecológica, ambiental, funcional y espacial de la ciudad de Bogotá y su relación con los municipios aledaños, fijando determinantes ambientales y de ordenamiento;

c) Establecer una franja de adecuación entre la reserva forestal protectora y el perímetro urbano de la ciudad de Bogotá, que actúe 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 Orientales;

d) Evitar nuevos procesos de urbanización ilegal en áreas libres que son objeto de fuerte presión urbanística, mediante la promoción de un desarrollo legal bajo los diferentes instrumentos de planeamiento que favorezcan y garanticen la armonía de los usos del suelo con la reserva forestal;

e) Establecer un realinderamiento geográfico de la reserva forestal siguiendo en lo posible límites arcifinios a través de vías, ríos, divisorias de aguas, quebradas y/o drenajes, de tal manera que facilite a las autoridades ambientales y distritales la adecuada gestión administrativa, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, tanto en el área protegida como en los bordes urbanos que colindan con ella.

Dicho alinderamiento se establece sobre cartografía oficial del IGAC a escala 1:10.000 producida en el año 2003. De manera particular, el límite occidental de la reserva se describe utilizando en lo posible corredores viales y curvas de nivel, acompañados con algunos referentes sobre ejes de ríos, quebradas y escorrentías, establecidos en la misma cartografía, buscando la aplicación de los criterios anteriormente mencionados;

f) Armonizar el límite occidental de la reserva forestal con el perímetro urbano en este sector de manera consecuente con lo establecido en el artículo 117 del Decreto 469 de 2003 (Revisión POT de Bogotá);

g) Sobre los espacios urbanos que resulten de la armonización de los bordes urbanos con la Reserva Forestal, establecer determinantes que orienten y garanticen el equilibrio entre la estructura y dinámica urbana y los propósitos y objetivos del ordenamiento y manejo de la Reserva Forestal;

h) Armonizar sus límites con las condiciones reales de los asentamientos urbanos dispuestos en su borde y que están funcionalmente articulados con la ciudad y con aquellos localizados a lo largo del corredor de La Calera.

2. Zonificación interna de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, mediante el desarrollo de las siguientes acciones generales:

a) Estabilizar y en muchos casos revertir los procesos de deterioro que han dado lugar al desmejoramiento ambiental de la reserva, reconociendo las situaciones particulares en términos de sus potencialidades, restricciones, alteraciones, degradaciones y presiones de ocupación;

b) Establecer determinantes ambientales a su interior que orienten las situaciones particulares que vienen ejerciendo presión sobre la estructura ecológica de la reserva forestal, con el fin de:

- Conservar aquellos remanentes de vegetación natural del páramo, subpáramo y bosque altoandino, así como áreas que estando en procesos de degradación, cumplen una función esencial para el mantenimiento de la estructura ecológica funcional de la reserva forestal.

- Rehabilitar ecológicamente aquellas áreas que estando con pastos enmalezados y/o actividades agropecuarias, presentan un gran potencial para la restauración ecológica. De manera general estas zonas pueden ser sometidas a procesos de restauración asistida hasta el punto que puedan regenerarse naturalmente.

Igualmente, rehabilitar ecológicamente aquellas áreas que estando con plantaciones forestales, presentan un gran potencial para la restauración ecológica. De manera general estas zonas serán sometidas a procesos de restauración asistida, procurando el reemplazamiento paulatino de la vegetación plantada por la regeneración natural.

- Recuperar ambientalmente aquellas áreas con intervención antrópica por la construcción de viviendas rurales, infraestructura de servicios y equipamientos con el fin de conservar el efecto protector de la reserva forestal, garantizando la funcionalidad de dichos desarrollos bajo claros parámetros y determinantes ambientales que no pongan en riesgo la función protectora de la reserva forestal.

Igualmente, serán objeto de recuperación ambiental aquellas áreas degradadas por actividades mineras y procesos erosivos severos que deben ser sometidas a tratamientos de readecuación geomorfológica y reconstrucción paisajística para integrarlas como zonas de protección con vegetación arbórea y arbustiva.

Asimismo recuperar ambientalmente, aquellos espacios ocupados de manera irregular en zonas ambientalmente sensibles que exigen la reubicación de la infraestructura existente y la recuperación ambiental a través de la reconstrucción paisajística como zonas de protección con vegetación arbórea y arbustiva.

3. Formulación, adopción e implementación de un Plan de Manejo de la Reserva Forestal por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, entidad competente para la administración de las Reservas Forestales Nacionales, con la finalidad de:

- a) *Establecer, adoptar e implementar de manera coherente y consecuente con lo definido en los puntos 1 y 2, los programas y acciones para la implementación del modelo de ordenamiento y el desarrollo de medidas que contengan actividades, actores y metas necesarias para cumplir con las determinaciones del Plan de Manejo en cuanto hace referencia a la conservación, rehabilitación ecológica, recuperación paisajística y recuperación ambiental;*
- b) *Establecer y ejecutar acciones de administración eficiente con los recursos técnicos, administrativos, de planeación y financieros para el manejo y administración de la reserva. Para tal efecto, la Autoridad Ambiental podrá utilizar los mecanismos e incentivos establecidos en la normatividad vigente;*

Que en conclusión y con base en lo establecido en el artículo 389 del Decreto 619 de 2000 por medio del cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y las disposiciones contenidas en el Decreto 469 de 2003, por medio del cual se realizó la revisión del Plan mencionado, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, procede en el ámbito de sus competencias, a formular las medidas de ordenamiento y manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, realizando la redelimitación del Área de Reserva, adoptando su zonificación interna y estableciendo unas determinantes de ordenamiento y manejo que deberán ser incorporadas en los instrumentos de planificación de la CAR y del Distrito Capital;

Que siendo el Ministerio competente y en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1º. Redelimitar el Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, declarada mediante el artículo 2º de la Resolución número 076 de 1977, ubicada en jurisdicción del Distrito Capital, con el fin de armonizar los elementos de orden ambiental y territorial para su adecuado manejo y administración, la cual quedará comprendida dentro de los siguientes límites indicados sobre la cartografía a escala 1:10.000 del IGAC, Plano número 1 que se incorpora a la presente resolución y descritos de la siguiente manera:

(...)

Artículo 2º. Son Objetivos de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá los siguientes:

- 1. Proteger los ecosistemas altoandinos, subpáramos y páramos, con su fauna y flora características y con algunos elementos endémicos.*

2. *Conservar y restaurar las funciones, los valores y los servicios ambientales que los Cerros Orientales prestan a los habitantes urbanos y rurales de Bogotá y de sus municipios aledaños.*
3. *Propender por la regulación de los intercambios biológicos y energéticos necesarios para mantener o restaurar la estructura ecológica principal funcional.*
4. *Conservar el papel de los ecosistemas como regulador hidrológico en la circulación regional del agua, asegurando su calidad, cantidad y regularidad, no solamente para la ciudad de Bogotá, sino también para las poblaciones humanas circundantes.*
5. *Conservar los bosques como barrera natural de control de procesos de geoinestabilización.*
6. *Fomentar el valor escénico, paisajístico y de identidad cultural relativo a la importancia que representa el trasfondo natural de la ciudad para sus habitantes, visitantes y transeúntes.*
7. *Brindar espacios de recreación pasiva y esparcimiento para la contemplación del paisaje de la sabana y de ambientes naturales.*
8. *Fomentar la investigación y educación en áreas intervenidas o alteradas, para de este modo ayudar a generar conocimiento del entorno natural y de alternativas de restauración de ecosistemas altoandinos, altamente intervenidos.*
9. *Recuperar las zonas degradadas, restaurar las condiciones del suelo y prevenir fenómenos que causen alteraciones significativas al ambiente.*
10. *Ordenar y orientar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la protección de los valores geomorfológicos, hidrológicos, biológicos, ecológicos y paisajísticos presentes en los Cerros Orientales para que puedan ser apropiados y disfrutados en forma sostenible.*

Artículo 3°. Adoptar la siguiente zonificación interna de la Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá" redelimitada en el artículo 1º de la presente resolución y espacializada en el Plano N° 2, elaborado sobre la base cartográfica del IGAC, escala 1:10.000, que se anexa a la presente resolución. Esta zonificación corresponde a una subdivisión con fines de manejo de las diferentes áreas que la integran, que se planifica y determina de acuerdo con las características naturales de cada una de ellas para su adecuada administración.

La zonificación que a continuación se define no implica diferentes grados de protección sino medidas de manejo especial a fin de garantizar su manejo integral, considerando las situaciones particulares del área en términos de sus potencialidades, restricciones, alteraciones, degradaciones y presiones de ocupación:

1. Zona de Conservación. Zona destinada al mantenimiento permanente de la vegetación nativa de los Cerros Orientales en sus diferentes estados sucesionales.

Esta zona comprende espacios con vegetación natural en diferentes grados de sucesión natural e intervención antrópica que deben ser objeto de medidas de protección especial, dada su condición relictual e importancia para conservar la biodiversidad, así como la integralidad de los servicios ambientales que se derivan de la reserva forestal.

El tratamiento de conservación se define bajo los siguientes parámetros:

- a) Las acciones de manejo deberán estar dirigidas a la conservación de los remanentes de vegetación nativa que se encuentran al interior de la reserva forestal en sus diferentes estados de sucesión natural;*
- b) De acuerdo con el grado de intervención, conservación y/o degradación de la vegetación natural, algunas áreas pueden ser sometidas a tratamiento de regeneración natural asistida, bajo parámetros técnicos y metodológicos de restauración de ecosistemas previamente avalados por la autoridad ambiental competente;*
- c) El uso principal de estas zonas corresponde al forestal protector y sus usos complementarios relacionados con la oferta escénica, educativa, investigativa, de recreación pasiva y de infraestructura de servicios y seguridad se podrán desarrollar siempre y cuando, la ejecución de obras y el desarrollo de tales actividades asociadas a estos usos, no pongan en riesgo la función protectora de la reserva, la conservación de los recursos naturales renovables y la condición natural de los ecosistemas presentes en esta zona.*

2. Zona de Rehabilitación Ecológica. Zona destinada a la rehabilitación de la vegetación natural en áreas con potencial de restauración ecológica.

Esta zona comprende espacios con plantaciones forestales de especies exóticas y/o áreas que vienen siendo objeto de deterioro por el desarrollo de actividades pecuarias y agrícolas, cuyos suelos permiten emprender acciones de restauración para inducir y conformar vegetación nativa, la recuperación de suelos y de microcuencas para ser incorporadas al suelo de conservación.

El tratamiento de rehabilitación ecológica se define bajo los siguientes parámetros:

- a) Para el caso de las áreas degradadas por efectos del desarrollo de actividades agrícolas y pecuarias, se deberán establecer acciones de restauración que garanticen la recuperación del suelo, de las microcuencas y la regeneración natural asistida a través del*

establecimiento de plantaciones forestales con especies nativas, tomando en consideración parámetros técnicos y metodológicos de restauración de ecosistemas previamente avalados por la autoridad ambiental competente;

b) Para el caso de las plantaciones forestales protectoras con especies exóticas se podrán emprender acciones para sustituir paulatinamente dicha vegetación a través de la inducción de vegetación natural, tomando en consideración parámetros técnicos y metodológicos de restauración de ecosistemas previamente avalados por la autoridad ambiental competente.

Para la ejecución de este tratamiento se requerirá el respectivo plan de manejo que debe ser aprobado previamente por la autoridad ambiental competente y en el que se definirán los mecanismos para el aprovechamiento, transporte, disposición y destino de la biomasa que será extraída de dichas plantaciones;

c) El uso principal de estas zonas corresponde al forestal protector y sus usos complementarios relacionados con la oferta escénica, educativa, investigativa, de recreación pasiva y el desarrollo de infraestructura de servicios y seguridad, se podrán adelantar siempre y cuando la ejecución de obras y el desarrollo de tales actividades asociadas a estos usos, no pongan en riesgo la función protectora de la reserva y la conservación de los recursos naturales renovables de la misma y por el contrario potencien acciones de restauración asistida en dichas zonas.

3. Zona de Recuperación Paisajística. *Zonas destinadas a la recuperación y mantenimiento de suelos de protección dentro de áreas que han sido objeto de deterioro ambiental por el desarrollo de actividades mineras y asentamientos humanos en áreas de alta sensibilidad ambiental.*

Esta zona comprende espacios deteriorados por el desarrollo de actividades mineras que para su recuperación deben ser sometidos a tratamientos de readecuación geomorfológica y reconstrucción paisajística, así como espacios ocupados con asentamientos humanos en áreas de alta fragilidad ambiental y/o que están fragmentando los ecosistemas y que una vez recuperados deberán ser incorporados al suelo de conservación.

El tratamiento de Recuperación Paisajística se define bajo los siguientes parámetros:

a) Para el caso de las áreas afectadas por explotación minera se deberán iniciar procesos orientados a la suspensión de tales actividades y aplicar el plan de manejo, recuperación y restauración ambiental en las áreas afectadas, con el fin de adecuar estos espacios como suelos de protección.

En la aplicación del plan de manejo, recuperación y restauración ambiental, se deberán considerar parámetros técnicos y metodológicos de restauración de ecosistemas previamente avalados por la autoridad ambiental competente;

b) Para el caso de las áreas afectadas por asentamientos humanos en áreas de alta sensibilidad ambiental, se deberán iniciar procesos orientados a la implementación de un plan de reubicación de la población ocupante y emprender las medidas necesarias para recuperar estas, tomando en consideración parámetros técnicos y metodológicos de restauración de ecosistemas previamente avalados por la autoridad ambiental competente;

c) El uso principal de estas zonas corresponde al forestal protector. Sus usos complementarios, relacionados con la oferta escénica, educativa, investigativa, de recreación pasiva y el desarrollo de infraestructura de servicios y seguridad, se podrán adelantar siempre y cuando la ejecución de obras y el desarrollo de tales actividades asociadas a estos usos, no pongan en riesgo la función protectora de la reserva y la conservación de los recursos naturales renovables de la misma y por el contrario potencien acciones de restauración asistida en dichas zonas.

4. Zona de Recuperación Ambiental. *Zonas destinadas a la recuperación y mantenimiento del efecto protector de la reserva forestal dentro de áreas que han sido alteradas por el desarrollo de viviendas rurales semiconcentradas y/o dispersas o de edificaciones de uso dotacional, generando procesos de fragmentación y deterioro de coberturas naturales. Dichas áreas deben ser sometidas a tratamientos de recuperación ambiental para garantizar que las infraestructuras allí presentes no pongan en riesgo el efecto protector de los suelos y el funcionamiento integral de la reserva forestal protectora.*

Los límites de las zonas de recuperación ambiental, establecidas en el Plano N° 2, podrán ser objeto de precisiones cartográficas en el marco del Plan de Manejo de la Reserva Forestal "Bosque Oriental de Bogotá". Tales precisiones se adelantarán con base en estudios de detalle que demuestren la pertinencia de dichos ajustes.

El tratamiento de recuperación ambiental se define bajo los siguientes parámetros:

a) No permitir la implantación de nuevas unidades de vivienda rural semiconcentrada y/o dispersa y nuevas unidades de carácter dotacional, así como tampoco la ampliación de las infraestructuras suburbanas preexistentes en estas zonas. Igualmente se deberán ordenar adecuadamente los conjuntos de vivienda dispersa existentes actualmente; emprender acciones de recuperación de las zonas libres dispuestas al interior de los mismos y propender porque las infraestructuras viales y de servicios públicos no pongan en riesgo la

función protectora de la reserva y la conservación de los recursos naturales renovables de la misma;

b) Para el desarrollo de las acciones de recuperación ambiental, este tratamiento debe buscar una armonización de esta zona y configuración equilibrada de las construcciones existentes, donde la cobertura forestal protectora con especies nativas, como uso principal debe cubrir la mayor parte del área. No obstante, la asignación de parámetros y especificaciones que se determinen en el Plan de Manejo de la Reserva Forestal deberán considerar la situación actual y particular de dichas construcciones y las necesidades que se derivan para su funcionamiento;

c) El Plan de Manejo de la Reserva Forestal deberá especificar las medidas de prevención, mitigación, corrección y compensación a que están obligados los propietarios de las edificaciones contenidas en estas zonas, así como los demás parámetros para su correcta armonización y funcionamiento;

d) Para la normalización de las construcciones preexistentes en estas zonas de vivienda dispersa y dotacionales, las normas y demás regulaciones se establecerán mediante la figura de "Planes de Manejo Ambiental" que deberán formular e implementar los interesados en los plazos que establezca el Plan de Manejo de la Reserva Forestal, y que serán objeto de aprobación por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR.

Para efectos de regular y utilizar correctamente las compensaciones a que están obligados los propietarios de viviendas localizadas al interior de estas zonas, la CAR establecerá los mecanismos para el cobro, administración y gestión de recursos provenientes de las mismas. Estos recursos se destinarán de manera exclusiva para el desarrollo de los programas y proyectos formulados en el Plan de Manejo;

e) Los mecanismos indicados anteriormente, sólo se aplicarán para las construcciones preexistentes. Sin excepción, las construcciones ilegales desarrolladas con posterioridad a la expedición de esta resolución, no podrán ser normalizadas al interior de la reserva forestal y deberán ser objeto de las medidas policivas, judiciales y administrativas conducentes a la aplicación de las sanciones, la demolición de lo construido y la restauración de las condiciones ambientales preexistentes, conforme a las normas vigentes.

Parágrafo. Las actividades que se pretenda desarrollar al interior de la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, por razones de utilidad pública o interés social deberán ceñirse a lo dispuesto en el Decreto-ley 2811 de 1974.

Artículo 4º. De conformidad con el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, será la encargada de administrar la Reserva Forestal Protectora delimitada en la presente resolución, para lo cual formulará y adoptará, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de este acto

administrativo, el Plan de Manejo para la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, que deberá contener los programas, proyectos y acciones estratégicas necesarias para conservar preservar, rehabilitar y recuperar los ecosistemas que hacen parte de la reserva forestal, así como para su ordenamiento, manejo integral y administración. Dicho plan deberá formularse e implementarse respetando la zonificación definida en la presente resolución.

Artículo 5º. Las áreas que con fundamento en la Resolución 076 de 1977 hacían parte de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y que quedan excluidas de la misma de acuerdo con la redelimitación planteada en el artículo 1º de la presente resolución, se sujetarán a las siguientes determinantes de ordenamiento y manejo ambiental, que serán desarrolladas e incorporadas al POT de Bogotá:

a) El Departamento Administrativo de Planeación Distrital deberá precisar los límites del perímetro urbano en los límites con la reserva forestal, tomando como base la redelimitación de la Reserva Forestal determinada en el artículo 1º de la presente resolución, de conformidad con lo establecido en el artículo 117 del Decreto 469 de 2003. En todo caso el perímetro urbano no podrá exceder el límite de la reserva forestal protectora "Bosque Oriental de Bogotá";

b) Las áreas que se excluyen de la reserva deberán conformar a corto, mediano y largo plazo una **Franja de Adecuación** entre la ciudad y la Reserva Forestal. Esta franja tiene como objetivo constituir un espacio de consolidación de la estructura urbana y una zona de amortiguación y contención definitiva de los procesos de urbanización de los cerros orientales.

Esta Franja estará compuesta por dos tipos de áreas a su interior: (i) Un Área de Ocupación Pública Prioritaria, adyacente al límite occidental de la Reserva; y (ii) Un área de Consolidación del Borde Urbano. A las áreas excluidas de la reserva se les aplicarán los instrumentos previstos en la normatividad vigente con el fin de garantizar el cumplimiento de los principios establecidos en el artículo 2º de la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997).

Para garantizar la consolidación de la Franja de Adecuación, el Distrito Capital deberá formular y adoptar el plan o los planes zonales y los planes parciales correspondientes, para las áreas excluidas de la reserva forestal, que deberán tener en cuenta en su formulación las siguientes determinantes:

a) **No permitir construcciones en áreas con pendientes superiores a 45 grados, en zonas de ronda de quebradas y drenajes, relictos de vegetación nativa y zonas de recarga de acuíferos;**

b) **Promover y proyectar la consolidación de un Área de Ocupación Pública Prioritaria en contacto con el límite occidental**

de la reserva, a través del establecimiento de parques urbanos, corredores ecológicos viales, corredores ecológicos de ronda y de borde, integrando en lo posible las áreas verdes que quedan excluidas en la redelimitación de la reserva forestal, de tal forma que se constituya en espacio público de transición entre la Reserva Forestal y el desarrollo y/o edificación, que permita la promoción y desarrollo de actividades de recreación pasiva y de goce y disfrute del espacio público;

c) Promover y proyectar que todo proceso de desarrollo y/o edificación que se adelante en el área de Adecuación del Borde Urbano contenga, cierre y formalice estructural, espacial y legalmente el desarrollo urbano de la ciudad en contacto con la reserva forestal;

d) En todos los procesos de desarrollo urbanístico dentro del Área de Adecuación del Borde Urbano, se deberá propender por el objetivo general de conservación y manejo de la Reserva Forestal. Por ello, la dimensión y forma de las estructuras viales y demás infraestructura de servicios de nuevos desarrollos que se proyecten de manera planificada, deberán ser consecuentes y concordantes con el carácter ambiental de la reserva forestal y promover que dichas estructuras representen el cierre del crecimiento urbano y la generación de espacios públicos lineales dispuestos en el Área de Ocupación Pública Prioritaria;

e) El Distrito Capital desarrollará acciones de divulgación y capacitación sobre prevención y atención de desastres para las comunidades asentadas en la Franja de Adecuación, así como un control estricto sobre el cumplimiento de las regulaciones establecidas para los procesos de urbanización que se desarrollen en la misma.

Parágrafo. Hasta tanto el Distrito Capital de Bogotá, establezca la reglamentación urbanística con base en las determinantes de ordenamiento y manejo consagradas en la presente resolución no se permite ningún desarrollo urbanístico ni se podrán expedir licencias de urbanismo y construcción por parte de las Curadurías Urbanas.

Artículo 6°. Cualquier modificación a los criterios, determinantes ambientales o parámetros establecidos en la presente resolución, requerirá aprobación previa por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante acto administrativo debidamente motivado.

Artículo 7°. Ordenar la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial y comunicar la misma a la Alcaldía Distrital, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, Departamento Administrativo del Medio Ambiente de Bogotá, DAMA, y a la Procuraduría Judicial, Agraria y Ambiental.

Artículo 8º. Registrar la presente resolución en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo de Bogotá.” (Se resalta)

i. Competencia del Ministerio de Ambiente para sustraer áreas de las reservas forestales protectoras del orden nacional

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º numeral 18 de la Ley 99 de 1993, se advierte que corresponde al Ministerio de Ambiente:

*“18. Reservar, alinderar y **sustraer las áreas que integran** el Sistema de Parques Nacionales Naturales y **las reservas forestales nacionales**, y reglamentar su uso y funcionamiento;”²⁴⁵ (Se resalta)*

Asimismo, según se lee en los artículos 2º numeral 3º y 6º numeral 10º del Decreto Ley 216 de 2003²⁴⁶, son funciones del Ministerio de Ambiente y del Despacho del Ministro:

“Artículo 2º. Funciones. El Ministerio De Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, además de las funciones que le establece las Leyes 99 de 1993 y 489 de 1998, ejercerá las siguientes:

(...)

3. Velar porque en los procesos de ordenamiento territorial se apliquen criterios de sostenibilidad e incorporen las áreas de manejo especial, reservas forestales y demás áreas protegidas.”

“Artículo 6. Funciones del Despacho del Ministro. Son funciones del Despacho del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorio... las siguientes:

(...)

*10. Declarar, delimitar, alinderar y **sustraer** áreas de manejo especial, **áreas de reserva nacional forestal** y demás áreas protegidas.” (Se resalta)*

²⁴⁵ El artículo 2º del Decreto Ley 3570 de 2011 reafirma esta competencia al señalar que son funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible “14. ...*declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento...*”.

²⁴⁶ Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones.

De las normas transcritas la Sala advierte que el Ministerio de Ambiente es competente para sustraer áreas de las reservas forestales protectoras del orden nacional.

De hecho, se recuerda que la Corte Constitucional, mediante sentencia C - 649 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), declaró la exequibilidad de la atribución asignada al Ministerio de Ambiente para sustraer áreas de las reservas forestales nacionales, cuando manifestó:

“Observa la Corte que con anterioridad a la Constitución de 1991, siempre se consideró que la regulación en materia de reservas correspondía al legislador, quien determinaba la competencia, y los requisitos y condiciones para su constitución. Salvo en algunos casos en que directamente se estableció por el legislador la reserva (vgr. la de la Sierra de la Macarena), otras, fueron establecidas por la administración con arreglo a las directrices trazadas por el legislador. Así, específicamente la ley señaló competencia al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA- para constituir reservas sobre terrenos baldíos para colonización y otras finalidades (art. 3º. Ley 135/61) y al INDERENA para constituir reservas sobre recursos naturales renovables (art. 38, letra b) del Decreto 133/76).

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

El derecho constitucional que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano, configura indudablemente un cometido estatal, que se cumple no solamente a través de la acción legislativa, sino de la actividad administrativa... De este modo se explica que dentro de los cometidos de la administración relativos al manejo, preservación, conservación, restauración y sustitución del ambiente, se encuentra indudablemente la potestad, originada en la habilitación del legislador a aquélla, para constituir reservas, modificarlas o sustraer de ellas las áreas o zonas correspondientes.

La protección que el art. 63 de la Constitución establece al determinar que los bienes allí mencionados son inalienables, inembargables e imprescriptibles, debe interpretarse, con respecto a los parques naturales, en el sentido de que dichas limitaciones las estableció el Constituyente con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica (art. 79), se mantengan incólumes e intangibles, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por éste.

Con respecto a otros bienes a los cuales el legislador le pueda atribuir, según el art. 63, las mencionadas restricciones, hay que entender que si él tiene la voluntad para crearlas, igualmente tiene la potestad para eliminarlas, según lo demanden los intereses públicos o sociales. De este modo, las zonas de reservas forestales, que no formen parte del sistema de parques naturales, sí pueden ser objeto de sustracción por el Ministerio del Medio Ambiente.

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

Asimismo, en concepto de 22 de marzo de 2001 (M.P. Luis Camilo Osorio Isaza), la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado determinó:

“Las autoridades, no sólo de la corporación autónoma regional, sino también las distritales, carecen de competencia para hacer sustracción de áreas de la zona de reserva forestal objeto de análisis, por ser ésta de carácter nacional y porque el legislador al que se encuentran sometidas todas las autoridades, incluidas las del distrito, tiene declarada dicha zona como de interés ecológico nacional. En consecuencia, el DAMA como dependencia distrital encargada de las competencias ambientales en la jurisdicción del Distrito Capital y las demás autoridades distritales tampoco tienen competencia para reducir, disminuir o sustraer áreas de la zona de reserva por ser de carácter nacional. Para esta Sala, en el caso bajo estudio, el Ministerio del Medio Ambiente tiene competencia expresa y propia para sustraer porciones de la denominada “cerros orientales de Bogotá” en virtud de la facultad atribuida por el artículo 5.18 de la ley 99 de 1993, sin perjuicio de que su administración y otras funciones de administración estén a cargo de la CAR, conforme lo autoriza la ley 99 de 1993, entidad que en el área de la Sabana de Bogotá debe recibir el concurso del DAMA y de las autoridades de policía y converger con ellas en tales propósitos, lo cual puede ser objeto de convenios interadministrativos como los que actualmente se están procurando. En obediencia del principio de la gradación normativa, la regulación en materia del medio ambiente expedida por las autoridades territoriales debe respetar las normas de carácter superior y la preeminencia jerárquica de las dictadas por autoridades del orden nacional. Específicamente, el ejercicio de dichas funciones por los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, se sujetan a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional por conducto del Ministerio del Medio Ambiente y las corporaciones autónomas regionales (art. 63 ley 99/93). En el caso bajo análisis, la función de sustraer áreas de reserva correspondiente a

los cerros orientales de Bogotá, reservas que tienen carácter nacional, es competencia del Ministerio del Medio Ambiente.”²⁴⁷

ii. Supuestos en los que el Ministerio de Ambiente puede sustraer áreas de las reservas forestales del orden nacional

Ahora, si bien es cierto que el Ministerio de Ambiente es competente para sustraer áreas de las reservas forestales del orden nacional, debe determinarse si dicha facultad es discrecional o se encuentra sujeta a algún condicionamiento.

A este respecto, se advierte que el artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974 establece:

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

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

Asimismo el artículo 7° del Decreto 877 de 1976 (10 de mayo)²⁴⁸ prescribe:

“Artículo 7°. Se consideran como áreas forestales protectoras:

a. Todas las tierras ubicadas en regiones cuya precipitación sea superior a ocho mil milímetros (8.000 mm) por año y con pendiente mayor del 20% (formaciones de bosque pluvial tropical);

b. Todas las tierras ubicadas en regiones cuya precipitación esté entre cuatro mil y ocho mil milímetros (4.000 y 8.000 mm) por año y su

²⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia de 22 de marzo de 2001, Actor: Ministerio del Medio Ambiente, Rad.: 1324, M.P. Luis Camilo Osorio Isaza

²⁴⁸ Por el cual el Gobierno Nacional señala prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones y dicta otras disposiciones.

pendiente sea superior al treinta por ciento (30%) (formaciones de bosques muy húmedo_tropical, bosque pluvial premontano y bosque pluvial montano bajo);

*c. Todas las tierras, cuyo perfil de suelo, independientemente de sus condiciones climáticas y topográficas, presente características morfológicas, físicas o químicas que determinen **su conservación bajo cobertura permanente;***

d. Todas las tierras con pendiente superior al ciento por ciento (100%) en cualquier formación ecológica;

*e. Las áreas que se determinen como de **influencia sobre cabeceras y nacimiento de los ríos y quebradas,** sean estos permanentes o no;*

*f. **Las áreas de suelos, denudados y degradados** por intervención del hombre o de los animales, **con el fin de obtener su recuperación;***

g. Toda área en la cual sea necesario adelantar actividades forestales especiales con el fin de controlar dunas, deslizamientos, erosión eólica, cauces torrenciales y pantanos insalubres;

h. Aquellas áreas que sea necesario declarar como tales por circunstancias eventuales que afecten el interés común, tales como incendios forestales, plagas y enfermedades forestales, construcción y conservación de carreteras, viviendas y otras obras de ingeniería;

i. Las que por la abundancia y variedad de la fauna silvestre acuática y terrestre merezcan ser declaradas como tales, para conservación y multiplicación de ésta y las que sin poseer tal abundancia y variedad ofrecen en cambio condiciones especialmente propicias al establecimiento de la vida silvestre.”

En este sentido, se tiene que es posible hacer sustracción de áreas de reserva forestal en 3 casos, a saber: i) cuando haya lugar a realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, por razones de utilidad pública o de interés social, ii) cuando los propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva; y iii) cuando como consecuencia de circunstancias naturales o de causas antrópicas el área correspondiente pierda las condiciones que, de conformidad con lo prescrito en el artículo 7° del Decreto 877 de 1976 (10 de mayo), determinaron su constitución.

Se concluye, entonces, que la facultad del Ministerio de Ambiente para sustraer áreas de las reservas forestales nacionales es reglada, pues las tres (3) hipótesis

señaladas anteriormente condicionan la actividad de la administración en relación con la sustracción de éste tipo de zonas.

iii. La sustracción de 973 hectáreas del área de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá”, hecha por el Ministerio de Ambiente mediante la Resolución 463 de 2005

Visto lo anterior, debe la Sala examinar si era procedente sustraer las 973 de hectáreas de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá”, como lo hizo el Ministerio de Ambiente mediante Resolución 463 de 2005 (14 de abril), no sin antes advertir que en sentencia de 28 de octubre de 2010 (M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta) la Sección Primera estudió la legalidad de dicho acto, desde el punto de vista de la competencia, y evidenció que se encontraba ajustado a derecho al constatar “*clara, expresa e indiscutible la competencia de esa cartera ministerial [Ministerio de Ambiente] para redelimitar la Zona de Reserva Forestal Protectora...*”²⁴⁹.

En este sentido, es claro que el Ministerio de Ambiente excluyó de la reserva forestal protectora 973 hectáreas que corresponden a la denominada “*franja de adecuación*”, en consideración a que a su juicio dicha zona había perdido las condiciones que habían dado lugar a declararla como área de reserva forestal protectora.

De acuerdo con lo expuesto por el Ministerio de Ambiente²⁵⁰ la zona sustraída de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá” comprende la siguiente descripción:

<i>Vivienda, infraestructura y servicios urbanos</i>	<i>470 hectáreas</i>	<i>48.3%</i>
<i>Canteras</i>	<i>42 hectáreas</i>	<i>4.3%</i>
<i>Vegetación Natural</i>	<i>92 hectáreas</i>	<i>9.7%</i>
<i>Pastos</i>	<i>53 hectáreas</i>	<i>5.4%</i>
<i>Agricultura</i>	<i>33 hectáreas</i>	<i>3.3%</i>
<i>Plantaciones de Bosque</i>	<i>283 hectáreas</i>	<i>29.0%</i>

²⁴⁹ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 28 de octubre de 2010, Actor: Wilson Alfonso Borja Díaz, Rad.: 11001032400020050026201, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta

²⁵⁰ Folio 275, Cuaderno 1

Total franja de borde (Franja de Adecuación)	973 hectáreas	100.0%
--	---------------	--------

A su turno, según el estudio sobre la formulación del plan zonal de ordenamiento y gestión del territorio para la franja de adecuación o transición entre la ciudad y los cerros orientales, realizado por la doctora Diana Wiesner Ceballos el 10 de junio de 2006, el estado de ocupación de la franja de adecuación es el siguiente:

OCUPACIÓN DE LA FRANJA		Cantidad	Área (Ha)	Porcentaje
Incorporaciones	Pedios con actos administrativos de incorporación	22	84,00	8,63%
	Pedios sin licencias vigentes	8	0,00	0,00%
	Pedios con licencias de urbanismo o construcción vigentes	14	84,00	8,63%
Desarrollos	Desarrollos de origen informal	59	344,4	35,40%
	Desarrollos legalizados	36	144,53	14,85%
	Desarrollos sin legalizar (San Isidro)	5	162,96	16,75%
	Otros Desarrollos sin legalizar	18	37,00	3,80%
Canteras	Pedios con Actividades Mineras	23	32,00	3,29%
	Canteras en superficie	11	32,00	3,29%
	Puntos de extracción	12	0,00	0,00%

Otros	Total Otros	14	97,00	9,97%
	Malla Vial Arterial		85,00	8,74%
	Áreas de Actividad Dotacional	14	9,00	0,92%
	Áreas ocupadas por infraestructuras de servicios (Vías y redes)		3,00	0,31%
Total Área Ocupada			557,49	57,30%
Áreas sin ocupar			415,51	42,70%
AREA TOTAL			973,00	100,00%

Si bien el estudio de la doctora Diana Wiesner Ceballos arroja cifras distintas a las indicadas por el Ministerio de Ambiente en relación con las áreas que conforman la franja de adecuación, lo cierto es que ello obedece a que agrupa en forma distinta las zonas que hacen parte de la misma, incluyendo, por ejemplo, dentro del “área ocupada” predios con actividades mineras, la malla vial, las áreas de actividad dotacional y las áreas ocupadas por infraestructura de servicios, como no lo relacionó el Ministerio al momento de expedir la Resolución 463 de 2005 (14 de abril).

En este orden de ideas, la Sala examinará si era procedente excluir las 470 hectáreas correspondientes a “*vivienda, infraestructura y servicios urbanos*” de la Reserva Forestal Protectora, así como las 503 restantes de las áreas de “*canteras*”, “*vegetación natural*”, “*pastos*”, “*agricultura*” y “*plantaciones de bosque*”.

Al efecto, se advierte que la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) señala que en la zona de reserva forestal protectora “*coexisten diferentes usos, de tipo urbanístico en su zona de borde, uso minero y agropecuario, con relevantes impactos y efectos ambientales*”. Asimismo, indica que tales usos han ocasionado la transformación de ecosistemas en alrededor del 3.7% de la extensión total de la reserva por desarrollos urbanos de todos los estratos sociales; degradación de ecosistemas por desarrollo de minería ilegal; impactos en paisaje y regulación hídrica; y afectación por desarrollo de ganadería y agricultura.

De hecho, pone de presente que los factores referidos han dado lugar a graves efectos, tales como la “...*alteración en las coberturas naturales y estructura de suelos en áreas de recarga de acuíferos, invasión de zonas de rondas, inestabilidad de terrenos en zonas del borde urbano de la ciudad de Bogotá, degradación de coberturas protectoras en importantes microcuencas abastecedoras de acueductos locales y deterioro de la calidad escénica del principal referente paisajístico de Bogotá.*”.

iii.i. Sustracción de la zona correspondiente a “*vivienda, infraestructura y servicios urbanos*”, cuyas condiciones ambientales son imposibles de retrotraer para que vuelva a ser parte de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá

Como lo señaló anteriormente la Sala, la sustracción de áreas de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá no fue fortuita ni obedeció a un actuar improvisado de la administración, sino que fue producto de un proceso juicioso de concertación entre las autoridades y un estudio juicioso que quedó plasmado en el POMCO, realizado de manera conjunta por el Distrito Capital, la CAR y el Ministerio de Ambiente.

En este orden de ideas, respecto de las 470 hectáreas correspondientes a “*vivienda, infraestructura y servicios urbanos*”, la Sala evidencia que no existe argumento que descalifique o desvirtúe la condición razonable, proporcionada y justa de la actuación del Ministerio de Ambiente, consistente en excluir de la zona de reserva forestal el área referida en razón a que, como se expone en la parte motiva de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), tales “*desarrollos urbanos de todos los estratos sociales*” han generado “*transformación de ecosistemas*”; es decir, ha habido una pérdida de las calidades que dieron lugar a su declaración como área dentro de la zona de reserva forestal protectora.

En efecto, la decisión de sustraer el área correspondiente a “*vivienda, infraestructura y servicios urbanos*” en lugar de conservarla dentro de la reserva forestal protectora, refleja una realidad fáctica dramática e innegable desde el punto de vista ambiental, social y económico, comoquiera que el daño que se ha producido es irreversible.

Si bien es cierto que las decisiones que han de adoptarse dentro de la presente providencia se apoyan en razones de índole jurídica, no sobra señalar que ambientalmente las condiciones del área han cambiado de manera radical, como lo reconocen la actora, el Ministerio de Ambiente, la CAR y el Distrito Capital de Bogotá, hasta el punto de que ha habido una “*transformación de ecosistemas*”.

En el mismo sentido, desde el punto de vista social, la Sala encuentra que más de cien mil personas han edificado sus hogares en la zona. De hecho, a pesar de que algunas construyeron sus viviendas con cabal sujeción a la normatividad urbanística vigente y que otras que lo hicieron de manera irregular, posteriormente se vieron beneficiadas con sendos decretos que legalizaron sus urbanizaciones, lo cierto es que la presente situación debe contar con un trato que tenga en consideración la situación fáctica real y actual, que ha logrado consolidarse por razón de la aquiescencia y omisión de las autoridades públicas. No es por menos que el artículo 58²⁵¹ de la Ley 388 de 1997 incorpora como *“motivos de utilidad pública”* la *“legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales”*, demostrando que el ordenamiento jurídico no puede ser ajeno a la problemática que plantean los desarrollos urbanísticos irregulares.

iii.ii. Justificación de la sustracción de la zona correspondiente a *“canteras”*, *“pastos”*, *“agricultura”*, *“vegetación natural”* y *“plantaciones de bosque”* de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá

Por otro lado, en relación con la zona correspondiente a *“canteras”*, *“pastos”* y *“agricultura”*, se advierte que la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) justifica su sustracción en la *“degradación de ecosistemas”* por actividades mineras y *“afectación”* por desarrollo de ganadería y agricultura. De igual modo, respecto de la sustracción del área referida a *“vegetación natural”* y *“plantaciones de bosque”*, la Sala advierte que en la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) existe una justificación razonable que soporta su sustracción, máxime cuando existieron estudios previos que posibilitaron al Ministerio tomar dicha decisión en virtud de la competencia que para el efecto se le otorgó en el artículo 5° numeral 18 de la Ley 99 de 1993.

La Sala considera que esta zona, en compensación a los perjuicios sufridos por los habitantes de la ciudad, podría constituirse en un gran corredor ecológico que oxigene la ciudad y permita a sus habitantes disfrutar de la naturaleza y del

²⁵¹ Ley 388 de 1997. Artículo 58. *Motivos de utilidad pública.*- El artículo 10 de la Ley 9ª de 1989, quedará así:

“Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:

a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana;

b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo(...).”

derecho a la recreación, consagrado expresamente en el artículo 52 de la Constitución Política²⁵², máxime si se tiene en cuenta que los cerros orientales forman parte del área de la ciudad y constituyen un pulmón de la misma, por lo que pueden considerarse como unos cerros “urbanos”.

En este sentido, debe desarrollarse lo dicho en la Resolución 463 de 2005 que, entre otras cosas, busca *“promover y proyectar la consolidación de un Área de Ocupación Pública Prioritaria en contacto con el límite occidental de la reserva, a través del establecimiento de parques urbanos, corredores ecológicos viales, corredores ecológicos de ronda y de borde, integrando en lo posible las áreas verdes que quedan excluidas en la redelimitación de la reserva forestal, de tal forma que se constituya en espacio público de transición entre la Reserva Forestal y el desarrollo y/o edificación, que permita la promoción y desarrollo de actividades de recreación pasiva y de goce y disfrute del espacio público.”*.

Es necesario resaltar que un área sobre la cual descansa el interés ecológico regional, nacional e internacional, sólo puede ser sustraída del área de reserva forestal, cuando se cuente con una base técnica clara y suficiente que justifique ese proceder.

En este orden de ideas, en la parte resolutive de la sentencia se ordenará al Ministerio de Ambiente, a la CAR y al Distrito Capital de Bogotá elaborar, ejecutar y financiar solidariamente un *“Plan de manejo del área de canteras, vegetación natural, pastos, plantaciones de bosques y agricultura, de la franja de adecuación”*, con el objeto de proyectar una gran zona de aprovechamiento ecológico para los habitantes de la ciudad de Bogotá, de modo que asegure los derechos a la recreación, el deporte y el aprovechamiento del tiempo libre, previstos en el artículo 52 de la Constitución Política.

De hecho, en el estudio realizado doctora Diana Wiesner Ceballos el 10 de junio de 2006 se lee *“...que el 46% del territorio de la Franja presenta una clara disposición para conformar áreas que en un futuro pueden pertenecer a la Estructura Ecológica Principal conformando corredores ambientales, ecológicos y de hábitat y/o parques”*.

²⁵² Constitución Política. “Artículo 52. El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.”

Ésta decisión se acompaña con lo dispuesto en el POMCO y en la Resolución 463 de 2005 que establecen que la franja de adecuación está compuesta por un área de ocupación pública prioritaria en la que deberán existir parques urbanos, corredores ecológicos viales, corredores ecológicos de ronda y de borde.

En suma, se advierte que el Tribunal erró al proferir el numeral 3° de la sentencia apelada, pues lo cierto es que el Ministerio de Ambiente sí es competente para sustraer áreas que integran reservas forestales protectoras del orden nacional, tal y como lo dispone el artículo 5°, numeral 18 de la Ley 99 de 1993.

5.2. El Registro del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre) y de la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) en las oficinas de registro de instrumentos públicos

La actora solicitó en su recurso de alzada revocar el numeral 17 de la sentencia apelada y en su lugar ordenar la inscripción de la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) en la oficina de registro de instrumentos públicos.

Al efecto, se advierte que el numeral 17 de la parte resolutive de la sentencia apelada dispuso lo siguiente:

“17. Negar las demás pretensiones y peticiones formuladas.”

Por lo anterior, debe la Sala examinar si la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo), por medio de la cual el Presidente de la República aprobó el Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre), mediante el cual el INDERENA declaró “Área de Reserva Forestal Protectora” “la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá”, debe registrarse en la oficina de registro de instrumentos públicos.

i. Registro del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre), por medio del cual el INDERENA declaró “Área de Reserva Forestal Protectora” “la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá”, y de la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo), por medio de la cual el Presidente de la República lo aprobó

El artículo 10° del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre), por medio del cual el INDERENA declaró “Área de Reserva Forestal Protectora” “la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá”, dispuso:

“Artículo 10º. Tal como lo establecen los artículos 38 y 77 del Decreto Ley No. 133 de 1976²⁵³, para su validez, el presente Acuerdo requiere la aprobación y autorización del Gobierno Nacional mediante Resolución Ejecutiva y deberá ser publicado en las cabeceras de los Municipios en cuya jurisdicción están ubicadas las áreas reservadas, en la forma prevista en el artículo 55 del Régimen Político y Municipal, y en el Diario Oficial e inscrito en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, D.E. Facatativa y Zipaquirá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional²⁵⁴.” (Se resalta)

Tras advertir que pasados más de 20 años no se había inscrito la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) en las oficinas de registro de instrumentos públicos, el ciudadano Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, en nombre propio, presentó una demanda, en ejercicio de la acción de cumplimiento (2001 – 0033), con el propósito de que se ordenara al Ministerio del Medio Ambiente el cumplimiento de dicha obligación.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, quien conoció de la referida acción, tal como se hace constar en la parte considerativa de la sentencia del 1 de marzo de 2001, solicitó al Ministerio del Medio Ambiente certificar: *“... si la citada resolución fue inscrita en el registro de instrumentos públicos de cada uno de los municipios que afecta y, si su contenido fue difundido en esos lugares.”*

Luego de examinar el acervo probatorio allegado al proceso el Tribunal concluyó que la entidad demandada no tenía certeza sobre el cumplimiento de la obligación legal impuesta por el artículo 10º del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre). Con base en lo anterior, en la parte resolutive de la sentencia del 1 de marzo de 2001 dispuso:

²⁵³ Decreto Ley 133 de 1976. *“Artículo 38. El Instituto (INDERENA) tendrá las siguientes funciones: (...) b. Declarar, alindar, reservar y administrar las áreas que se consideren necesarias para la adecuada protección de los recursos naturales renovables y efectuar las sustracciones a que haya lugar.”*

“Artículo 77. Los establecimientos públicos, previa autorización del Gobierno Nacional, podrán delegar en otras entidades de derecho público o algunas de las funciones que de conformidad con el presente Decreto y el orgánico del HIMAT le corresponden.”

²⁵⁴ Ley 110 de 1912. *“Artículo 96. Siempre que se destine un baldío para un servicio o un uso público, por disposición de una ley o por decreto ejecutivo, se debe proceder al levantamiento de un plano y al pronunciamiento de un plano y al pronunciamiento de una resolución ministerial, en que se exprese el nombre del terreno, si lo tiene, su situación, sus colindantes y sus linderos, resolución que se publica en el Diario Oficial y se registra en la oficina respectiva de la ubicación del baldío para que éste deje de tener tal carácter.*

“Artículo 97. Cuando una ley destine un baldío para un objeto determinado, se debe dictar, por el Ministerio respectivo, previo el levantamiento del plano, una resolución semejante, la que ha de publicarse y registrarse en los términos expresados en el Artículo anterior.

“Primero. Ordenar al señor Ministro del Medio Ambiente que cumpla lo dispuesto en el artículo 10º de la Resolución 76 de 31 de marzo de 1977 y, en consecuencia, adelante todas las actuaciones tendientes a obtener la inscripción del citado acto administrativo en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zipaquirá y Facatativa, así como su publicación por el medio más idóneo en las cabeceras de los siguientes municipios: Villapinzón, Chocontá, Sesquilé, Suesca, Guatavita, Guasca, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Cogua, Zipaquirá, Cajicá, Chía, La Calera, Cota, Tabio, Tenjo, Subachoque, Facatativá, Madrid, Mosquera, Funza, Soacha, Sibaté y el Distrito Capital, actuación que deberá implementar en el término de quince (15) días contados a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia.

Segundo. Efectuadas las actuaciones pertinentes, el Ministerio del Medio Ambiente, deberá remitir copia de los actos que demuestren el cumplimiento de la orden judicial.”

De hecho, en la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) el Ministerio de Ambiente reconoce el efecto de la sentencia referida y la falta de registro inmobiliario de la afectación de reserva forestal protectora, al poner de presente:

*“Que por su parte el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con el apoyo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, generaron la cartografía base de la reserva a escala 1:10.000 conjuntamente con los estudios catastrales y de coberturas y uso del suelo de la reserva forestal protectora “Bosque Oriental de Bogotá”, **como parte de las acciones necesarias para cumplir el registro de la misma ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, según acción de cumplimiento definida a través de sentencia del 1º de marzo de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.**” (Se resalta)*

Además de lo anterior, obra en el expediente otra prueba acerca del incumplimiento de la obligación de inscribir en el registro inmobiliario la afectación, consistente en la información remitida por la Superintendencia de Notariado y Registro de los folios de matrícula inmobiliaria de los predios ubicados en la zona de reserva forestal²⁵⁵, en los cuales se evidencia que sólo se procedió a la inscripción de la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) hasta el 26 de abril del 2005, bajo la denominación: *“afectación por causa de categorías ambientales área*

²⁵⁵ Folios 1 a 974, Tomo 11

de reserva forestal protectora a la zona denominada bosque oriental de Bogotá. (Limitación al Dominio)”.

Así las cosas, es evidente que durante más de 20 años se omitió inscribir en la oficina de registro instrumentos públicos la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo), por medio de la cual el Presidente de la República aprobó el Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre) que declaró y alindó como área de reserva forestal protectora a la zona denominada “Bosque Oriental de Bogotá”.

i.i. Obligación de registrar la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios que comprenden el área de reserva forestal protectora, a cargo del Ministerio de Ambiente y de la CAR

Se advierte que el Ministerio de Ambiente debía registrar la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) puesto que, de acuerdo con el artículo 5° de la Ley 99 de 1993²⁵⁶, asumió las funciones del INDERENA, entidad que tenía a su cargo el cuidado del medio ambiente antes de la creación del Ministerio y de que se ordenara su liquidación. De hecho, dentro de las funciones del INDERENA, el numeral 3° literal b) del artículo 38 del Decreto Ley 133 de 1976²⁵⁷ disponía que podía “*b. declarar, alindar, reservar y administrar las áreas que se consideren necesarias para la adecuada protección de los recursos naturales renovables y efectuar las sustracciones a que haya lugar.*”

Además, aun cuando el Ministerio de Ambiente existe sólo desde el año 1993 y la obligación de inscribir la Resolución 76 debió ser cumplida a partir de 1977, lo cierto es que ello no lo eximía de cumplir en un tiempo prudencial dicha obligación, luego de que la Ley 99 de 1993 lo creó, máxime cuando el artículo 5° numeral 18 *ibídem* dispone que le corresponde “*reservar, alindar y sustraer las áreas que integran... las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento.*”

Igualmente, debe señalarse con respecto a esta entidad, que a pesar de que la sentencia de 1 de marzo de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, le ordenó que hiciera la inscripción dentro de los 15 días

²⁵⁶ Ley 99 de 1993. “Parágrafo 2. El Ministerio del Medio Ambiente, en cuanto sea compatible con las competencias asignadas por la presente ley, ejercerá en adelante las demás funciones que, en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, venían desempeñando el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Minas y Energía y el Departamento Nacional de Planeación. El Ministro del Medio Ambiente sustituirá al Gerente del INDERENA en las Juntas y Consejos Directivos de que este haga parte en virtud de lo dispuesto por la Ley, los reglamentos o los estatutos.”. Otras funciones fueron transferidas por la misma ley al IDEAM, artículo 17; al Instituto Alexander von Humbolt, artículo 19; al Instituto John von Neuman, artículo 21

²⁵⁷ Por el cual se reestructura el Sector Agropecuario.

siguientes a su ejecutoria; lo cierto es que de conformidad con lo que se observa en los folios de matrícula aportados al proceso, dicha inscripción sólo se realizó el 26 de abril de 2005²⁵⁸, es decir, 4 años después de recibida la orden judicial.

Si bien es dable asumir que una orden de tal envergadura demandaba de un tiempo prudencial para su cumplimiento; definitivamente, en cualquier escenario, se tiene que la entidad excedió los límites de lo razonable para inscribir la afectación.

Asimismo, la Sala advierte que la CAR, en condición de administradora de la reserva forestal protectora, ha debido cumplir desde 1977 con sus obligaciones respecto del registro inmobiliario de la reserva forestal protectora.

Se tiene que la calidad de administradora le fue delegada a la CAR por el INDERENA en la misma Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) y fue asumida como una función propia de la entidad, sin necesidad de delegación, desde 1978²⁵⁹, tal y como lo afirma dicha entidad dentro de los actos de sustracción de áreas de la reserva: Resolución 2337 de 1985 (6 de agosto), Resolución 2413 de 1993 (17 de junio), Acuerdo 17 de 1990 (5 de junio) y Acuerdo 18 de 1990 (15 de junio).

En la actualidad, en observancia de lo señalado en el artículo 31 numerales 2 y 16 de la Ley 99 de 1993, la entidad estaba obligada a proceder con el registro de la afectación correspondiente. En efecto, los referidos numerales establecen:

“Artículo 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

(...)

2°. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

²⁵⁸ Tomo 11

²⁵⁹ El artículo 37 de Decreto Ley 133 de 1976 señala las funciones del INDERENA, dentro de las cuales se encuentran las referidas a las reservas forestales, no obstante lo cual la Ley 2ª de 1978, en el artículo que a continuación se transcribe determinó que la CAR era competente en las áreas de su jurisdicción: *“Artículo 1. Exceptúanse de lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto Ley 133 de 1976, a las Corporaciones Regionales de Desarrollo existentes, las cuales conservarán las funciones que en materia de administración, conservación y manejo de los recursos naturales renovables dentro de los territorios de sus respectivas jurisdicciones, les fueron atribuidas por las leyes que las crearon y por las leyes y decretos reglamentarios correspondientes.”*

(...)

16. Reservar, alinderar, administrar, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción”

En suma, se observa que no es dable ordenar el registro de la Resolución 76 de 1977 en las oficinas de registro de instrumentos públicos, pues a la fecha se advierte que dicha obligación ya se cumplió.

i.ii. Oponibilidad y Validez del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre), por medio del cual el INDERENA declaró “Área de Reserva Forestal Protectora” “la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá”, y de la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo), mediante la cual el Presidente de la República lo aprobó

El registro “... es una institución en virtud de la cual se toma nota, en la forma legal, de determinados actos o hechos jurídicos fundamentales de las relaciones de sociedad”²⁶⁰.

El registro inmobiliario se encuentra regulado por el Decreto Ley 1250 de 1970²⁶¹, norma que a propósito de la obligatoriedad del mismo y de los efectos que ocasiona su falta señala:

“Artículo 2°. Están sujetos a registro:

1. Todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces, salvo la cesión del crédito hipotecario o prendario.

(...)

Artículo 44.- Por regla general ningún título o instrumento sujeto a registro o inscripción surtirá efectos respecto de terceros, sino desde la fecha de aquel.” (Se resalta)

²⁶⁰ J.J. GÓMEZ, Bienes, Publicaciones Universidad Externado de Colombia, 1981, p. 280

²⁶¹ Por el cual se expide el Estatuto del Registro de Instrumentos Públicos.

Si bien el artículo 10²⁶² del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre), aprobado mediante la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo), ordenó que la afectación de reserva forestal protectora fuera inscrita en el registro inmobiliario, y ello únicamente se realizó en abril del 2005, según consta en los documentos allegados al proceso; lo cierto es que ello no afecta la validez de la resolución, pero naturalmente determina que la limitación, carga o gravamen de reserva forestal no resulte oponible a terceros, quienes en el caso bajo estudio son los propietarios de los bienes inmuebles ubicados en la zona.

De hecho, esta Corporación con ocasión de sendas demandas se ha pronunciado sobre la inoponibilidad del Acuerdo 30 de 1976 y de la Resolución 76 de 1977, como consecuencia de la falta del registro en la oficina de instrumentos públicos. Algunas de las providencias que se han referido al particular son las siguientes: i) Sección Quinta, Radicado: 2500023250002001039801, Sentencia de 8 de mayo de 2003, Consejero Ponente: Reinaldo Chavarro Buriticá; ii) Sección Quinta, Radicado: 25000232400020020005901, Sentencia del 31 de julio de 2003, Consejero Ponente: Reinaldo Chavarro Buriticá; iii) Sección Primera, Radicado: 11001032400020010017001, Sentencia de 30 de enero de 2004, Consejera Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero; y iv) Sección Primera, Radicado: 25000232400020050050801, Sentencia de 30 de junio de 2011, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.

Particularmente relevante es la sentencia de 30 de enero de 2004 (M.P. Olga Inés Navarrete Barrero) en la que la Sección Primera puso de presente:

“Sobre los elementos constitutivos de los actos administrativos sin los cuales éste no puede ser válido, ha dicho en forma clara esta Corporación: “3°. Partiendo de la noción de acto administrativo, como aquel que expresa una declaración de voluntad de la administración, se encuentra que la doctrina y la jurisprudencia se han encargado de precisar cuáles son los elementos del acto administrativo, para indicar como tales: la voluntad, la competencia, el objeto, los procedimientos, la motivación y la finalidad. La necesidad de que el acto administrativo cumpla con todos los elementos esenciales que se han mencionado atañe, no solo a la correcta gestión pública, sino, además, al interés del destinatario de la decisión administrativa; en tal medida su omisión ha sido calificada como vicio de nulidad. Al no encontrarse dentro de los elementos esenciales del acto administrativo, lo referente a su debida notificación, ésta no se ha erigido como causal para enervar la legalidad de la decisión administrativa, pues, en realidad, es un aspecto

²⁶² Acuerdo 30 de 1976. “Artículo 10°. Tal como lo establecen los artículos 38 y 77 del Decreto Ley No. 133 de 1976, para su validez, el presente Acuerdo requiere la aprobación y autorización del Gobierno Nacional mediante Resolución Ejecutiva y deberá ser publicado en las cabeceras de los Municipios en cuya jurisdicción están ubicadas las áreas reservadas, en la forma prevista en el artículo 55 del Régimen Político y Municipal, y en el Diario Oficial e inscrito en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, D.E. Facatativa y Zipaquirá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional.”

*externo a la naturaleza del acto administrativo en la medida en que desarrolla el principio de publicidad a que está sometida la actuación administrativa. Es por lo anterior, que esta jurisdicción en repetidas oportunidades ha sentado la tesis de que los defectos atinentes a la forma como la administración debe dar publicidad a los actos administrativos, no constituyen causal de vicio de nulidad del mismo, dado que el efecto de la ausencia de notificación o de publicación no es otro que la falta de autoridad para oponer la decisión administrativa a sus destinatarios. Ante la falta de notificación del acto administrativo o de la práctica defectuosa de la misma, no puede endilgarse vicio de nulidad del acto, pues si éste se ha perfeccionado, al reunir los elementos esenciales, ha nacido a la vida jurídica; otra cosa es que no pueda la administración imponer su acatamiento a los particulares, aún por la fuerza, cuando no ha cumplido con el deber de hacer pública su decisión, autorizando en el evento en que, pasando por alto el principio de publicidad ejecute el acto administrativo, a plantear una vía de hecho, posibilitando, como consecuencia de ello, al particular que ha sufrido perjuicio con tal actuación, a reclamar los perjuicios que se deriven de tal actuar”.*²⁶³

En un mismo sentido, la Corte Constitucional, mediante sentencia T - 774 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), afirmó:

“Para establecer si la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura es oponible o no a una persona, debe tenerse en cuenta si ésta conocía el acto o no. Por ejemplo, aquellos casos en que la persona ha interpuesto recursos administrativos o judiciales acerca de la validez, la legalidad o a la aplicación de la Resolución, evidencian, de forma cierta y manifiesta, que el acto se conocía...

(...)

La oponibilidad de la Resolución 76 de 1977 también dependerá de la materia que esté bajo discusión. Por ejemplo, debe tenerse en cuenta si la actividad que pretende desarrollar la persona es de aquellas que se encuentra dentro de la órbita del libre ejercicio de sus derechos, o si por el contrario, se trata de una actividad sometida a una intensa intervención y control del Estado. En el primer caso, el Estado tiene un deber de publicidad frente al administrado, puesto que materialmente se le están limitando sus derechos. Si no se entera del acto es probable que, de buena fe, desconozca la regla que ha debido seguir. En el segundo caso, por el contrario, el particular es responsable de conocer las reglas de la actividad estatal que desea llevar a cabo para poder ejercerla...”

²⁶³ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 30 de enero de 2004, Rad.: 11001032400020010017001M.P. Olga Inés Navarrete Barrero

(...)

La inoponibilidad se predica, principalmente, en beneficio de un particular, no del Estado. Mucho menos si se trata de autoridades ambientales o de autoridades que tengan competencias específicas sobre la materia. En especial, la Resolución es oponible a aquellas autoridades que tienen responsabilidades sobre el manejo de los recursos naturales y que cumplen funciones de vigilancia en el sector. (Se resalta)

En atención a lo explicado, la Sala concluye que no es posible que la declaratoria de reserva forestal limitara el derecho al goce sobre los inmuebles ubicados en el área protectora, sin que se hubiese inscrito la afectación correspondiente en el folio de matrícula inmobiliaria de los predios respectivos, a menos que por determinadas actuaciones se demostrara que el propietario, poseedor o tenedor conocía inequívocamente que su predio se encontraba afectado al área protegida.

Sin embargo, claro está que no puede predicarse la inoponibilidad del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre) y de la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) respecto de las autoridades públicas encargadas de la conservación y protección de la reserva, puesto que ellas, independientemente del registro de dicho acto, estaban obligadas a conocer el área de reserva y los predios afectados, a fin de adoptar las medidas de protección correspondientes, en cumplimiento de la función pública que les correspondía.

5.3. Estudio de legalidad de la Resolución 463 de 2005

Nicolás Muñoz Escobar manifestó en el recurso de apelación presentado contra la sentencia del Tribunal que no podían dejarse sin efectos las normas descritas en el numeral 10 del fallo apelado, referidas a las Resoluciones 463 y 1582, ambas de 2005, pues para ello existían las acciones contencioso administrativas respectivas, a través de las cuales podía controvertirse la legalidad de los actos administrativos y pedir la suspensión provisional de los mismos.

Por su parte el Ministerio de Ambiente solicitó extender la suspensión de lo dispuesto en los literales a), b) y c) del artículo 5° de la Resolución 436 de 2005 (14 de abril) a las áreas con pendiente superior a 45 grados, pues ello permitiría consolidar la estructura urbana, mediante la creación de una verdadera zona de amortiguación y de contención definitiva de los procesos de urbanización de los cerros orientales.

Al efecto, la Sala observa que el numeral 10° de la parte resolutoria de la sentencia apelada dispuso lo siguiente:

“10. Dejar sin efectos el literal b. a); el literal c), y el literal d) del artículo 5 de la Resolución 463 de 2005, solamente en cuanto autorizan la realización de construcciones en el área de la “franja de adecuación” con pendiente inferior a 45 grados para decretar su prohibición absoluta, como en efecto se decreta. Igualmente, se deja sin efectos la Resolución interpretativa 1582 de 2005, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.”

Para comenzar, debe precisarse que el estudio de la legalidad de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) ya fue realizado por la Sección Primera de esta Corporación en sentencia de 28 de octubre de 2010 (M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta)²⁶⁴ cuando se concluyó que el Ministerio de Ambiente sí era competente para expedir dicho acto.

5.4. La adquisición de predios en la Franja de Adecuación y en la Reserva Forestal Protectora

El Ministerio de Ambiente, la Procuraduría, Efraín Forero, la Parcelación Floresta de la Sabana y Helm Trust S.A., en síntesis, manifestaron en sus recursos de apelación que debía revocarse lo ordenado en los numerales 4° y 5° de la parte resolutive de la sentencia apelada, porque acatarlos impondría una carga excesiva al erario público; porque no debían pagarse las mejoras realizadas sobre los mismos; y porque no había lugar a expropiar predios de la reserva forestal y de la franja de adecuación ni a pagar mejoras sobre los mismos.

Al efecto, se tiene que los numerales 4° y 5° de la sentencia apelada señalan:

“4. Ordénase a la Nación – Ministerio del Medio Ambiente – y a la Corporación Autónoma Regional CAR, que procedan a adquirir los predios de propiedad particular, distintos de los fiscales, adquiridos con justo título y las mejoras plantadas, que existan en la reserva forestal; o proceder a expropiarlos por razones de utilidad pública, de ser necesario, conforme a la ley. Misión que debe quedar satisfecha al 22 de diciembre de 2008.

5. Ordénase al Distrito – Planeación Distrital – proceder a adquirir los predios de propiedad particular (áreas libres) adquiridas con justo título, que existan en la “franja de adecuación”; o proceder a expropiarlos, de ser necesario para la conectividad de los ecosistemas, por razones de utilidad pública, conforme a la ley. Misión que debe quedar satisfecha al 22 de diciembre de 2008.”

Lo anterior impone a la Sala determinar el alcance del acatamiento de estas órdenes tanto para el erario público, al ordenarse la expropiación de predios y el

²⁶⁴ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 28 de octubre de 2010, Actor: Wilson Alfonso Borja Díaz, Rad.: 11001032400020050026201, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta

pago de mejoras sobre los mismos, como para los particulares que ocupan éstas áreas.

i. Relación de las órdenes impartidas en la acción popular con las cargas que pueden imponerse al erario público por la expropiación de predios y el pago de mejoras sobre los mismos

La Sala destaca que una decisión como la que debe tomarse en esta acción popular, debe equilibrar las cargas y los derechos involucrados, de modo que debe tenerse en cuenta no sólo el costo que representará para el erario público la eventual adquisición de predios sino el respeto por los derechos adquiridos y la articulación de la protección del medio ambiente con el urbanismo y el desarrollo. De hecho, algunas de las ordenes del *a quo* desconocen: i) que muchos propietarios tienen derechos adquiridos con justos títulos en la reserva forestal y en la franja de adecuación, tanto porque tienen licencias válidamente otorgadas y no han construido como porque construyeron cumpliendo todos los requisitos de ley, tal y como se analizará más adelante; ii) que existen cambios irreversibles en las condiciones del suelo en ciertas áreas de la reserva y de la franja de adecuación, lo cual llevó al Ministerio de Ambiente a sustraerlas de la reserva; y iii) que existe un principio de sostenibilidad fiscal²⁶⁵ en cuya virtud las autoridades judiciales están obligadas a ponderar el impacto económico de las ordenes que impartan, y que llevó a la creación del incidente de sostenibilidad fiscal.

Como lo señaló la Corte Constitucional en sentencia C - 288 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) “...son los efectos de la sentencia los que son susceptibles de análisis en el incidente de impacto fiscal, siempre dentro de un marco de cumplimiento de los fines esenciales del ESDD”²⁶⁶.

Bajo el anterior contexto dichas órdenes serán sustituidas en la parte resolutive del fallo, que se adicionará con otras que tengan en cuenta los anteriores supuestos.

5.5. Demolición de construcciones en la Franja de Adecuación y en la Reserva Forestal Protectora

En el recurso de apelación presentado por la CAR, ésta entidad manifestó su desacuerdo con lo dicho en el numeral 7° de la sentencia apelada, arguyendo que no podía ordenarse la demolición de todas las construcciones hechas a partir del 29 de noviembre de 2005, pues ello arbitrariamente excluía otras que podían haberse construido en la franja de adecuación y en la reserva forestal protectora, de forma ilegal, en fecha anterior.

A su turno Alicia Violeta Valencia Villamizar sostuvo en su recurso de alzada que debía recordarse que la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) sólo era oponible a terceros a partir de su inscripción en las oficinas de registro de instrumentos

²⁶⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-288 de 2012, Exp: D-8690, Actor: Humberto de Jesús Longas Londoño, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

²⁶⁶ *Ibidem*

públicos, atendiendo lo dispuesto en las normas generales del derecho administrativo.

Ahora bien, se observa que el numeral 7° de la parte resolutive de la sentencia apelada dispuso lo siguiente:

“7. Prohibir a las Autoridades Distritales y Curadores Urbanos, expedir licencias o permisos de urbanismo y construcción, tanto así como licencias para actividades mineras o relacionadas con la explotación de recursos naturales, en la “franja de adecuación”, así como en el área de la reserva forestal “Bosque Oriental de Bogotá”. Sin perjuicio de lo que se dirá más adelante, toda construcción realizada a partir del veintinueve (29) de noviembre de 2005, data de las medidas cautelares decretadas en este caso que las prohibió en la franja de adecuación y en el área de la reserva, será demolida por las autoridades de policía una vez ejecutoriado este fallo, y con observancia del debido proceso que siempre habrá de garantizarse.”

En este orden de ideas, debe la Sala examinar si deben demolerse viviendas en la franja de adecuación y en la reserva forestal protectora que se hayan construido a partir del 29 de noviembre de 2005.

i. Obligación de demoler viviendas en la franja de adecuación y en la reserva forestal protectora, que se hayan construido a partir del 29 de noviembre de 2005

La Sala encuentra razonable el requerimiento de la CAR, en el sentido de que no se debe ordenar la demolición de todas construcciones hechas a partir del 29 de noviembre de 2005, pues no puede hacerse una distinción radical entre las viviendas construidas antes y después de la medida cautelar decretada en esa fecha, para que unas u otras sean demolidas, sin consideración de las anotaciones registrales que las afectaran con la reserva forestal protectora o de otras pruebas que permitan constatar de manera inequívoca que los propietarios, poseedores o tenedores de las mismas conocían de la afectación del inmueble al área protegida.

Además, no puede desconocerse la realidad social que afecta la reserva, pues como lo consignó el informe de consultoría 2 305 BIRF realizado por la doctora Diana Wiesner Ceballos *“La vivienda es el principal uso del suelo en la franja. Predominan las viviendas de estratos 1 y 2 con 86% del total de viviendas...”* por lo que desconocer esta realidad dejaría expuesta a una población vulnerable y ocasionaría un agrave situación social, económica y de salubridad que iría en contravía de lo pretendido en esta acción.

Esta consideración debe hacerse también al estudio de los derechos adquiridos que se hará en el punto siguiente:

5.6. Existencia de Derechos Adquiridos en la Franja de Adecuación y en la Reserva Forestal Protectora

En sendos recursos de apelación Efraín Forero Molina, Fiduciaria Bogotá, Constructora Palo Alto y Cia S. en C., COMPENSAR, Alicia Violeta Valencia Villamizar, Alianza Fiduciaria S.A. y GNB Sudameris S.A. afirmaron estar en desacuerdo con lo ordenado en el numeral 7° de la sentencia del Tribunal, porque, en resumen, olvidaba que existían personas con derechos adquiridos en la Reserva Forestal Protectora y en la franja de adecuación.

A propósito, se advierte que el numeral 7° de la parte resolutive de la sentencia apelada dispuso:

“7. Prohibir a las Autoridades Distritales y Curadores Urbanos, expedir licencias o permisos de urbanismo y construcción, tanto así como licencias para actividades mineras o relacionadas con la explotación de recursos naturales, en la “franja de adecuación”, así como en el área de la reserva forestal “Bosque Oriental de Bogotá”. Sin perjuicio de lo que se dirá más adelante, toda construcción realizada a partir del veintinueve (29) de noviembre de 2005, data de las medidas cautelares decretadas en este caso que las prohibió en la franja de adecuación y en el área de la reserva, será demolida por las autoridades de policía una vez ejecutoriado este fallo, y con observancia del debido proceso que siempre habrá de garantizarse.”

En este orden de ideas, debe la Sala examinar si existen derechos adquiridos en favor de terceros en la franja de adecuación y en el área protegida.

i. Derechos adquiridos en favor de terceros en la franja de adecuación y en el área protegida

El concepto de derecho adquirido para efectos de este fallo hace relación a las licencias de construcción válidamente expedidas al amparo de la normatividad vigente, o a las construcciones levantadas en virtud de esas licencias, cumpliendo todos los requisitos de ley.

Bajo el anterior contexto, la Sala encuentra que deben respetarse los derechos adquiridos de quienes obtuvieron licencias de construcción y/o construyeron legalmente en la franja de adecuación y en la “zona de recuperación ambiental”, ubicada dentro de la reserva forestal protectora, antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo.

No obstante lo anterior, no se reconocerán derechos adquiridos si se demuestra que, a pesar de no existir una anotación registral dentro de la historia traditicia del inmueble que lo afectara a la reserva forestal protectora, por actuaciones se deduzca inequívocamente que el propietario, poseedor o tenedor del inmueble

conocía la afectación que pesaba sobre el inmueble en cuanto a la existencia de la reserva.

En efecto, respecto de la garantía constitucional de los derechos adquiridos, en sentencia C - 488 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) la Corte Constitucional consignó un concienzudo y detallado estudio sobre el particular, desde la perspectiva histórica, a partir de su consagración en la Carta Política de 1886 y sus posteriores reformas hasta llegar a la Constitución de 1991, como también reseñó sus desarrollos más importantes en la jurisprudencia constitucional. Al prohibirlo, la Sala relievra la trascendental importancia de la garantía constitucional de los derechos adquiridos y su proyección en los principios de seguridad, confianza legítima y buena fe que, en el Estado social de Derecho, el ordenamiento jurídico debe infundir a la actividad económica, en general, y a los individuos, en particular,.

Por su pertinencia, para el examen que ocupa la atención de la Sala, enseguida se transcriben sus apartes más relevantes:

“La etapa anterior a las formulaciones constitucionales de 1991

La conceptualización de los “derechos adquiridos”, surgida a raíz de la adopción del principio de irretroactividad de la ley en el artículo 2° del Código Civil Francés²⁶⁷ -“la ley sólo dispone para el porvenir, no tiene efectos retroactivos”-, se centró primeramente, en la diferenciación entre meras expectativas y derechos constituidos ²⁶⁸, y más adelante en la distinción entre situaciones jurídicas concretas y abstractas²⁶⁹.

²⁶⁷ Respecto de la irretroactividad de la ley en el Derecho Romano y en el derecho medieval se puede consultar la sentencia C-549 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

²⁶⁸ “(..) El interés social exige, pues, para que la legislación más reciente produzca todos sus efectos bienhechores, que se aplique en el mayor número posible de casos y, en consecuencia, también a las relaciones nacidas antes de su publicación. Sin duda esta aplicación lesionará ciertas esperanzas. Pero el progreso se compra a este precio y, por otra parte, nadie puede sentirse realmente lesionado por ésta extensión de la ley, si no se lo despoja de ningún derecho adquirido. **Contra el derecho adquirido, al contrario, la ley nueva no puede nada; su fuerza expira allí donde se encuentra un derecho verdadero, consagrado por la antigua ley bajo cuyo imperio ha nacido.** Al afectar este derecho, la ley nueva no sería ya una causa de progreso social, sino de desorden pues se exterminaría toda seguridad de las transacciones, y la ley llegaría a ser obligatoria aún antes de existir, lo cual sería injusto y contrario, tanto al buen sentido como a la idea misma de publicación -destaca el texto-.

(..) En virtud de éste análisis se ve que si la ley, en principio, no es retroactiva, no es absolutamente exacto decir, como lo hace el art 2, que sólo dispone para el porvenir ya que en cierta medida rige el pasado mismo, al pasado que no es, si esta expresión es permitida, constitutivo de un orden adquirido. O, como se ha dicho en otros términos, la ley nueva no se extiende únicamente a los hechos futuros que se producen sin ninguna relación con un hecho anterior, sino que también puede regir los hechos futuros que deriven de los pasados. De esta manera la dificultad no es tan grande, pues resiste en definitiva, en una distinción de lo que se llama comúnmente derechos adquiridos o expectativas.” -“Traité de droit civil de Baudry-Lacantinerie, bajo la redacción de Houques-Fourcade”, citado por Bonnetcase Julien “Tratado Elemental de Derecho Civil” Editorial Pedagógica Iberoamericana, Colección Clásicos del Derecho, página 78.

El artículo 31 de la Constitución de 1886, sin referirse al derecho de propiedad ²⁷⁰, dispuso que los derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, no podían ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores, pero se apartó de la concepción decimonónica de los derechos individuales previendo que, cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública los derechos de los particulares resultaren en conflicto con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado debía ceder ante el interés público.

Y, varias disposiciones de la Ley 153 de 1887 desarrollaron el anterior precepto constitucional, como quiera que, en lo atinente a los derechos de contenido patrimonial, el artículo 17 dispone que “las meras expectativas” no serán tenidas como derechos “contra un ley nueva que las anule o cercene”, y el 28 establece que “[t]odo derecho real adquirido bajo una ley y de conformidad con ella subiste bajo el imperio de otra; pero en cuanto a su ejercicio y cargas y en lo tocante a su extinción, prevalecerán las disposiciones de la nueva ley”.

Ahora bien, al considerar la inconstitucionalidad de esta última disposición, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia – desestimando los argumentos del demandante- sostuvo que en lugar de quebrantar el artículo 31 del ordenamiento superior, entonces vigente, el artículo 28 de la ley en comento lo desarrolló debidamente, como quiera que “[e]n presencia de estos intereses que no pertenecen al orden privado, sino que se encuentran en el campo mismo de la necesidad y utilidad públicas, o que se relacionan, como dice un expositor de derecho con la salud del Estado, el principio de la no retroactividad no puede alegarse por los ciudadanos en cuanto esas nuevas modalidades o condiciones no aniquilen sus derechos.²⁷¹”

En el mismo sentido, en sentencia del 6 de mayo de 1927, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia consideró que el derecho de

²⁶⁹ “ (...) Debe condenarse la noción clásica del derecho adquirido y substituirse por la de situación jurídica concreta, ya que la noción de expectativa cede por sí misma su lugar a la de situación jurídica abstracta.

(..)El criterio de la no-retroactividad de las leyes consiste en el mantenimiento de las situaciones jurídicas concretas (...) Nuestra teoría exige el respeto de todos los derechos patrimoniales, tanto reales como personales nacidos bajo el imperio de la legislación antigua. (...) Si bajo el imperio de la ley antigua nació una obligación por haber funcionado una fuente de las obligaciones consagradas por aquella, tal obligación subsistirá con los caracteres y efectos que le atribuía la ley antigua. Lo mismo ha de decirse respecto a los derechos reales, cualquiera sea su naturaleza, considerados tanto en su naturaleza como en su alcance. Rechazamos absolutamente la distinción presentada por Baudry-Lacantinerie y Houques-Fourcade entre la existencia del derecho y el ejercicio del mismo. Tal distinción nos conduce, de hecho, a una concepción meramente formal de la no retroactividad -idem, páginas 80 a 85-.

²⁷⁰ Desde 1811 hasta 1858 el derecho de propiedad fue regulado en las diversas constituciones con la advertencia de que nadie podía ser despojado de lo suyo, salvo el caso de necesidad pública y con indemnización. Al respecto consultar Pérez, Francisco de Paula, Derecho Constitucional Colombiano, Quinta Edición. Ed. Lerner. Bogotá, 1962.

²⁷¹ Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, 28 de octubre de 1925, Gaceta Judicial Tomo XXXII, páginas 73 a 75.

*propiedad, en virtud de su propia esencia “es medio y condición, no obstáculo para la convivencia pacífica entre hombres”, de suerte que la Sala en cita entendió que los modos de ejercicio del derecho de propiedad, compatibles con las exigencias sociales, debían considerarse incluidos en la esencia misma del derecho*²⁷².

Por su parte, el artículo 10 del Acto Legislativo número 1° de 1936 introdujo a la garantía constitucional de los derechos adquiridos significativas modificaciones en cuanto, a la par que se refirió en forma expresa al derecho de propiedad privada, concretó los lineamientos que sobre el contenido social de este derecho que venía esbozando la jurisprudencia, y, además, acentuó la sujeción de su contenido al interés general reconocido por el legislador.

*Para el efecto el Constituyente del año 36 acudió a la fórmula de designar el derecho de propiedad como función social que implica obligaciones, sin desconocer su condición de derecho individual y agregó al interés público, que desde 1886 venía atemperando la garantía que el artículo 31 superior había previsto para los derechos adquiridos, el interés social*²⁷³.

*Sobre los anteriores lineamientos, como lo ha venido sosteniendo la jurisprudencia con insistencia, la concepción radicalmente individualista de la fórmula “libertad propiedad” propia de la Revolución Francesa, que rigió las relaciones de derecho privado -propiedad y contrato- desde los albores de la República hasta la expedición de la Constitución de 1886, cedió definitivamente en 1936 ante la fórmula constitucional conforme con la cual, de una parte, se garantiza el derecho de propiedad sin desconocerle a su titular la facultad de preservar su situación jurídica libre de toda incidencia externa, y de otra, se reafirma el contenido social de los derechos patrimoniales*²⁷⁴.

La etapa posterior a las formulaciones constitucionales de 1991

La Constitución de 1991, por su parte, no imprimió modificaciones sustanciales a la garantía a la que se hace mención, en cuanto reafirmó la protección de los intereses individuales adquiridos con arreglo a las leyes civiles, supeditó esta garantía al interés público o social, y conservó la definición del derecho de propiedad como función social

²⁷² Citada en Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia de agosto 11 de 1988, M.P. Jairo Duque Pérez.

²⁷³ Sobre la aparente contradicción en que habría incurrido el Constituyente de 1936, por haber definido el derecho de propiedad como privado y función social a la vez, se pueden consultar, entre otras, Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencias de 11 de agosto de 1988 M.P. Jairo Duque Pérez; septiembre 14 de 1989 M(s) P(s) Hernando Gómez Otálora, Jaime Sanín Greiffenstein y Dídimo Páez; noviembre 9 de 1989 M.P. Fabio Morón Díaz; y febrero 1° de 1990 M(s) P(s) Hernando Gómez Otálora y Jaime Sanín Greiffenstein.

²⁷⁴ *Idem*, además Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia de marzo 10 de 1938 M.P. Juan Francisco Mújica, Gaceta Judicial Tomo XLVI, abril de 1938, páginas 193 a 196, sentencia C-595 de 1999 M.P. Carlos Gaviria Díaz..

que implica obligaciones, aunque le agregó, en calidad de inherente, una función ecológica.

Otro aspecto de singular importancia, también considerado por la jurisprudencia constitucional al estudiar el efecto retroactivo de las leyes en los derechos de contenido patrimonial, es el de la inmutabilidad de los derechos adquiridos frente a la seguridad que demandan los procesos económicos, habida cuenta que se ha considerado que los operadores del mercado requieren reglas claras y medianamente estables en todos los elementos que estructuran y confluyen con la actividad económica, como son, entre otros, el acceso y permanencia en la propiedad en sus diferentes manifestaciones – Preámbulo, artículos 25, 26, 53, 58 333 y 338 C.P.²⁷⁵....²⁷⁶

Asimismo, en este punto, es importante hacer referencia al principio de la buena fe en las actuaciones de la administración, que ha pasado de ser un principio general del derecho para convertirse en un postulado constitucional (CP art. 83).

Este trascendental principio exige de los particulares y de las autoridades ceñirse en sus actuaciones a una conducta honesta, leal y acorde con el comportamiento que puede esperarse de una persona correcta ("*vir bonus*").

Por ende, la administración y el administrado deben adoptar un comportamiento leal en el perfeccionamiento, desarrollo y extinción de las relaciones jurídicas. Este imperativo constitucional no sólo se aplica a los contratos administrativos, sino también a aquellas actuaciones unilaterales de la administración generadoras de situaciones jurídicas subjetivas o concretas para una persona. El ámbito de aplicación de la buena fe no se limita al nacimiento de la relación jurídica, sino que despliega sus efectos en el tiempo hasta su extinción.

El principio de la buena fe incorpora la doctrina que proscribe el "*venire contra factum proprium*", según el cual a nadie le es lícito venir contra sus propios actos. La buena fe implica el deber de observar en el futuro la conducta inicialmente desplegada, de cuyo cumplimiento depende en gran parte la seriedad del procedimiento administrativo, la credibilidad del Estado y el efecto vinculante de sus actos para los particulares. La revocatoria directa irregular que se manifieste en la suspensión o modificación de un acto administrativo constitutivo de situaciones jurídicas subjetivas, puede hacer patente una contradicción con el principio de buena fe y la doctrina de los actos propios, si la posterior decisión de

²⁷⁵ Cfr., las sentencias C-543 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-147 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-604 y 926 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-619 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y C-058 de 2002 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

²⁷⁶ Corte Constitucional. Sentencia C 488 de 2002, Exp.: D-3823, Actora: Esther Elena Mercado Jaraba, M.P. Álvaro Tafur Galvis

la autoridad es contradictoria, irrazonable, desproporcionada y extemporánea. Este es el caso, cuando la administración, luego de conceder una licencia de funcionamiento a una persona para el ejercicio de una determinada actividad, sin justificación objetiva y razonable, procede a suspender o revocar dicha autorización, con el quebrantamiento consecuente de la confianza legítima y la prohibición de "venir contra los propios actos".

Resulta, asimismo, relevante puntualizar que el principio constitucional de la buena fe está íntimamente ligado con el respeto de los derechos adquiridos, pues una vez que el legislador ha establecido unas condiciones bajo las cuales los sujetos realizan una inversión, hacen una operación, se acogen a unos beneficios, etc, éstas no pueden ser modificadas posteriormente en detrimento de sus intereses, cuando la conducta se adecuó a lo previsto en la norma vigente al momento de realizarse el acto correspondiente a las exigencias por ella previstas.

Sobre la buena fe ha dicho la Corte Constitucional, *"se refiere fundamentalmente a la confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada (.....) la administración y el administrado deben adoptar un comportamiento leal en el perfeccionamiento, desarrollo y extinción de las relaciones jurídicas. Este imperativo constitucional no sólo se aplica a los contratos administrativos, sino también a aquellas actuaciones unilaterales de la administración generadoras de situaciones jurídicas subjetivas o concretas para una persona. El ámbito de aplicación de la buena fe no se limita al nacimiento de la relación jurídica, sino que despliega sus efectos en el tiempo hasta su extinción. El principio de la buena fe incorpora a la doctrina que proscribe el venire contra factum proprium, según la cual a nadie le es lícito venir contra sus propios actos. La buena fe implica el deber de observar en el futuro la conducta inicialmente desplegada, de cuyo cumplimiento depende en gran parte la seriedad del procedimiento administrativo, la credibilidad del Estado y el efecto vinculante de sus actos para los particulares..."*²⁷⁷.

De los principios de la buena y la confianza legítima surge el **principio de la estabilidad de los actos administrativos**²⁷⁸ el cual protege los legítimos intereses y derechos adquiridos de aquellas personas beneficiarias de una decisión oficial particular y concreta. La confianza legítima en la administración se vería lesionada si la permanencia y seguridad de un acto suyo dependiera de la discrecionalidad del funcionario de turno.

La doctrina ha definido la confianza legítima como la *"protección jurídica a las expectativas razonables, ciertas y fundadas que pueden albergar los administrados con respecto a la estabilidad y proyección futura de determinadas*

²⁷⁷ Corte Constitucional. Sentencia T 475 de 1992, Exp.: T-1917, Actor: Jaime Felipe Fajardo, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

²⁷⁸ Cfr. Sentencia T-475/92. Eduardo Cifuentes Muñoz.

situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, cuando ellas han sido promovidas, permitidas, propiciadas o toleradas por el mismo Estado”²⁷⁹.

Asimismo, la jurisprudencia constitucional, ha sostenido que este principio “*se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, 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.*”²⁸⁰

Precisamente, frente a las licencias urbanísticas importa destacar que de conformidad con el Decreto Extraordinario 19 de 2012²⁸¹ las licencias urbanísticas otorgan derechos que no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes y decisiones posteriores, de conformidad con el artículo 58 de la Constitución Política.

Decreto Extraordinario 19 de 2012

Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública

“Artículo 182. Licencias Urbanísticas. Los numerales 1 y 7 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, quedarán así:

“1. Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente.

Igualmente se requerirá licencia para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amoblamiento.

²⁷⁹ Valbuena Hernández Gabriel “*La defraudación de la Confianza Legítima*”, Bogotá Universidad Externado de Colombia, 2008.

²⁸⁰ Corte Constitucional. Sentencia SU-360 de 1999, Exp.: T-168937, Actores: Ana Mercedes Martínez de García y otros, M.P. Alejandro Martínez Caballero

²⁸¹ Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública

La licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.

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

Las modificaciones de licencias vigentes se resolverán con fundamento en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición. "

(...)

"7. El Gobierno Nacional establecerá los documentos que deben acompañar las solicitudes de licencia y la vigencia de las licencias, según su clase. En todo caso, las licencias urbanísticas deberán resolverse exclusivamente con los requisitos fijados por las normas nacionales que reglamentan su trámite, y los municipios y distritos no podrán establecer ni exigir requisitos adicionales a los allí señalados."
(Negrillas fuera de texto).

En síntesis, se advierte que existen derechos adquiridos que la Sala debe proteger en la parte resolutive de esta sentencia. No obstante lo anterior, se ordenará a las entidades demandadas que adopten las medidas pertinentes para que las urbanizaciones y/o construcciones levantadas legítimamente en la "zona de recuperación ambiental", porque a sus propietarios se les reconocen derechos adquiridos, de conformidad con lo expuesto anteriormente, se ajusten a la normatividad ambiental, dando aplicación inmediata a las tasas compensatorias, por las consecuencias nocivas a que hace referencia el artículo 42 de la Ley 99 de

1993, por el aprovechamiento de la reserva y/o para compensar los gastos de mantenimiento, reposición y operación del programa que permita y garantice la renovabilidad de los recursos naturales renovables.

Lo anterior no excluye la posibilidad de que puedan negociarse directamente o, en su lugar, expropiarse predios ubicados dentro de la zona de reserva forestal protectora –no en la franja de adecuación-, porque revistan especial importancia ecológica que amerite que su propiedad sea Estatal.

Respecto de las licencias de construcción legalmente obtenidas en la zona de reserva forestal propiamente tal – no en la franja de adecuación – que no se han materializado en una construcción, ya no podrán realizarse puesto que a partir de este fallo no se podrá levantar ninguna construcción o tipo de vivienda en la zona de reserva forestal.

Lo anterior, igualmente impone a la Sala ordenar al Distrito modificar el POT para que éste tenga en cuenta los derechos adquiridos de las personas que edificaron en la franja de adecuación y en la “zona de recuperación ambiental”, así como las restricciones y permisos en los usos del suelo de los que se habla en el presente fallo.

5.7. Usos permitidos en la Reserva Forestal Protectora

La CAR, CAMACOL, Alianza Fiduciaria S.A. y GNB Sudameris S.A., indicaron en sus recursos de apelación que debía revocarse el numeral 7° de la sentencia apelada, debido a que desconocía el principio de desarrollo sostenible.

Asimismo el Ministerio de Ambiente presentó sus objeciones respecto de lo ordenado en el numeral 11 del fallo apelado, pues señaló que desconocía los desarrollos de infraestructuras de servicios que existían en la reserva y afectaba a la comunidad, debido a que las obras que se encontraban en ella eran indispensables para el almacenamiento de agua, conducción de energía eléctrica y servicio de telecomunicaciones.

Al efecto, se advierte que los numerales 7° y 11 de la sentencia apelada dispusieron lo siguiente:

“7. Prohibir a las Autoridades Distritales y Curadores Urbanos, expedir licencias o permisos de urbanismo y construcción, tanto así como licencias para actividades mineras o relacionadas con la explotación de recursos naturales, en la “franja de adecuación”, así como en el área de la reserva forestal “Bosque Oriental de Bogotá”. Sin perjuicio de lo que se dirá más adelante, toda construcción realizada a partir del veintinueve (29) de noviembre de 2005, data de las medidas cautelares decretadas en este caso que las prohibió en la franja de adecuación y en el área de la reserva, será demolida por las autoridades de policía

una vez ejecutoriado este fallo, y con observancia del debido proceso que siempre habrá de garantizarse.”

“11. CONDICIONAR los usos complementarios dentro de la zonificación interna de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá” de que trata el artículo 3° de la Resolución 463 de 2005, a lo dicho en esta providencia. En todo caso, los usos denominados “desarrollos de infraestructura de servicios” se entenderán en los términos definidos en este fallo.”

Por lo anterior, debe la Sala examinar si prohibir la expedición de licencias de urbanismo y construcción, y otras de carácter minero, en la franja de adecuación y en la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá”, así como el “condicionar” los usos complementarios, viola el principio de desarrollo sostenible, lo cual, a la postre resolverá si la sentencia desconoce los usos de desarrollos de infraestructuras de servicios que existen en la reserva.

i. El principio de desarrollo sostenible y la prohibición de expedir licencias de urbanismo y construcción, y otras de carácter minero, en la franja de adecuación y en la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá”

A pesar de que el numeral 7° del fallo apelado se modificará sustancialmente en la parte resolutive de esta sentencia, pues es indispensable conciliar el desarrollo sostenible con la protección al medio ambiente, al tenor de lo dispuesto en la Resolución 463 de 2005, dicha prohibición no podrá extenderse a la franja de adecuación, comoquiera que sólo la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá” constituye un área protegida, y lo cierto es que resulta necesario determinar los usos que pueden darse en la reserva forestal, a fin de impedir que mediante interpretaciones caprichosas del artículo 80 de la Constitución Política, que fija que “*el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible...*”, ésta se vea afectada.

i.i. Usos que pueden darse en las reservas forestales protectoras

Los artículos que regulan la temática de reservas forestales protectoras dentro del Decreto 2811 de 2974 (18 de diciembre) disponen lo siguiente:

“TITULO III.

DE LOS BOSQUES

“Artículo 202. <Artículo modificado por el artículo 203 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente título regula el manejo de los suelos forestales por su naturaleza y de los bosques que contienen, que para los efectos del presente código, se denominan áreas forestales.

Las áreas forestales podrán ser protectoras y productoras.

La naturaleza forestal de los suelos será determinada con base en estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces.

Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, bajo la coordinación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, realizar la clasificación, ordenamiento y zonificación y, determinar el régimen de usos de las áreas forestales en el territorio nacional, salvo las que se encuentren en las áreas de reserva forestal nacional y en áreas que conforman el sistema de parques nacionales naturales.

(...)

Artículo 204. Se entiende por área forestal protectora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables.

En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y sólo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque.

(...)

CAPITULO I.

DE LAS AREAS DE RESERVA FORESTAL

Artículo 206. Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras - protectoras.

Artículo 207. El área de reserva forestal sólo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques.

En el caso, previamente determinado, en que no existan condiciones ecológicas, económicas o sociales que permitan garantizar la recuperación y supervivencia de los bosques, el concesionario o titular de permiso pagará la tasa adicional que se exige en los aprovechamientos forestales únicos.

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

La licencia sólo se otorgará cuando se haya comprobado que la ejecución de las obras y el ejercicio de las actividades no atenta contra la conservación de los recursos naturales renovables del área.

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

(...)

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

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

En este sentido, al tenor de lo dispuesto en los artículos 204, 206 y 207 de la misma normativa, debe hacerse hincapié en que, en principio, **el área de reserva forestal protectora debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables; está destinada exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional del área forestal; y sólo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, garantizando la recuperación y supervivencia de los bosques.**

Pese a lo anterior, y según lo dispone el artículo 208 *ibídem*, debe admitirse que existe la posibilidad de que **excepcionalmente** se realicen construcciones de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas o edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal, siempre que se cuente con licencia previa que se otorgará por la autoridad competente “...cuando se haya comprobado que la ejecución de las obras y el ejercicio de las actividades no atenta contra la conservación de los recursos naturales renovables del área.”.

Precisamente, este tema de las licencias ambientales fue desarrollado en la Ley 99 de 1993 que consagra en el artículo 49: *“La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental.”*

En efecto, según lo dispone el artículo 50 de la Ley 99 de 1993 la licencia ambiental es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

A propósito, la Corte Constitucional en sentencia C-746 de 2012 (M.P. Luis Guillermo Guerrero) dijo recientemente que: *“la licencia ambiental: (i) es una autorización que otorga el Estado para la ejecución de obras o la realización de proyectos o actividades que puedan ocasionar un deterioro grave al ambiente o a los recursos naturales o introducir una alteración significativa al paisaje (Ley 99/93 art. 49); (ii) tiene como propósitos prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que produzcan tales actividades; (iii) es de carácter obligatoria y previa, por lo que debe ser obtenida antes de la ejecución o realización de dichas obras, actividades o proyectos; (iv) opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad; (v) es el resultado de un proceso administrativo reglado y complejo que permite la participación ciudadana, la cual puede cualificarse con la aplicación del derecho a la consulta previa si en la zona de influencia de la obra, actividad o proyecto existen asentamientos indígenas o afrocolombianos; (vi) tiene simultáneamente un carácter técnico y otro participativo, en donde se evalúan varios aspectos relacionados con los estudios de impacto ambiental y, en ocasiones, con los diagnósticos ambientales de alternativas, en un escenario a su vez técnico científico y sensible a los intereses de las poblaciones afectadas (Ley 99/93 arts. 56 y ss); y, finalmente, (vii) se concreta en la expedición de un acto administrativo de carácter especial, el cual puede ser modificado unilateralmente por la administración e incluso revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, cuando se advierta el incumplimiento de los términos que condicionan la autorización (Ley 99/93 art. 62). En estos casos funciona como*

garantía de intereses constitucionales protegidos por el principio de prevención y demás normas con carácter de orden público.”²⁸²

Justamente el artículo 8° del Decreto 2820 de 2010 (5 de abril)²⁸³ consagra la competencia del Ministerio del Medio Ambiente para otorgar o negar de manera privativa la licencia ambiental para los proyectos, actividades y obras que afecten las áreas del Sistema de Parques Nacionales o que se realicen al interior de las áreas protegidas públicas nacionales de que trata el Decreto 2372 del 1 de julio de 2010, *“distintos a los enunciados en el numeral anterior, siempre que el uso sea permitido de acuerdo a la categoría de manejo respectiva e impliquen la construcción de infraestructura en las zonas de uso sostenible y general de uso público, o se trate de proyectos de agroindustria, a excepción de las unidades habitacionales, siempre que su desarrollo sea compatible con los usos definidos”*.

Además, debe la Sala señalar, al tenor de lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 2372 de 2010 (1 de julio)²⁸⁴, que las reservas forestales protectoras se destinan *“... al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales”* y su uso sostenible *“...hace referencia a la obtención de los frutos secundarios del bosque²⁸⁵ 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...”*.

Al margen de lo anterior, no sobra recordar que al amparo de lo dispuesto en el artículo 210 del Decreto 2811 de 1974 (18 de diciembre), ***“Si en [el] área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva. También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva.”***

²⁸² Corte Constitucional. Sentencia C-746 de 2012, Exp.: D-8960, Actora: Andrea Catalina Castilla Guerrero, M.P. Luis Guillermo Guerrero

²⁸³ Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales

²⁸⁴ Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.

²⁸⁵ Decreto 2372 de 2010 (1 de julio). *“Artículo 12. ...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.”*

Aunado a lo anterior, debe recordarse que el artículo 34 de la Ley 685 de 2001²⁸⁶ dispone que *“no podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras. Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales.”*

Asimismo, el párrafo primero del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011²⁸⁷ dispone que *“en las áreas de reserva forestal protectoras no se podrán desarrollar actividades mineras, ni se podrán sustraer para ese fin. Las actividades que se pretendan desarrollar en estas áreas, deben estar en consonancia con el régimen de usos previsto para el efecto, conforme a la regulación que expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre la materia.”*

En suma se advierte que el numeral 7° la parte resolutive de la sentencia apelada no viola el principio de desarrollo sostenible, pues es claro que las zonas forestales protectoras tienen un régimen especial que limita su uso.

Sin embargo, la Sala no desatenderá lo dispuesto en el párrafo 2° del artículo 204²⁸⁸ de la Ley 1450 de 2011²⁸⁹, y por ello instará al Ministerio de Ambiente a que señale las actividades que ocasionan bajo impacto ambiental y que además generan beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de

²⁸⁶ Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones

²⁸⁷ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

²⁸⁸ Ley 1450 de 2011. *“Artículo 204. Áreas de Reserva Forestal. Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.*

Las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrán declarar, reservar, alindar, realindar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal. En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada.

Parágrafo 1°. En las áreas de reserva forestal protectoras no se podrán desarrollar actividades mineras, ni se podrán sustraer para ese fin. Las actividades que se pretendan desarrollar en estas áreas, deben estar en consonancia con el régimen de usos previsto para el efecto, conforme a la regulación que expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre la materia.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces señalará las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y que además, generen beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas. Así mismo, establecerá las condiciones y las medidas de manejo ambiental requeridas para adelantar dichas actividades.” (Se resalta)

²⁸⁹ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014

reserva forestal sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas. Ello, debido a la importancia que conlleva la construcción de instalaciones públicas rurales destinadas a brindar servicios de educación básica y puestos de salud, en concordancia con las consideraciones que para el efecto fijó la Corte Constitucional en la sentencia T 500 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), y por la relevancia que cobra para las poblaciones campesinas que históricamente han poblado el área de reserva, tal y como ocurre con las Veredas el Verjón Alto y el Verjón Bajo, las cuales han sido habitadas desde hace más de 80 años.

Además, se impartirá una orden en la parte resolutive del fallo en la que se prohibirá tajantemente adelantar actividades mineras en la reserva forestal protectora.

5.8. Naturaleza de los bienes que hacen parte de la Reserva Forestal Protectora

En sendos recursos de apelación el Ministerio de Ambiente, la CAR y la Procuraduría manifestaron su desacuerdo con lo dispuesto en los numerales 4° y 5° del fallo apelado, pues consideraron que desconocían la posibilidad de que existiera propiedad pública y privada en la reserva, así como la obligación de los particulares de proteger el medio ambiente.

Al efecto, se advierte que los numerales 4° y 5° del fallo apelado disponen lo siguiente:

“4. Ordénase a la Nación – Ministerio del Medio Ambiente – y a la Corporación Autónoma Regional CAR, que procedan a adquirir los predios de propiedad particular, distintos de los fiscales, adquiridos con justo título y las mejoras plantadas, que existan en la reserva forestal; o proceder a expropiarlos por razones de utilidad pública, de ser necesario, conforme a la ley. Misión que debe quedar satisfecha al 22 de diciembre de 2008.

5. Ordénase al Distrito – Planeación Distrital – proceder a adquirir los predios de propiedad particular (áreas libres) adquiridas con justo título, que existan en la “franja de adecuación”; o proceder a expropiarlos, de ser necesario para la conectividad de los ecosistemas, por razones de utilidad pública, conforme a la ley. Misión que debe quedar satisfecha al 22 de diciembre de 2008.”

Lo anterior impone a la Sala determinar la naturaleza de los bienes que pueden hacer parte de las reservas forestales, a fin de establecer si es posible que sean propiedad pública y privada y, por ende, susceptibles de ser expropiadas.

En este orden de ideas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 206 del Decreto Ley 2811 de 1974, se advierte que “se denomina reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al

establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras”.

Del artículo citado resulta evidente que pueden coexistir bienes de propiedad pública y privada dentro de las reservas forestales, pues la constitución de éste tipo de áreas no impide la propiedad particular de bienes inmuebles dentro de la misma, sino que limita el derecho al goce sobre los mismos, habida cuenta de que sólo podrán destinarse al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras o protectoras, según sea el caso.

La presente consideración será tenida en cuenta en la parte resolutive de este fallo, pues si bien es cierto que podría el Estado adquirir algunos bienes ubicados en la zona de reserva que revisten especial importancia ambiental, no ocurre lo mismo con aquellos ubicados en la franja de adecuación que, por lo mismo, no son susceptibles de ser expropiados.

5.9. Carga que deben asumir los terceros para proteger el medio ambiente en la Reserva Forestal Protectora

En los recursos de alzada presentados por el Ministerio de Ambiente y la CAR, éstas entidades señalaron que debía revocarse el numeral 8.1.2. del fallo apelado, pues consideraron que la tasa compensatoria a que hace referencia el artículo 42 de la Ley 99 de 1993 no tenía como hecho generador el uso del suelo sino la contaminación, y porque no se había ordenado extenderla a las demás edificaciones que se encontraban ubicadas dentro de la Reserva Forestal Protectora.

Se advierte que el numeral 8.1.2. del fallo del Tribunal dispuso:

“8.1. Ordénase al Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la realización de las siguientes medidas:

(...)

8.1.2. Expedir en el término de dos (2) meses, contados a partir de la ejecutoria de este fallo, la reglamentación de la tasa compensatoria por el uso del suelo dentro de la “Zona de Recuperación Ambiental”, de acuerdo con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 99 de 1993.”

Así, en orden a determinar las cargas que deben asumir los particulares para proteger el medio ambiente dentro de la Reserva Forestal Protectora, la Sala abordará los siguientes temas: i) la obligación de los particulares de proteger el medio ambiente, ii) si es dable en la presente acción condenar a terceros a restituir y restaurar el ecosistema afectado, así como a pagar las multas debidas

por infringir la ley ambiental y iii) si se deben pagar tasas compensatorias por tener edificaciones dentro del área protegida.

i. Obligación de los particulares de proteger el medio ambiente

El artículo 8° de la Constitución Política señala que los particulares tienen la obligación de proteger las riquezas naturales de la Nación, el artículo 95 de la misma normativa dispone que todas las personas tienen la obligación de proteger los recursos naturales y velar por la conservación del medio ambiente sano, y el artículo 58 *ibídem* que la propiedad es una función social que implica obligaciones y como tal le es inherente una función ecológica.

En síntesis, se advierte que los particulares tienen la obligación de proteger el medio ambiente, pues la misma Carta Política les impone obligaciones en este sentido. Precisamente, lo anterior será tenido en cuenta al momento en que se impartan las del presente fallo, pues se ordenará a los propietarios, poseedores y tenedores de predios ubicados en la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá” i) asumir los costos que compensan la utilización permanente de la reserva, ii) acatar cabalmente la normativa ambiental y iii) velar por la integridad de la reserva, informando oportunamente a la autoridad policial acerca de cualquier conato de asentamiento o acto que atente contra ella.

ii. Posibilidad de condenar a terceros a restituir y restaurar el ecosistema afectado, así como a pagar las multas debidas por infringir la ley ambiental

Por otro lado, la Sala considera que en la presente acción popular no es dable condenar a entidades o personas distintas al Ministerio de Ambiente, el Distrito Capital o la CAR, pues sólo a estas se les vinculó como demandadas dentro del proceso y una condena que exceda dichos límites podría vulnerar el debido proceso de terceros.

Por ello no se puede obligar a ningún otro infractor ambiental a restituir y restaurar el ecosistema afectado, así como a pagar las multas debidas por infringir la ley ambiental.

iii. Compensatorias

En lo que atañe al numeral 8.1.2. del fallo apelado, la Sala advierte que el artículo 42 de la Ley 99 de 1993, como fue modificado por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011, establece:

*“Artículo 42°.- Tasas Retributivas y Compensatorias. Modificado por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011. **La utilización directa o indirecta de la atmósfera, el agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y***

sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas, se sujetará al pago de tasas retributivas por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas.

También podrán fijarse tasas **para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables**. Queda así subrogado el artículo 18 del Decreto 2811 de 1974.(...)

Parágrafo 1°. <Parágrafo modificado por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Las tasas retributivas y compensatorias se aplicarán incluso a la contaminación causada por encima de los límites permisibles sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar. **El cobro de esta tasa no implica bajo ninguna circunstancia la legalización del respectivo vertimiento.**

Parágrafo 2°. <Parágrafo modificado por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> **Los recursos provenientes del recaudo de las tasas retributivas se destinarán a proyectos de inversión en descontaminación y monitoreo de la calidad del recurso respectivo.** Para cubrir los gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental competente podrá utilizar hasta el 10% de los recursos recaudados.

Parágrafo 3°. <Parágrafo modificado por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> **Los recursos provenientes del recaudo de las tasas compensatorias se destinarán a la protección y renovación del recurso natural respectivo, teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces.** Para cubrir gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos.” (Se resalta)

Según lo expuesto, debe la Sala modificar lo ordenado en éste numeral en atención a que “tales, erogaciones tienen por objeto, no sólo resarcir de algún modo “la utilización directa o indirecta de la atmósfera, el agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas”, sino para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables.”²⁹⁰

²⁹⁰ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia de 12 de febrero de 2010, Rad.: 25000232700020050173201, Actor: Termoflores S.A. E.S.P., M.P. William Giraldo Giraldo.

Asimismo, se impartirá una orden al Ministerio de Ambiente para que fije las tasas compensatorias estableciendo tarifas diferenciales según el estrato socioeconómico al que pertenece el predio ubicado en la Zona de Recuperación Ambiental que hace parte de la reserva forestal. Estas tasas estarán destinadas a compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables, con base en los métodos y sistemas que para la determinación de los costos y beneficios fijó el legislador en el artículo 42 de la Ley 99 de 1993, en cumplimiento del mandato constitucional consignado en el artículo 338 de la Constitución Política, a cuyo tenor “...*La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.*”.

Ciertamente, de la sola lectura del artículo 42 de la Ley 99 de 1993, según como fue modificado por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011, surge de manifiesto que el legislador ya definió los presupuestos exigidos por el artículo 388 constitucional, según los cuales es dable al Ministerio de Ambiente fijar las tarifas de las referidas tasas, tal como lo ordenan los artículos 42 de la Ley 99 de 1993 y su modificación²⁹¹.

Por otro lado, debe precisarse que estas tasas se cobrarán sólo a las edificaciones que hacen parte de la Zona de Recuperación Ambiental, ubicada dentro de la Reserva Forestal Protectora, como una forma de retribuir a la comunidad la utilización de la reserva forestal. Debe la Sala recordar que la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) creó cuatro (4) zonas en la Reserva Forestal Protectora, así:

1. Zona de Conservación
2. Zona de Rehabilitación Ecológica
3. Zona de Recuperación Paisajística
4. Zona de Recuperación Ambiental

En este orden de ideas, el artículo 3°, numeral 4° de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) denomina como “*zona de recuperación ambiental*” aquella área ubicada dentro de la reserva forestal protectora que ha sido alterada por el desarrollo de viviendas rurales o edificaciones de uso dotacional. En efecto, la norma descrita dispone:

²⁹¹ Acerca de la competencia del Ministerio de Ambiente para fijar tarifas con fundamento en lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 99 de 1993 la Sección Primera de esta Corporación ya se pronunció en auto de 27 de abril de 2006, Rad.: 08001233100019980145201, Actor: Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A. E.S.P., M.P. Camilo Arciniegas Andrade

“Artículo 3°. Adoptar la siguiente zonificación interna de la Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá" redelimitada en el artículo 1º de la presente resolución y espacializada en el Plano N° 2, elaborado sobre la base cartográfica del IGAC, escala 1:10.000, que se anexa a la presente resolución. Esta zonificación corresponde a una subdivisión con fines de manejo de las diferentes áreas que la integran, que se planifica y determina de acuerdo con las características naturales de cada una de ellas para su adecuada administración.

La zonificación que a continuación se define no implica diferentes grados de protección sino medidas de manejo especial a fin de garantizar su manejo integral, considerando las situaciones particulares del área en términos de sus potencialidades, restricciones, alteraciones, degradaciones y presiones de ocupación:

(...)

4. Zona de Recuperación Ambiental. Zonas destinadas a la recuperación y mantenimiento del efecto protector de la reserva forestal dentro de áreas que han sido alteradas por el desarrollo de viviendas rurales semiconcentradas y/o dispersas o de edificaciones de uso dotacional, generando procesos de fragmentación y deterioro de coberturas naturales. Dichas áreas deben ser sometidas a tratamientos de recuperación ambiental para garantizar que las infraestructuras allí presentes no pongan en riesgo el efecto protector de los suelos y el funcionamiento integral de la reserva forestal protectora.

Los límites de las zonas de recuperación ambiental, establecidas en el Plano N° 2, podrán ser objeto de precisiones cartográficas en el marco del Plan de Manejo de la Reserva Forestal "Bosque Oriental de Bogotá". Tales precisiones se adelantarán con base en estudios de detalle que demuestren la pertinencia de dichos ajustes.

El tratamiento de recuperación ambiental se define bajo los siguientes parámetros:

a) No permitir la implantación de nuevas unidades de vivienda rural semiconcentrada y/o dispersa y nuevas unidades de carácter dotacional, así como tampoco la ampliación de las infraestructuras suburbanas preexistentes en estas zonas. Igualmente se deberán ordenar adecuadamente los conjuntos de vivienda dispersa existentes actualmente; emprender acciones de recuperación de las zonas libres dispuestas al interior de los mismos y propender porque las infraestructuras viales y de servicios públicos no pongan en riesgo la función protectora de la reserva y la conservación de los recursos naturales renovables de la misma.

b) Para el desarrollo de las acciones de recuperación ambiental, este tratamiento debe buscar una armonización de esta zona y configuración equilibrada de las construcciones existentes, donde la cobertura forestal protectora con especies nativas, como uso principal debe cubrir la mayor parte del área. No obstante, la asignación de parámetros y especificaciones que se determinen en el Plan de Manejo de la Reserva Forestal deberán considerar la situación actual y particular de dichas construcciones y las necesidades que se derivan para su funcionamiento.

c) El Plan de Manejo de la Reserva Forestal deberá especificar las medidas de prevención, mitigación, corrección y compensación a que están obligados los propietarios de las edificaciones contenidas en estas zonas, así como los demás parámetros para su correcta armonización y funcionamiento.

d) Para la normalización de las construcciones preexistentes en estas zonas de vivienda dispersa y dotacionales, las normas y demás regulaciones se establecerán mediante la figura de “Planes de Manejo Ambiental” que deberán formular e implementar los interesados en los plazos que establezca el Plan de Manejo de la Reserva Forestal, y que serán objeto de aprobación por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR.

Para efectos de regular y utilizar correctamente las compensaciones a que están obligados los propietarios de viviendas localizadas al interior de estas zonas, la CAR establecerá los mecanismos para el cobro, administración y gestión de recursos provenientes de las mismas.

Estos recursos se destinarán de manera exclusiva para el desarrollo de los programas y proyectos formulados en el Plan de Manejo.

e) Los mecanismos indicados anteriormente, sólo se aplicarán para las construcciones preexistentes. Sin excepción, las construcciones ilegales desarrolladas con posterioridad a la expedición de esta Resolución, no podrán ser normalizadas al interior de la reserva forestal y deberán ser objeto de las medidas policivas, judiciales y administrativas conducentes a la aplicación de las sanciones, la demolición de lo construido y la restauración de las condiciones ambientales preexistentes, conforme a las normas vigentes.

Parágrafo: Las actividades que se pretenda desarrollar al interior de la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, por razones de utilidad pública o interés social deberán ceñirse a lo dispuesto en el Decreto Ley 2811 de 1974.” (Se resalta)

5.10. Los Planes de Manejo para la Franja de Adecuación y la Reserva Forestal Protectora

El Ministerio de Ambiente manifestó en su recurso de apelación su inconformidad con lo dispuesto en el numeral 8.1.1. del fallo apelado, porque no había necesidad de ordenar una nueva alinderación de la reserva debido a que la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) ya había hecho una, y porque la CAR era la entidad a la que debía ordenarse el amojonamiento de la misma.

Por su parte, la Procuraduría, el Ministerio de Ambiente, Helm Trust, la CAR, Dario Rafael Londoño Gómez, COMPENSAR y Fiduciaria Bogotá S.A. manifestaron en sendos recursos de apelación su desacuerdo con lo ordenado en el numeral 8.2. del fallo apelado, en el que se ordena a la CAR realizar nuevos Planes de Manejo en el área protegida y revisar todas las licencias, concesiones y permisos que se han otorgado en la misma; en síntesis, por las siguientes razones: i) porque las órdenes desconocían las competencias de las entidades demandadas; ii) porque resultaban inocuas, habida cuenta de que existían actos administrativos mediante los cuales se había elaborado un Plan de Manejo para la Zona de Recuperación Ambiental dentro de la Reserva; iii) porque regulaban irregularmente los usos del suelo, siendo ello competencia exclusiva de los Concejos municipales o distritales; iv) porque impedían el desarrollo de la actividad campesina en la zona, que explota el área para encontrar su sustento diario; y v) porque ordenar el retiro de las plantaciones exóticas ponía en riesgo el área forestal.

A su turno, el Procurador Judicial Ambiental y Agrario y Efrain Forero Molina apelaron lo decidido en los numerales 8.2.1. y 8.3. del fallo proferido por el *a quo*, argumentado que la orden de realizar un Plan de Manejo para la franja de adecuación debía impartirse de manera conjunta al Ministerio de Ambiente, la CAR y el Distrito Capital, pues ello estaba previsto en el POT; y porque no podía

ordenarse adelantar acciones como un “Plan de Manejo Ambiental”, ni alinderar y amojonar la “franja de adecuación”, pues dichos términos no se encontraban avalados en ninguna norma jurídica

En este orden de ideas, se advierte que los numerales 8.1., 8.2. y 8.3. de la sentencia apelada disponen lo siguiente:

“8.1. Ordénase al Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la realización de las siguientes medidas:

8.1.1. Alinderar y amojonar en el término de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de este fallo, la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, en aquellos sectores que colindan con el Distrito Capital y que quedaron excluidos de la “Franja de Adecuación”, como el sector de la “Floresta de la Sabana”. En ese mismo término, igualmente deberá alinderar el área que comprende la “Zona de Recuperación Ambiental” en los términos de la Resolución 463 de 2005.”

“8.2. Ordenar a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR – la realización de las siguientes medidas y actividades:

8.2.1. Modificar el Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, adoptado por medio de la Resolución 1141 de 2006, ajustándolo a lo decidido en éste fallo. Término de dos (2) meses, a partir de la ejecutoria de éste fallo.

8.2.2. Extender de manera inmediata las medidas de protección ambiental adoptadas por medio de la Resolución 1141 de 2006, una vez modificadas conforme a éste fallo, especialmente las relacionadas con la prohibición de exploración y explotación minera y de canteras, a toda el área de los Cerros Orientales de Bogotá, de acuerdo con el plan de manejo ambiental que se adopte, siendo urgente parar el deterioro ambiental por el lado de la reserva que limita con el municipio de “La Calera”. Las medidas adoptadas, se comunicarán al Tribunal en el término de dos (2) meses, contados a partir de la notificación de éste fallo.

8.2.3. Elaborar en el término de dos (2) meses, contados a partir de la ejecutoria de éste fallo, un Plan de Manejo Ambiental conjunto con Planeación Distrital y el DAMA, para la administración de la “Zona de Recuperación Ambiental” de que trata el artículo 4° de la Resolución 463 de 2005, que permita la compatibilización de esa zona con el resto de la Reserva Forestal; el plan contendrá la prohibición absoluta de nuevos desarrollos urbanísticos dentro de esa área, lo que incluye la prohibición de

licencias para construcciones y ampliaciones de las existentes y la prohibición de “normalización” de las construcciones ilegales preexistentes en esta zona a juicio de la autoridad policiva competente y un inventario de las viviendas a reubicar conforme al artículo 6°, de esta parte resolutive; solamente para los efectos últimamente indicados, se dispone la inaplicación del literal d) del numeral 4°, de la parte resolutive de la Resolución 463 de 2005 y el artículo 18 de la Resolución CAR 1141 de 2006, en cuanto lo reglamenta.

8.2.4. Disponer de inmediato la revisión de todas las licencias, concesiones y permisos concedidos para la exploración y explotación de recursos naturales, o actividades agrícolas y pecuarias que se estén ejecutando o han de ejecutarse dentro de la Zona de Reserva Forestal, sin importar la autoridad que las haya proferido, y la suspensión y clausura inmediata de toda explotación minera, o actividad agrícola y pecuaria que sean incompatibles con los usos de suelo definidos en ésta sentencia y en la Resolución 1141 de 2006 CAR, e iniciar de inmediato las acciones pertinentes con respecto de las demás concesiones. En el término de cuatro (4) meses, contados a partir de la notificación de éste fallo, el Tribunal deberá estar enterado del cumplimiento de ésta orden.

8.2.5. Recuperar las áreas degradadas por efecto de la explotación de actividades mineras, agrícolas y pecuarias en toda el área de la reserva, a través de la plantación de árboles de especies nativas, y las otras que sean necesarias. Así mismo deberá retirar de la reserva forestal, toda plantación exótica, en especial las plantaciones de eucaliptos, pino, ciprés, acacia, y en especial el retamo espinoso que propicia los incendios forestales al interior de la reserva, y reemplazarlas por especies nativas. En el término de dos (2) meses, contados a partir de la ejecutoria de éste fallo, deberá presentar un cronograma de las actividades a desarrollar de cara al cumplimiento de esta orden, con fechas concretas de ejecución y modo de financiamiento.”

“8.3. Ordenar a las autoridades Distritales la realización de las siguientes medidas y actividades:

8.3.1. Al Distrito – Departamento Administrativo de Planeación Distrital, elaborar y formular en un término de dos (2) meses, contados a partir de la notificación de este fallo, un Plan Zonal de Ordenamiento y Gestión para el área que comprende la “franja de adecuación”, que son básicamente dos y cuya observancia se hace extensiva a toda autoridad Distrital, incluido el Concejo Distrital: la primera, es la de establecer una prohibición absoluta de nuevas construcciones o edificaciones de inmuebles al interior

de la franja de adecuación, y la segunda exigencia del Tribunal, es la de garantizar la conectividad del ecosistema de los Cerros Orientales de Bogotá, destinando exclusivamente toda el área libre de la franja de adecuación para la construcción de parques y espacios públicos, que incrementen la oferta de espacio público para los habitantes de Bogotá.

Adicionalmente el plan debe contener los siguientes aspectos: situación actual de la “franja de adecuación”; inventario de los asentamientos; las zonas de protección especial; la definición de usos y actividades permitidas en acatamiento de este fallo; fecha de presentación al Concejo Distrital para su consideración; estudio de títulos; cronograma de compra de predios y expropiaciones; reubicaciones de asentamientos cuando a ello haya lugar, recuperación de zonas degradadas, todo ello precisando los términos de ejecución de dicho plan, que deberá estar totalmente ejecutado en plazo de tres (3) años contados a partir de la ejecutoria del fallo; observando siempre lo dicho en la parte motiva de este fallo.

8.3.2. Ordénase a la Alcaldía de Bogotá – Secretaría de Educación y Departamento Administrativo del Medio Ambiente, adelantar programas y actividades de educación ambiental entre los habitantes de la Franja de Adecuación y, en general, de toda la ciudad sobre la importancia de proteger y conservar la Reserva Forestal “Bosque Oriental de Bogotá”. El programa a ejecutar para ese propósito debe presentarse al Tribunal en el término de dos (2) meses, contados a partir de la notificación de este fallo.

8.3.3. Alinderar y amojonar en el término de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de este fallo, la “franja de adecuación” de conformidad con la Resolución 463 de 2005, e instalar vallas, avisos, señales, leyendas, que de manera clara informen sobre su localización, límites e importancia.”

A efectos de resolver los cargos esgrimidos contra estos numerales, debe la Sala determinar i) la base jurídica que permite la adopción de los términos “Plan de Manejo” y “Franja de Adecuación”; ii) si es dable ordenar a las entidades demandadas que realicen conjuntamente un Plan de Manejo de la franja de adecuación y un nuevo Plan de Manejo de la Zona de Recuperación Ambiental; iii) si debe ordenarse una nueva realinderación de la reserva forestal protectora; iv) si las competencias de las entidades demandadas respecto del cuidado de la Reserva Forestal Protectora se encuentran bien distribuidas; v) cuál es el ente competente para regular los usos del suelo; vi) si se encuentra permitido el uso campesino en la reserva forestal; y vii) si debe ordenarse el retiro de plantas exóticas de la reserva.

i. Base jurídica que permite la adopción de los términos “Plan de Manejo” y “Franja de Adecuación”

La Sala encuentra que no pueden atenderse los argumentos del señor Efraín Forero Molina, pues los conceptos “Plan de Manejo” y “Franja de Adecuación” fueron puestos de presente por el Ministerio de Ambiente en la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), con base en que dicha entidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 5° numerales 18 y 19 de la Ley 99 de 1993, es competente para reservar, alinderrar y sustraer las áreas que integran las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento; así como para velar por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica.

De hecho, dichos términos no son manifestaciones improvisadas de la administración, pues aquel referente al “Plan de Manejo” hace caso a lo dispuesto en el artículo 389 del POT, que claramente sujetó la zonificación y reglamentación de los cerros orientales al “*Plan de Manejo que elabore la Corporación Autónoma Regional (CAR)... en concertación con el Ministerio del Medio Ambiente y el Distrito Capital*”; y el que corresponde a la “Franja de Adecuación” obedece a las conclusiones que arrojó el POMCO cuando indicó la necesidad de establecer una zona de ocupación pública prioritaria y otra de consolidación del borde urbano que, como se establece en el artículo 5° de la Resolución 463 de 2005, son las que precisamente conforman ésta franja.

ii. Adopción de un Plan de Manejo de la Franja de Adecuación y para la Zona de Recuperación Ambiental

Por otro lado, la Sala no comparte el que se realice un nuevo Plan de Manejo para la franja de adecuación y para la Zona de Recuperación Ambiental, pues lo cierto es que lo dicho en el presente fallo, así como lo estatuido en las leyes, el POMCO y el PMA de los Cerros Orientales trae indicaciones suficientes que permiten establecer plenamente el trato y manejo que debe darse a dichas zonas, a fin de garantizar una solución eficaz y efectiva a la situación que aqueja los Cerros Orientales de Bogotá

iii. Realinderección de la Reserva Forestal Protectora

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

Justamente, lo anterior le impone no tener en cuenta dicha orden en la parte resolutoria del presente fallo.

iv. Distribución de competencias de las entidades demandadas

Le asiste razón a las entidades demandadas en cuanto manifiestan que las órdenes impartidas en estos numerales pueden llegar a desconocer las competencias que legalmente les han sido atribuidas, pues lo cierto es que el Tribunal pasó por alto el principio de legalidad que fija claramente competencias específicas en cabeza de cada una de las entidades demandadas.

En este orden de ideas, se tomarán las medidas correctivas del caso en la parte resolutive de la sentencia, a fin de que las entidades accionadas cumplan las órdenes que les sea impartidas, desde luego, en el ámbito de sus respectivas competencias funcionales, y dando estricta observancia a los principios de coordinación y concurrencia que, conforme al mandato imperativo del artículo 209 Constitucional, las obliga a articularse, para actuar armónica y coordinadamente para el cumplimiento de los cometidos estatales, conforme reza el artículo 113 Superior.

v. Ente competente para regular los usos del suelo

El artículo 313 de la Constitución Política señala que corresponde a los Concejos *“reglamentar los usos del suelo...”*. Asimismo, el artículo 7° de la Ley 388 de 1997 dispone que *“...los distritos deberán... reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles...”*.

En este punto, debe la Sala destacar que carece de todo asidero la censura en virtud de la cual se afirma que el numeral 8.2. de la sentencia apelada regula de manera ilegal los usos del suelo, pues lo cierto es que sus órdenes se muestran en todo consonantes con los usos del suelo del área protegida, la temática que concertaron el Ministerio del Medio Ambiente, la CAR y el DAMA, durante el proceso de formación del POT y de su revisión, y la Resolución 463 de 2005.

Por otro lado, sí deben atenderse los reparos presentados frente a lo dispuesto en el numeral 8.3.1. del fallo apelado, pues al *“...establecer una prohibición absoluta de nuevas construcciones o edificaciones de inmuebles al interior de la franja de adecuación”* el Tribunal desconoce que ella se creó atendiendo a una realidad que respondía al cambio irreversible de usos del suelo en zonas que hacían parte de la reserva forestal protectora pero que fueron excluidas de la misma y, por ende, perdieron las condiciones que las permitían hacer parte del área protegida.

vi. Uso Campesino en la Reserva Forestal Protectora

Es dable acoger las súplicas de los recurrentes en cuanto al uso campesino en el área de reserva forestal, pues es compatible con las finalidades de preservación del área protegida, y desde luego, siempre y cuando tales actividades no causen alteraciones significativas ni conlleven a su degradación, para lo cual deberán contar con otorgamiento de licencia ambiental de parte de la autoridades ambiental, actualmente ANLA, y sujetarse a la reglamentación que a esos efectos expida el Ministerio de Medio Ambiente, según lo dispuesto en el parágrafo 2° del

artículo 204²⁹² de la Ley 1450 de 2011²⁹³, que dispone que el Ministerio de Ambiente deberá señalar las actividades que ocasionan bajo impacto ambiental y que además, generan beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas.

De ese modo, será del resorte de las autoridades ambientales, en sus respectivos ámbitos de competencia, adoptar las determinaciones sobre los usos permitidos en las áreas de reserva forestal protectora que no causen alteraciones significativas, y que resulten armónicos y compatibles con su preservación, para lo cual, en todo caso, deberán sujetarlos al otorgamiento previo de licencia ambiental.

vii. Retiro de plantas exóticas de la reserva

Por último, la Sala no encuentra acertada la inquietud de las entidades que apelaron la decisión de retirar las plantaciones exóticas del área de reserva, en razón a que ello podría poner en riesgo el área forestal. De hecho, dicha decisión es acorde con lo dispuesto en la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) y en el Plan de Manejo de la Reserva Forestal realizado por la CAR, que señala que en el área de rehabilitación ambiental, que *“comprende espacios con plantaciones forestales de especies exóticas y/o áreas que vienen siendo objeto de deterioro por el desarrollo de actividades pecuarias y agrícolas...”*, deben seguirse en lo posible, *“...acciones para sustituir paulatinamente dicha vegetación [exótica] a través de la inducción de vegetación natural, tomando en consideración parámetros técnicos y*

²⁹² Ley 1450 de 2011. “Artículo 204. Áreas de Reserva Forestal. Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrán declarar, reservar, alinderrar, realinderrar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal. En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada.

Parágrafo 1°. En las áreas de reserva forestal protectoras no se podrán desarrollar actividades mineras, ni se podrán sustraer para ese fin. Las actividades que se pretendan desarrollar en estas áreas, deben estar en consonancia con el régimen de usos previsto para el efecto, conforme a la regulación que expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre la materia.

*Parágrafo 2°. **El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces señalará las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y que además, generen beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas. Así mismo, establecerá las condiciones y las medidas de manejo ambiental requeridas para adelantar dichas actividades.*** (Se resalta)

²⁹³ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014

metodológicos de restauración de ecosistemas previamente avalados por la autoridad ambiental competente.”.

Sin embargo, se hará caso omiso a lo previsto en ésta orden porque ello ya se encuentra previsto en la Resolución 463 de 2005 y en el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora. Por ello se tomarán las correctivas del caso en la parte resolutive del fallo.

5.11. La situación actual de riesgo para las personas que habitan los Cerros Orientales de Bogotá

El Ministerio de Ambiente, la CAR, la Procuraduría, Efraín Forero y la Parcelación Floresta de la Sabana manifestaron en sus recursos de apelación sus reparos contra lo dispuesto en el numeral 6° de la sentencia apelada señalando, en resumen, que el Ministerio y la CAR no eran competentes para cumplir la orden de reubicar personas que se encontraran ubicadas en zonas de riesgo, habida cuenta que ello obedecía exclusivamente a competencias del Distrito; y que sólo debía reubicarse a quienes estuvieran legítimamente ubicados en el área protegida.

A propósito el numeral 6° de la parte resolutive de la sentencia apelada dispuso lo siguiente:

“6. Condénase a la Nación – Ministerio de Ambiente – al Distrito – Planeación Distrital – y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, a reubicar todas aquellas personas que se encuentren en la “zona de recuperación ambiental” de la reserva “Bosque Oriental de Bogotá” o en su “franja de adecuación”, cuyas viviendas amenacen con deslizamientos o en zonas de ronda o zonas de manejo y preservación de las quebradas y ríos que descienden de los cerros, reubicación que se hará por fuera de la franja de adecuación y de la zona de reserva, siempre y cuando su condición económica lo amerite. La condena se cumplirá en el término de un (1) año contado a partir de la ejecutoria de este fallo.”

En este orden de ideas, la Sala entrará a determinar cuál es el ente competente para prevenir desastres en el Distrito Capital, para posteriormente fijar las medidas que deben adoptarse en orden a reubicar los asentamientos que amenacen ruina, se encuentren ubicados en la franja de adecuación y en la reserva forestal protectora y comporten riesgo no mitigable.

i. Ente competente de prevenir desastres en el Distrito Capital

El artículo 2° de la Constitución Política dispone que son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en el ordenamiento jurídico, señalando en su inciso segundo, que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su

vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

De la anterior disposición se desprende el deber general de actuación que obliga a todas las autoridades del Estado, sin importar el nivel, y el cual se encuentra dirigido a impedir que se concreten amenazas o se produzcan vulneraciones a los derechos de la población.

En relación con la materia que nos ocupa, la Ley 715 de 2001²⁹⁴ dispuso en sus artículos 75 y 76 lo siguiente:

“Artículo 75. Competencias de los distritos. Los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos, excepto aquellas que correspondan a la función de intermediación con los municipios y la Nación.

Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

(...)

76.9. En prevención y atención de desastres:

Los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán:

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos”.

Adicionalmente, respecto de la prevención de desastres y la planeación del ordenamiento territorial municipal, la Ley 388 de 1997²⁹⁵ en su artículo 1° numeral 2° impone al municipio la función de *“velar por la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes”*; mientras que el artículo 8° dispone que es su deber *“localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística”*; y en idéntico sentido el artículo 10, prescribe que *“en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta como determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales”*.

²⁹⁴ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

²⁹⁵ Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Al respecto, mediante sentencia de 11 de noviembre de 2010 (M.P. Marco Antonio Velilla Moreno), la Sección Primera de esta Corporación señaló:

“Las anteriores normas se complementan con los diferentes mandatos contenidos en la Ley 388 de 1997 los cuales destacan la importancia de la prevención de desastres dentro de la planeación del ordenamiento territorial municipal.

*El artículo 1º señala entre los objetivos de la Ley el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial **y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes**; garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad **y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres**; promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.*

*Por su parte, el artículo 8º establece que la función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo **y menciona entre las acciones urbanísticas “localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística”.***

*En el mismo sentido el artículo 10º supra prescribe que **“en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta como determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales”.***

Así pues, los entes Municipales cuentan con sendas competencias específicas en la prevención y atención de desastres, las cuales pueden ser financiadas con recursos propios, del Sistema General de Participaciones o de otros recursos. Estas competencias no se limitan a las zonas de alto riesgo ni se agotan con la reubicación de asentamientos²⁹⁶.²⁹⁷ (Se resalta)

En suma, de la normativa expuesta se advierte que el Distrito Capital es el único ente competente de prevenir desastres en el Distrito Capital. Por ello, debe la Sala examinar a continuación la situación actual de riesgo que se presenta en los Cerros Orientales de Bogotá, a fin de corregir de la manera más precisa posible la orden impartida por el Tribunal.

i.i. Reubicación de asentamientos que amenazan ruina

Se tiene que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital aportó al expediente un documento denominado “*Asentamientos populares en los cerros orientales*”²⁹⁸, en el cual pone de presente la existencia de numerosos asentamientos ubicados en dicha área²⁹⁹. Al respecto dicho documento especifica:

Localidad	No. de desarrollos	Hectáreas	No. Lotes	Población
Usaquén	22	132,06	4.759	25.699
Chapinero	14	197,53	3.991	21.551
Santa Fe	4	41,02	2.026	10.940
San Cristóbal	17	83,82	3.615	19.521
Usme	6	72,47	3.446	18.608
Total	63	526,90	17.837	96.319

²⁹⁶ Corte Constitucional. Sentencia T – 199 de 2010, Actores: Ana Cecilia Laverde Zapata, Gonzalo Pineda Osorio, Mariela de Jesús Franco González, Teresa de Jesús Castro Tejada, Esperanza Torres Marín, Nora Patricia Laverde Zapata y María Encarnación Urrego contra el Municipio de Caracolí, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁹⁷ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 11 de noviembre de 2010, Rad.: 17001233100020040123801, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

²⁹⁸ Tomo 26

²⁹⁹ Folio 10, Tomo 26

En efecto, la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) evidencia que numerosos asentamientos reposan en el área de reserva y en la franja de adecuación cuando señala:

“Que... los Cerros Orientales han sufrido en algunos sectores procesos de cambio de los usos del suelo, que no son compatibles con los permitidos en el artículo 206 del Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, para las zonas de reserva forestal protectora, ya que en la actualidad coexisten diferentes usos, de tipo urbanístico en su zona de borde, uso minero y agropecuario, con relevantes impactos y efectos ambientales sobre los ecosistemas y sobre los servicios ambientales que prestan a comunidades locales que se benefician de ella, por lo que se requiere contar con un instrumento de planificación, ordenamiento y manejo para restaurar, recuperar y armonizar las condiciones sociales, económicas y ambientales del área;

Que dichos efectos se ven representados sobre la transformación de ecosistemas en alrededor de 519 hectáreas (3.7% de la Reserva) por el desarrollo de asentamientos humanos de manera concentrada de todos los estratos, muchos de ellos en zonas de alto riesgo y sobre zonas de preservación ambiental. Igualmente se han generado efectos de degradación de ecosistemas por el desarrollo de minería de origen ilegal de manera dispersa (62 canteras al interior y 43 más cerca del borde urbano) con impactos en el paisaje y en la regulación hídrica, en alrededor de 120 hectáreas (0.85% de la Reserva), así como otras áreas más extensas afectadas por el desarrollo de ganadería y agricultura asociada a viviendas campesinas, campestres y fincas de recreo.

Que estos procesos de intervención sobre la reserva forestal evidencian graves efectos entre los cuales se puede mencionar: alteración en las coberturas naturales y estructura de suelos en áreas de recarga de acuíferos, invasión de zonas de rondas, inestabilidad de terrenos en zonas del borde urbano de la ciudad de Bogotá, degradación de coberturas protectoras en importantes microcuencas abastecedoras de acueductos locales y deterioro de la calidad escénica del principal referente paisajístico de Bogotá.”
(Se resalta)

Ahora bien, se evidencia que existen varios puntos en riesgo de deslizamiento en el área de reserva forestal y en la franja de adecuación, tal y como lo pone de

presente el artículo *“identifican 117 zonas en riesgo de deslizamiento en Bogotá”*, publicado el 16 de febrero de 2012 en la página web de RCN radio, al señalar

“El secretario de Gobierno de Bogotá, Antonio Navarro Wolff, recorrió este jueves los puntos con mayor vulnerabilidad de deslizamientos en los cerros orientales de Bogotá.

El funcionario dijo que “hay 117 puntos en riesgo en zonas de ladera”, aunque recalcó que le preocupan particularmente sectores como Ciudad Bolívar, San Cristóbal, El Codito y en Usaquén...”

En un mismo sentido, del artículo *“la avenida circunvalar en Bogotá estaría cerrada durante una semana”*, publicado el 12 de junio de 2011 en la página web de RCN radio, se observa que la época invernal ha causado graves estragos en los cerros orientales, ocasionando derrumbamientos en una de las principales vías de la Capital. Precisamente, respecto de dicho artículo se destaca lo siguiente:

“La directora del IDU... señaló en RCN La Radio que la remoción de escombros que dejó el deslizamiento en la Avenida Circunvalar con calle 92, en el nororiente de Bogotá, podría tardarse una semana.

La emergencia se registra por el deslizamiento de unos mil metros cúbicos de tierra debido a la filtración de aguas lluvias.” (Se resalta)

Igualmente, el documento de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias denominado *“Remoción en Masa – Panorama General”*, visible en su página electrónica, establece que la remoción de masas en los cerros orientales se debe, entre otras causas, a *“la adecuación de terrenos para la construcción de vivienda (legal e ilegal) sin el cumplimiento de los mínimos requisitos técnicos”*. En efecto dicho documento establece:

“En Bogotá los fenómenos de remoción en masa se presentan a lo largo de los cerros orientales, del sur, de Suba y sus respectivas franjas de piedemonte (Localidades de Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe, Usme, Ciudad Bolívar y Suba).

En principio estos fenómenos tienen una causa natural, ya que muchas de las laderas que conforman los cerros de Bogotá tienen una predisposición a la generación de deslizamientos; a esto se

sumo la intervención de los cerros por medio de explotación de canteras y la adecuación de terrenos para la construcción de vivienda (legal e ilegal) sin el cumplimiento de los mínimos requisitos técnicos.

En Bogotá se tienen diversos sectores sometidos a fenómenos de remoción en masa. Estos fenómenos se presentan con diferentes grados de actividad: desde los que han destruido viviendas e infraestructura de servicios públicos hasta aquellos en los que la amenaza potencial ha sido identificada por medio de estudios.

(...)

CONDICIONES QUE FAVORECEN LOS FENÓMENOS DE REMOCIÓN EN MASA

En general, el mecanismo disparador de los movimientos en masa esta asociado con la realización de cortes en terreno natural inestable sin la debida protección geotécnica, así como el desprendimiento y la caída de bloques asociados a escarpes con pendientes superiores a los 35°. Otros factores que pueden dinamizar los movimientos en masa, incluye por ejemplo, la actividad sísmica, la saturación del suelo por fluidos y la incidencia de procesos erosivos.

(...)

Las intervenciones antrópicas que pueden contribuir a generar riesgo de deslizamientos en áreas susceptibles a los fenómenos de remoción en masa son:

- *Cortes en el terreno como de carreteras, cortes para construcción de casas, que crean masas inestables de material sin apoyo, generando pendientes negativas.*
- *Construcción de muros sin posibilidad de drenaje. El agua del suelo retenida detrás de los muros incrementa la presión en los poros y el peso en el material retenido desestabiliza la masa retenida.*
- *Remover plantas de raíces profundas desestabiliza el suelo en una ladera e incrementa el potencial de deslizamiento.” (Se resalta)*

En síntesis, la Sala advierte que en el área de reserva forestal y en la franja de adecuación existen asentamientos irregulares que amenazan ruina y pueden deslizarse en época invernal, lo que representa evidente amenaza a los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

En este orden de ideas, en la parte resolutive de esta providencia se ordenará al Distrito Capital elaborar un “*Plan de reubicación de asentamientos humanos*”, cuyo

objeto será la reubicación de los asentamientos que amenacen ruina, se encuentren ubicados en la franja de adecuación y en la reserva forestal protectora y comporten riesgo no mitigable.

Este *Plan* deberá definir (i) las áreas que comportan riesgo no mitigable; (ii) los asentamientos humanos que pueden verse afectados; (iii) las medidas que se pueden adoptar para la reubicación; y (iv) el cronograma de actividades que se deberá seguir para el efecto.

El *Plan* deberá realizarse dentro del término de seis (6) meses, contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

Aunado a lo anterior, la Sala debe manifestar un reparo adicional respecto de la orden impartida por el Tribunal, pues éste también se equivocó al señalar que la reubicación debe darse frente a persona cuyas viviendas amenacen deslizamiento o en estén en zonas de ronda o de manejo y preservación de quebradas y ríos “*siempre y cuando su condición económica lo amerite*”, pues es suficientemente claro que no puede el Estado relevarse del cumplimiento de una obligación legal ni discriminar a la población en consideración al mayor o menor valor de su patrimonio.

5.12. La Creación de un Cuerpo de Policía Especializado que vigile la Reserva Forestal Protectora

En sendos recursos de apelación el Ministerio de Ambiente, la Procuraduría y la CAR manifestaron su inconformidad con lo dispuesto en el numeral 12 del fallo recurrido, sosteniendo que la única persona competente para crear un cuerpo de policía era el Alcalde Mayor, como máxima autoridad de policía.

Al efecto, se advierte que el numeral 12 de la parte resolutive de la sentencia apelada dispuso lo siguiente:

“12. Ordénase al Alcalde Mayor de Bogotá – como autoridad de policía – y al Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá, para que en convenio con el Ministerio del Medio Ambiente y la CAR, crear un cuerpo de Policía especializado en la protección, vigilancia y control de toda el área de la Reserva Forestal y su Franja de Adecuación, mediante la instalación estratégica de casetas de vigilancia, sobrevuelos aéreos, despliegue permanente en el área de persona especializado y demás medidas que estimen pertinentes para mantener el control y el manejo del área. Mientras entra a operar este cuerpo de policía, la Policía Metropolitana de Bogotá debe inmediatamente vigilar el área de la franja de adecuación para evitar nuevos asentamientos.”

La Sala advierte que de conformidad con lo previsto en los artículos 315 numeral 2° de la Constitución Política y 35 del Decreto Ley 1421 de 1993, *“el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio”* y *“como primera autoridad de policía en la ciudad... dictará, de conformidad con la ley y el Código de Policía del Distrito, los reglamentos, impartirá las órdenes, adoptará las medidas y utilizará los medios de policía necesarios para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas.”*

Bajo el anterior contexto la Sala halla razón en los argumentos de los recurrentes, por lo que modificará la presente orden, que debe entenderse en la forma como lo dispuso el artículo 101 de la Ley 99 de 1993, en virtud del cual se establece que la Policía Nacional tiene un cuerpo especializado de Policía Ambiental y de los Recursos Naturales, encargado de prestar apoyo a las autoridades ambientales, a los entes territoriales y a la comunidad, en la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y en las funciones y acciones de control y vigilancia previstas por la ley. De hecho, dicho artículo prescribe que *“el cuerpo especializado de Policía de que trata este artículo prestará su servicio con prioridad en las **zonas de reserva**, parques nacionales y **en las áreas de especial importancia ecosistémica** y colaborará en las tareas educativas, promocionales y de prevención para el buen cuidado y respeto de la naturaleza.”*

5.13. Los Derechos Colectivos Vulnerados por las entidades demandadas

La actora, la Procuraduría, el Ministerio de Ambiente, Helm Trust y CAMACOL, en sendos recursos de apelación, presentaron objeciones contra lo dispuesto en los numerales 1° y 2° de la sentencia apelada, mediante los cuales se decidió conceder la acción popular y amparar los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos, y a que su prestación sea eficiente y oportuna; a la protección de áreas de especial importancia ecológica y de sus ecosistemas; y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

En efecto, se advierte que la actora solicitó que el amparo se extendiera a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público y del patrimonio cultural de la Nación, la seguridad y salubridad públicas y a la realización de las construcciones, respetando las disposiciones jurídicas.

Asimismo, la Procuraduría manifestó que la protección de los derechos sólo debía recaer sobre el medio ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales de la zona de reserva para garantizar el desarrollo sostenible, la protección de áreas de especial importancia ecológica y los intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, los ecosistemas impactados y de los recursos naturales vinculados a la zona de reserva, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público y del patrimonio cultural de la Nación, y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

A su turno, el Ministerio de Ambiente manifestó que no debía condenársele por la violación de los derechos al acceso a los servicios públicos, al medio ambiente sano y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

Por su parte, Helm Trust manifestó que el *a quo* había valorado erróneamente las pruebas allegadas al proceso, pues de haberlas analizado correctamente se habría percatado que el Distrito Capital no había violado derechos colectivos.

Finalmente, CAMACOL consideró incongruente el presente numeral, pues amparaba el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna, sin que hubiera sido invocado previamente como vulnerado por la demandante.

A propósito, se advierte que los numerales 1° y 2° de la parte resolutive de la sentencia apelada señalaron lo siguiente:

“1. Conceder la acción popular impetrada por la señora Sonia Andrea Ramírez Lamy y sus coadyuvantes, por las razones dichas en este fallo.

2. Declarar responsables al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y al Distrito Capital – Departamento Administrativo de Planeación Distrital, solidariamente, por la violación de los derechos colectivos invocados por la actora. En consecuencia, se dispone la protección de los derechos colectivos de acceso a los servicios públicos, y a que su prestación sea eficiente y oportuna; el derecho colectivo previsto en el literal c) del artículo 4° de la ley 472 de 1998 , en lo que respecta con la protección de áreas de especial importancia ecológica y de sus ecosistemas; y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, todo ello en relación con la reserva forestal protectora “Bosque Oriental de Bogotá”.

En este sentido, debe la Sala determinar cuáles derechos colectivos fueron violados efectivamente por i) el Ministerio de Ambiente, ii) la CAR y iii) el Distrito capital, a fin de establecer con exactitud a cuáles debe extenderse el amparo popular.

i. Derechos Colectivos vulnerados por el Ministerio de Ambiente

La Sala advierte que el Ministerio de Ambiente violó derechos colectivos con ocasión de la falta de registro del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre), por medio del cual el INDERENA declaró “Área de Reserva Forestal” la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá, y de la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) por medio de la cual el Presidente de la República lo aprobó.

En efecto, la Sala entiende acreditada la vulneración a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y la “... *existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente*”, con ocasión de la falta de registro del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre) y la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios ubicados dentro de la reserva forestal protectora, pues no de otra forma se pueden entender las actuaciones negligentes de la administración, que dieron lugar a que no se hiciera pública la afectación y a que no generara efectos frente a terceros, con el perjuicio consiguiente para el ambiente y para los recursos naturales renovables.

Precisamente son el goce del ambiente sano y la protección de las áreas de especial importancia ecológica los derechos colectivos que se ven amenazados y vulnerados con la conducta omisiva del Ministerio de Ambiente, y no la moralidad administrativa como lo invoca la actora en el libelo de la demanda y en su recurso de apelación, pues no existe prueba que permita concluir que dicha omisión se debe al actuar malicioso, fraudulento y torticero de algún funcionario público.

En este efecto, sobre el concepto de moralidad administrativa la Sección Tercera de esta Corporación en sentencia de 18 de junio de 2008 (M.P. Ruth Stella Correa Palacio) manifestó:

“...la moralidad tiene una textura abierta, en cuanto de ella pueden darse distintas definiciones. Sin embargo, si dicho concepto se adopta como principio que debe regir la actividad administrativa (Art. 209 ibídem), la determinación de lo que debe entenderse por moralidad no puede depender de la concepción subjetiva de quien califica la actuación sino que debe referirse a la finalidad que inspira el acto de acuerdo con la ley. Desde esta perspectiva, ha de considerarse como inmoral toda actuación que no responda al interés de la colectividad y específicamente, al desarrollo de los fines que se buscan con las facultades concedidas al funcionario que lo ejecuta. Se advierte, por tanto, una estrecha vinculación entre este principio y la desviación de poder”³⁰⁰.

³⁰⁰ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 8 de junio de 2008, Actor: EMPOSUCRE en Liquidación, Rad.: 70001233100020030061801, M.P. Ruth Stella Correa Palacio

En un mismo sentido, en reciente pronunciamiento de 26 de mayo de 2011 (M.P. María Elizabeth García González) la Sección Primera señaló:

*“La vulneración a la moral administrativa no se colige de la apreciación individual y subjetiva del juez en relación con la conducta de quien ejerce función pública; tal inferencia, como lo ha concluido la Sala, surge cuando se advierte la inobservancia grosera, arbitraria y alejada de todo fundamento legal, de las normas a las cuales debe atenerse el administrador en el cumplimiento de la función pública. **Cabe agregar que la sola desatención de los trámites, procedimientos y reglamentos establecidos normativamente para el ejercicio de la función pública, en que el encargado de la misma incurra, no lleva a concluir automáticamente y sin fórmula de juicio, la vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa;** es necesario además, que de la conducta transgresora del ordenamiento establecido pueda predicarse antijuridicidad. Así, se concluye que la moralidad administrativa está inescindiblemente vinculada al cumplimiento de las funciones que se establecen en la norma para el ejercicio de un cargo, porque es en el ordenamiento jurídico donde la actuación del encargado de la función pública encuentra su justificación frente a la colectividad y, por ende, está estrechamente relacionada con el principio de legalidad, cuya vulneración puede darse por extralimitación o por omisión de las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones (artículo 6° de la Constitución Política), comprometiendo la responsabilidad del agente causante de la vulneración, no sólo frente al Estado y los directamente afectados en un derecho subjetivo amparado en una norma, sino frente a la colectividad interesada en que se mantenga la moralidad administrativa, derecho cuyo disfrute no corresponde a un titular determinado y concreto sino a toda la comunidad. La violación del derecho a la moralidad administrativa implica siempre la vulneración por parte de los servidores públicos de la Constitución o la ley, o la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6° Constitución Política), pero no siempre la vulneración del principio de legalidad implica la violación de la moralidad administrativa, pues para que tal consecuencia se produzca es necesario, además, que la decisión u omisión cuestionada se hayan realizado con desviación de poder, o con un interés ajeno al que debe inspirar el acto.”³⁰¹(Se resalta)*

En efecto, en el caso *sub examine* el Ministerio de Ambiente vulneró los derechos colectivos al medio ambiente y a la protección de áreas de especial importancia ecológica, pues no se debe olvidar que la orden de inscribir la Resolución 76 fue ignorada desde 1977, incumpléndose por cerca de 28 años un deber que bajo

³⁰¹ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 26 de mayo de 2011, Actor: Rafael Archbold Joseph, Rad.: 88001-23-31-000-2005-00011-01, M.P. María Elizabeth García González

ninguna circunstancia podía ameritar tal demora, máxime si su omisión afectaba de manera indiscutible otros derechos colectivos.

ii. Derechos colectivos vulnerados por el Distrito Capital

La Sala advierte que el Distrito Capital violó derechos colectivos con ocasión de ii.i.) los asentamientos irregulares que reposan en la reserva, y ii.ii.) la explotación minera ilícita y las actividades agropecuarias y de explotación de flora y fauna que se desarrollan en la misma.

ii.i. Los asentamientos irregulares que reposan en la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

Se advierte que el Distrito Capital violó los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, al medio ambiente sano y a la protección de áreas de especial importancia ecológica por los asentamientos irregulares que afectan gravemente el ecosistema protector y pueden ocasionar deslizamientos en época invernal.

En efecto, el Distrito incurrió en omisión en el ejercicio de sus funciones policivas, lo que favoreció la creación de asentamientos ilegales y de barrios clandestinos en el área de reserva que, a la postre, en algunos casos, hicieron que se llevaran a cabo procedimientos de legalización e incorporación, según lo dispuesto en los Acuerdos 1 de 1986 (12 de febrero)³⁰² y 6 de 1990 (8 de mayo)³⁰³.

Adicionalmente, debe recordarse que el Distrito Capital es el ente competente de prevenir desastres dentro de su jurisdicción, tal y como se señaló anteriormente. De hecho, dicha normativa deja ver que el Distrito es el ente responsable de la violación de derechos colectivos por las edificaciones irregulares que reposan en el área de reserva, afectan el ecosistema y pueden ocasionar deslizamientos en los cerros orientales en época invernal, pues todo ello se deriva de la omisión en el ejercicio de sus funciones.

³⁰² Por el cual se ordena la legalización de unos desarrollos urbanísticos y se dictan normas y procedimientos para el desarrollo progresivo en el Distrito Especial de Bogotá.

³⁰³ Por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones

ii.ii. La explotación minera ilícita y las actividades agropecuarias y de explotación de flora y fauna en el área de reserva

Igualmente, la Sala advierte que el Distrito Capital violó derechos colectivos por la explotación minera ilícita y las actividades agropecuarias y de explotación de flora y fauna que afectan gravemente el ecosistema del área de reserva.

De hecho, de conformidad con lo previsto en el artículo 65 de la Ley 99 de 1993, corresponde al Distrito Capital de Bogotá, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen o transfieran al alcalde por el Ministerio de Medio Ambiente o por la CAR las siguientes atribuciones especiales:

“(...)6. Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

7. Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo.”

Precisamente, en el caso *sub examine* se advierte que el Distrito Capital violó los derechos colectivos al medio ambiente sano, a la conservación de especies animales y vegetales, y a la protección de áreas de especial importancia ecológica, pues incumplió con las obligaciones previstas en los numerales 6° y 7° transcritos, ya que no veló por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental, a fin de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano en la reserva forestal, lo que por supuesto conllevó que se realizarán a la postre explotaciones de minería ilícitas y actividades agropecuarias y de explotación de flora y fauna que afectaron gravemente el ecosistema del área de reserva

De hecho, la Sala advierte que estas situaciones no fueron ajenas a las entidades demandadas, pues en múltiples documentos allegados al proceso reconocieron su existencia.

Efectivamente, el Ministerio de Ambiente puso de presente en la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) lo siguiente:

“Que... los Cerros Orientales han sufrido en algunos sectores procesos de cambio de los usos del suelo, que no son compatibles con los permitidos en el artículo 206 del Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, para las zonas de reserva forestal protectora, ya que en la actualidad coexisten diferentes usos, de tipo urbanístico en su zona de borde, uso minero y agropecuario, con relevantes impactos y efectos ambientales sobre los ecosistemas y sobre los servicios ambientales que prestan a comunidades locales que se benefician de ella, por lo que se requiere contar con un instrumento de planificación, ordenamiento y manejo para restaurar, recuperar y armonizar las condiciones sociales, económicas y ambientales del área;

Que dichos efectos se ven representados sobre la transformación de ecosistemas en alrededor de 519 hectáreas (3.7% de la Reserva) por el desarrollo de asentamientos humanos de manera concentrada de todos los estratos, muchos de ellos en zonas de alto riesgo y sobre zonas de preservación ambiental. Igualmente se han generado efectos de degradación de ecosistemas por el desarrollo de minería de origen ilegal de manera dispersa (62 canteras al interior y 43 más cerca del borde urbano) con impactos en el paisaje y en la regulación hídrica, en alrededor de 120 hectáreas (0.85% de la Reserva), así como otras áreas más extensas afectadas por el desarrollo de ganadería y agricultura asociada a viviendas campesinas, campestres y fincas de recreo.

Que estos procesos de intervención sobre la reserva forestal evidencian graves efectos entre los cuales se puede mencionar: alteración en las coberturas naturales y estructura de suelos en áreas de recarga de acuíferos, invasión de zonas de rondas, inestabilidad de terrenos en zonas del borde urbano de la ciudad de Bogotá, degradación de coberturas protectoras en importantes microcuencas abastecedoras de acueductos locales y deterioro de la calidad escénica del principal referente paisajístico de Bogotá.” (Se resalta)

En una misma línea de pensamiento, la Resolución 1141 de 2006 (12 de abril), por la cual la Directora General de la CAR adoptó el Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, señala:

“Que la problemática de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental, se concentra en aspectos como:

(...)

d-). Afectación de las zonas de recarga de acuíferos, especialmente de la formación Guadalupe, por la deforestación en la reserva.

e-). Disminución o pérdida de caudales por deforestación e invasión de las zonas de ronda.

f-). Presencia de 8,938 hectáreas de vegetación nativa de propiedad de particulares que requiere ser protegida y densificada.

g-). Presencia de 2,489 hectáreas de plantaciones forestales de especies no nativas. Estas plantaciones corresponden a pino pátula, eucalipto, acacias y ciprés.

h-). Presencia de 1,778 hectáreas de cultivos y pastizales, incompatibles con los objetivos de una reserva forestal protectora.

i-). No existe en la zona suficiente material vegetal de especies nativas para la reforestación de la reserva.

j-). No existe un inventario específico de flora dentro de la reserva.

k-). No se conoce el estado de mamíferos, reptiles, anfibios e insectos en la reserva, aunque se identificó la presencia de especies amenazadas de aves.

l-). Presencia de 46 áreas afectadas por la minería que requieren ser restauradas. De estas áreas, 43 tienen expediente ambiental activo y 3 tienen registro minero vigente otorgado por la autoridades mineras.

m-). Presencia de viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo, principalmente en zonas de canteras abandonadas no restauradas.

(...)

t-). Falta de amojonamiento de la Reserva lo que implica que no se puede establecer físicamente cuales son sus límites.

v-). Desconocimiento por parte de los propietarios de predios, acerca de las limitaciones que impone la reserva forestal y de las medidas de manejo planteadas por la CAR.” (Se resalta)

Asimismo, el DAMA afirmó que existían explotaciones mineras en el área protectora cuando manifestó:

“... Es importante aclarar que dentro de la actual Reserva Forestal Protectora, las siguientes canteras de competencia del DAMA tienen parte de su área: La Roca y Servitá. Sin embargo, en la llamada franja de adecuación, definida por la Resolución 463/2005 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, también competencia del DAMA tiene parte en su área las siguientes canteras: La Roca, La Laja y El Milagro, Servitá, Cerro e Ibiza y El Cedro.”

Por su parte, respecto de las coberturas de uso agropecuario, la CAR precisó en el POMCO lo siguiente:

“... son zonas deterioradas pero susceptibles de ser restauradas. Corresponden a este grupo: Pastizal (1.348,49 Ha), Pastizal Arbustivo (98,45 Ha), Cultivos Transitorios (194,5 Ha), Misceláneo de Cultivos y Rastrojo (136,97 Ha); en conjunto estas coberturas alcanzan el 12.59% (1.778,41 Ha)”³⁰⁴

Igualmente, en el mismo documento, la CAR informó que las diferentes actividades que el hombre realiza en la reserva y en las áreas próximas han afectado a las especies de fauna. De hecho, señaló como causas de la afectación la *“... caza de especies, la tala de árboles y la contaminación de suelos y agua”*, y como consecuencias de las mismas *“la pérdida de hábitats y nichos donde se alimentan y/o anidan, pérdida de eslabones en las cadenas alimenticias (principalmente en ecosistemas acuáticos) y aparición de nuevas especies no deseadas...”*

Y por último, en el mismo sentido, el POMCO resalta bajo el título *“Ecosistemas y sus especies amenazadas”*, que existen varias aves, mamíferos, reptiles y anfibios amenazados por las actividades desarrolladas en los cerros orientales de Bogotá. En efecto, en dicho documento se lee:

“Aves

En el área de la CAR se encuentran 23 especies de aves en alguna categoría de amenaza. De las 67 especies endémicas del país, en la

³⁰⁴ Folio 49, Tomo 46

región existen 7 en algún grado de amenaza, es decir el 10.4%, lo que representa el 20% del total de especies amenazadas del país.

“Mamíferos

El estudio del Convenio 52 CAR-IAvH, sobre la identificación de especies de fauna y flora amenazadas en el área de jurisdicción de la CAR, 2004, obtuvo un total de 8 especies de mamíferos amenazados a nivel nacional (Una críticamente amenazada (CR), una En peligro (EN), seis especies vulnerables (VU) y además de 5 especies casi amenazadas (NT) y una con datos deficientes (DD).

“Herpefauna: reptiles

De acuerdo con el estudio del Convenio CAR-IAvH, sobre la identificación de especies de fauna y flora amenazadas en el área de jurisdicción de la CAR, 2004, para el grupo de reptiles (Lagartos, cocodrilos, serpientes y tortugas) según Castaño Mora (2002), se encontró una especie de tortuga amenazada (EN) y una especie de cocodrilo CR.

“Herpefauna: anfibios

El estudio sobre la identificación de especies de fauna y flora amenazadas en el área de jurisdicción de la CAR, 2004. CAR-IAvH, afirma que dentro de los anfibios, las ranas de la familia Dendrobatidae son las más perseguidas por los mercados ilegales tanto de mascotas como para pruebas de investigación en medicina (Rueda 1999) y aunque los miembros de esa familia en encuentran incluidos en el Apéndice CITES II, continúan siendo explotadas de manera ilícita. Otra amenaza que enfrentan es la deforestación y destrucción de los hábitat naturales que ocupan.”³⁰⁵ (Se resalta)

iii. Derechos colectivos vulnerados por la CAR

Por último, la Sala advierte que la CAR violó derechos colectivos con ocasión de iii.i.) la falta de registro del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre), por medio de cual el INDERENA declaró “Área de Reserva Forestal Protectora” la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá, y de la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo), y iii.ii.) la explotación minera ilícita y las actividades agropecuarias y de explotación de flora y fauna.

iii.i. La falta de registro del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre), por medio de cual el INDERENA declaró “Área de Reserva Forestal Protectora” la zona

³⁰⁵ Folio 48, Tomo 46

denominada Bosque Oriental de Bogotá, y de la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo)

La Sala entiende acreditada la vulneración a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y la “... existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente”, con ocasión de la falta de registro del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre) y la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios ubicados dentro de la reserva forestal protectora, pues ello dio lugar a que no se hiciera pública la afectación y a que no generara efectos frente a terceros, con el perjuicio consiguiente para el ambiente y para los recursos naturales renovables.

Precisamente, la CAR, en condición de administradora de la reserva forestal protectora, ha debido cumplir desde 1977 con sus obligaciones respecto del registro inmobiliario de la reserva forestal protectora.

En este sentido, se tiene que la calidad de administradora le fue delegada a la CAR por el INDERENA en la misma Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) y fue asumida como una función propia de la entidad, sin necesidad de delegación, desde 1978³⁰⁶.

En la actualidad, en observancia de lo señalado en el artículo 31 numerales 2 y 16 de la Ley 99 de 1993, la entidad está obligada a proceder con el registro de la afectación correspondiente. En efecto, los referidos numerales establecen:

*“Artículo 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:
(...)”*

³⁰⁶ El artículo 37 de Decreto Ley 133 de 1976 señala las funciones del INDERENA, dentro de las cuales se encuentran las referidas a las reservas forestales, no obstante lo cual la Ley 2ª de 1978, en el artículo que a continuación se transcribe determinó que la CAR era competente en las áreas de su jurisdicción: *“Artículo 1. Exceptúanse de lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto Ley 133 de 1976, a las Corporaciones Regionales de Desarrollo existentes, las cuales conservarán las funciones que en materia de administración, conservación y manejo de los recursos naturales renovables dentro de los territorios de sus respectivas jurisdicciones, les fueron atribuidas por las leyes que las crearon y por las leyes y decretos reglamentarios correspondientes.”*

2°. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

(...)

16. Reservar, alinderrar, administrar, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción”

De hecho, con lo anterior resulta evidente que la CAR violó los derechos colectivos enunciados al no haber registrado el Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre) y la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo), pues permitió con ello que la afectación de la reserva no generara efectos frente a terceros con la consiguiente construcción de asentamientos ilegales, explotaciones mineras ilícitas, actividades agropecuarias y explotación de flora y fauna, entre otros efectos nocivos al medio ambiente.

iii.ii. La explotación minera ilícita y las actividades agropecuarias y de explotación de flora y fauna

Igualmente, la Sala advierte que la CAR viola derechos colectivos por la falta de control sobre la explotación minera ilícita y las actividades agropecuarias y de explotación de flora y fauna que afectan gravemente el ecosistema del área de reserva.

De hecho, según lo dispone el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, son funciones de la CAR:

“Artículo 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

(...)

11. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley;

12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

(...)

17. Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados”

Precisamente, en el caso *sub examine* la CAR violó los derechos colectivos al medio ambiente sano, a la conservación de especies animales y vegetales, y a la protección de áreas de especial importancia ecológica, pues no ejerció las funciones de control y seguimiento ambiental, ni impuso las sanciones debidas, a sabiendas de la explotación minera ilícita y de las actividades agropecuarias y de explotación de flora y fauna que se desarrollaban en el área de reserva forestal y que la afectaban gravemente.

En suma, para la Sala es evidente que debe modificarse el presente numeral al haber encontrado que el Ministerio de Ambiente, el Distrito Capital y la CAR violaron los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación restauración o sustitución y la protección de áreas de especial importancia ecológica; la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de los habitantes.

En efecto, como se expuso: el Ministerio de Ambiente violó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y la “... *existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente*”, con ocasión de la falta de registro del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre) y la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios ubicados dentro de la reserva forestal protectora.

A su turno, el Distrito Capital violó los derechos colectivos i) a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, al medio ambiente sano y a la protección de áreas de especial importancia ecológica, por los asentamientos irregulares que afectan gravemente el ecosistema protector y pueden ocasionar deslizamientos en época invernal; y ii) al medio ambiente sano, a la conservación de especies animales y vegetales y a la protección de áreas de especial importancia ecológica, por la explotación minera ilícita y las actividades agropecuarias y de explotación de flora y fauna que afectan gravemente el ecosistema del área de reserva.

Asimismo, la CAR violó los derechos colectivos i) al goce de un ambiente sano y la “... *existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente*”, por la falta de registro del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre) y la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios ubicados dentro de la reserva forestal protectora; y ii) al medio ambiente sano, a la conservación de especies animales y vegetales, y a la protección de áreas de especial importancia ecológica, pues no ejerció las funciones de control y seguimiento ambiental, ni impuso las sanciones debidas, a sabiendas de la explotación minera ilícita y de las actividades agropecuarias y de explotación de flora y fauna que se desarrollaban en el área de reserva forestal y que la afectaban gravemente

5.14. El incentivo económico

Respecto del numeral 14 de la sentencia apelada que reconoció un incentivo económico a favor de la actora, el Ministerio de Ambiente solicitó en el recurso de apelación que no se le condenara a pagar el mismo por no haber violado derechos colectivos, y la demandante pidió que la suma respectiva se incrementara hasta el

15% del valor recuperado por la entidad estatal, en atención a lo dispuesto legalmente para aquellos casos en los cuales se declare la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Sobre el particular es importante destacar que el numeral 14 de la sentencia apelada señala:

“14. Fíjese el equivalente a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes como incentivo en favor de la demandante y a cargo, de manera solidaria, del Ministerio del Medio Ambiente, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el Distrito – Departamento Administrativo de Planeación Distrital.”

Ahora bien, la Sala considera que debe negar el incentivo concedido a favor de la demandante, pues independientemente de los argumentos expuestos por ella y por el Ministerio de Ambiente debe atender el criterio que adoptó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de unificación de 3 de septiembre de 2013 (M.P. Mauricio Fajardo Gómez), en la que en virtud del mecanismo eventual de revisión señaló la improcedencia de reconocer el incentivo económico a partir de la vigencia de la Ley 1425 de 2010, mediante la cual se derogaron los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 que reconocían dicho estímulo. En efecto, cabe recordar que en dicho proveído ésta Sala manifestó:

“Pues bien, para efectos de arribar a la determinación acerca de si el reconocimiento del incentivo resulta, o no, procedente en los recursos iniciados antes de la expedición de la plurimencionada Ley 1425, la Sala estima que el análisis relacionado con la naturaleza jurídica de los ya derogados artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 en cualquier caso lleva a la misma conclusión, esto es a la improcedencia de reconocer el estímulo económico, no obstante que se trate de acciones populares promovidas antes de que entrara en vigor la Ley 1425, dicho de otra manera, indistintamente del carácter sustantivo o procedimental que pudiera predicarse respecto de las disposiciones abolidas, la conclusión a la cual debe arribarse, tal como se determinará en este proveído, es que por virtud de la decisión del Legislador, el incentivo económico desapareció del ordenamiento jurídico y, con ello, la posibilidad legal de seguir reconociéndolo dentro de las decisiones judiciales en aquellos asuntos iniciados antes de la promulgación de la Ley 1425, al margen de si los preceptos legales que preveían tal premio a favor del actor popular correspondían, o no, a normas de naturaleza sustantiva o procesal.

(...)

En conclusión, el acceso al incentivo económico dentro de aquellos procesos iniciados en ejercicio de la acción popular antes de la

expedición de la Ley 1425 resulta improcedente, habida cuenta de la inexistencia de los preceptos que, con ocasión de la expedición de dicha ley, preveían el reconocimiento de tal estímulo.”³⁰⁷.

En este orden de ideas la Sala revocará lo dispuesto en el numeral 14 del fallo apelado y, en su lugar, negará por improcedente el reconocimiento del incentivo económico.

5.15. Aplicación de la Ley 1021 de 2006, por la cual se expidió la Ley General Forestal

CAMACOL afirmó en su recurso de apelación que debía revocarse la sentencia apelada, pues al momento de fallar el Tribunal no había tenido en cuenta la Ley 1021 de 2006, por la cual se expidió la Ley General Forestal, documento sustancial para poder emitir un fallo en defensa del medio ambiente.

Si bien la Sala reconoce que al momento de proferir la sentencia de 29 de septiembre de 2006 el *a quo* omitió aplicar la Ley 1021 de 2006, publicada en el Diario Oficial No. 46.249 el 24 de abril de dicha anualidad; lo cierto es que resulta inane hacer caso al presente reclamo, debido a que en sentencia C - 30 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) la Corte Constitucional la declaró inexecutable al encontrar vicios en su trámite.

6. MEDIDAS CAUTELARES DECRETADAS POR EL TRIBUNAL

Es esta la oportunidad para que la Sala resuelva lo pertinente respecto de la suspensión de i) la Resolución 1582 de 2005 (26 de octubre) y ii) del otorgamiento de licencias dentro del área de reserva descrita en el Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre); medidas cautelares decretadas por el Tribunal en primera instancia.

i. Suspensión de la Resolución 1582 de 2005

Así, se tiene que el 29 de noviembre de 2005 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en atención a las solicitudes presentadas por la demandante³⁰⁸ y el DAMA³⁰⁹, dispuso suspender provisionalmente la Resolución 1582 de 2005 (26 de octubre), mediante la cual el Ministerio de Ambiente interpretó el parágrafo del

³⁰⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 3 de septiembre de 2013, Actor: Javier Elías Arias Idarraga, Rad.: 17001333100120090156601, M.P. Mauricio Fajardo Gómez

³⁰⁸ Folios 602 a 603, Cuaderno 1

³⁰⁹ Folios 623 a 624, Cuaderno 1

artículo 5° de la Resolución 463 del mismo año. Al respecto se advierte que el artículo 5° de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) dispone:

“Artículo 5º. Las áreas que con fundamento en la Resolución 76 de 1977 hacían parte de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y que quedan excluidas de la misma de acuerdo con la redelimitación planteada en el artículo 1º de la presente resolución, se sujetarán a las siguientes determinantes de ordenamiento y manejo ambiental, que serán desarrolladas e incorporadas al POT de Bogotá:

a) *El Departamento Administrativo de Planeación Distrital deberá precisar los límites del perímetro urbano en los límites con la reserva forestal, tomando como base la redelimitación de la Reserva Forestal determinada en el artículo 1º de la presente resolución, de conformidad con lo establecido en el artículo 117³¹⁰ del Decreto 469 de 2003. En todo caso el perímetro urbano no podrá exceder el límite de la reserva forestal protectora "Bosque Oriental de Bogotá";*

b) *Las áreas que se excluyen de la reserva deberán conformar a corto, mediano y largo plazo una Franja de Adecuación entre la ciudad y la Reserva Forestal. Esta franja tiene como objetivo constituir un espacio de consolidación de la estructura urbana y una zona de amortiguación y contención definitiva de los procesos de urbanización de los cerros orientales.*

Esta Franja estará compuesta por dos tipos de áreas a su interior: (i) Un Área de Ocupación Pública Prioritaria, adyacente al límite occidental de la Reserva; y (ii) Un área de Consolidación del Borde Urbano. A Las áreas excluidas de la reserva se les aplicarán los instrumentos previstos en la normatividad vigente con el fin de garantizar el cumplimiento de los principios establecidos en el artículo 2º³¹¹ de la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997).

³¹⁰ Decreto 469 de 2003. “Artículo 117. El Artículo 91 del Decreto 619 de 2000, quedará así: "Perímetros.

Los perímetros del suelo urbano, de expansión urbana y rural se encuentran definidos en los planos denominados "Clasificación Suelo: Distrito Capital" y "Clasificación del Suelo", que hacen parte integral del presente Plan.

El perímetro urbano en los límites con las reservas forestales coincide con los límites establecidos para dichas reservas por la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura/INDERENA. El Departamento Administrativo de Planeación Distrital podrá precisar este límite con base en las decisiones del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, cuando expida los respectivos actos administrativos."

³¹¹ Ley 388 de 1997. “Artículo 2º.- Principios. El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios:

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular.
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.”

*Para garantizar la consolidación de la Franja de Adecuación, **el Distrito Capital deberá formular y adoptar el plan o los planes zonales y los planes parciales correspondientes, para las áreas excluidas de la reserva forestal, que deberán tener en cuenta en su formulación las siguientes determinantes:***

a) No permitir construcciones en áreas con pendientes superiores a 45 grados, en zonas de ronda de quebradas y drenajes, relictos de vegetación nativa y zonas de recarga de acuíferos;

b) Promover y proyectar la consolidación de un Área de Ocupación Pública Prioritaria en contacto con el límite occidental de la reserva, a través del establecimiento de parques urbanos, corredores ecológicos viales, corredores ecológicos de ronda y de borde, integrando en lo posible las áreas verdes que quedan excluidas en la redelimitación de la reserva forestal, de tal forma que se constituya en espacio público de transición entre la Reserva Forestal y el desarrollo y/o edificación, que permita la promoción y desarrollo de actividades de recreación pasiva y de goce y disfrute del espacio público;

c) Promover y proyectar que todo proceso de desarrollo y/o edificación que se adelante en el área de Adecuación del Borde Urbano contenga, cierre y formalice estructural, espacial y legalmente el desarrollo urbano de la ciudad en contacto con la reserva forestal;

d) En todos los procesos de desarrollo urbanístico dentro del Área de Adecuación del Borde Urbano, se deberá propender por el objetivo general de conservación y manejo de la Reserva Forestal. Por ello, la dimensión y forma de las estructuras viales y demás infraestructura de servicios de nuevos desarrollos que se proyecten de manera planificada, deberán ser consecuentes y concordantes con el carácter ambiental de la reserva forestal y promover que dichas estructuras representen el cierre del crecimiento urbano y la generación de espacios públicos lineales dispuestos en el Área de Ocupación Pública Prioritaria;

e) El Distrito Capital desarrollará acciones de divulgación y capacitación sobre prevención y atención de desastres para las comunidades asentadas en la Franja de Adecuación, así como un control estricto sobre el cumplimiento de las regulaciones establecidas para los procesos de urbanización que se desarrollen en la misma.

Parágrafo. Hasta tanto el Distrito Capital de Bogotá, establezca la reglamentación urbanística con base en las determinantes de ordenamiento y manejo consagradas en la presente resolución no se permite ningún desarrollo urbanístico ni se podrán expedir

licencias de urbanismo y construcción por parte de las Curadurías Urbanas.” (Se resalta)

De lo anterior, se puede concluir que las medidas a que hace alusión el artículo 5° transcrito están relacionadas con la zona denominada como “*franja de adecuación*”, la cual comprende diferentes descripciones y extensiones, de acuerdo con lo dicho por el Ministerio de Ambiente, así: “*vivienda, infraestructura y servicios urbanos*”, “*canteras*”, “*vegetación natural*”, “*pastos*”, “*plantaciones de bosque*” y “*agricultura*”.

Ahora bien, el Ministerio de Ambiente expidió la Resolución 1582 de 2005 (26 de octubre), mediante la cual interpretó el parágrafo del artículo 5° transcrito. Según su publicación en el Diario Oficial 46074 de 2005, el tenor literal de la Resolución 1582 de 2005 (26 de octubre) es el siguiente:

*“Resolución 1582 de 2005
(26 de octubre)*

Por la cual se interpreta el parágrafo del artículo 5° de la Resolución 0463 del 14 de abril de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

La Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en ejercicio de sus facultades legales, en especial las que le confieren los artículos 5° numerales 18 y 19 y 6° de la Ley 99 de 1993, el artículo 2° del Decreto-ley 216 de 2003, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Resolución 0463 de abril 14 de 2005, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial redelimitó la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, adoptó su zonificación y reglamentación de usos y se establecieron las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá;

Que la resolución mencionada, dispuso en el parágrafo del artículo 5°, lo siguiente: “Hasta tanto el Distrito Capital de Bogotá, establezca la reglamentación urbanística con base en las determinantes de ordenamiento y manejo consagradas en la presente resolución no se permite ningún desarrollo urbanístico ni se podrán expedir licencias de urbanismo y construcción por parte de las Curadurías Urbanas”;

Que el Ministerio mediante oficio de fecha 26 de julio de 2005, dirigido a la Cámara Colombiana de la Construcción, se pronunció precisando los alcances del citado parágrafo;

Que a pesar de ello, la Cámara Regional de la Construcción de Cundinamarca, CAMACOL Cundinamarca, mediante comunicación de fecha octubre 19 de 2005, recibida en el Ministerio el 20 del mismo mes y año, radicada bajo el número 4120-E1-96707, en ejercicio del derecho de petición solicita al Ministerio, se expida una resolución en donde se interprete el contenido del párrafo del artículo 5º de la Resolución número 0463 de 2005, ratificando el concepto del Ministerio;

Que ante las dificultades de interpretación expresadas en relación con el párrafo del artículo 5º de la citada resolución, se hace necesario adoptar una única interpretación por medio del presente acto administrativo;

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1º. Interpretar el contenido del párrafo del artículo 5º de la resolución, así:

a) No modificó las condiciones urbanísticas de los predios con usos urbanos legalmente otorgados por el perímetro urbano adoptado mediante Decretos Distritales 619 de 2000, el cual fue modificado por el Decreto 469 de 2003 y compilado en el Decreto 190 de 2004 y particularmente por las disposiciones contenidas en los artículos 478 y 479³¹² del mismo, contentivos respectivamente del Plan

³¹² Decreto 190 de 2004. "Artículo 478. Régimen de Transición (artículo 515 del Decreto 619 de 2000).

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

1. Solicitudes de licencias de Urbanismo y Construcción. Estas solicitudes, en sus diferentes modalidades, serán tramitadas y resueltas con fundamento en las normas vigentes en el momento de su radicación, tal y como lo establece el párrafo primero del artículo 9 del decreto 1052 de 1998, salvo que el interesado solicite de manera expresa que le sea resuelta su solicitud con base en las normas establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen.

2. Vigencia de las licencias en urbanizaciones por etapas. El proyecto urbanístico aprobado y la reglamentación de las urbanizaciones por etapas, mantendrán su vigencia y servirán de base para la expedición de las licencias de las demás etapas, siempre que la licencia para la nueva etapa se solicite, como mínimo, con treinta (30) días calendario antes del vencimiento de la licencia de la anterior etapa.

3. Solicitudes de Licencias de Construcción para obra nueva. Los titulares de las licencias de urbanismo expedidas con fundamento en las normas aplicables con anterioridad a la entrada en vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial y de los instrumentos que lo desarrollen, podrán solicitar durante la vigencia de la de licencia de urbanismo, o en el evento de haber ejecutado las obras aprobadas en la misma, que se les expida la correspondiente licencia de construcción con base en las normas o reglamentaciones contenidas en la licencia de urbanismo y demás normas Urbanísticas y/o Arquitectónicas aplicables en el momento de su expedición.

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

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

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

5. *Procesos de legalización.* Los barrios, asentamientos y desarrollos en general, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 del Acuerdo 6 de 1990 cuenten con orden de legalización proferida por el Alcalde Mayor de la ciudad en la fecha de entrada en vigencia del presente Plan, podrán iniciar y concluir el proceso de legalización ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, bajo las normas contenidas en el Acuerdo 6 de 1990, sus decretos reglamentarios y demás disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia del presente Plan de Ordenamiento, salvo que los interesados manifiesten de manera escrita y expresa, su deseo de acogerse a las normas contenidas en el presente Plan.

6. *Conservación Arquitectónica.* Los inmuebles sometidos al tratamiento de conservación arquitectónica por las normas vigentes con anterioridad a la fecha de publicación del presente Plan, continuarán rigiéndose por las mismas hasta tanto sean derogadas, subrogadas o modificadas por los instrumentos que desarrollen el presente plan de ordenamiento.

7. *Recursos por la vía Gubernativa.* Los recursos de la vía gubernativa serán resueltos con fundamento en las normas que sirvieron de sustento para tomar la decisión.

8. *Programas de Renovación Urbana.* Quedan vigentes los planes de renovación urbana adoptados mediante las normas del Acuerdo 6 de 1990 y sus decretos reglamentarios, a saber: Proyecto Tercer Milenio, contenido en los decretos distritales 880 de 1998 y 653 de 1999, y Proyecto El Rosario, contenido en el decreto distrital 119 de 1999.

9. *Normas sobre usos y tratamientos.* Las normas sobre usos y tratamientos, contenidas en el Acuerdo 6 de 1990 y sus decretos reglamentarios, se continuarán aplicando hasta tanto se expida la reglamentación del presente Plan.

10. *Titulación de Zonas de Cesión obligatorias y gratuitas.* Las normas contenidas en el decreto 161 del 12 de marzo de 1999, que no contraríen lo dispuesto en el presente Plan, se continúan aplicando hasta tanto se expida la reglamentación del presente Plan de Ordenamiento.

11. *Taller Profesional del Espacio Público.* Las normas contenidas en el decreto distrital 324 de 1992 relativas al taller del Espacio Público, se continuarán aplicando hasta que entre en vigencia las disposiciones que consagran la nueva estructura del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

Artículo 479. *Transición (artículo 284 del Decreto 469 de 2003).*

Las disposiciones contenidas en la presente revisión se aplicarán teniendo en cuenta las siguientes reglas:

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 515 del Decreto 619 de 2000, los trámites iniciados antes de la fecha de entrada en vigencia de este Decreto, con fundamento en las normas contenidas en el Decreto anteriormente citado (Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá), se adelantarán y resolverán con sujeción a las disposiciones que les dieron origen, salvo que los interesados manifiesten expresamente y por escrito, su voluntad de acogerse a las nuevas normas.

2. Los propietarios de predios cobijados por las disposiciones contenidas en los Decretos de Asignación de Tratamiento expedidos con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 619 de 2000), que no hubieren obtenido licencia de urbanismo, tendrán un año contado a partir de la publicación de la presente revisión para tramitar y obtener la respectiva licencia. Vencido este término sin que se hubiere obtenido licencia o en caso

de Ordenamiento Territorial de Bogotá, su revisión y su compilación normativa. No obstante ello, estos inmuebles deben cumplir con todas las condiciones señaladas en el Plan de Ordenamiento Territorial y en las normas que con posterioridad a abril 14 de 2005 haya expedido el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y aquellos que lo modifiquen, adicionen o sustituyan;

b) Se aplica únicamente a las situaciones contempladas en dicho artículo, razón por la cual, para efectos de la normalización de las construcciones preexistentes de que trata el artículo 3° numeral 4, zona de recuperación ambiental de la resolución mencionada, se tendrán en cuenta las normas vigentes al momento de expedirlas y las normas que con posterioridad a abril 14 de 2005³¹³ haya expedido el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y aquellos que lo modifiquen, adicionen o sustituyan;

c) No modificó o alteró la situación jurídica y urbanística de los siguientes predios ni sus licencias:

1. Predios con decretos de legalización anteriores a la expedición del Decreto 619 de 2000 y aquellos que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 237³¹⁴ del Acuerdo 6 de 1990 contaran con orden de legalización proferida por el Alcalde Mayor de la ciudad en la fecha de entrada en vigencia del Decreto 619 de 2000, que hubiesen obtenido decreto de legalización antes del 14 de abril de 2005.
2. Predios ubicados dentro del perímetro urbano señalado por el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollan, que hubiesen radicado u obtenido en debida forma licencia de urbanismo y/o construcción antes del 14 de abril de 2005, conforme a las normas existentes a la fecha de su expedición.
3. Predios cobijados por proceso de concertación tramitados ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital que contaran con acta final de acuerdo sobre el decreto de asignación de tratamiento en la fecha de entrada en vigencia del Decreto 619 de 2000 que hubiesen obtenido decreto de incorporación en las condiciones del numeral 4 del artículo

de que no se construyan las obras de urbanismo durante el término de vigencia de la misma, el desarrollo de los predios se efectuará con base en las normas contenidas en la presente revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y en los instrumentos que lo desarrollen.”

³¹³ Fecha en que el Ministerio de Ambiente expidió la Resolución 463 de 2005.

³¹⁴ Acuerdo 6 de 1990. “Artículo 237. Delegación en el Alcalde Mayor de Bogotá. Delegase en el Alcalde Mayor de Bogotá la potestad de ordenar la legalización de barrios, asentamientos y desarrollos en general, la cual será ordenada mediante Decreto. Una vez ordenada la legalización, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital deberá iniciar y concluir el proceso de legalización con arreglo a lo previsto en el presente Acuerdo.”

515³¹⁵ del citado decreto y que cumplan con todas las condiciones previstas en el decreto de asignación de tratamiento, en la licencia de urbanismo y en las normas posteriores que regulen la materia.

4. Predios cobijados por Decretos de Asignación de Tratamiento expedidos con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial de 2000 que hubieren obtenido licencia de urbanismo y/o construcción con anterioridad a la entrada en vigencia del citado decreto o dentro del plazo previsto por el numeral 2 del artículo 284 del Decreto 469 de 2003 (artículo 479³¹⁶ del Decreto 190 de 2004) y se cumplan todas las condiciones previstas en el decreto de asignación de tratamiento, en la licencia de urbanismo y en las normas posteriores que establezcan disposiciones urbanísticas, reconocimiento de edificaciones y legalización de asentamientos urbanos.

³¹⁵ Decreto 619 de 2000. "Artículo 515. Régimen de Transición.

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

(...)

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

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

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

³¹⁶ Decreto 190 de 2004. "Artículo 479. Transición (artículo 284 del Decreto 469 de 2003).

Las disposiciones contenidas en la presente revisión se aplicarán teniendo en cuenta las siguientes reglas:

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 515 del Decreto 619 de 2000, los trámites iniciados antes de la fecha de entrada en vigencia de este Decreto, con fundamento en las normas contenidas en el Decreto anteriormente citado (Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá), se adelantarán y resolverán con sujeción a las disposiciones que les dieron origen, salvo que los interesados manifiesten expresamente y por escrito, su voluntad de acogerse a las nuevas normas.

2. Los propietarios de predios cobijados por las disposiciones contenidas en los Decretos de Asignación de Tratamiento expedidos con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 619 de 2000), que no hubieren obtenido licencia de urbanismo, tendrán un año contado a partir de la publicación de la presente revisión para tramitar y obtener la respectiva licencia. Vencido este término sin que se hubiere obtenido licencia o en caso de que no se construyan las obras de urbanismo durante el término de vigencia de la misma, el desarrollo de los predios se efectuará con base en las normas contenidas en la presente revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y en los instrumentos que lo desarrollen."

5. Predios dotacionales de carácter nacional, departamental, distrital o privados, existentes a la fecha de expedición del Decreto 619 de 2000;

d) Las licencias urbanísticas otorgadas para los predios señalados en el presente artículo, sus modificaciones, prórrogas, etapas posteriores, vigencia del plan general urbanístico, la obtención de licencias de construcción o cualquiera otra licencia derivada de ellas, se rigen únicamente y para todos los efectos legales, por las prescripciones señaladas en el Decreto 1052 de 1998, y aquellos que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Artículo 3°. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.” (Se resalta)

De conformidad con el texto transcrito, resulta evidente que al expedir la Resolución 1582 de 2005 (26 de octubre), el Ministerio de Ambiente buscó subsanar una situación irregular, protegiendo derechos adquiridos que estaban siendo perturbados por la interpretación exegética que la administración estaba dando al parágrafo del artículo 5° de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril).

De hecho la Resolución 1582 de 2005 (26 de octubre) convalidó la realización de obras y construcciones dentro de la franja de adecuación, que había sido excluida de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá, buscando con ello que los habitantes que tenían derechos adquiridos en dicha área pudieran gozar de ellos de forma pacífica.

En efecto, si bien la suspensión provisional de dicha Resolución estuvo ajustada a lo dispuesto en los artículos 17³¹⁷ y 25³¹⁸ de la Ley 472 de 1998, pues fue

³¹⁷ Ley 472 de 1998. “Artículo 17. FACILIDADES PARA PROMOVER LAS ACCIONES POPULARES. El interesado podrá acudir ante el Personero Distrital o Municipal, o a la Defensoría del Pueblo para que se le colabore en la elaboración de su demanda o petición, así como en los eventos de urgencia o cuando el solicitante no sepa escribir.

Donde no exista juez del circuito o de lo Contencioso Administrativo, podrá presentarse la demanda ante cualquier juez Civil Municipal o Promiscuo, quien dentro de los dos (2) días siguientes deberá remitirla al funcionario competente. En el evento de comprometerse grave y permanentemente uno o varios de los derechos amparados en la presente ley, el Juez civil Municipal o Promiscuo deberá remitir de inmediato y por el medio más eficaz las diligencias al juez competente.

En desarrollo del principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el juez competente que reciba la acción popular tendrá la facultad de tomar las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediables e irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos”

³¹⁸ Ley 472 de 1998. “Artículo 25. Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:

necesaria para suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos y precaver un daño contingente al área protegida, impidió que los titulares de derechos adquiridos pudieran acceder a servicios públicos y, por consiguiente, propició medidas de hecho, como la improvisación de sistemas de acueducto y alcantarillado a los que tuvieron que acudir dichas personas para satisfacer sus necesidades básicas, recogiendo aguas de las quebradas que bajan de los cerros y vertiendo aguas residuales directamente en las mismas, debido a la imposibilidad de continuar con los trámites que permitirían la instalación de redes de acueducto y alcantarillado, situación que se evidenció en la inspección judicial realizada por el Despacho Sustanciador el catorce (14) de septiembre de 2012.

Por lo anterior, y para evitar que se continúe con la situación que afecta actualmente dicha zona, la Sala levantará la suspensión provisional que se decretó respecto de la Resolución 1582 de 2005 (26 de octubre), aun cuando constata que al decretarla el Tribunal aplicó correctamente el principio de precaución³¹⁹, que obliga a la adopción de medidas ambientales protectoras así no se cuente todavía con una prueba científica de riesgo.

ii. Suspensión del otorgamiento de licencias dentro del área de reserva descrita en el Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre)

Por otro lado, el Despacho constató en la inspección judicial realizada el 14 de septiembre de 2012 que existe una afectación al derecho a la salud de los habitantes que residen en la franja de adecuación creada mediante la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), derivada, en alguna medida, del auto proferido por el *a quo* el 29 de noviembre de 2005³²⁰, mediante el cual ordenó suspender temporalmente el otorgamiento de todo tipo de licencias ambientales, aprobación y concesión de licencias urbanísticas, permisos y autorizaciones o concesiones ambientales para la realización de proyectos o actividades, dentro del área de reserva descrita en el Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre); aun cuando se advierte que dicha medida estuvo ajustada a derecho, pues fue necesaria para precaver un daño contingente al área protegida, en aplicación del principio de precaución que obliga a la adopción de medidas ambientales protectoras así no se cuente todavía con una prueba científica de riesgo.

De hecho, la Sala constata que las medidas cautelares que decretó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante las cuales, en síntesis, ordenó (i) suspender la exclusión de la franja de adecuación del área de reserva forestal; (ii) suspender la tramitación y otorgamiento de permisos y licencias en estas; y (iii)

a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando...

³¹⁹ No es casual que se le denomine también “principio de cautela”.

³²⁰ Folios 651 a 658, Cuaderno 1

prohibir construcciones en la franja de adecuación, se ciñeron estrictamente a los principios³²¹ de “*peligro por el paso del tiempo*” y “*apariencia de buen derecho*”.

El primero, “*peligro por el paso del tiempo*”, tiene que ver con el riesgo de que al no adoptarse la medida cautelar sobrevenga un perjuicio o daño mayor del que se expone en la demanda, que de no precaverse, transforme en tardío el fallo definitivo. Tiene igualmente que ver con un temor fundado de que el derecho se frustre o sufra menoscabo durante la sustanciación del proceso.

El segundo, “*apariencia de buen derecho*”, concierne a la veracidad de la afectación de los derechos invocados como fundamento de la pretensión principal.

Según la doctrina para decretar la práctica de medidas cautelares el juez debe verificar que los principios de “*peligro por el paso del tiempo*” y “*apariencia de buen derecho*” se presenten de manera concurrente, pues la falta de uno de estos elementos, daría lugar al rechazo de la medida cautelar o a otorgarla, pero de manera limitada.

En el caso concreto, en las medidas ordenadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca existió un fundamento de veracidad acerca de la vulneración de los derechos colectivos para cuya protección se instauró la acción. Adicionalmente, tuvieron en mente el riesgo contingente o daño potencial que, de no adoptarse, podría sobrevenir y agravar la vulneración, ante la imposibilidad práctica de acelerar la producción del fallo definitivo.

Ahora bien, en cuanto a la afectación del derecho a la salud de los habitantes que residen en la franja de adecuación creada mediante la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), en la inspección judicial realizada el 14 de septiembre de 2012 se observó que varias de las urbanizaciones ubicadas dentro de la franja de adecuación, cuyo proceso de normalización se encontraba en trámite al momento en que se decretó la medida cautelar, improvisaron sistemas de acueducto y alcantarillado para satisfacer sus necesidades básicas, recogiendo aguas de las quebradas que bajan de los cerros y vertiendo aguas residuales directamente en las mismas, debido a la imposibilidad de continuar con los trámites que permitirían la instalación de redes de acueducto y alcantarillado por la imposición de la medida cautelar.

Sobre el particular consta lo siguiente en el acta de inspección judicial realizada el 14 de septiembre de 2012:

³²¹ La Corte Constitucional tuvo en cuenta dichos principios al decretar en Auto 244 de 2009 las medidas cautelares de suspensión de los nombramientos de notarios y de las listas de elegible, hasta que se dictara el fallo de unificación de las acciones de tutela interpuestas contra el concurso de mérito de notarios, que correspondió a la sentencia SU 913-09 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez)

*“En este estado de la diligencia llegamos a la invasión denominada Cerrezuela, donde se realiza inspección ocular del sector, haciéndose presente un habitante, quien manifiesta a los presentes todos los inconvenientes que tienen en el barrio, a raíz de que no han podido legalizar sus viviendas, siendo esta una zona de reserva, la cual no se encuentra legalizada. A continuación nos desplazamos a la Calera, y nos ubicamos en la quebrada la Sureña, donde el funcionario de la CAR hace una explicación de cómo **las casas del sector vierten sus aguas residuales y negras directamente sobre la quebrada produciendo impacto ambiental. Seguidamente se visita la quebrada Morací donde se evidencia el estado de deterioro en que se encuentra...**”³²²(Se resalta)*

De hecho en sentencia T - 500 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla) la Corte Constitucional manifestó que *“...las principales causas del deterioro de la calidad del agua en Colombia se encuentran asociadas al menoscabo de las cuencas, como consecuencia “de la deforestación; la contaminación de las fuentes por vertimientos de residuos líquidos y sólidos; el desconocimiento de información del recurso hídrico que considere elementos como la capacidad de asimilación del cuerpo receptor y efecto nocivo de los vertimientos; los fenómenos de urbanización sobre zonas de ronda de las fuentes hídricas...”³²³*

Asimismo, se evidencia en el documento *“Diagnóstico y Propuesta para la Franja de Adecuación de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá”* que más de 20 barrios ubicados en la franja de adecuación se encuentran en trámite de legalización y, por ende, en virtud de la medida cautelar decretada el 29 de noviembre de 2005 no han podido acceder a servicios públicos, como se advierte de la siguiente información:

LOCALIDAD DE USME

No.	Nombre	Estado
1	ARAUQUITA	Trámite
2	ARAUQUITA II	Trámite
3	BALCONES DE VISTA HERMOSA	Legalizado
4	BELLAVISTA	Legalizado

³²² Folios 6730 a 6763, Cuaderno 13

³²³ Corte Constitucional. Sentencia T 500 de 2012, Actores: Ángela María Landino y María Nancy Nieto, M.P. Nilson Pinilla Pinilla

5	BUENAVISTA	Legalizado
6	BUENAVISTA	Legalizado
7	BUENAVISTA II SECTOR	Trámite
8	CERROS DEL NORTE	Legalizado
9	DELICIAS DEL CARMEN	Trámite
10	EL PAÑUELITO	Legalizado
11	EL CODITO	Legalizado
12	ESTRELLITA Y BUENAVISTA II	Legalizado
13	HORIZONTES	Legalizado
14	LA CAPILLA SAN ISIDRO	Trámite
15	LA FRONTERA	Legalizado
16	MIRADOR DEL NORTE	
17	PARCELACIÓN RESIDENCIAL SAN GABRIEL	Legalizado
18	SORATAMA	Legalizado
19	SORATAMA LOTE 95-A	Trámite
20	UNICERROS	Legalizado
21	URBANIZACIÓN SANTA CECILIA NORTE PARTE ALTA	Legalizado

LOCALIDAD DE CHAPINERO

No.	Nombre	Estado
1	Pardo Rubio	Legalizado

2	San Martín de Porres	Legalizado
3	Sucre Barrio Mariscal Sucre	Legalizado
4	Villa Anita	Legalizado
5	Bosque Calderon Tejada	Trámite
6	Bosque de Bellavista	Trámite
7	El Paraiso Sector La Isla	Trámite
8	La Esperanza Nor-Oriental	Trámite
9	San Isidro	Trámite
10	San Luis Altos del Cabo	Trámite
11	San Martín de Porres III y IV	Trámite
12	Sureña	Trámite
13	Villa del Cerro	Trámite

LOCALIDAD DE SAN CRISTOBAL

No.	Nombre	Estado
1	Aguas Claras	Trámite
2	Ciudad Londres	Legalizado
3	Corinto	Trámite
4	El Triángulo	Trámite
5	El Manantial	Trámite
6	La Cecilia	Trámite
7	La Gran	Legalizado

	Colombia	
8	La Selva	Trámite
9	Los Laureles Sur Oriental I Sec.	Trámite
10	Manila	Legalizado
11	Montecarlo	Legalizado
12	San Cristobal Alto	Legalizado
13	San Manuel	Legalizado
14	San Manuel II	Trámite
15	San Rafael Sur Oriental	Legalizado
16	Triangulo Alto	Trámite
17	Villa Aurora	Trámite

Lo anterior evidencia la afectación al medio ambiente, la salubridad pública y el acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública, pues las redes improvisadas de acueducto y alcantarillado están produciendo un impacto ambiental negativo en el ecosistema y la medida cautelar decretada por el *a quo* está impidiendo la adecuada prestación de los servicios públicos a los habitantes que residen en la franja de adecuación creada mediante la Resolución 463 de 2005 (14 de abril).

De hecho, no sobra recordar que el artículo 365 de la Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es su deber asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Asimismo, señala que los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, y podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares.

En desarrollo del anterior precepto, el Congreso de la República expidió la Ley 142 de 1994³²⁴, la cual se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía

³²⁴ Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones

[fija] pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural, entre otros.

De manera concreta, el Gobierno Nacional reglamentó la Ley 142 de 1994 mediante el Decreto 302 de 2000³²⁵, el cual consagra las normas que regulan las relaciones que se generan entre la entidad prestadora de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y los suscriptores y usuarios, actuales y potenciales, del mismo.

El artículo 7° del mismo Decreto prescribe que para obtener la conexión de los servicios de acueducto y alcantarillado, los inmuebles deben cumplir los siguientes requisitos: 1) estar ubicados dentro del perímetro de servicio, tal como lo dispone el parágrafo segundo del artículo 12 de la Ley 388 de 1997; 2) contar con la Licencia de Construcción cuando se trate de edificaciones por construir, o la cédula catastral en el caso de obras terminadas; 3) estar ubicados en zonas que cuenten con vías de acceso o espacios públicos y redes de acueducto o alcantarillado requeridas para adelantar las redes locales y las conexiones domiciliarias que permitan atender las necesidades del inmueble; 4) estar conectados al sistema público de alcantarillado, cuando se pretenda la conexión al servicio de acueducto, salvo lo establecido en el artículo 4° de este Decreto; 5) contar con un sistema de tratamiento y disposición final adecuada de aguas residuales debidamente aprobado por la autoridad ambiental competente, cuando no obstante, ser usuario o suscriptor de la red de acueducto, no existe red de alcantarillado en la zona del inmueble; 6) los usuarios industriales y/o especiales de alcantarillado que manejen productos químicos y derivados del petróleo deberán contar con un plan de contingencia que garantice que bajo ninguna condición se corre el riesgo de que estas sustancias lleguen al sistema público de alcantarillado; 7) la conexión al sistema de alcantarillado de los sótanos y semi-sótanos podrá realizarse previo el cumplimiento de las normas técnicas fijadas por la entidad prestadora de los servicios públicos; 8) contar con tanque de almacenamiento de agua cuando la Entidad Prestadora de Servicios Públicos lo justifique por condiciones técnicas locales. Los tanques de almacenamiento deberán disponer de los elementos necesarios para evitar los desperdicios y la contaminación del agua y deberán ajustarse a las normas establecidas por la entidad; y 9) en edificaciones de tres (3) o más pisos, contar con los sistemas necesarios para permitir la utilización eficiente de los servicios.

En síntesis, pese a que lo dispuesto en este fallo resuelve de plano lo concerniente a las medidas cautelares que decretó el Tribunal, se advierte la necesidad de ordenar al Distrito Capital que una vez se realicen los estudios pertinentes que definan las áreas que deben permanecer o excluirse de la franja de adecuación creada mediante la Resolución 463 de 2005 (14 abril), proceda a la

³²⁵ Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado

mayor brevedad a agilizar el trámite de normalización de las urbanizaciones que definitivamente queden excluidas del área de reserva.

7. DECISIÓN

Después de realizar un minucioso estudio de la normatividad vigente, la Sala toma las siguientes decisiones buscando conciliar, fundamentalmente, la protección del medio ambiente en la reserva forestal protectora denominada “Bosque Oriental de Bogotá”, con el desarrollo económico y social, respetando el concepto de desarrollo sostenible y buscando el equilibrio entre los derechos adquiridos y la preservación de esta reserva que constituye recurso fundamental no sólo para el país sino también para la humanidad.

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

FALLA

1. CONFÍRMASE el numeral 1° de la sentencia proferida el 29 de septiembre de 2006 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “B”, en cuanto declaró responsable de la violación de derechos colectivos al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y al Distrito Capital.

2. MODIFÍCASE en todo lo demás la sentencia proferida el 29 de septiembre de 2006 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “B”, la cual quedará así:

1. AMPÁRANSE los siguientes derechos colectivos que, de acuerdo con lo dispuesto en la parte motiva de la sentencia, fueron vulnerados por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y el Distrito Capital de Bogotá:

i) El goce de un ambiente sano;

ii) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;

iii) La realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; y

iv) La seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

2. ORDÉNASE conjuntamente al Ministerio de Ambiente, a la CAR y al Distrito Capital de Bogotá, respetando el ámbito material y funcional de sus respectivas competencias que ha sido definido en las normas jurídicas vigentes:

2.1. Elaborar, ejecutar y financiar solidariamente, dentro del término de un (1) año, contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia, un *“Plan de manejo del área de canteras, vegetación natural, pastos, plantaciones de bosques y agricultura, de la franja de adecuación”*, en el área de *“canteras”, “vegetación natural”, “pastos”, “plantaciones de bosque”, “agricultura”,* ubicada en la franja de adecuación, y que corresponde al área de ocupación pública prioritaria, con el objeto de proyectar una gran zona de aprovechamiento ecológico para los habitantes de la ciudad, de modo que compense los perjuicios ambientales sufridos por los habitantes de la ciudad y asegure los derechos a la recreación, el deporte y el aprovechamiento del tiempo libre, previstos en el artículo 52 de la Constitución Política.

Esta zona de aprovechamiento ecológico deberá entrar en funcionamiento con todos los elementos recreativos que resulten de este plan, a más tardar dentro de los 24 meses siguientes a la ejecutoria de este fallo.

2.2. Respetar los derechos adquiridos, en la forma como ha quedado definido en la parte considerativa, a quienes obtuvieron licencias de construcción y/o construyeron legalmente en la franja de adecuación y en la *“zona de recuperación ambiental”*, ubicada dentro de la reserva forestal protectora, antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo.

No obstante lo anterior, no se reconocerán los derechos adquiridos si se demuestra que, a pesar de no existir una anotación registral dentro de la historia traditicia del inmueble que lo afectara a la reserva forestal protectora, por actuaciones se deduzca inequívocamente que el propietario, poseedor o tenedor del inmueble conocía la afectación que pesaba sobre el inmueble en cuanto a la existencia de la reserva.

Igualmente, se advierte que lo dicho no excluye la posibilidad de que puedan negociarse directamente o, en su lugar, expropiarse predios ubicados dentro de la zona de reserva forestal protectora – no en la franja de adecuación -, que revistan especial importancia ecológica que amerite que su propiedad sea Estatal.

2.3. No conceder nuevas licencias, autorizaciones o permisos que permitan el desarrollo urbanístico o de construcción en la reserva forestal protectora; y observar estrictamente lo dispuesto en la Ley 1450 de 2011³²⁶ y los Decretos 2372³²⁷ y 2820³²⁸, ambos de 2010, o aquellas normas que los modifiquen o aclaren, respecto de los usos permitidos en el área forestal protectora; así como lo dispuesto en los artículos 34 de la Ley 685 de 2001 y 204 de la Ley 1450 de 2011, que prohíben tajantemente desarrollar actividades mineras en dichas áreas.

Bajo ninguna circunstancia podrán adelantarse actividades mineras en la reserva forestal protectora, a partir del presente fallo.

2.4. Elaborar, ejecutar y financiar solidariamente, dentro del marco de sus competencias, un Plan que permita preservar, conservar y recuperar los recursos hídricos y la biodiversidad existente en la reserva forestal protectora “Bosque Oriental de Bogotá.

3. ORDÉNASE al Ministerio de Ambiente:

3.1. Señalar, dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, las actividades que ocasionan bajo impacto ambiental y que además generan beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas, en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 2° del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011³²⁹.

3.2. Fijar, dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, las tasas compensatorias, estableciendo tarifas diferenciales, según el estrato socioeconómico a que pertenece el predio respectivo ubicado en la Zona de Recuperación Ambiental.

³²⁶ Por la cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.

³²⁷ Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.

³²⁸ Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.

³²⁹ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014

Estas tasas estarán destinadas a compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables, con base en los métodos y sistemas que para la determinación de los costos y beneficios fijó el legislador en el artículo 42 de la Ley 99 de 1993, en cumplimiento del mandato constitucional consignado en el artículo 338 de la Constitución Política.

4. ORDÉNASE al Distrito Capital de Bogotá:

4.1. Elaborar, dentro del término de seis (6) meses, contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia, un "*Plan de reubicación de asentamientos humanos*", cuyo objeto será la reubicación de los asentamientos que amenacen ruina, se encuentren ubicados en la franja de adecuación y en la reserva forestal protectora y comporten riesgo no mitigable.

Este *Plan* deberá definir (i) las áreas que comportan riesgo no mitigable; (ii) los asentamientos humanos que pueden verse afectados; (iii) las medidas que se pueden adoptar para la reubicación; y (iv) el cronograma de actividades que se deberá seguir para el efecto.

4.2. El Alcalde Distrital deberá presentar ante el Concejo Distrital un proyecto de reforma al Plan de Ordenamiento Territorial, dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, de tal manera que la reglamentación de los usos del suelo tanto en la franja de adecuación, como en el área de la reserva forestal protectora denominada "Bosque Oriental de Bogotá", esté conforme con lo dispuesto en este fallo.

4.3. Proceder, de forma inmediata, al trámite de normalización de las urbanizaciones que definitivamente queden excluidas del área de reserva, a fin de garantizar que su población pueda acceder a una infraestructura de servicios públicos que garantice la salubridad pública.

5. ORDÉNASE a la CAR modificar, dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, el Plan de Manejo Ambiental de la reserva forestal protectora "Bosque Oriental de Bogotá" comprendido en la Resolución 1141 de 2006, de conformidad con lo dispuesto en esta sentencia.

6. ORDÉNASE a los propietarios, poseedores y tenedores de predios ubicados en la Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá" y en la franja de adecuación i) abstenerse de realizar conductas que perjudiquen el área protegida, ii) acatar cabalmente la normativa ambiental y iii) velar por la integridad de la reserva, informando

oportunamente a la autoridad policial acerca de cualquier conato de asentamiento o acto que atente contra ella.

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

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

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

10. ORDÉNASE a la Policía Nacional prestar apoyo a las autoridades ambientales, al Distrito y a la comunidad, en la defensa y protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables del área ubicada en la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 101 de la Ley 99 de 1993.

11. CONFÓRMASE un Comité de Verificación, que hará seguimiento a lo ordenado en este fallo y estará integrado por el Procurador General de la Nación o su delegado; el Ministro del Medio Ambiente o su delegado; el Alcalde Mayor de Bogotá o su delegado; el Director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR o su delegado; el Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá o su delegado; el Personero Distrital de Bogotá o su delegado, el Contralor Distrital de Bogotá o su delegado, el Gerente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá o su delegado, el Superintendente de Notariado y Registro o su delegado; la ONG Cerros Orientales de Bogotá y la señora Sonia Andrea Ramírez Lamy.

El *a quo* deberá celebrar audiencias públicas de verificación y evaluación de lo ordenado en este fallo, mínimo una vez al año, con los miembros del Comité, a fin de garantizar el cabal cumplimiento del mismo.

12. COMPÚLSENSE copias de la presente decisión y de las piezas procesales correspondientes, a la Contraloría Distrital de Bogotá, a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación.

13. NIÉGASE por improcedente el reconocimiento del incentivo económico a favor de la actora.

14. NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda; y las solicitudes de nulidad y desacato contra la CAR presentadas, respectivamente, por Efraín Forero Molina y Constructora Palo Alto y Cia. S. en C..

15. ORDÉNASE conjuntamente al Ministerio de Ambiente, a la CAR y al Distrito Capital de Bogotá, publicar la parte resolutive de esta sentencia en forma visible en un diario de amplia circulación nacional, dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria de la misma.

16. En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en la sesión de la fecha.

ALFONSO VARGAS RINCON
Presidente

HERNAN ANDRADE RINCÓN

GERARDO ARENAS MONSALVE

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Con aclaración de voto

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO
Con salvamento de voto

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ
Con aclaración de voto

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

ENRIQUE GIL BOTERO

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ

RAMIRO PAZOS GUERRERO

BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ

JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

OLGA VALLE DE DE LA HOZ

GUILLERMO VARGAS AYALA
Con salvamento parcial de voto

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Ausente en Comisión

ALBERTO YEPES BARREIRO
Con salvamento de voto

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

**CON SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL CONSEJERO GUILLERMO
VARGAS AYALA**

De manera respetuosa me permito exponer las razones por la cuales me aparto parcialmente de la decisión adoptada por la Sala mediante auto de 11 de febrero de 2014, en el cual se ordenó adicionar el numeral 2.2 de la sentencia proferida el 5 de noviembre de 2013 proferida dentro del proceso de la referencia, y se aclararon los numerales 2.2, 4.3, 9 y 11 de la referida providencia.

Mi desacuerdo se predica de la decisión de adicionar y aclarar el numeral 2.2 y se fundamenta en las siguientes razones:

1-. Como quiera que salvé el voto en relación con lo dispuesto por la mayoría de la Sala en el numeral 2.2 de la parte resolutive de la sentencia que puso fin a este proceso, y atención a que la aclaración y la adición aprobada en el auto de 11 de febrero de 2014, no varían el fondo de lo que allí se decidió, me remito a lo expresado en aquella ocasión toda vez que las razones por las cuales difiero de la decisión siguen siendo las mismas aún después de que el punto fue aclarado y adicionado.

2.- Por lo visto, me permito reiterar:

“En segundo lugar, y en línea con lo anteriormente expresado, suscribo este salvamento parcial de voto por no compartir que en el punto 2.2 de la parte resolutive se siente como postulado general la orden de “[r]espetar los derechos adquiridos, en la forma como ha quedado definido en la parte considerativa, a quienes obtuvieron licencias de construcción y/o construyeron legalmente en la franja de adecuación y en la “zona de recuperación ambiental” ubicada dentro de la reserva forestal protectora, antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo”. Este postulado general encuentra su excepción en el párrafo inmediatamente subsiguiente del punto 2.2 del *decisum*, en el cual se establece que “[n]o obstante lo anterior, no se respetarán los derechos adquiridos si se demuestra que, a pesar de no existir una anotación registral dentro de la historia traditicia del inmueble que lo afectara a la reserva forestal protectora, por

ciertas actuaciones se deduce inequívocamente que el propietario, poseedor o tenedor del inmueble conocía la afectación que pesaba sobre el inmueble en cuanto a la existencia de la reserva”.

Podría pensarse que con dicha excepción se establece una limitante importante al tema, ya discutible, de los derechos adquiridos por los particulares sobre el uso urbanístico o minero reconocido sobre los predios de propiedad privada en algunos casos por ciertas autoridades. Con todo, a mi modo de ver, dicha salvaguarda está lejos de resguardar de manera adecuada los intereses de la colectividad en la medida que lo exige la protección del medio ambiente (artículos 8, 79, 80 y 95.8 CP) y la función social y ecológica de la propiedad (artículo 58 inc. 2º CP).

No se trata solo del hecho que se obligue a la autoridad ambiental a demostrar “**inequívocamente** que el propietario, poseedor o tenedor del inmueble conocía la afectación que pesaba sobre el inmueble” (negritas fuera de texto), lo cual supone una carga significativa sobre las autoridades que con toda seguridad va a obstaculizar y dificultar en extremo la efectividad de las actuaciones que se emprendan con miras a revisar la legitimidad de las autorizaciones, licencias y permisos expedidos. Tampoco del hecho que en la parte considerativa de la sentencia no se haya hecho ninguna mención a la situación de las construcciones o explotaciones que eventualmente pueden existir dentro de la zona de reserva forestal propiamente dicha, con lo cual surge un vacío que resultará igualmente problemático para la gestión de la reserva por parte de las autoridades competentes.

Se trata, además, y en particular, de que si bien es cierto que de conformidad con las normas de registro y con lo previsto en el Acuerdo No. 30 de 1976 era necesaria la inscripción de la reserva en el folio de matrícula inmobiliaria de los predios afectados, y que esto solo ocurrió hasta el año 2005, no lo es menos que **desde la expedición de dicho Acuerdo distintas autoridades han expedido numerosos actos administrativos de carácter general cuya eficacia no está condicionada a esa solemnidad**, en los cuales no solo se ha ratificado la existencia de la reserva, sino que se ha dado por válida, se ha destacado su

importancia y se ha reconocido su eficacia³³⁰; situación que sin duda hace cuestionable el argumento acogido en el proyecto de fallo. Desconocer esta circunstancia compromete (i) la eficacia directa de estos actos administrativos de carácter general³³¹, muchos de ellos habilitados para designar y constituir legítimamente áreas protegidas como la RFCOB; (ii) su carácter de normas de orden público, otorgado por el artículo 107 de la Ley 99 de 1993³³²; lo mismo que (iii) la declaración efectuada por el artículo 61 de esta normativa de la sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, **cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional**, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal; y, por último, (iv) la habilitación contenida en el artículo 107 ya citado a los Concejos y Asambleas para imponer límites a la propiedad privada en desarrollo de la función ecológica que le es inherente³³³.

Igualmente me aparto de lo señalado en el inciso cuarto del ya referido punto 2.2 del *decisum* respecto de la procedencia eventual de la adquisición por negociación directa o expropiación de los predios de “especial importancia ecológica que amerite(n) que su propiedad sea estatal”. Desde mi perspectiva, aun cuando ello puede resultar respetuoso de la garantía de la propiedad privada que establece el artículo 58 constitucional y se acompase perfectamente a esta normatividad, desconoce que nuestro régimen superior no excluye la posibilidad de que una propiedad privada sea legítimamente afectada a fines de interés general. Todo lo contrario. La distinción entre titularidad pública y afectación de la propiedad privada a fines públicos o de interés general permite explicar esta situación.

En efecto, esta diferenciación hace posible que **aun cuando un bien revista un especial valor ecológico no resulte obligado que sea propiedad pública**. De hecho, a la luz de la regulación constitucional de este derecho nada obsta para que un bien semejante pueda estar y permanecer en manos privadas. Esto, por

³³⁰ En el mismo texto de la sentencia se hace un recuento de esta normatividad, véase las pp. 91 y ss.

³³¹ Esto, lógico, si se acredita su publicación, de conformidad con las normas generales que rigen el procedimiento administrativo, contenidas tanto en el anterior CCA como en el actual CPACA.

³³² Artículo 107, párr. 2 de la Ley 99 de 1993.- (...) Las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares.

³³³ Artículo 107, párr. 3 de la Ley 99 de 1993.- (...) En los términos de la presente ley el Congreso, las Asambleas y los Consejos municipales y distritales, quedan investidos de la facultad de imponer obligaciones a la propiedad en desarrollo de la función ecológica que le es inherente.

cuanto al establecer el deber de protección y conservación del medio ambiente como una responsabilidad compartida entre las autoridades y los ciudadanos (artículos 8, 79 y 95.8 CP) y consagrar la función social y ecológica de la propiedad privada (artículo 58 inc. 2º CP) el constituyente de 1991 habilitó al legislador para establecer una pluralidad de regímenes dominicales que consulte las necesidades del interés general. Autorizado para configurar o delimitar el contenido del derecho de propiedad en función de los intereses de la colectividad, el ordenamiento jurídico podrá legitimar la propiedad privada de esta clase de bienes siempre y cuando tenga en cuenta su especial relevancia para la comunidad y emplee este factor diferencial como fundamento de un régimen jurídico en el cual los poderes de uso y disposición van a estar condicionados por el objetivo de conservación ambiental que impone la naturaleza de estos bienes. De este modo, en virtud de este poder de configuración del contenido del derecho, el legislador puede suprimir ciertas facultades, fijar condiciones para su ejercicio o eventualmente imponer el ejercicio de algunas facultades como obligatorias³³⁴, atendiendo así las exigencias que para el caso concreto plantea el interés general.

Lo anterior, enmarcado en el contexto axiológico con el cual la Constitución de 1991 ha reconocido al derecho que proclama el artículo 58. No debe olvidarse que conforme ha recordado la jurisprudencia constitucional, “[e]l derecho de propiedad que la Constitución garantiza no es arbitrario sino que está limitado y condicionado en su ejercicio a la realización de los objetivos sociales y subordinado a ellos, de tal forma que, ante los perentorios términos de la Carta, hoy no es posible sostener que ésta resulte desconocida por una ley mediante la cual se exija al propietario el acatamiento a tal principio”³³⁵.

Siendo esto así, y partiendo de la base irrefutable que “el cambio de paradigma que subyace a la visión ecológica sostenida por la Carta implica que la propiedad privada no puede ser comprendida como antaño”³³⁶, no veo necesario aludir al ejercicio de una potestad que como la expropiatoria parece innecesario en un escenario en el que lo relevante es, más bien, la definición de cargas, deberes y condicionamientos al ejercicio de la propiedad privada que haga posible una adecuada armonización entre los intereses particulares de los propietarios y los generales de la colectividad. Antes que asegurar una propiedad de titularidad

³³⁴ Corte Constitucional, sentencia T-427 de 1998 o C-544 de 2007.

³³⁵ Corte Constitucional, sentencia C-216 de 1993.

³³⁶ Corte Constitucional, sentencia C-126 de 1998.

pública, que en términos prácticos no asegura nada –como lo evidencia el drama ambiental de muchos predios estatales ambientalmente abusados o arrasados- la preocupación fundamental debe ser **garantizar una propiedad privada ecológicamente configurada**, cuyo ejercicio permita a sus titulares participar de la empresa colectiva de la defensa de los ecosistemas sin perjuicio de la persecución de sus legítimos intereses personales.”

GUILLERMO VARGAS AYALA

Fecha ut supra.

CON SALVAMENTO DE VOTO DE LA CONSEJERA STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO

Para exponer los motivos que me llevaron a separarme, respetuosamente, de la decisión en el asunto de la referencia, observaré el siguiente orden expositivo: **i)** en rigor la Sala habría tenido que dejar sin efectos la Resolución 463 de 2005, pues si bien el Ministerio de Medio Ambiente tiene facultades para sustraer áreas de reserva forestal, esa competencia es reglada y en el fallo no se logró demostrar que el Ministerio hubiere cumplido los presupuestos legales y constitucionales exigidos para ejercerla. Se alegó degradación del suelo, pero no se tuvo en cuenta que ese, precisamente, resulta un argumento de peso para adoptar medidas protectoras en aplicación del principio de precaución, medidas éstas que brillaron por su ausencia, en lo resuelto por la Sala, respecto de 973 hectáreas excluidas de la reserva; **ii)** la decisión mayoritaria consideró que no se desconoció la moralidad administrativa, cuando en el plenario obran elementos de juicio suficientes para concluir que el ejercicio de competencias por parte del Ministerio de Medio Ambiente se llevó a cabo de manera contraria al ordenamiento jurídico y que dicha entidad se abstuvo de registrar la reserva en los folios de matrícula inmobiliaria, estando obligada a hacerlo; **iii)** en el momento de fijar el sentido y alcance que se le debe dar a la ausencia de registro en los folios de matrícula inmobiliaria de la reserva, la providencia que recibió el respaldo mayoritario no tomó en cuenta las limitaciones relativas a la función ecológica y social que la Constitución le traza al derecho de propiedad, al margen del contenido de los folios de matrícula; **iv)** la accionante popular tiene derecho a que le sea reconocido el incentivo. Sin embargo, la decisión mayoritaria aplicó la Ley 1425 de 2010 sin reparar que, cuando la actora interpuso la demanda popular, aún estaba vigente el incentivo y sin tener en cuenta que la dilación de la Sala en la decisión del caso no puede afectar a la actora.

1. En rigor la Sala habría tenido que dejar sin efectos la Resolución 463 de 2005, pues si bien el Ministerio de Medio Ambiente tiene facultades para sustraer áreas de reserva forestal, esa competencia es reglada y en el fallo que obtuvo el respaldo mayoritario no se logró mostrar que el Ministerio hubiere cumplido los presupuestos legales y constitucionales exigidos para

ejercerla. Se alegó degradación del suelo, pero no se tuvo en cuenta que ese, precisamente, resulta un argumento de peso para adoptar medidas protectoras en aplicación del principio de precaución, medidas éstas que brillaron por su ausencia, en lo resuelto por la Sala, respecto de 973 hectáreas excluidas de la reserva

La "Reserva Protectora Bosque Oriental de Bogotá" es –por las consecuencias que despliega en la totalidad del sistema montañoso e hídrico de la nación– **zona de interés nacional** –se destaca–. De conformidad con la Ley 99 de 1993 – artículo 5º, numeral 18–, el Ministerio de Medio Ambiente puede sustraer áreas de reserva forestal nacional³³⁷.

En la sentencia, de la cual me separo, se sostuvo que la facultad de esa entidad para sustraer áreas de reserva forestal nacional era, en efecto, reglada y se estimó –fl. 206– *“que no era necesario ordenar una nueva realindación de la reserva, en atención a que [se] considera que la exclusión de las 973 hectáreas que hizo el ministerio de Ambiente de la Reserva Forestal Protectora ‘Bosque Oriental de Bogotá’ obedeció a estudios técnicos que recogen la realidad de los cerros orientales”* –se destaca–.

Encontró el fallo mayoritario –fls. 207-208– que sí debían atenderse los reparos frente a lo dispuesto en el numeral 8.3.1. de la sentencia apelada, pues al *“...establecer una prohibición absoluta de nuevas construcciones o edificaciones de inmuebles al interior de la franja de adecuación’ el Tribunal desconoce que ella se creó atendiendo a una realidad que respondía al cambio irreversible de usos del suelo en zonas que hacían parte de la reserva forestal protectora pero que fueron excluidas de la misma y, por ende, perdieron condiciones que les permitían hacer parte del área protegida”* –se destaca–.

Son varias las objeciones que tengo frente a esta conclusión a la que llegó la Sala en la providencia de la que me separo. Aun cuando se reconoce que la facultad otorgada por el legislador al Ministerio de Medio Ambiente es reglada y, aparentemente, se deja de lado la concepción según la cual dicha potestad puede ejercerse de manera discrecional, sin sujetarse a condicionamiento o límite alguno, la Sala no extrae las consecuencias que se derivan del ejercicio de una competencia reglada.

Por un lado, hace uso en su decisión de un concepto bastante estrecho de legalidad de cara a la facultad de sustraer áreas de reserva forestal protegida y, en

³³⁷ La Ley 99 de 1993 en su artículo 5º dispone: “Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente: (...) Reservar, alindar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento; Texto subrayado declarado **CONDICIONALMENTE INEXEQUIBLE** por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-649 de 1997. En la mencionada sentencia la Corte Constitucional dispuso en su parte resolutive, entre otras cosas, “[d]eclarar **INEXEQUIBLE** la expresión “y sustraer” empleada en el numeral 18 del art. 5, en cuanto se entiende referida a las áreas que integran el Sistema Nacional de Parques Naturales, y **EXEQUIBLE**, en cuanto alude a las reservas forestales nacionales”.

tal sentido, se aleja del marco normativo que presenta al comienzo de sus consideraciones –fls. 65-78–. Lo anterior hasta el punto de sostener que la Resolución por medio de la cual se hizo la sustracción de las 973 hectáreas del área de reserva forestal protegida se formuló sobre la base de estudios técnicos.

Acá no puede dejarse de lado que la norma objeto de la controversia no fue contrastada con otros estudios técnicos como lo exige la normatividad vigente. El Ministerio habría podido solicitar, por ejemplo, la intervención del Instituto Alexander von Humboldt o de algunas Universidades públicas y/o privadas, mas no lo hizo y la Sala tampoco los consideró importante para examinar la procedencia de la sustracción.

La pregunta que surge a continuación es si de ahí podía surgir una decisión objetiva. El fallo mayoritario se restringió a citar en extenso la Resolución 463 de 2005 y se limitó a sostener que la misma había sido el fruto de un amplio consenso, aunque no quedó claro el consenso, tampoco que este haya convalidado el alcance de la sustracción –fl. 125–:

“En conclusión, los antecedentes de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) dan cuenta de una intensa gestión democrática comunitaria adelantada para la elaboración del POT de la ciudad de Bogotá, que por supuesto incluyó la evaluación de los temas ambientales como el de los cerros orientales y la definición del lindero entre lo rural y lo urbano, seguido ello por toda la gestión técnica del importante documento del P.O.M.C.O. (Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales) en el que la ponderación técnica se hizo de la mano de la comunidad, y si bien es cierto nunca se convirtió en texto administrativo definitivo, si lo es que refleja la intensa gestión previa y democrática que culminó con la expedición de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril)”.

Dicho brevemente, en el proceso de elaboración de la Resolución 463 de 2005 no se pidió la opinión técnica de otras entidades diferentes que pudieran aportar mayor objetividad al debate. Y el argumento del consenso –que no deja de ser importante–, es débil cuando se piensa en que, no siempre lo que es fruto de un acuerdo generalizado, resulta ajustado al marco jurídico que es el que le sirve de referente de control a las autoridades judiciales para obtener decisiones objetivas.

Y de todas formas vale en este lugar recordar que, si bien la Sala trajo a colación el argumento del consenso para justificar la manera como el Ministerio de Medio Ambiente ejerció su competencia encaminada a sustraer áreas protegidas de reservas forestales con relevancia nacional y sostuvo, a folio 111, que el POT fue la hoja de ruta para la Resolución 463 de 2005, no obstante, a folio 123, reconoció que el Plan de Ordenamiento Territorial acogió las normas contempladas en la Resolución 76 de 1977, así como subrayó que la expansión urbana, el perímetro urbano respecto del corredor de la autopista norte y la clasificación del suelo para áreas de protección, como humedales y ríos no fueron concertados. El punto se reiteró a folio 124.

No se explica, entonces cómo se afirma, por un lado, que la definición del perímetro urbano y la clasificación del suelo constituyeron un verdadero contrato social y, en líneas posteriores, visibles a folio 125, se dice que los antecedentes de la Resolución 463 de 2005 dieron cuenta de una intensa gestión democrática. En realidad lo que salta a la vista es que la gestión con respecto a la aprobación de los temas que tocan con la norma expedida por el Ministerio de Medio Ambiente no fue intensa, en cuanto no existió gestión alguna dirigida a discutir esos aspectos, precisamente por cuanto en el POT no se concertaron los temas alusivos a la Resolución.

En síntesis, un análisis detallado del fallo del que me aparto permite constatar que el Ministerio, en el ejercicio de su facultad conferida por el artículo 5º de la Ley 93 de 1999, no se sujetó a límite, ni a condicionamiento alguno.

Al respecto vale recordar que, a la luz de nuestro ordenamiento jurídico, las atribuciones de cualquier entidad pública –independientemente de su autonomía o de la rama del poder a que pertenezca y al margen de que sus atribuciones puedan ser ejercidas dentro de un amplio espacio de discrecionalidad– siempre se supeditan a lo dispuesto por la Constitución Política, así que, el concepto de discrecionalidad en un Estado social, democrático y pluralista de derecho está sujeto a restricciones y condicionamientos, es decir, a aquellos que se derivan de los preceptos constitucionales y, por la vía del artículo 93 superior, de los que se extraen del derecho internacional de los derechos humanos.

Precisamente en la primera parte de las consideraciones, la decisión que recibió el respaldo de la Sala efectuó un recuento normativo bastante completo de los preceptos nacionales e internacionales que aluden a la protección del medio ambiente y vinculan a todas las autoridades y a la ciudadanía sin excepción –fls. 65-78–. Se refirió a los principios de desarrollo sostenible y de precaución –a su origen tanto como a su consignación en las normas internas así como la manera en que la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa se han pronunciado sobre sus alcances–. Hizo un recuento de las obligaciones derivadas de los artículos 8º, 58, 79, 80 y 95 de la Constitución, así como aludió al contenido de la Ley 99 de 1993, que organiza el Sistema Nacional Ambiental y establece los principios a los cuales deberá ajustarse la política ambiental colombiana – principios universales y de desarrollo sostenible–.

Citó también los artículos 1º y 2º del Decreto Ley 2811 de 1974 por el cual se dictó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente y se pronunció acerca de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo, en junio de 1972, que es el antecedente inmediato del Código mencionado. Puso hincapié sobre la relevancia que adquiere en relación con áreas especiales de protección, como es el caso de los bosques, la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, celebrada en París en 1972 que prescribe la constitución de ciertos lugares como “patrimonio natural”. Trajo a colación la Convención sobre la Diversidad Biológica, celebrada en Río de Janeiro, en junio de 1992, aprobada por Colombia mediante Ley 165 de 1994 e

hizo especial mención de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río + 20, de junio 22 de 2012.

El fallo mayoritario recordó que el principio de desarrollo sostenible tenía tal importancia en nuestro ordenamiento jurídico, que el Decreto Ley 3570 de 2011 había señalado *“como objetivos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables”*. Puso énfasis en que el principio de desarrollo sostenible se encontraba consignado en el artículo 80 superior, en los siguientes términos: *“[e]l Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”* y subrayó que, en los términos planteados por la citada norma, *“el desarrollo sostenible consiste en la exigencia de utilizar los recursos naturales dentro de determinados parámetros, de forma que se garantice su uso racional, preservándolos en beneficio de las generaciones futuras”*.

Tras indicar que el principio 2º de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano de 1972 había inspirado la definición de desarrollo sostenible –fl. 72– y señalar, más adelante, que el Informe Brundtland –elaborado en 1987, por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU– había puesto *“de presente la posibilidad de un nuevo crecimiento económico basado en políticas que mantengan y expandan la base de los recursos naturales”*, resaltó que el sentido de ese marco normativo consistía en ampliar el concepto de desarrollo sostenible como aquel que *“permite satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”*.

En suma, a partir de las normas mencionadas, la Sala destacó cuatro necesidades recurrentes: i) *“la de preservar los recursos naturales para el beneficio de las generaciones futuras (equidad inter generacional)”*; ii) *“la de explotar los recursos de una manera sostenible, prudente y racional; iii) “el uso equitativo de los recursos naturales”*; iv) *“la de que las consideraciones medioambientales estén integradas en los planes de desarrollo”*.

Adicionalmente, la Sala afirmó –fl. 75– que en el *sub lite* la providencia apuntaría *“al respeto y aplicabilidad del principio de precaución”*. Acentuó que si bien es cierto ese principio no había tenido una consignación constitucional expresa, era factible *“derivar su existencia en nuestra normatividad con base en lo dispuesto [por] los artículos 79 y 80 superiores, que [prescriben] los deberes de protección y prevención del deterioro del medio ambiente a cargo del Estado”*. Y reconoció que aunque el origen mismo de tan importante principio no podía reconducirse a la legislación colombiana, podía hallarse en distintos tratados internacionales sobre medio ambiente que habían sido celebrados y/o ratificados por el Estado colombiano, conforme a lo dispuesto por el artículo 226 superior, que se refiere a la internacionalización de las relaciones ecológicas. De lo anterior

se sigue que en Colombia la adopción del principio de precaución ha tenido lugar por la vía que ofrece el derecho internacional de los tratados³³⁸.

Finalmente, hizo la Sala un balance de los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el principio de precaución:

-Corte Constitucional. Sentencia C-293 de 2002 delimitó el campo de acción de las autoridades públicas al momento de hacer uso del aludido principio: –i) “*Que exista peligro de daño*”; ii) “*Que este sea grave e irreversible*”; iii) “*Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta*”; iv) “*Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente*”; v) “*Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado*”–.

-Corte Constitucional. Sentencia C-339 de 2002 se pronunció sobre el principio de precaución y sostuvo que “*podía hacerse alusión a él bajo la denominación de ‘in dubio pro ambiente’*”.

-Corte Constitucional. Sentencia C-703 de 2010 expuso las diferencias entre el principio de prevención y el principio de precaución –“*es dable aplicar el principio de prevención cuando se conocen las consecuencias perjudiciales que genera determinada circunstancia al medio ambiente;... por el contrario, cuando no se conocen (la certeza del riesgo o de la dimensión del daño producido), se debe aplicar el principio de precaución*”–l.

Puestas las cosas de la manera antes descrita, salta a la vista que el Ministerio de Medio Ambiente, en desarrollo de su facultad de sustraer áreas de reserva forestal de importancia nacional, ejerce una potestad sujeta a límites y a condicionamientos. La Sala hace un resumen detallado del marco normativo que fija las fronteras dentro de las cuales ha de adelantarse la política de protección del medio ambiente, normas que rigen en relación con todas las autoridades públicas, pero vinculan, con mayor rigor, la función desempeñada por el Ministerio de Medio Ambiente.

A todo lo anterior se suman las regulaciones específicas en relación con las Áreas de Reserva Forestal –fls. 78-84–. Sobre este extremo destacó la Sala que, “*desde tiempos inveterados [la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables] por motivos económicos o de provisión de agua, ha constituido una preocupación creciente en la legislación colombiana*” –fl. 78–. En ese orden, se refirió al capítulo VIII del Código Fiscal o Ley 110 de 1912 que creó el concepto de **bosque nacional** “*como aquella porción de bosque existente en baldíos, destinada exclusivamente a la explotación forestal*” –fl. 78–.

También mencionó los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 119 de 1919 reformativa del Código Fiscal, preceptos de los que se deriva que los **bosques nacionales**

³³⁸ En esa línea de pensamiento recordó la Sala que, tanto el Principio 15 de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, la Ley 99 de 1993 en su artículo 1º numeral 6º, la Ley 164 de 1994 mediante la cual se aprobó la convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático hecha en Nueva York, en 1992 y la Ley 1523 de 2012 mediante la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el sistema Nacional de gestión del riesgo de Desastres consignan el principio de precaución.

son “aquellos integrados por unas plantaciones especiales, los cuales debían ser protegidos por el Estado, no podían adjudicarse a particulares y sólo podían entregarse en arrendamiento con destinación exclusiva a la explotación de los bosques”. Nombró asimismo la Ley 200 de 1936 a partir de la cual se resaltó la estrecha relación existente entre la protección del agua y la de los bosques –fl. 79–. Trajo a colación, además, lo dispuesto ya concretamente sobre el tema, en el Decreto 1383 de 1940 “por el cual se adoptaron medidas para la defensa y aprovechamiento de bosques” –fl. 80–. Los dos primeros artículos de ese estatuto aluden al concepto de Zona Forestal Protectora y establecen su sentido y alcance.

Adicionalmente, puso énfasis en que el artículo 4º del Decreto 2278 de 1953 (1º de septiembre) había definido lo que se debía entender por Zona Forestal Protectora: “los terrenos situados en las cabeceras de las cuencas de los ríos, arroyos y quebradas, sean o no permanentes; las márgenes y laderas con pendiente superior al cuarenta por ciento (40 %); la zona de cincuenta (50) metros de ancho a cada lado de los manantiales, corrientes y cualesquiera depósitos naturales de aguas, y todos aquellos en que a juicio del Ministerio de Agricultura, convenga mantener el bosque, o crearlo si ha desaparecido, con el fin de defender cuencas de abastecimiento de aguas, embalses, acequias, evitar desprendimientos de tierras y rocas, sujetar terrenos, defender vías de comunicación, regularizar cursos de agua, o contribuir a la salubridad”.

Acentuó que el artículo 1º de la Ley 2ª de 1959 “[s]obre Economía Forestal de la Nación y Conservación Recursos Naturales Renovables” había dispuesto: “...para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre...” la existencia de “Zonas Forestales Protectoras” –enumeró las siguientes: “Zona de reserva Forestal del Pacífico”; “Zona de Reserva Forestal del río Magdalena”; “Zona de Reserva Forestal de la sierra Nevada de Santa Marta”; “Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones”, “Zona de Reserva Forestal del Cocuy”, “Zona de Reserva Forestal de la Amazonía”–. Así mismo, subrayó la Sala cómo a partir de los artículos 1º, 4º, 5º y 9º de la aludida ley se definen “los elementos que caracterizan las reservas forestales”, a saber, que: “i) los predios que las conforman pueden pertenecer al Estado o a los particulares; ii) que las autoridades administrativas, en este caso el Ministerio de Agricultura –hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible– de conformidad con los estudios técnicos correspondientes, pueden sustraer áreas de la reserva –se destaca–; iii) la explotación de los bosques sólo es posible hacerla cuando haya una licencia o permiso; iv) debe existir un plan de manejo de la reserva y v) los terrenos de propiedad privada ubicados dentro de la reserva, para efectos de su utilización, estarán sujetos a una reglamentación que proteja los suelos y las corrientes de agua”³³⁹.

³³⁹ La Sala también aludió a otras codificaciones en las que se contienen definiciones del o se hace alusión al concepto de reserva forestal. En esa línea mencionó: (i) el Código de Recursos Naturales Renovables –Decreto Ley 2811 de 1974– define la reserva forestal; (ii) el Decreto 877 de 1976 “por el cual se señalan prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones y se dictan otras disposiciones”; (iii) artículo 204 del Decreto Ley 1450 de 2011 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”.

A la luz de las normas antes referidas la pregunta que surgía –y que no fue abordada por la Sala– es si, en vista de la normatividad existente desde muy temprano en las primeras décadas del siglo pasado y que fue reforzada al emitirse la ley 2ª de 1959 aún vigente y recibió todavía mayor impulso con los cambios que vinieron después –teniendo en cuenta, de manera principal, la importancia que la Constitución del 91 le confirió a los temas medioambientales–, la competencia en cabeza del Ministerio de Medio Ambiente podía extenderse hasta sustraer 973 hectáreas de la zona de protección.

En este lugar considero relevante precisar que la aludida Resolución 463 puso de presente que existían “áreas que no [cumplían] con las características” descritas en la propia Resolución y –sin explicar los motivos por los cuales ello era así– concluyó que tales áreas deberían “ser excluidas de la reserva, sometiendo su uso a determinantes del ordenamiento y manejo compatibles con los objetivos de conservación”. En esa línea de pensamiento agregó:

“por lo tanto, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, con la presente resolución busca que el ordenamiento y manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá se oriente a consolidar una estructura ambiental en el territorio que sustente en el mediano y largo plazo el conjunto de valores ecológicos y socioeconómicos que representan para la ciudad de Bogotá, municipios aledaños y la región, de manera consecuente con sus situación real en términos de su oferta ambiental, potencialidades, alteraciones, degradaciones y presiones de ocupación, basado en las siguientes estrategias:

- *Armonizar y consolidar la estructura funcional de la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, como elemento determinante del ordenamiento ambiental y territorial de manera coherente y consecuente con sus situación jurídica, ambiental y social, con el fin de mantener en el mediano y largo plazo, sus valores de conservación, en términos de biodiversidad, de calidad escénica, protección edáfica, regulación hídrica, así como de oferta ambiental para la recreación pasiva y la educación ambiental.*
- *Normalizar espacios urbanos y suburbanos en conflicto con la reserva forestal protectora, promoviendo la consolidación de franjas de borde para contener a futuro su expansión sobre la misma y armonizar sus estructuras en función del manejo de la reserva forestal protectora y del mejoramiento de la calidad de vida de quienes la habitan.*
- *Definir una zonificación que permita regular espacios con procesos de degradación de ecosistemas por el desarrollo de ganadería y agricultura asociada a viviendas campesinas, campestres y fincas de recreo, así como de infraestructura social en función de la rehabilitación y restauración de ecosistemas al interior de la reserva forestal protectora”.*

Llama la atención que el Ministerio del Medio Ambiente expida su Resolución supuestamente “en el ámbito de sus competencias” con sustento

“en lo establecido en el artículo 389 del Decreto 619 de 2000 por medio del cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y las disposiciones contenidas en el Decreto 469 de 2003, por medio del cual se realizó la revisión del Plan mencionado, el Ministerio de Ambiente, Vivienda

y Desarrollo Territorial, procede a formular las medidas de ordenamiento y manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, realizando la redelimitación del Área de Reserva, adoptando su zonificación interna y estableciendo unas determinantes de ordenamiento y manejo que deberán ser incorporadas en los instrumentos de planificación de la CAR y del Distrito Capital”.

No solo llama la atención; conduce a preguntar si la consideración transcrita no riñe, expresa y manifiestamente, con lo ya decidido por las normas –en las que el propio Ministerio se sustenta y en las que se dejó claro que el área de protección comprendida por la *Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá* era el establecido en el Acuerdo 30 y en la Resolución 76 de 1977–. Cabe acá destacar que, con arreglo a lo prescrito por el artículo 117 del Decreto 469 de 2003, mediante el cual se adelantó la revisión del POT de Bogotá, se estableció:

“El perímetro urbano en los límites con las reservas forestales coincide con los límites establecidos para dichas reservas por la Resolución 076 de 1977 del Ministerio de Agricultura/INDERENA. El Departamento Administrativo de Planeación Distrital podrá precisar este límite con base en las decisiones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, cuando expida los respectivos actos administrativos”.

En pocas palabras: no parece lo prescrito en este último tramo del artículo 117 del Decreto 469 de 2003 suficiente argumento para derivar de allí la competencia con apoyo en la cual el Ministerio de Medio Ambiente sustrajo 973 hectáreas del área de *Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá*. Y como ya lo dije en líneas anteriores, el argumento según el cual la Resolución fue fruto de un amplio consenso entre las entidades demandadas en el *sub lite* tampoco tiene el peso suficiente para la obtención de una decisión objetiva, pues lo allí decidido no fue confrontado con otros estudios técnicos que habrían podido ser solicitados a organismos especializados o a Universidades públicas y/o privadas. Al paso, se puede afirmar que, en realidad, no existió consenso, como lo afirmó Sala.

Tratándose en el *sub lite* de la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la moralidad administrativa, habría resultado indispensable ampliar los elementos de juicio y considerar, específicamente, los criterios materiales que –como lo he mostrado en líneas anteriores–, la propia sentencia de la que me aparto, enunció en sus consideraciones preliminares, aunque, al momento de decidir, no haya extraído de los mismos las consecuencias esperadas y, las que extrajo no concuerden con ellas o sean contradictorias. Veamos.

Por ejemplo, no se tuvo en cuenta que la Ley 1450 de 2011 permite en áreas protegidas adelantar actividades de bajo impacto ambiental, sin necesidad de efectuar sustracción de las mismas –fl. 80–. A folio 95 la Sala se refirió a la exclusión y trajo a colación que la zona debería ser objeto de reglamentación en el POT. No obstante, a folio 206 consideró que la reglamentación era suficiente –sin que se sepa, a ciencia cierta, a qué reglamentación se estaba refiriendo la Sala–. No se tuvo en cuenta que en el área de ocupación pública prioritaria, no podría

adelantarse ningún desarrollo urbanístico, ni expedirse licencias de urbanismo y construcción hasta tanto se expida la reglamentación –fls. 95 y 96–.

Adicionalmente, a folio 100 se sostuvo que en la parte resolutive del fallo se ordenaría la protección de los recursos hídricos y de la biodiversidad. Sin embargo, lo cierto tuvo que ver con que la Sala bendijo la exclusión de la franja de adecuación y pasó por alto la protección que a partir de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico se le imponía garantizar, en especial, los principios de sostenibilidad y de precaución. Sorprende, por decir lo menos, la información visible a folio 101 en donde se transcribe un estudio acorde con el cual el estado general de las micro cuencas de los Cerros Orientales es preocupante, siendo elemento de degradación las aguas negras de las urbanizaciones y establecimientos nocturnos, todos estos ubicados en la franja de adecuación.

En fin, la Sala no solo estaba obligada a constatar si la Resolución 463 de 2005 desconoció los derechos colectivos cuya protección solicitó la actora popular, específicamente, el relativo a la protección del medio ambiente sano, sino además ha debido realizar, simultáneamente, un control de legalidad de dicho acto administrativo, tal como la actora popular lo planteó.

Sobre el control de legalidad de los actos administrativos en sede de acción popular la jurisprudencia contenciosa administrativa se ha desarrollado en dos direcciones principales, que oscilan entre la incompetencia del juez de la acción popular para pronunciarse sobre actos o contratos de la administración, hasta su procedencia –esta última con diversos matices y diferentes aristas–. Así, una línea jurisprudencial adopta el punto de vista denominado por la doctrina *tesis negativa* y se opone, de plano, a los pronunciamientos de legalidad en el marco de la acción popular así esta trate de la moralidad de la Administración³⁴⁰.

Bajo esta óptica, ejercer en sede de la acción popular el control de actos administrativos desvirtúa la presunción de legalidad que no puede sino ser cuestionada mediante las acciones ordinarias previstas para ese específico fin; el legislador –se sostiene–, diseñó las acciones ordinarias cuyo propósito consiste en propiciar que la ciudadanía ejerza el control de legalidad de los actos emitidos por la administración. Entretanto, la parte actora en un juicio en el que se ventila una acción popular no está legitimada para solicitar a la autoridad judicial que ejerza ese control y ella no puede adelantarlos de oficio. Adicionalmente, razones de economía procesal impiden aceptar dualidad de procedimientos, pues, de existir, esto traería consigo el congestionamiento y, por ende, el colapso de los despachos judiciales.

³⁴⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo –Sección Tercera–, sentencia de 18 de mayo de 2000, Exp. No. AP 038, CP. Jesús María Carrillo Ballesteros. Cfr. también Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 23 de marzo de 2000, exp. AP 025, CP. Carlos Arturo Orjuela Góngora y sentencia del 1o de junio de 2000, expediente AP-047. CP. Carlos Arturo Orjuela Góngora.

Frente a esta tesis, se ha desarrollado otra línea jurisprudencial encaminada a admitir –con distintos matices y presupuestos– la procedencia del pronunciamiento del juez de la acción popular, sin perjuicio de la competencia del juez de legalidad. Parte de quienes se ubican en esta posición, se preguntan por qué *“si un acto administrativo quebranta un derecho colectivo y el juez, al decidir una acción popular, encuentra que dicho acto es ilegal [tiene] que esperar a que, el mismo juez pero en ejercicio de otra acción que genera un proceso mucho más prolongado, examine su validez y declare su nulidad”*³⁴¹.

Me parece que en el caso *sub judice* este último enfoque habría sido de gran utilidad, pues habría permitido examinar con mayor detalle y profundidad el acto administrativo, lo que no sucedió en la providencia que respaldó la mayoría, pues se repite, el examen hecho por la Sala se redujo a constatar si las órdenes contempladas en la parte resolutive del fallo apelado debían ser o no desechadas o reformuladas, pero en lo que concierne a la Resolución 463 de 2005, no hubo análisis. La Sala se contrajo a citar en extenso la norma, sin haber efectuado el más mínimo ejercicio crítico, al menos en lo que se refiere a los alcances de la sustracción, que era uno de los aspectos centrales del debate judicial.

Si existían motivos de peso para que la Sala ejerciera el control de legalidad del acto administrativo del que se desprendía la amenaza o efectiva vulneración de los derechos colectivos cuya protección solicitó la actora, este aspecto se desarrolló en página y media –fls. 174-175– y se restringió a sostener que ya la Resolución 463 había sido objeto de estudio de la legalidad por parte de la Sección Primera. Lo cierto es que la Sección Primera se limitó a estudiar la competencia sin adentrarse en las condiciones de la misma, de suerte que, un estudio de legalidad formal no impedía –como pretendió mostrarlo la Sala– entrar a considerar la protección de los derechos colectivos. Se trataba, valga destacarlo, de dimensiones jurídicas diferentes.

Y en su exiguo examen de los distintos aspectos de la Resolución 463 de 2005, la Sala se restringió a tomarla como marco de referencia para su decisión, sin que en lo que respecta a la sustracción de las 973 hectáreas de la zona de protección, haya asumido una posición crítica, pues –se repite– tan solo se valió de las intervenciones del Ministerio de Medio Ambiente –demandado en el asunto– y dejó de lado todo el compendio normativo que, con tanto detalle, consignó en la parte preliminar de sus considerandos. En síntesis, el fallo mayoritario destacó que, como era del conocimiento de la Sala, *“el Distrito Capital ya [había adelantado] formulación del plan zonal de ordenamiento y gestión del territorio para la franja de adecuación o transición entre la ciudad y los cerros orientales, documento técnico que por sustentar el desarrollo de las determinantes que garantizan la consolidación de la franja [y que ello sería] tenido en cuenta al impartir las órdenes en la parte resolutive del fallo”*.

³⁴¹ Conferencia dictada por Alier Eduardo HERNÁNDEZ ENRIQUEZ en el Instituto Antioqueño de Responsabilidad Civil y del Estado, el 26 de octubre de 2001. Consultado en el sitio web www.usergioarboleda.edu.co/postgrados/, el 2 de agosto de 2012.

El Ministerio de Medio Ambiente actuó, aunque no lo haya reconocido la Sala en la sentencia de la que me separo, como si estuviera ejerciendo una competencia discrecional. Tomó medidas para cambiar el uso del suelo y con ello transformó el ecosistema en un número que sobrepasa las cuatrocientas hectáreas –fl. 142–. Y aunque de manera retórica la Sala reconoció que la declaratoria de la Reserva había logrado la protección de valores ecológicos importantes –fl. 145–, omitió hacer referencia a la sustracción de áreas, siendo éste, sin duda, el mayor impacto de la Resolución sobre la Reserva. Y si bien se mencionó la franja de adecuación y se aludió a que las áreas excluidas a corto, mediano y largo plazo conformarían una franja de adecuación, terminó la Sala por instruir al Distrito sobre las medidas que al respecto debía adoptar –fl. 154–. La pregunta que surge de inmediato es ¿cómo imponer al Distrito que adopte reglas sobre el uso del suelo cuando, dada la transformación del ecosistema, esas áreas se excluyeron de la Reserva?

Es de anotar asimismo que la Sala trajo a colación la sentencia C- 649 de 1997 de la que resaltó la constitucionalidad de la facultad del Ministerio de Medio Ambiente para sustraer áreas de las zonas de reserva forestal nacional. Empero, pasó por alto destacar el aparte en el que se prescribe: *“corresponde al legislador determinar las condiciones bajo las cuales se pueden constituir dichas reservas o sustraer las áreas de tales reservas....”* –fl. 157–.

Otro aspecto que amerita ser destacado en el presente salvamento de voto es que, si bien la Corte Constitucional en la aludida sentencia avaló la facultad de sustraer zonas de reserva forestal nacional, subrayó, asimismo, que la sustracción debía proceder de conformidad con las previsiones legislativas en la materia. Y en relación con lo anterior, habría que preguntarse qué sucede específicamente con las Zonas Forestales Protectoras, vigentes desde la Ley 2ª de 1959, dirigidas a proteger tanto los sistemas hídricos, como las áreas de los mismos con gran intervención humana –fl. 80–.

Un análisis de los aludidos aspectos habría resultado relevante en el fallo que recibió el apoyo mayoritario, toda vez que darle el mote a la *“Reserva Protectora Bosque Oriental de Bogotá”* de zona de interés nacional, para luego disminuirle la protección o desprotegerla, no es solo lógicamente inválido; riñe profundamente con los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios.

Ha de recordarse, en este lugar, que, en materia de protección del medio ambiente, rige el principio de rigor subsidiario. Esto significa que, entre las normas que regulan la materia, deben aplicarse aquellas de las cuales se deriva un mayor grado de protección y no lo contrario. En otras palabras: el papel que les otorga la Constitución y la ley a las autoridades estatales del orden nacional no se puede leer en el sentido de asumir competencias –alegando que se trata de temas nacionales– para desconocer las previsiones constitucionales y legales que se pretende proteger.

Innegable es que no hay bienes jurídicos susceptibles de protección absoluta y que, en ocasiones, resulta preciso ponderar. Así y todo existen fronteras que

deben ser observadas en ese proceso. De suerte que cuando la legislación tiene prevista una zona especial de protección forestal para preservar el medio ambiente, las autoridades estatales del orden nacional, regional y local deben poner todos los medios que estén a su alcance para obrar en consonancia y no pueden saltarse la legislación protectora con el pretexto de que sus medidas no hacen cosa distinta que adecuarse al *statu quo*. En eso radica precisamente el carácter contra fáctico del ordenamiento jurídico: sin desconocer la realidad y los valores que se encuentran en juego, se impone por parte de quienes están bajo sus mandatos –autoridades públicas y ciudadanía– el acatamiento de sus obligaciones.

Como resalta de lo arriba expuesto, la Sala habría tenido que entrar a establecer los alcances de la competencia en cabeza del Ministerio para efectuar la sustracción y tendría que haber especificado en qué casos estaría prohibida constitucional, legal y reglamentariamente una sustracción con tales alcances. Y acá vale insistir en que la pregunta no se dirigía a establecer si el Ministerio era o no competente para sustraer áreas de reserva forestal nacional, pues se sabe que, de conformidad con el artículo 5º, numeral 18 de la Ley 99 de 1993, es competente. La cuestión se centraba en la proporción o alcance de la competencia para sustraer en el marco de una acción popular en la que se alegó el desconocimiento de derechos colectivos y buscaba constatar si la misma se sujetó a los condicionamientos y límites establecidos por el ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta que se trataba de la sustracción de zonas especiales de protección.

En suma, el fallo del cual me aparto reconoció que la facultad de sustraer áreas protegidas de reserva forestal nacional es “*reglada*” –fl. 159–, pero, en últimas, terminó por aprobar la discrecionalidad con la que actuó el Ministerio del Medio Ambiente. Esto si se considera que las reglas del artículo 210 del Decreto 2811 de 1976 –precepto en el que se apoyó la Sala para, de ahí deducir que la potestad del Ministerio no era discrecional–, nada tienen que ver con la degradación de los terrenos, sino con la necesidad de realizar actividades económicas y con la solicitud de los propietarios, quienes también deberían demostrar que a sus predios puede darse una utilización diferente, siempre que no afecten la reserva. No obstante, la Sala elaboró una tercera regla –fl. 159–, para hacerla coincidir con las motivaciones en que el Ministerio del Medio Ambiente fundó la exclusión.

Ello es así porque, según el fallo que respaldó la mayoría, cuando condiciones antrópicas degradan el área, al punto de que ésta pierde sus condiciones, la exclusión es posible. Dijo la Sala que se amparaba en el artículo 7º del Decreto 877 de 1976, pero, si se analiza la norma, esa situación no está contemplada. Antes, por el contrario, la degradación del terreno es precisamente una de las razones para constituir la reserva. No puede perderse de vista que, entre las condiciones para conformar un Área de Reserva Forestal Protectora la disposición señala: “*las áreas de suelos desnudos y degradados por intervención del hombre o de los animales con el fin de obtener su recuperación*”. Además, el Decreto 877 de 1976 es de naturaleza reglamentaria, de manera que no puede ser utilizado con propósitos reguladores de una facultad reservada al legislador. Es que la

sentencia de la que me separo pasó por alto que un acto administrativo modificó la pendiente establecida en la ley para las áreas protegidas de 40 a 45 grados de pendiente.

Por otro lado, debe tenerse presente –fls. 160 y s.s.– que los estudios en los que se basó la sentencia tienen que ver con el uso del suelo, no así con los impactos de los mismos sobre los sistemas que, por mandato constitucional y legal, se imponía proteger. Y como ya arriba se dejó dicho, el proceso de elaboración de la Resolución no fue concertado y, carece del consenso democrático que la Sala pretendió –fl. 162 –.

A folio 163 aparece visible una afirmación de la Sala en el sentido de que los motivos que le sirvieron de apoyo a su decisión en el *sub lite* habían sido de índole estrictamente jurídica y que, en su decisión, había dejado de lado razones de tipo ambiental. Cabe preguntarse, de inmediato, si en realidad resulta factible divorciar estos dos aspectos, tanto más cuanto la demanda se sustentó, simultáneamente, en el desconocimiento del derecho colectivo a la protección de un medio ambiente sano y en la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa. Sobre este último punto se abstuvo de pronunciarse la Sala. Con todo, concluyó que se había desconocido el derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano.

Como ya lo indiqué líneas atrás, el fallo del que me aparto bendijo la sustracción hecha por el Ministerio de Medio Ambiente valiéndose, en últimas, del concepto de “*irreversibilidad del daño*”, noción que aplicó como sustento para declarar la procedencia de la sustracción y es innegable que estos temas exigían de la Sala tanto consideraciones jurídicas, como referidas a la protección del derecho a gozar de un medio ambiente sano que, fuera de ser un tema jurídico, tiene connotaciones profundamente multidisciplinarias.

Por ejemplo, en las áreas respecto de las cuales el fallo mayoritario consideró que se habían presentado “*transformación de ecosistemas*” –eufemismo utilizado por la Sala quizá para evitar el uso de la expresión “*irreversibilidad del daño*” o “*degradación del suelo*”– no se tuvo en cuenta que ese, precisamente, resulta un argumento de peso para adoptar medidas protectoras en aplicación del principio de precaución. Sobre este extremo cabe reiterar, una vez más, que la existencia de Reservas no sólo se declara para “*preservar*” unas determinadas condiciones, sino también para que esas condiciones se den con el tiempo.

Y si es cierto que la Sala habría necesitado realizar consideraciones atinentes a la protección del medio ambiente sano, lo que aparece con nitidez es su preocupación por proteger los derechos de propiedad y la adquisición de predios en la zona. Es así como se opuso –fl. 126– a la orden emitida por el Tribunal para proceder de manera general a la adquisición de predios. Dicho de otro modo: las consideraciones de la Sala poco tuvieron que ver con la protección del derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano. Su preocupación se concentró en el ejercicio de los derechos de propiedad, tenencia, posesión y, en general, en el uso y goce de los inmuebles ajeno totalmente a la titularidad.

Vale al respecto señalar que las medidas generales de respeto a los derechos adquiridos, tanto como la delimitación a los mismos, se encuentran consignadas en la Constitución y se aplican en cada caso, atendiendo a la situación concreta, en la que, desde luego, tendrá relevancia la forma en que los inmuebles salieron del patrimonio nacional, dadas las restricciones imperantes desde 1936, dirigidas a la protección de bosques en cuanto a acción definitiva para preservar el sistema orográfico.

En todo caso, la preocupación de la Sala entorno a los temas relativos a la conservación del medio ambiente sano fue, en suma, marginal. No estuvo de acuerdo la Sala con la orden proferida por el Tribunal en el sentido de exigir licencias de construcción en la llamada franja de adecuación –fl. 127– cuando, en virtud de la protección del derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano, ha debido confirmar la orden del Tribunal y, aunado a las licencias de construcción, ha debido requerir, adicionalmente, licencia ambiental y estudios de impacto, estos últimos, con la periodicidad necesaria atendiendo a la ubicación de la construcción y el compromiso de la misma con la protección del sistema.

Es que la Sala no solo pasó por alto la inexistencia de estudios técnicos que soportaran la extensión con que el Ministerio de Medio Ambiente efectuó la sustracción. Aquellos a los que hizo mención no se conocen. Y cuando en términos retóricos habló de la constituir en la zona excluida un corredor ecológico, ello quedó inmerso en el terreno de los deseos y de las suposiciones –fl. 164–. Afirmó que debía promoverse la consolidación del área de Ocupación Pública Prioritaria y emitió una orden que contempla la elaboración de un plan para el manejo de las canteras –fl. 165–. Al hacerlo, pasó por alto que ella misma avaló la decisión del Ministerio de Medio Ambiente de excluir ésta área de la zona de Reserva y que, en estas condiciones, el uso de esta área debe ser reglamentado por el Distrito en ejercicio de sus competencias constitucionales.

A folio 198 consideró la Sala el pago de tasas compensatorias, pero se abstuvo de ordenarlo también para resarcir los impactos o efectos negativos que, reconoció, se presentaron en las áreas sustraídas de la Reserva y, que fueron tan extremos, que implicaron la “pérdida de biodiversidad en los ecosistemas naturales terrestres y vegetación secundaria”³⁴². Es que donde existen los mismos motivos de hecho, deben aplicarse idénticas razones de derecho. De lo contrario, se vulnera el derecho a la igualdad consignado en el artículo 113 de la Constitución Política, pues se confiere –sin mediar justificación constitucional alguna– un trato diferente a situaciones que, siendo idénticas o muy similares, deben ser tratadas de manera igual.

De lo atrás expuesto se sigue que la Sala dejó de lado aspectos que la protección del derecho a gozar de un medio ambiente sano le imponía observar.

Por los motivos consignados en el presente salvamento de voto, la Sala ha debido confirmar la decisión del Tribunal y, en consecuencia, ha debido declarar la

³⁴² Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, *Manual para la asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad*, 2012, p. 7.

ilegalidad de la redelimitación incorporada en el artículo 1º de la Resolución 463 de 2005, de manera tal, que se incluyeran de nuevo en la reserva las zonas que aún tienen interés ecológico. Esto habría significado, a su vez, declarar la ilegalidad de la denominada Franja de Adecuación. Adicionalmente ha debido ordenar a las entidades competentes que adelantaran programas y actividades de educación ambiental entre los asentamientos humanos que colindan con la Reserva y, en general y, respecto de toda la ciudadanía, sobre la importancia de proteger y conservar la Reserva Forestal.

Dada su cercanía con el Distrito Capital y, la complejidad de su situación, la Reserva Forestal es un espacio privilegiado para la investigación en conservación. Por ello, se debería haber ordenado potenciar y facilitar los proyectos investigativos de instituciones públicas y/o privadas que busquen conocer más a fondo la diversidad de la Reserva o que se encaminen a mejorar su situación general y su intercambio con el medio urbano. En fin, correspondía imponer una planeación a mediano plazo y la senderización de la reserva para vincularla de manera efectiva con la vida de la ciudad, manteniendo siempre como prioridad su función protectora.

Habría sido, a mi juicio, indispensable ordenar que en un término perentorio se efectuara, por parte de entidades expertas en la materia y que se encuentren más allá de los conflictos, vacíos, ambigüedades y contradicciones institucionales que ha caracterizado la situación normativa y práctica del Área de “Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá”, estudios completos siguiendo los linderos trazados por la Resolución 76 de 1977. Dichos estudios tendrían como propósito ofrecer, en primer lugar, un mapeo de los diferentes ecosistemas y accidentes que están presentes en la Reserva –bosque de pinos, encenillal, páramo, etc.–. Con esto se habría podido establecer una jerarquización de los predios, señalando cuáles tienen valor especial por: i) su contribución hídrica; ii) su biodiversidad; iii) tratarse de un ecosistema raro dentro de la geografía natural; iv) el hecho de contener especies nativas; v) ofrecer servicios al Distrito Capital o vi) tener potencial para la recuperación y atendiendo, de manera principal, a los progresos presentados el campo de la conservación del medio ambiente en los últimos años y teniendo en cuenta que algunos de estos avances ya están al alcance de la mano.

2. la decisión mayoritaria consideró que no se desconoció la moralidad administrativa, cuando en el plenario obran elementos de juicio suficientes para concluir que el ejercicio de competencias por parte del Ministerio de Medio Ambiente se llevó a cabo de manera contraria al ordenamiento jurídico y que dicha entidad se abstuvo de registrar la reserva en los folios de matrícula inmobiliaria, estando obligada a hacerlo

A diferencia de lo resuelto por el fallo mayoritario, estimo que en el *sub lite* se presentó un grave desconocimiento del derecho colectivo a la moralidad administrativa por los motivos que me propongo exponer enseguida. Antes estimo pertinente recordar el sentido y alcance que la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa ha fijado al derecho colectivo a la moralidad administrativa.

La moralidad administrativa fue contemplada en el contexto constitucional desde dos dimensiones: como principio de la función administrativa y como derecho colectivo. En los debates referidos a los derechos colectivos, la Asamblea Nacional Constituyente determinó que la lista de derechos colectivos debía ser enumerativa y no taxativa para mantener un carácter abierto que permitiera nuevos desarrollos posteriores. Así se aprobó el artículo 88 de Constitución: *“La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella”*.

Aunque el concepto de moralidad administrativa no se encuentra definido en la Constitución, ni en la Ley, tanto la jurisprudencia constitucional como la contenciosa administrativa han aportado elementos para fijar el sentido y alcance de ese derecho que implica observar un conjunto de exigencias de orden axiológico, relacionadas con las expectativas que se tiene frente al ejercicio de la función pública en un Estado social, democrático y pluralista de derecho³⁴³.

Está fuera de duda que la exigencia de moralidad administrativa se predica de quienes desempeñan funciones públicas, sin importar si se trata de particulares. En otros términos: tanto funcionarios públicos como particulares comprometidos con la prestación de un servicio público deben ejercer sus actividades de conformidad con lineamientos de moralidad administrativa. De tales personas se espera un comportamiento pulcro y honesto comprometido con el cuidado de los recursos de la comunidad –Corte Constitucional. Sentencia C-046 de 1994–.

Es cierto que el principio de buena fe rige, de conformidad con el ordenamiento constitucional, las relaciones entre la administración y los particulares –art. 83 C.P.–. Ello no puede entenderse como una limitante para la protección de los intereses públicos inmersos en el derecho colectivo a la moralidad administrativa, en especial, cuando está en juego la prevalencia del interés general y el cuidado del patrimonio público –Corte Constitucional. Sentencia C-088 de 2000–.

El carácter axiológico del derecho a la moralidad administrativa está estrechamente relacionado con la necesidad de cumplir con los valores y principios propios del Estado social, democrático y pluralista de derecho, tal como

³⁴³ Sólo hasta 1995 se logró la mayoría necesaria para aprobar la Ley 472 de 1998. Uno de los proyectos propuso la siguiente definición de moralidad administrativa en cuanto derecho colectivo: “el derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado por los funcionarios de conformidad con los principios y criterios señalados por la constitución y las leyes” . Con esto se puede ver que la moralidad administrativa adquiere dos características: en primer lugar, se define a partir del patrimonio, si bien la definición pretendía ser autónoma; en segundo lugar, limita la moralidad administrativa a los funcionarios públicos. Esta definición permaneció hasta el último debate en plenaria del Senado, donde se eliminó. Por esta razón, la ley 472 no contiene una definición de moralidad administrativa, dejando abierto su desarrollo a otras instancias legales o jurisprudenciales.

ellos se desprenden de los artículos 1º y 2º constitucionales y no se conecta con exigencias de perfeccionismo ético, ni con requerimientos religiosos o metafísicos comprensivos. Se exige sí que el contenido axiológico del derecho colectivo a la moralidad administrativa sea el reflejo de aquellos principios, virtudes y valores con aptitud para ser aceptados por *“la generalidad de los individuos”* que integran el Estado, con el propósito de obtener una *“convivencia de sus miembros, libre, digna y respetuosa, así como la realización de sus asociados tanto en el plano individual como en su ser o dimensión social”*³⁴⁴ –Corte Constitucional. Sentencia T-503 de 1994–.

De ello se deriva que aquellos valores que integran el concepto de moralidad administrativa son los que la generalidad de los miembros del Estado estaría en posibilidad de aceptar para obtener una convivencia en condiciones de dignidad y calidad, bajo estricto respeto del principio del pluralismo. El aspecto de valoración ética interna se deja circunscrito a la autonomía de cada persona con las únicas limitaciones de no causar daño y de no pretender imponer a las demás personas, que no están interesadas en compartirlos, los lineamientos que se consideran individualmente válidos. En tal sentido, la moralidad administrativa es concebida *“como un principio de rango constitucional que abarca el desarrollo del que hacer público y que determina una conducta específica de quien desempeña funciones públicas”* –Corte Constitucional. Sentencia C-046 de 1994–. Su principal finalidad consiste en realizar los intereses y fines del Estado social, democrático y pluralista de derecho. De ahí que se vincule directamente con exigencias en el desempeño de las tareas tales como *la “transparencia de la función administrativa, el buen nombre de la administración”* y, al paso, esté encaminada a garantizar *“la idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de las actividades estatales”* –Corte Constitucional. Sentencia C-353 de 2009–.

Las diferentes Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado han contribuido a fijar el sentido y alcance del derecho a la moralidad administrativa en una línea conceptual semejante a la trazada por la jurisprudencia constitucional. Elementos tales como honestidad, desinterés y absoluto respeto por las normas sobre incompatibilidades y prohibiciones, integran la noción de moralidad administrativa y todos ellos apuntan a una sola y principal meta: garantizar el buen y eficaz desenvolvimiento de la función pública³⁴⁵.

En desarrollos posteriores se ha ligado la moralidad administrativa con la lucha en contra de la corrupción³⁴⁶ y se ha subrayado que este derecho constituye una

³⁴⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo –Sección Cuarta–, sentencia del 9 de febrero de 2001, Rad. No. AP-054, C.P. Delio Gómez Leyva.

³⁴⁵ Diego YOUNES MORENO, *Curso Elemental de Derecho Administrativo*, Bogotá: Ediciones Gustavo Ibáñez. Cuarta edición. p. 32, en: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo –Sección Primera–, sentencia del 8 de mayo de 2000. C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Rad. AP-024.

³⁴⁶ EDUARDO A., FABIÁN CAPARROS, *La Corrupción política y económica. Anotaciones para el desarrollo de su estudio. La Corrupción: aspectos jurídicos y económicos*, Salamanca: Editorial

norma jurídica en blanco³⁴⁷. Al determinar esto, la jurisprudencia contencioso administrativa asume la moralidad administrativa como un principio-derecho de carácter abierto, lo que significa que sus alcances sólo pueden fijarse teniendo en cuenta otras normas, principios o valores presentes en el ordenamiento jurídico relacionados con el buen desempeño de la función pública y a la luz de las circunstancias de cada caso en concreto.

De conformidad con lo establecido por la jurisprudencia constitucional también se ha ligado el derecho a la moralidad administrativa con el manejo de los asuntos públicos –y en especial del patrimonio público–, de conformidad con el ordenamiento jurídico tanto como con “*la diligencia y cuidado propios de un buen funcionario*”³⁴⁸. En este caso, se aclara que la moralidad administrativa implica un comportamiento ético por parte de los funcionarios, en el sentido de la ética pública respetuosa del principio del pluralismo, al que ya arriba se hizo mención.

Se ha acentuado, además, cómo un comportamiento que de manera amañada, grosera, corrupta, arbitraria, alejada de todo fundamento legal, afecte el buen desarrollo de la función pública, desconoce el derecho a la moralidad administrativa. De otra parte, la Sección Tercera del Consejo de Estado afirmó en la Sentencia AP-166 de 2001 que no se puede considerar que hay un daño a la moralidad administrativa sin realizar, con antelación, un análisis de sus consecuencias. Esto significa que es difícil concebir que se ha vulnerado la moralidad administrativa, sin que eso implique la afectación de otros derechos colectivos como lo son el derecho al patrimonio, a un medio ambiente sano, etc.

En fin, la jurisprudencia contencioso administrativa continúa la delimitación de la noción de moralidad administrativa y, para ello, considera pertinente tomar en consideración las precisiones jurisprudenciales sobre el tema, lo que le permite definir tres características de ese derecho colectivo: “*a) es un principio que debe ser concretado en cada caso; b) al realizar el juicio de moralidad de las actuaciones, deben deslindarse las valoraciones sobre conveniencia y oportunidad que corresponde realizar al administrador de aquellas en las que se desconozcan las finalidades que debe perseguir con su actuación; c) en la práctica, la violación de este derecho colectivo implica la vulneración de otros derechos de la misma naturaleza*”³⁴⁹.

Ratio Legis, 2000. p. 17. en: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo –Sección Tercera–, sentencia del 16 de febrero de 2001, Rad. No. AP-170. C.P. Alier Hernández Enríquez.

³⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo –Sección Tercera–, sentencia del 16 de febrero de 2001, Rad. No. AP-170, C.P. Alier Hernández Enríquez.

³⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, –Sección Cuarta–, sentencia del 20 de abril de 2001, Rad. No. AP 52001 23 31 000 2000 0121 01. C.P. María Inés Barbosa Ortiz.

³⁴⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo –Sección Tercera– sentencia del 31 de octubre de 2002, Rad. No. 52001-23-31-000-2000-1059-01(AP-518) de 2002. C.P. Ricardo Hoyos Duque.

En la decisión que obtuvo el respaldo de la mayoría, la Sala admitió que el artículo 10 del Acuerdo 30 de 1976 mediante el cual el INDERENA declaró “Área de Reserva Forestal Protectora” no cumplió su objetivo. Como se sabe, este precepto estaba encaminado a regular lo relacionado con la oponibilidad/validez del Acuerdo y, para tales efectos, ordenó cumplir con **a) exigencias de carácter general:** “para su validez, el presente Acuerdo requiere a.a) la aprobación y autorización del Gobierno Nacional mediante Resolución Ejecutiva y a.b) deberá ser publicado en las cabeceras de los Municipios en cuya jurisdicción están ubicadas las áreas reservadas, en la forma prevista en el artículo 55 del Régimen Político y Municipal y en el Diario Oficial” así como con **b) requerimientos de orden específico:** inscripción “en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, D.E., Facatativá y Zipaquirá de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del código Fiscal Nacional”.

Puso de presente la Sala que el ciudadano Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, “tras advertir que pasados más de 20 años no se había inscrito la Resolución 76 de 1977 en las oficinas de registro de instrumentos públicos”, había presentado demanda de acción de cumplimiento con el fin de que se ordenara al Ministerio de Medio Ambiente observar la obligación de registrar la reserva. Indicó que la mencionada acción fue conocida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, corporación que, de conformidad con las pruebas obrantes en el plenario, encontró que “la entidad demandada no tenía certeza sobre el cumplimiento de la obligación legal impuesta por el artículo 10 del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre)”. Por lo anterior, en la parte resolutive de su sentencia ordenó al Ministro de Medio Ambiente cumplir lo dispuesto en la aludida norma y, en consecuencia, “adelantar todas las actuaciones tendiente a obtener la inscripción del citado acto administrativo en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zipaquirá y Facatativá.

La providencia de la cual me aparto encontré –fl. 168– que un elemento de convicción adicional para certificar el incumplimiento de la obligación de inscribir en el registro inmobiliario la afectación fue la “información remitida por la Superintendencia de Notariado y Registro de los folios de matrícula inmobiliaria de los predios ubicados en la zona de reserva forestal, en los cuales se evidencia que sólo se procedió a la inscripción de la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) hasta el 26 de abril de 2005, bajo la denominación ‘afectación por causa de categorías ambientales área de reserva forestal protectora a la zona denominada bosque oriental de Bogotá (Limitación al Dominio)’.

Concluyó que la omisión de inscripción se extendió durante más de veinte años y destacó –fl. 169– que la entidad encargada de efectuar ese registro era el Ministerio de Medio Ambiente quien había asumido las funciones del INDERENA “entidad que tenía a su cargo el cuidado del medio ambiente antes de la creación del Ministerio y de que ordenara su liquidación”. También fue clara la Sala al sostener –fl. 170– “con respecto a esta entidad, que a pesar de que la sentencia de 1º de marzo de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, le ordenó que hiciera la inscripción dentro de los 15 días siguientes a su ejecutoria, lo cierto es que de conformidad con lo que se observa en los folios de

matrícula aportados al proceso, dicha inscripción sólo se realizó el 26 de abril de 2005, es decir, 4 años después de recibida la orden judicial”.

Como se desprende del recuento jurisprudencial efectuado líneas atrás, el derecho colectivo a la moralidad administrativa se refiere a la *acción* de los miembros del Estado y de quienes, en calidad de particulares, ejercen la función pública. Este derecho busca destacar que la única manera en que los principios que informan el Estado social, democrático y pluralista de derecho pueden llegar a concretarse y preservarse, es por la acción concreta de los individuos que representan a la comunidad. Sin estas acciones, los derechos, valores y principios constitucionales quedarían convertidos en letra muerta.

No importa cuán justa y equitativa sea la Constitución de un país, de nada sirve si las personas concretas que deben respetarla y acatarla en beneficio de la comunidad, actúan en contra de los preceptos que en ella se encuentran consignados. En breve: la moralidad administrativa es un derecho de especial relevancia para la efectiva materialización del Estado social, democrático y pluralista de derecho, pues lo que exige es que el actuar de los funcionarios públicos y de quienes en calidad de particulares ejercen la función pública estén a la altura de las normas e instituciones que marcan el rumbo político, jurídico e institucional de la sociedad.

La moralidad administrativa constituye una herramienta de primer orden encaminada, entre otras cosas, a defender al ciudadano y a la sociedad contra la corrupción de las instituciones así como dirigida a preservar la confianza en el pacto social, que es lo que genera estabilidad y unidad entre los miembros de una sociedad profundamente heterogénea, pero cuyos integrantes –por mandato constitucional expreso– han de ser tratados con igual consideración y respeto, bajo estricta observancia por el principio de pluralismo y garantía de protección y promoción de la diversidad étnica y cultural –artículos 1º, 7º y 13 C.P.–.

Vale en este lugar resaltar que el derecho a la moralidad administrativa no se enlaza con las exigencias de una ética o moral perfeccionista, ni se vincula con alguna doctrina moral o religiosa específica y, en tal sentido, no se trata de un derecho abstracto, sino que debe siempre analizarse de conformidad con el caso concreto en el que se enmarca, a la luz de los principios y valores constitucionales.

En el caso que nos ocupa, el curso de acción de las entidades estatales contrario al derecho colectivo a la moralidad administrativa permitió que surgiera un conflicto entre el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano y otros derechos o intereses jurídicamente tutelados. En pocas palabras, si esta situación conflictiva existe, es precisamente porque no se observó el derecho colectivo a la moralidad administrativa. Ello generó una circunstancia en la que son varios los intereses afectados y enormes las cargas que se generan al erario público, recursos que habrían podido utilizarse para suplir otras necesidades fundamentales de la sociedad.

Atendiendo a lo que se dejó dicho en el numeral primero del presente salvamento de voto, el Ministerio de Medio Ambiente efectuó una sustracción en contravía de lo establecido por el ordenamiento jurídico. La Sala, por su parte, sin considerar estudios técnicos en los cuales sustentara su decisión y descartando, de plano, todo el compendio de normas protectoras del medio ambiente vigentes en nuestro ordenamiento jurídico, resolvió bendecir la adecuación discrecional realizada por el Ministerio de Medio Ambiente de la Reserva Forestal Cerros Orientales de Bogotá, que supuestamente la ajustó al *statu quo* con el argumento de haberse producido un daño irreversible. La sustracción, dicho sea de paso, no solo comprendió zonas construidas y frente a las cuales quizá esa era la única salida, sino que abarcó más de 400 hectáreas de zonas de protección no construidas.

Como también arriba se señaló, no porque el ordenamiento jurídico reconozca en cabeza del Ministerio de Medio Ambiente la competencia para sustraer zonas de reserva forestal de importancia nacional, de ahí se sigue, sin más, que dicho ente tenga la facultad de ejercer su función de manera arbitraria, sin atenerse a límite o condicionamiento alguno, como sucedió, con la aquiescencia de la Sala. El obrar del Ministerio de Medio Ambiente, tanto en lo que se refiere a la falta de inscripción de la reserva en los folios de matrícula inmobiliaria, como en la atinente al ejercicio desmedido de su competencia para sustraer áreas protegidas de reserva forestal nacional, desconoció de manera clarísima el derecho colectivo a la moralidad administrativa.

El Ministerio de Medio Ambiente dilató en el tiempo su deber de cumplir con el registro y, tan pronto registró la Reserva en el año 2005, procedió, de manera inconsulta y arbitraria, a sustraer, mediante acto administrativo, 973 hectáreas de la zona protegida. La actuación de esta entidad no solo trajo como consecuencia el surgimiento de conflictos con alto impacto sobre la protección de otros derechos colectivos, en especial, el derecho a gozar de un medio ambiente sano, sino que significó exceder de manera desproporcionada, no razonable y abiertamente injusta el marco fijado por la Constitución y la ley para el ejercicio de sus atribuciones. El Ministerio desacató sus deberes y abusó del poder confiado por los asociados. En pocas palabras, la falta de observancia de la legislación emitida desde 1977 –esto es durante más de 28 años– constituyó una flagrante violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Si el INDERENA –entidad que fue reemplazada en sus funciones por el ministerio de Medio Ambiente en el año de 1993– y demás entidades estatales comprometidas con el tema hubieren cumplido a cabalidad con sus obligaciones legales y constitucionales, los conflictos en relación con los linderos de la reserva y otros derechos e intereses jurídicamente protegidos habrían podido prevenirse o, al menos, reducirse de manera considerable. En pocas palabras: fue la negligencia estatal la que condujo a esa circunstancia que socavó y aun socava la confianza depositada por la ciudadanía en las instituciones estatales, sembró y todavía siembra incertidumbre, al paso que amenazó y, hasta el día de hoy amenaza la estabilidad de un amplio sector de la sociedad y del medio ambiente que la rodea con consecuencias impredecibles sobre un ecosistema que regula

las fuentes hídricas, los vientos y las lluvias en la Sabana de Bogotá, así como en los territorios aledaños e impacta el resto del ecosistema nacional.

Como se indicó, una de las principales características del derecho a la moralidad administrativa es que busca afianzar la confianza entre el pueblo que otorga el mandato para realizar los principios que informan el Estado social, democrático y pluralista de derecho y los funcionarios que reciben ese mandato. Si se trunca la confianza, el pacto social se ve seriamente amenazado. No puede perderse de vista que la falta de confianza suele abrir paso a la violencia y, en últimas, da al traste con la democracia, no por medio de un enemigo externo, sino desde sus propios cimientos.

La jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa han descrito el derecho a la moralidad administrativa como una norma jurídica en blanco y ello con el fin de evitar que este derecho se llene de contenido usando, para el efecto, un concepto perfeccionista de moral, imposible de ser compartido por la generalidad de los asociados. Por eso se omite contemplar definiciones sustanciales en relación con el derecho a la moralidad administrativa. Se insiste, por el contrario, en que tanto los funcionarios públicos, como los entes administrativos, deben obrar siguiendo los principios consignados en la Constitución, pero no sólo porque dichos principios son fines en sí mismos, sino porque esa es la labor que les ha sido encomendada a quienes ejercen funciones públicas por el pacto social.

En ese sentido, la moralidad administrativa busca, bajo estricto respeto de los principios constitucionales, reforzar el vínculo de confianza entre los ciudadanos y los gobernantes, imprescindible para la convivencia civilizada. Y se sabe que sólo se honra los principios cuando se es capaz de actuar en consecuencia con los mismos. Así mientras el principio impone defender y conservar los bienes públicos, tanto como adelantar una gestión transparente, diligente, velando por el interés de la colectividad y el patrimonio común, el derecho a la moralidad administrativa se desacata cuando no se obra de acuerdo con el mismo.

En este lugar vale la pena insistir en un aspecto que, a mi juicio, no quedó claramente explicado en la jurisprudencia a la que arriba se hizo mención. Tiene que ver con la idea de que únicamente puede colegirse que se desconoció el derecho a la moralidad administrativa cuando se vulnera otro derecho colectivo. Considero que no es necesario efectuar esa relación. El derecho a la moralidad administrativa constituye un derecho autónomo y se vincula con la acción de quienes ejercen la función pública y deben hacerlo de manera transparente, diligente, eficaz, atendiendo a las exigencias derivadas del ordenamiento jurídico, sin incurrir en comportamientos abiertamente corruptos, ajenos a la pulcritud y a la honestidad en el cuidado de los recursos de la comunidad. Nótese que el término recursos de la comunidad debe ser acá comprendido en su sentido más amplio e integral.

Que la actuación no ajustada a las exigencias derivadas del derecho colectivo a la moralidad administrativa haya implicado en el *sub lite* el desconocimiento del

derecho colectivo a la protección de un medio ambiente sano es muy serio, pero resulta irrelevante al momento de analizar si los funcionarios públicos o los particulares comprometidos con la prestación de un servicio público obraron de conformidad con los requerimientos que se desprenden del derecho a la moralidad administrativa. Hay que tener especial cuidado en no equiparar la causa con la consecuencia.

El fallo mayoritario insistió en que no había forma distinta de entender el comportamiento “*negligente*” de la administración, sino por la violación del derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano –no obstante resaltó que su decisión la tomó en términos estrictamente jurídicos sin consideraciones medio ambientales–. Con todo, el desconocimiento del derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano fue el efecto y su causa fue, exactamente, que los funcionarios estatales no respetaron el derecho a la moralidad administrativa. Resulta, entonces, preciso distinguir esos dos aspectos, pues, si bien es necesario resarcir el daño producido por la vulneración del derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano, también se debe sancionar el desconocimiento del derecho colectivo a la moralidad administrativa que lo causó y así evitar que circunstancias como las que se presentaron en el asunto puesto a consideración de la Sala se vuelvan a repetir en el futuro.

Las entidades estatales tienen la obligación de velar por cumplir efectivamente y en tiempo razonable sus obligaciones, sin esperar que sea la ciudadanía la que tenga que demandar –valiéndose de los mecanismos judiciales existentes–, la observancia puntual, transparente, eficiente de sus deberes, pues ello contradice por completo los principios constitucionales que informan el Estado social, democrático y pluralista de derecho que son, justamente, los que los funcionarios públicos juran servir y acatar en el instante de posesionarse en sus cargos.

3. En el momento de fijar el sentido y alcance que se le debe dar a la ausencia de registro en los folios de matrícula inmobiliaria de la reserva, la providencia que recibió el respaldo mayoritario no tomó en cuenta las limitaciones relativas a la función ecológica y social que la Constitución le traza al derecho de propiedad, al margen del contenido de los folios de matrícula

En el acápite sobre la oponibilidad y validez del Acuerdo 30 de 1976 y de la Resolución 76 de 1977, la sentencia de la que me separo se restringió a definir en qué consistía el registro –fl. 171– y recordó que lo concerniente al registro inmobiliario se encontraba establecido en la Ley 1250 de 1970 en donde se prevé la obligatoriedad del mismo y los efectos que produce. Destacó cómo, de conformidad con el artículo 44 de dicho estatuto, “*por regla general ningún título o instrumento sujeto a registro o inscripción surtirá efectos respecto de terceros, sino desde la fecha de aquél*”. Encontró que el Acuerdo 30 de 1976, aprobado por la Resolución 76 de 1977, ciertamente ordenó que la afectación de la Reserva Forestal Protectora fuera inscrita en el registro inmobiliario y que esto ocurrió apenas en el año 2005.

No obstante, advirtió –fl. 172– que ello no afectaba de ningún modo la validez de la Resolución aunque *“naturalmente [determinaba] que la limitación, carga o gravamen de reserva forestal no [resultara] oponible a terceros, quienes en el caso bajo estudio son los propietarios de los bienes inmuebles ubicados en la zona”*. Mencionó un conjunto de providencias emitidas por las distintas Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que se han pronunciado sobre la inoponibilidad del Acuerdo 30 de 1976 y de la Resolución 76 de 1977. También citó la sentencia T-774 de 2004 emitida por la Corte Constitucional –fls. 173-174–. Por revestir especial importancia transcribo en extenso el aparte incluido en el fallo mayoritario –negritas en el texto citado en el fallo mayoritario; subrayas añadidas–:

“Para establecer si la Resolución 76 de 1977 del ministerio de Agricultura es oponible o no a una persona, debe tenerse en cuenta si ésta conocía el acto o no. Por ejemplo, aquellos casos en que la persona ha interpuesto recursos administrativos o judiciales acerca de la validez, la legalidad o la aplicación de la Resolución, evidencian, de forma cierta y manifiesta, que el acto se conocía...

(...)

La oponibilidad de la Resolución 76 de 1977 también dependerá de la materia que esté bajo discusión. Por ejemplo, debe tenerse en cuenta si la actividad que pretende desarrollar la persona es de aquellas que se encuentra dentro de la órbita del libre ejercicio de sus derechos, o si por el contrario, se trata de una actividad sometida a una intensa intervención y control del Estado. En el primer caso, el Estado tiene un deber de publicidad frente al administrado, puesto que materialmente se le están limitando sus derechos. Si no se entera del acto es probable que, de buena fe, desconozca la regla que ha debido seguir. En el segundo caso, el particular es responsable de conocer las reglas de la actividad estatal que desea llevar a cabo para poder ejercerla...

(...)

La inoponibilidad se predica, principalmente, en beneficio de un particular, no del Estado. Mucho menos si se trata de autoridades ambientales o de autoridades que tengan competencias específicas sobre la materia. En especial, la Resolución es oponible a aquellas autoridades que tienen responsabilidades sobre el manejo de los recursos naturales y que cumplen funciones de vigilancia en el sector”.

Son dos las conclusiones a las que llega la sentencia de la cual discrepo: **i)** no es dable que la declaratoria de reserva forestal limite el dominio de los inmuebles ubicados en el área protectora, sin que antes se haya procedido a inscribir la afectación correspondiente en el folio de matrícula inmobiliaria de los predios respectivos; **ii)** *“no puede predicarse la inoponibilidad de la Resolución 76 de 1977 respecto de las autoridades públicas encargadas de la conservación y protección de la reserva, puesto que ellas, independientemente del registro de dicho acto, estaban obligadas a conocer el área de reserva y los predios afectados, a fin de adoptar las medidas de protección correspondientes, en cumplimiento de la función pública que les correspondía”*.

Llama la atención que al citar el acápite de la sentencia T-774 de 2004 emitida sobre el tema por la Corte Constitucional, la decisión que recibió apoyo mayoritario

haya destacado en negrillas unos aspectos, pero haya omitido resaltar otros y, puntualmente, el que tiene que ver con la oponibilidad a particulares “*cuando se trata de una actividad sometida a una intensa intervención y control del Estado*”. En esta última eventualidad –advierte la Corte Constitucional en la citada sentencia– “*el particular es responsable de conocer las reglas de la actividad estatal que desea llevar a cabo para poder ejercerla...*”

Y ello se sigue de lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Política que reza –se destaca–:

“Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.”

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio”.

De lo anterior resulta posible derivar que la Sala citó la sentencia T-774 de 2004 para desconocerla. Es que la misma se proyecta a resolver casos concretos de inoponibilidad, aunque en su ámbito general –propio de la acción popular– es tajante en cuanto a su obligatoriedad. Otorgarle a la falta de inscripción de la Resolución la virtud de no limitar el goce de los derechos, desconoce que tanto la función social como la ecológica de la propiedad son restricciones inherentes al ejercicio de los derechos, al punto que no tiene ninguna transcendencia la no inscripción de la Resolución.

Ahora, en lo que respecta a la inscripción cabe destacar, adicionalmente, que constituye un error conceptual destacable identificar los derechos de los propietarios poseedores y los de los tenedores, como quiera que la posesión y la tenencia sobre derechos reales inmuebles no se llevan a los folios de matrícula.

Sobre la afirmación que obra a folio 165 del fallo mayoritario según la cual la limitación, carga o gravamen de la reserva forestal no resulta oponible a terceros, porque no fue registrada en el folio, podría preguntarse cuál es la consecuencia de haber sido publicada la limitación en el Diario Oficial. El fallo no consideró este aspecto y tampoco dejó claro a qué terceros se está refiriendo. Esto último porque se sabe que el registro inmobiliario fue creado en el derecho prusiano para facilitar

la comercialización de los bienes inmuebles, de manera que nada tiene que ver con las limitaciones intrínsecas de los derechos reales, particularmente, las funciones ecológica y social de la propiedad.

Cabe destacar en este lugar que el tema de los derechos adquiridos no es asunto que le interese al derecho ambiental y que sea objeto de la acción popular, pues se trata de algo que debe resolverse en cada caso concreto y no con vocación de generalidad, como lo hizo la Sala.

Como se deriva de lo arriba expuesto, en el momento de fijar el sentido y alcance que se le debe dar a la ausencia de registro en los folios de matrícula inmobiliaria de la Reserva, la providencia que recibió el respaldo de la Sala no tomó en cuenta las limitaciones relativas a la función ecológica y social que la Constitución le traza al derecho de propiedad, al margen del contenido de los folios de matrícula.

4. La accionante popular tiene derecho a que le sea reconocido el incentivo. Sin embargo, la decisión mayoritaria aplicó la Ley 1425 de 2010 sin reparar que, cuando la actora interpuso la demanda popular, aún estaba vigente el incentivo y sin tener en cuenta que la dilación de la Sala en la decisión del caso no puede afectar a la actora

Ahora analizando en el caso concreto se observa que la demanda popular se interpuso mucho tiempo antes de que la Ley 1425 de 2010 derogara la norma que establecía el incentivo económico en materia de acciones populares y de grupo. En consecuencia, es dable afirmar que a la actora popular le asiste el derecho adquirido al mismo, simplemente porque las pretensiones prosperaron y la demora en decidir de la Sala no puede, ni debe afectarlo.

El fenómeno al que acá se hace referencia tiene unos rasgos característicos que permiten identificarlo de manera clara. En primer lugar, una situación de sucesión legislativa, esto es, una norma del ordenamiento jurídico es derogada por otra y al presentarse ciertas condiciones o presupuestos la norma derogada recobra vigencia para producir efectos sobre una situación concreta³⁵⁰.

Aun cuando no se exige que el derecho o el interés afectados con el cambio legislativo hayan sido *adquiridos* en todos los casos –pues puede tratarse de una expectativa– en este caso si se cumplieron las condiciones para acceder a las pretensiones al punto que las consecuencias que eventualmente puedan derivarse de un cambio legislativo deviene en injustificada por cuanto, de no darse tal protección o bien se impondría una carga desproporcionada, respecto de los titulares del derecho adquirido o se les conferiría un trato no razonable, inequitativo e injusto.

Dicho en otros términos: el derecho al incentivo económico reconocido por el artículo 39 de la Ley 472 de 1998 en el caso de autos fue adquirido por la actora,

³⁵⁰ *Ibíd.*

porque el Tribunal accedió a las pretensiones y la Sala confirmó la decisión, de suerte que, derogado el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, en todo caso, no puede desconocerse que la acción instaurada por la actora popular logró proteger el derecho colectivo como, efectivamente, sucedió. En suma, los incentivos económicos en acciones populares o de grupo previstos por el artículo 39 de la Ley 472 de 1998 –luego derogados por la Ley 1425 de 2010–, deben en las circunstancias de autos catalogarse como adquiridos por i) motivos materiales como por ii) razones de índole lógica y procesal.

Por razones materiales, pues si el legislador sustentado en la conveniencia y en la oportunidad quiso derogar los incentivos y la Corte Constitucional consideró que la derogatoria concordaba con los preceptos contemplados en la Carta Política, esto no puede hacerse equivalente a borrar de un tajo su carácter sustancial y trascendente para el éxito de la protección de los derechos colectivos o de grupo mientras estuvo vigente la norma que así lo reconocía. La mayoría de los casos en donde se procuró la tutela de estos derechos o se evitó que continuaran siendo desconocidos –por no decir la totalidad–, se debió a la existencia de los incentivos económicos en una lucha que podría, sin exageración, caracterizarse como la de David contra Goliat.

Al constituir el incentivo económico el principal estímulo para el actor popular, puesto que la propia ley vigente al momento de presentar la demanda tenía previsto su reconocimiento, la aplicación de la nueva Ley 1425 de 2010, que derogó el incentivo, deja en el aire el reconocimiento a esa tarea, la cual pudo realizarse a favor de la comunidad gracias a la clara convicción que tenía la actora de que la legislación vigente le reconocería una compensación económica por los esfuerzos y el tiempo invertidos en el proceso, desde la demanda hasta su terminación.

La providencia mayoritaria pasó por alto que el incentivo –tal y como fue previsto por la Ley 472 de 1998– constituyó un elemento fundamental y no meramente accesorio de la acción constitucional resuelta por la Sala, pues la actora demandó encontrándose vigente esa norma. Tal circunstancia no hizo su tarea menos solidaria, ni le restó altruismo a su trabajo. La actora popular con diligencia dedicó su tiempo a exigir la protección de los derechos e intereses colectivos, de manera que tendría que ser retribuida por su esfuerzo.

Es que, la existencia del incentivo permitió que personas desposeídas de influencia política, económica o social pudieran convertirse en freno de prácticas abusivas y desconocedoras de los derechos constitucionales colectivos, esto, en consonancia con el postulado de participación democrática consignado, entre otras, en los artículos 1º y 2º de la Carta Política.

Así cuando, en efecto, el actor popular logra probar que con su actuar diligente pudo prevenir la vulneración de un derecho o interés colectivo o le fue factible hacer cesar su desconocimiento, el incentivo ingresó a su patrimonio y así debió considerarse. Si al presentar la demanda estaba vigente el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, esta y no otra, es la norma que se debe aplicar. De no ser ello así,

se estaría imponiendo una solución inequitativa, por cuanto pese a que fue con el concurso de la actora popular que se logró la protección del derecho o se evitó su vulneración, a ésta no se le reconoce ese esfuerzo, ni el tiempo invertido, decisivos para la obtención del fallo protector. Lo anterior se refuerza aún más si se tiene en cuenta que el legislador no le imprimió carácter retroactivo a la nueva ley que derogó los incentivos, por lo que esta ley rige a partir de su promulgación.

Brevemente, en el caso de autos se trata de un derecho en cabeza de quien tuvo la firme convicción de que varios derechos colectivos –sustanciales y trascendentes–, fueron amenazados o efectivamente vulnerados. Las razones de moralidad pública o de utilidad pública –alegadas por el legislador para derogar el incentivo–, no se pueden hacer valer ante la actora de la acción popular retroactivamente, porque el artículo 39 de Ley 472 de 1998, también fundado en motivos de utilidad pública, de manera clara y expresa le reconocía el derecho a recibir el incentivo y, al instaurar la demanda, comenzó a tener una *“legítima expectativa”* de recibirlo que se concretó al momento en que, mediante fallo judicial, se confirmó que evidentemente gracias a su actuación se debía proteger el derecho o interés colectivo.

Desde el punto de vista lógico vale anotar que así la sentencia se haya dictado derogada la norma que contemplaba el incentivo económico, la providencia se contrae a declarar que, en efecto, el derecho o interés colectivo se vulneró. Respecto del incentivo como derecho vulnerado la sentencia no tiene efecto constitutivo sino meramente declarativo. En otras palabras, el desconocimiento del derecho al incentivo, sin perjuicio de que prosperaran las pretensiones, no se generó en la sentencia, pues ésta a la par que reconoce que la actora popular estaba en lo cierto cuando presentó la demanda, encontrándose todavía en vigencia la ley que consagraba el incentivo. De suerte que sin su concurso la protección del derecho colectivo o las medidas para evitar su vulneración muy posiblemente no habrían tenido lugar – se resalta-.

Adicionalmente, desde una óptica procesal, se debe recordar, en este lugar, que cuando se presentan cambios legislativos con repercusiones en materia de garantías procesales, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 establece sobre el punto–se destaca–:

"Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la Ley vigente al tiempo de su iniciación".

Debe resaltarse cómo la presentación de la demanda constituye el primer paso y uno de los más importantes en el conjunto de actos que componen un proceso judicial. Así que la legislación vigente al instante de instaurarse la demanda no solo determina el juez natural e instituye, en tal sentido, qué autoridad judicial definirá el conflicto; para ese mismo momento, quien promueve como accionante la actuación judicial mediante su escrito de demanda, cuenta –si la demanda cumple las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico–, con la justificada

certeza y confianza de que su causa será tramitada de conformidad con las reglas establecidas para el efecto al momento de su presentación.

Por tanto, resulta clave que, a partir de cambios legislativos, no se produzcan consecuencias arbitrarias, ni se imponga a las partes del proceso cargas desproporcionadas que terminen por recortar e, incluso, cercenar el derecho de acceso a la justicia y, en tal medida, acaben por desconocer el derecho constitucional fundamental a la garantía del debido proceso.

Así las cosas es necesario reiterar que, para el caso concreto, el fallo, tanto en primera, como en segunda instancia, reconoció la vulneración de los derechos e intereses colectivos amenazados y procedió a conferir la protección solicitada. Siendo así, no vale sostener que el incentivo fue derogado, pues ha de insistirse, de nuevo, que la actora popular interpuso la acción encontrándose vigente la Ley 472 de 1988 que reconocía el incentivo, de modo que, como la protección de los derechos se llevó a cabo con el concurso de la actora popular, así la legislación haya cambiado, es menester reconocerle el incentivo –se destaca–.

Además, en el ordenamiento jurídico colombiano siempre se le ha conferido un lugar preponderante al principio de seguridad jurídica –y ello es loable–. Existe, sin embargo, en el imaginario social, una tendencia a privilegiar la aplicación de este principio cuando están en juego intereses económicos de gran envergadura. Surge a continuación la pregunta de ¿si para los actores populares no rige la seguridad jurídica?

No puede perderse de vista que el artículo 39 de la Ley 472 de 1998 rigió entre 1999 y el 29 de diciembre de 2010. Durante todo ese lapso generó una certeza a la actora que la motivó a defender los derechos colectivos, al saber, que contaría con un apoyo económico para compensar sus actuaciones. Si la actora popular presentó demanda bajo la vigencia de la Ley 472 de 1998 se constata que las pretensiones debían prosperar, tiene derecho al incentivo y, despojada del mismo, controvierde la justicia material, la seguridad jurídica y la igualdad.

Lo anterior por cuanto que, a la par que debe protegerse la seguridad jurídica y la justicia material, ha de impedirse un trato diferencial injustificado. En breve, la situación de quien no había instaurado demanda de acción popular cuando el incentivo económico fue derogado es diametralmente diferente a la de la actora que lo hizo a sabiendas de que contaba con el derecho a recibir un apoyo económico por su esfuerzo y tiempo invertidos. De modo que al conferirle un trato igual al de quienes se hallan en situaciones por entero diferentes, sin que exista para el efecto un motivo constitucional que lo justifique, se desconoce también el derecho a la igualdad.

De lo atrás expuesto se sigue que Sala no solo debió reconocer el incentivo a la actora popular, sino que debió declarar la ilegalidad de la redelimitación incorporada en el artículo 1º de la Resolución 463 de 2005, de manera tal, que se incluyeran de nuevo en la reserva las zonas que aún tienen interés ecológico. No obstante, la Sala se abstuvo de hacerlo y dejó de lado aspectos que la protección

del derecho a gozar de un medio ambiente sano le imponía observar. En ese orden:

1. La Sala se abstuvo de efectuar un mínimo análisis crítico de la facultad de sustracción ejercida por el Ministerio de Medio Ambiente. Este último dilató en el tiempo su deber de cumplir con el registro de la Reserva y, tan pronto lo hizo, en el año 2005 procedió, de manera inconsulta y arbitraria, a sustraer 973 hectáreas del área protegida haciendo un uso discrecional de sus atribuciones. El Ministerio desacató sus deberes y abusó del poder confiado por los asociados, pues el incumplimiento de la legislación emitida desde 1977 –esto es durante más de 28 años– constituyó una flagrante violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa. La Sala avaló ese proceder y encontró que la sustracción de 973 hectáreas pertenecientes a la “Reserva Forestal Cerros Orientales de Bogotá” fue proporcionada, razonable y justa.
2. La Sala no tuvo en cuenta que en relación con las áreas respecto de las cuales consideró que se habían presentado “*transformación de ecosistemas*” – eufemismo utilizado quizá para evitar el uso de la expresión “*irreversibilidad del daño*” o “*degradación del suelo*”– ese, precisamente, resulta un argumento de peso para tomar medidas protectoras en aplicación del principio de precaución, medidas éstas que se abstuvo de adoptar respecto de 973 hectáreas excluidas de la reserva. Sobre este extremo cabe reiterar que la existencia de Reservas no sólo se declara para “*preservar*” unas determinadas condiciones, sino también para que esas condiciones se den con el tiempo.
3. Si es cierto que la Sala habría necesitado realizar consideraciones atinentes a la protección de un medio ambiente sano, lo que aparece con nitidez es su preocupación por proteger los derechos de propiedad y la adquisición de predios en la zona. Es así como se opuso –fl. 126– a la orden emitida por el Tribunal para proceder de manera general a la adquisición de predios. Dicho de otro modo: las consideraciones de la Sala poco tuvieron que ver con la protección del derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano. Su preocupación se concentró en el ejercicio de los derechos de propiedad, tenencia, posesión y, en general, en el uso y goce de los inmuebles ajeno totalmente a la titularidad. Vale al respecto señalar que las medidas generales de respeto a los derechos adquiridos, tanto como la delimitación a los mismos, se encuentran consignadas en la Constitución y se aplican en cada caso, atendiendo a la situación concreta, en la que, desde luego, tendrá relevancia la forma en que los inmuebles salieron del patrimonio nacional, dadas las restricciones imperantes desde 1936, dirigidas a la protección de bosques en cuanto acción definitiva para preservar el sistema orográfico.
4. La preocupación de la Sala entorno a los temas relativos a la conservación del medio ambiente sano fue, en suma, marginal. No estuvo de acuerdo la Sala con la orden proferida por el Tribunal en el sentido de exigir licencias de construcción en la llamada franja de adecuación –fl 127– cuando, en virtud de la protección del derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano, ha debido confirmar la orden del Tribunal y, aunado a las licencias de construcción, ha debido requerir, adicionalmente, licencia ambiental y estudios de impacto, estos últimos, con la periodicidad necesaria atendiendo a la

ubicación de la construcción y el compromiso de la misma con la protección del sistema.

5. La Sala no solo pasó por alto la inexistencia de estudios técnicos que soportaran la extensión con que el Ministerio de Medio Ambiente efectuó la sustracción. Aquellos a los que hizo mención no se conocen. Y cuando en términos retóricos habló de constituir en la zona excluida un corredor ecológico, ello quedó inmerso en el terreno de los deseos y de las suposiciones –fl. 164–. Afirmó que debía promoverse la consolidación del área de Ocupación Pública Prioritaria y emitió una orden que contempla la elaboración de un plan para el manejo de las canteras –fl. 165–. Al hacerlo, pasó por alto que ella misma avaló la decisión del Ministerio de Medio Ambiente de excluir ésta área de la zona de Reserva y que, en estas condiciones, el uso de esta área debe ser reglamentado por el Distrito en ejercicio de sus competencias constitucionales.
6. A folio 198 consideró la Sala el pago de tasas compensatorias, pero se abstuvo de ordenarlo también para resarcir los impactos o efectos negativos que, reconoció, se presentaron en las áreas sustraídas de la Reserva y, que fueron tan extremos, que implicaron la “*pérdida de biodiversidad en los ecosistemas naturales terrestres y vegetación secundaria*”³⁵¹. Es que donde existen los mismos motivos de hecho, deben aplicarse idénticas razones de derecho. De lo contrario, se vulnera el derecho a la igualdad consignado en el artículo 113 de la Constitución Política, pues se confiere –sin mediar justificación constitucional alguna– un trato diferente a situaciones que, siendo idénticas o muy similares, deben ser tratadas de manera igual.
7. La Sala olvidó que la Reserva Forestal de los Cerros Orientales de Bogotá se declaró por 1) el efecto regulador de la cantidad y la calidad de las aguas de la vegetación y 2) la contribución del paisaje constituido por las montañas al bienestar físico y espiritual de los habitantes del Distrito. Esto significa que, en el caso de la Reserva de los Cerros orientales, aun cuando la biodiversidad es de fundamental importancia, se debe respetar la reserva por su vegetación en general y por la manera en que ella ofrece servicios al Distrito. Además de los mencionados, hoy se pueden añadir la función purificadora del aire y la regulación de la temperatura, entre los factores, que afectan a la vez otros ecosistemas del país.

Por último, vale recordar que investigaciones recientes presentan alternativas serias, sólidas y consistentes para restaurar los ecosistemas de Colombia, deteniéndose, en particular, en las zonas altas y en los páramos de la cordillera oriental que se pueden encontrar dentro de la Reserva³⁵². Explican las características de esas regiones en lo que se refiere a biodiversidad, endemismo, flora y fauna. No cabe duda de que las instancias reguladoras legales y reglamentarias deben considerar esos aspectos y familiarizarse, en la medida de

³⁵¹ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, *Manual para la asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad*, 2012, p. 7.

³⁵² Blog de conservación y biodiversidad que desarrolla Mateo Hernández Schmidt, disponible en red, en el sitio <http://biodiversidadyconservacion.blogspot.com>.

lo posible, con la terminología propia de la ecología y de la biología, para así poder comprender con mayor profundidad y alcance la riqueza con la que cuenta nuestro país. El conocimiento de estos aspectos habría evitado las generalizaciones en las que incurrió el Ministerio al redactar la Resolución y el grado de abstracción con el que procedió al trazar las zonificaciones.

Si la Reserva se mantiene como una entidad abstracta, permanece siendo *“tierra de nadie”*. Así ha sido hasta tiempos recientes. Por esto, la prioridad consiste en asumir lo que significa conocer en detalle la Reserva y darla a conocer entre la ciudadanía del Distrito Capital y territorios aledaños. Ella debe ser parte de la identidad de Bogotá, como lo es el mar en el caso de una ciudad costera o el casco antiguo en una ciudad que se caracteriza por su riqueza arquitectónica. Esto es lo que permite una verdadera protección, porque la reserva pasa de ser *“tierra de nadie”* a ser un *“territorio de todos”*, apropiado para la investigación, el turismo responsable y la construcción de ciudadanía.

Espero que lo dicho hasta este lugar sea suficiente para ilustrar los motivos que me llevaron, respetuosamente, a salvar el voto en relación con la decisión mayoritaria.

FECHA UT SUPRA

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO

**CON ACLARACIÓN DE VOTO DEL CONSEJERO MAURICIO FAJARDO
GÓMEZ**

Si bien compartí la decisión que adoptó dentro del asunto citado en la referencia la Honorable Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, lo cierto es que existe un aspecto contenido dentro del fallo respectivo en relación con el cual, respetuosamente, debo expresar mi reparo a través de la presente aclaración de voto, específicamente en cuanto toca con la violación al derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Dentro de la sentencia a la cual corresponde la presente aclaración de voto, se indicó:

“i. Derechos Colectivos vulnerados por el Ministerio de Ambiente

La Sala advierte que el Ministerio de Ambiente violó derechos colectivos con ocasión de la falta de registro del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre), por medio del cual el INDERENA declaró “Área de Reserva Forestal” la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá, y de la

Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) por medio de la cual el Presidente de la República lo aprobó.

En efecto, la Sala entiende acreditada la vulneración a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y la "... existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente", **con ocasión de la falta de registro del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre) y la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios ubicados dentro de la reserva forestal protectora, pues no de otra forma se pueden entender las actuaciones negligentes de la administración, que dieron lugar a que no se hiciera pública la afectación y a que no generara efectos frente a terceros, con el perjuicio consiguiente para el ambiente y para los recursos naturales renovables.**

Precisamente son el goce del ambiente sano y la protección de las áreas de especial importancia ecológica los derechos colectivos que se ven amenazados y vulnerados con la conducta omisiva del Ministerio de Ambiente, **y no la moralidad administrativa como lo invoca la actora en el libelo de la demanda y en su recurso de apelación, pues no existe prueba que permita concluir que dicha omisión se debe al actuar malicioso, fraudulento y torticero de algún funcionario público.**

“

En efecto, en el caso sub examine el Ministerio de Ambiente vulneró los derechos colectivos al medio ambiente y a la protección de áreas de especial importancia ecológica, **pues no se debe olvidar que la orden de inscribir la Resolución 76 fue ignorada desde 1977, incumpléndose por cerca de 28 años un deber que bajo ninguna circunstancia podía ameritar tal demora, máxime si su omisión afectaba de manera indiscutible otros derechos colectivos.**

“

ii. Derechos colectivos vulnerados por el Distrito Capital

La Sala advierte que el Distrito Capital violó derechos colectivos con ocasión de ii.i.) los asentamientos irregulares que reposan en la reserva, y ii.ii.) la explotación minera ilícita y las actividades agropecuarias y de explotación de flora y fauna que se desarrollan en la misma.

“

iii.i. La falta de registro del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre), por medio de cual el INDERENA declaró “Área de Reserva Forestal Protectora” la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá, y de la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo)

La Sala entiende acreditada la vulneración a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y la “... existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente”, **con ocasión de la falta de registro del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre) y la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios ubicados dentro de la reserva forestal protectora, pues ello dio lugar a que no se hiciera pública la afectación y a que no generara efectos frente a terceros, con el perjuicio consiguiente para el ambiente y para los recursos naturales renovables.**

Precisamente, la CAR, en condición de administradora de la reserva forestal protectora, **ha debido cumplir desde 1977 con sus obligaciones respecto del registro inmobiliario de la reserva forestal protectora.**

En este sentido, se tiene que la calidad de administradora le fue delegada a la CAR por el INDERENA en la misma Resolución 76 de

1977 (31 de marzo) y fue asumida como una función propia de la entidad, sin necesidad de delegación, desde 1978³⁵³.

En la actualidad, en observancia de lo señalado en el artículo 31 numerales 2 y 16 de la Ley 99 de 1993, la entidad está obligada a proceder con el registro de la afectación correspondiente. En efecto, los referidos numerales establecen:

“Artículo 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

(...)

2°. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

(...)

16. Reservar, alinderar, administrar, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción”

De hecho, con lo anterior resulta evidente que la CAR violó los derechos colectivos enunciados al no haber registrado el Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre) y la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo), pues permitió con ello que la afectación de la reserva no generara efectos frente a terceros con la consiguiente construcción de asentamientos ilegales, explotaciones mineras ilícitas, actividades agropecuarias y explotación de flora y fauna, entre otros efectos nocivos al medio ambiente”. (Dejo destacado en negrillas y en subrayas).

³⁵³ El artículo 37 de Decreto Ley 133 de 1976 señala las funciones del INDERENA, dentro de las cuales se encuentran las referidas a las reservas forestales, no obstante lo cual la Ley 2ª de 1978, en el artículo que a continuación se transcribe determinó que la CAR era competente en las áreas de su jurisdicción: “Artículo 1. Exceptúanse de lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto Ley 133 de 1976, a las Corporaciones Regionales de Desarrollo existentes, las cuales conservarán las funciones que en materia de administración, conservación y manejo de los recursos naturales renovables dentro de los territorios de sus respectivas jurisdicciones, les fueron atribuidas por las leyes que las crearon y por las leyes y decretos reglamentarios correspondientes.”

A mi juicio, el derecho colectivo a la moralidad administrativa sí se transgredió de manera evidente y palmaria dentro del asunto citado en la referencia, pues ello, incluso, se deriva de las propias consideraciones expuestas por la Honorable Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, antes transcritas.

En efecto, la Sala concluyó –y ello lo comparto–, que algunas de las entidades demandadas violaron los derechos colectivos al medio ambiente y a la protección de áreas de especial importancia ecológica, entre otros, “... *con ocasión de la falta de registro del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre) y la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios ubicados dentro de la reserva forestal protectora ...*”, inacción que condujo a que “... *no se hiciera pública la afectación y a que no generara efectos frente a terceros, con el perjuicio consiguiente para el ambiente y para los recursos naturales renovables*”; sin embargo, pese a lo expuesto, concluyó que no existía prueba de la vulneración a la moralidad administrativa.

En mi criterio esa evidente e inaceptable omisión, por sí sola, constituyó una palmaria vulneración al derecho colectivo en mención, puesto que resulta inadmisibles que por casi tres décadas las autoridades encargadas de inscribir unas decisiones administrativas en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria de los predios ubicados dentro de la reserva forestal, para con ello hacer pública dicha afectación e impedir que el medio ambiente y los recursos naturales renovables se afectaran, no lo hubieren hecho.

Al respecto debo señalar que si bien es cierto que la Jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido “... *que no siempre la ilegalidad conduce a la vulneración a la moralidad administrativa y corresponde al demandante en la acción popular la carga procesal de precisar el aspecto en el cual radica la transgresión a este principio, endilgando acusaciones propias de su vulneración y no solo de ilegalidad*”³⁵⁴, no lo es menos que esa misma Jurisprudencia, en pronunciamientos posteriores, ha señalado³⁵⁵:

³⁵⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, providencia de septiembre 6 de 2001; AP. 171.

³⁵⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de octubre 26 de 2006, Radicación 760012331000200401645-01; en idéntico sentido, la misma Sección Tercera se ha pronunciado, entre otras, en las sentencias de 21 de febrero de 2007, expedientes AP-00413, AP-00819 y AP-00925 y en la sentencia de 19 de abril de 2007, expediente AP-00819.

*“De los razonamientos y argumentaciones que se dejan reseñados, se desprende, en principio, que esa noción de la **moralidad administrativa** podría circunscribirla al terreno eminentemente positivo y normativo, lo cual podría reducir en extremo su contenido y restarle toda utilidad real a la consagración –sin duda novedosa-, de las acciones populares concebidas, por el Constituyente y por el legislador, para asegurar la protección y efectividad de dicho derecho colectivo.*

Al respecto, la Sala considera importante aclarar, con el fin de evitar errores de interpretación, que el derecho colectivo a la moralidad administrativa, como el sentido y propósito de las acciones populares establecidas para asegurar su protección efectiva, no se limita en estricto sentido a un examen de la situación a la luz del simple texto legal, que igual habría podido adelantarse mediante las acciones y procedimientos ordinarios consagrados para el efecto, si no que debe comprender también una relación de todos aquellos valores, principios y reglas que, teleológicamente, forman parte del propio ordenamiento vigente, en cuanto determinaron y justificaron la expedición de las normas en cuestión, al tiempo que sirven de complemento insustituible para alcanzar la recta inteligencia de las mismas y definir su verdadero alcance.

De hecho tanto el Constituyente como el propio legislador han insertado, en el ordenamiento positivo colombiano, de manera expresa, múltiples eventos³⁵⁶ en los cuales la moral constituye el objeto mismo de tutela

³⁵⁶ Entre los casos en los cuales la Constitución o la ley incorporan expresamente la moral como uno de sus elementos integradores y, a la vez, valores jurídicamente protegidos, se pueden relacionar los siguientes:

A.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA:

i).- En el artículo 34 se ordena la extinción del dominio de aquellos bienes que hubieren sido adquiridos “con grave deterioro de la moral social”;

ii).- El artículo 67 define la educación como un derecho de la persona y un servicio público, a través de la cual se busca, entre otros fines, preservar y/o facilitar el acceso a los “valores de la cultura”. Además, al asignarle al Estado la regulación y la suprema inspección y vigilancia de la educación le señala el fin de velar “por la mejor formación moral”;

iii).- En el artículo 88 se consagran las acciones populares cuyo objetivo es el de proteger los derechos e intereses colectivos, relacionados, entre otros, con “la moral administrativa”;

iv).- De conformidad con el artículo 182, los congresistas tienen la obligación de “poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración”;

jurídica o la medida para su procedencia, casos esos en los cuales la moral adquiere, entonces, exactamente el mismo status de la respectiva norma constitucional o legal y, por tanto, es evidente que en esos eventos participa, por igual y de idéntica manera, de su fuerza, de su validez, de su vigencia, de su protección y de su coercibilidad.

En aplicación de estos criterios se advierte que no se puede pretender que la actividad judicial se cumpla sin que el juez efectúe consideraciones o exámenes acerca de los valores, los principios o las reglas que se encuentran en juego, como quiera que tanto la propia Administración de Justicia, como la estructura jurídica de nuestro Estado Social de Derecho, condensada en la Carta Política, se fundan en variados e importantes aspectos o conceptos de eminente contenido axiológico, como por ejemplo, entre muchos otros, la vigencia de un orden justo; la prevalencia del interés general; la promoción de la prosperidad general; la convivencia pacífica; la dignidad de las personas; la soberanía popular; la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana; la inviolabilidad de la vida; la libertad; la igualdad; la

v).- En el artículo 209 se dispone que la función administrativa se desarrolle, entre otros, con fundamento en el Principios de "moralidad";

vi).- El artículo 219, al determinar el carácter no deliberante de la fuerza pública, autoriza a sus integrantes a presentar peticiones que se relacionen, exclusivamente, con el servicio "y la moralidad del respectivo cuerpo".

B.- CODIGO CIVIL:

i).- Según el artículo 13, la costumbre constituye derecho si es general y si, además, es "conforme con la moral cristiana";

ii).- En el artículo 472, la ley autoriza excluir del inventario que en cada caso deben realizar los curadores o los tutores al asumir sus cargos, los bienes u objetos "que sea necesario destruir con algún fin moral";

iii).- El artículo 627 consagra como causal de remoción de los tutores o de los guardadores "la conducta inmoral de que pueda resultar daño a las costumbres del pupilo";

iv).- De conformidad con el artículo 1518, cuando el objeto de una declaración de voluntad es un hecho, para que sea válido "es necesario que sea física y moralmente posible. Es físicamente imposible el que es contrario a la naturaleza, y moralmente imposible el prohibido por las leyes, o contrario a las buenas costumbres o al orden público";

v).- El artículo 1532 determina que toda condición "debe ser física y moralmente posible", al tiempo que añade que será "moralmente imposible, la que consiste en un hecho prohibido por las leyes, o es opuesta a las buenas costumbres o al orden público".

vi).- En el artículo 1537 se dispone tener por fallidas las condiciones "inductivas a hechos ilegales o inmorales".

C.- LEY 472 DE 1998: La letra b) del artículo 4 define expresamente como un derecho e interés colectivo "la moral administrativa".

paz; etc., por cuya realización deben propender todas las autoridades de la República dentro del marco de sus funciones, cuestión que incluye a los jueces, claro está.

Y con base en lo anterior, ha concluido:

*“En este orden de ideas se estima que si bien corresponde al demandante probar la ilegalidad de la actuación administrativa que se cuestiona en la acción popular, **ello no exonera al juez competente del deber de analizar tanto la conducta de la respectiva autoridad, cuando de los argumentos de la demanda y de las pruebas recaudadas a lo largo del proceso advierta algún riesgo frente a este derecho colectivo, como también de auscultar e identificar los valores, principios y reglas que constituyen el sustrato mismo o la finalidad de las normas cuya inobservancia, respecto de alguno de sus elementos integradores, se alega**”.* (He destacado).

En línea con lo anterior, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha considerado lo siguiente:

*“De vuelta al tema, considera la Sala que, inter alia, **en aquellos eventos en los cuales una vez absuelto debidamente el proceso hermenéutico por parte del juez popular se concluya que el sentido de una norma o de una decisión de inconstitucionalidad o de ilegalidad es claro, y que la aplicación de tales objetos jurídicos por parte de las autoridades administrativas entrañó un desconocimiento protuberante y contraevidente de tal sentido, el juez popular podrá considerar tal situación, por sí sola, como una vulneración de la moralidad administrativa**”³⁵⁷.* (Lo dejo destacado).

En ese sentido, si la Sala determinó que las autoridades accionadas incumplieron un deber legal evidente por casi 28 años, esto es llevar a cabo el registro del Acuerdo 30 de 1976 y la Resolución 76 de 1977 en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios ubicados dentro de la reserva forestal protectora, deber que, incluso, en palabras de la propia Sala Plena “... **bajo ninguna circunstancia podía ameritar tal demora** ...” !!!, no puedo aceptar que se haya concluido, bajo

³⁵⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 22 de agosto de 2007, exp. AP 68001231500020030022801; Consejero Ponente: Dr. Ramiro Saavedra Becerra

el simple y llano argumento de que no existía prueba de que tal omisión hubiere provenido del actuar malicioso, fraudulento y torticero de algún funcionario público, que no se vulneró la moralidad administrativa, cuando lo cierto es que los hechos hablan por sí solos en relación con tan protuberante omisión –por casi 28 años– que llevó, nada menos, a que durante todo ese prolongadísimo tiempo no se hiciera pública la afectación y a que ésta no generara efectos frente a terceros, con el perjuicio consiguiente para el ambiente y para los recursos naturales renovables, razón de ser de la acción popular ejercida.

Finalmente debo expresar mi profundo agradecimiento y respeto tanto para con la señora Magistrada Ponente de la sentencia que se dictó dentro del asunto citado en la referencia, como para con la Honorable Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, quienes, con exceso de delicadeza y de consideración, decidieron mencionar expresamente en el texto mismo de dicho fallo que acogían buena parte de las consideraciones que en mi condición de Magistrado Ponente (e) tuve la oportunidad de proponer ante la mencionada Sala Plena a través de un proyecto inicial que en su momento no alcanzó a discutirse por la Corporación (página 64), aspecto que, reitero, merece toda mi gratitud.

En los anteriores términos dejo planteada mi aclaración de voto.

Muy respetuosamente,

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ
Consejero de Estado

**CON ACLARACION DE VOTO DE LA CONSEJERA MARTHA TERESA
BRICEÑO DE VALENCIA**

Comparto la decisión adoptada mayoritariamente por la Sala, en especial, las medidas que fueron adoptadas en la parte resolutive de la sentencia.

No obstante lo anterior, considero oportuno exponer mi criterio frente a dos aspectos que fueron analizados en la sentencia objeto de aclaración y que se concretan en lo siguiente:

1. Violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa

La decisión mayoritaria de la Sala consideró que el Ministerio del Medio Ambiente no vulneró el derecho colectivo a la moralidad administrativa porque, a pesar de que la entidad omitió su deber de registrar el Acuerdo 30 de 1976³⁵⁸ y la Resolución 76 de 1977³⁵⁹ en los folios de matrícula de los predios ubicados dentro de la reserva forestal, «no existe prueba que permita concluir que dicha omisión se debe al actuar malicioso, fraudulento y torticero de algún funcionario público»³⁶⁰. Lo anterior, con fundamento en jurisprudencia de las Secciones Primera y Tercera relacionada con el concepto de «moralidad administrativa».

Al respecto considero que, el supuesto fáctico respecto del cual se analizó la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, corresponde a una «omisión», como lo reconoce la sentencia objeto de aclaración, para lo cual el estudio del elemento «intencional» del funcionario y que echó de menos la Sala, exigía una visión distinta para este caso.

Debe precisarse que el Ministerio de Medio Ambiente³⁶¹, a partir de su creación en el año 1993³⁶², asumió dentro de la organización del Estado colombiano, la condición de ente encargado de la protección de los recursos naturales. Por lo anterior, se puede afirmar que, el Ministerio es una entidad que tiene la calidad de garante de las riquezas naturales de nuestro país y, para cumplir con su función, ha sido investido constitucional y legalmente de las facultades necesarias para intervenir en la protección y conservación del medio ambiente, aspecto ampliamente estudiado en la sentencia objeto de aclaración.

Ahora bien, en relación con el asunto de fondo discutido en el proceso de acción popular, es un hecho no discutido que el Ministerio del Medio Ambiente omitió su deber de registrar la Resolución 76 de 1977 en los folios de matrícula de los respectivos inmuebles ubicados dentro de la zona de reserva forestal, toda vez que fue esa entidad la que asumió las funciones que el INDERENA tenía a su

³⁵⁸ «Por medio del cual el INDERENA declaró "Área de Reserva Forestal Protectora" la zona denominada "Bosque Oriental de Bogotá».

³⁵⁹ «Por la cual se aprueba un Acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-».

³⁶⁰ Pág. 220

³⁶¹ Hoy Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

³⁶² **Ley 99 de 1993. Artículo 2º.- Creación y Objetivos del Ministerio del Medio Ambiente.** Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente Ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

El Ministerio del Medio Ambiente formulará, junto con el Presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA, que en esta Ley se organiza, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación.

cargo³⁶³, por tanto, para el Ministerio tal obligación entró dentro de la órbita de competencia desde su creación.

Tal obligación resultó aún más evidente con ocasión de la acción de cumplimiento promovida por un ciudadano contra el Ministerio del Medio Ambiente, la cual concluyó con la sentencia del 1º de marzo de **2001**, en la que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó realizar la inscripción de la Resolución 76 de 1977, por medio de la cual se aprobó el Acuerdo 30 de 1976.

Como se advierte, aunque la obligatoriedad del registro surgió desde **1977**, esto es, muchos años antes de la creación del Ministerio del Medio Ambiente e incluso de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 que estableció la acción popular y, por ende, el derecho colectivo a la moralidad administrativa, tal situación, a mi juicio, no puede servir de justificante para que una entidad que tiene la condición de defensor de las riquezas naturales en Colombia, no haya adoptado desde mucho antes las medidas necesarias para preservar la zona de reserva forestal ubicada en los cerros orientales de Bogotá, o por lo menos para haber impedido que la afectación a dicha zona llegara al estado actual.

En esas condiciones, puede establecerse que, en el *sub examine*, se configuran los siguientes elementos³⁶⁴:

- *La existencia de una situación que imponía la necesidad de intervención.* En el *sub examine*, este elemento está representado en existencia de una zona de reserva forestal en los cerros orientales de Bogotá, cuya importancia como corredor ecológico no puede ser cuestionado y es reconocido en diferentes documentos de expertos citados en la sentencia y por el Ministerio del Medio Ambiente en la Resolución 463 de 2005. En esas condiciones, esta zona es sujeto de medidas especiales de protección y conservación por parte de la autoridad ambiental.
- *Un elemento normativo que genera el deber jurídico de evitar un resultado material.* El Ministerio del Medio Ambiente es la autoridad que legal y constitucionalmente está encargada en Colombia de conservar las zonas de reserva forestal, lo cual incluye a los cerros orientales de Bogotá. Así, el

³⁶³ Ley 99 de 1993. Art. 5º

³⁶⁴ Para el estudio de la "omisión" bien puede acudir al análisis de los elementos que la doctrina penal han establecido para los delitos de comisión por omisión o de la responsabilidad penal por omisión. ISLAS, Olga. Responsabilidad Penal por Omisión. Bases Doctrinarias. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

elemento normativo indica que el Ministerio del Medio Ambiente tenía a su cargo el deber jurídico de proteger los cerros orientales, para que sus características de reserva forestal se mantengan, para lo cual son necesarias medidas de conservación que impidan que dichas características especiales desaparezcan.

- *La no realización de la conducta ordenada en la normativa y, por ende, la lesión al bien jurídico protegido.* En la acción popular objeto de análisis por la Sala se demostró no solo la falta de registro de la Resolución 76 de 1977 en la oficina de instrumentos públicos respecto de los inmuebles ubicados en la zona de reserva forestal, sino la ausencia total de acciones y medidas oportunas por parte del Ministerio del Medio Ambiente para evitar que se hubiera producido o, por lo menos, en magnitudes inferiores, el daño irreversible que hoy se ha generado a los cerros orientales de Bogotá.

Tal obligación, como lo indicó acertadamente la sentencia objeto de aclaración, es inoponible a las entidades que, como el Ministerio de Medio Ambiente, están encargadas de la conservación y protección de los cerros orientales, pues estaban obligadas a conocer el área de reserva y los predios afectados, a fin de adoptar las medidas de protección correspondientes.

- *La capacidad de evitar el resultado material, lo cual presupone: (i) el conocimiento de la producción del resultado material y (ii) la posibilidad de evitar el resultado material.* En el caso, ya se indicó que el Ministerio del Medio Ambiente tenía a su alcance todas las facultades legales para haber adoptado oportunamente medidas frente a la zona de reserva forestal, medidas que incluso le fueron ordenadas mediante una decisión judicial en virtud de la acción de cumplimiento a la que ya se hizo referencia.

Sin embargo, la situación de los cerros orientales no requería de una orden judicial de cumplimiento de un deber legal, pues para una autoridad especializada en el manejo ambiental de las riquezas naturales del país, no podía pasar desapercibida la intervención que por años ha realizado el hombre con construcciones y explotación económica que no correspondía a la de una zona de reserva forestal como son los cerros orientales de Bogotá, situación que constituye para los habitantes de esta ciudad un

hecho notorio, pero que ha perdurado amparada por el silencio de las autoridades que tenían a su cargo la protección de esta zona y que tenían la capacidad para adelantar las acciones legales correspondientes.

Así pues, en este caso, puede afirmarse que el Ministerio del Medio Ambiente tenía no solo pleno conocimiento de la situación que afectaba la zona de reserva forestal de los cerros, sino que además reconoció tácitamente que su falta de intervención generó el daño ecológico en cuestión, para lo cual basta leer los considerandos de la Resolución 463 de 2005 que redelimitó la zona de reserva forestal del Bosque Oriental de Bogotá y que se transcriben en las páginas 141 a 149 de la sentencia aprobada mayoritariamente por la Sala, pues la radiografía que allí se expone de lo que eran los cerros orientales y lo que ahora son, no ocurrió por efectos naturales, sino por la falta de ejercicio de las competencias que le fueron atribuidas a la autoridad ambiental para impedir la inapropiada intervención en esta zona.

En esas condiciones, para efectos de determinar la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, a partir de los lineamientos que la jurisprudencia ha desarrollado y que fueron tenidos en cuenta en la sentencia, considero que en este caso especial, el «elemento intencional» se traduce en que el Ministerio del Medio Ambiente tenía *conocimiento* que su «omisión» estaba permitiendo que se generara un daño irreversible en la zona de reserva forestal, lo cual, a mi juicio, es suficiente para haber concluido que se configuraba la transgresión al derecho colectivo a la moralidad administrativa.

2. Reconocimiento del incentivo económico en acciones populares iniciadas antes de la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010.

La providencia objeto de aclaración negó el reconocimiento del incentivo económico para acoger el criterio que adoptó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de unificación de 3 de septiembre de 2013 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. En esa decisión se determinó que (i) a partir de la expedición de la Ley 1425 de 2010, quedó derogado el incentivo económico y (ii) no procede el reconocimiento del incentivo en las acciones populares promovidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010.

Ahora bien, aunque no acompañé los argumentos que sustentaron el pronunciamiento de unificación de la Sala, debo acogerlo en su integridad, en aras de no obstaculizar la aplicación de las decisiones de unificación, no sin antes manifestar las razones, en forma resumida, que me llevaron a salvar el voto en la sentencia de 3 de septiembre de 2013, así:

1. El incentivo es un derecho a favor del demandante (inciso primero del artículo 39 e inciso primero del artículo 40 que señala: el demandante “tendrá derecho”).
2. El título o causa del derecho al incentivo es la demanda fundada. Que es, al mismo tiempo causa eficiente de la protección de los derechos colectivos, tal como lo declara el inciso primero del artículo 40, con la expresión «valor que recupere la entidad pública “en razón de” la acción popular».
3. Según el artículo 14 de la Ley 472 de 1998, la acción popular se dirige contra el particular o autoridad pública que amenace, viole o haya violado derechos colectivos. Esto significa que la demanda se dirige contra el autor de un hecho ilícito.
4. La sentencia recaída en una acción popular es declarativa. El juez se pronuncia sobre relaciones jurídicas preexistentes, constituidas al momento y en razón de la amenaza o violación de los derechos colectivos.
5. El incentivo no es una gracia concedida por el juez. Este solo tiene la facultad de fijar su monto, bien sea en un mínimo de 10 salarios mínimos o bien el 15% del valor recuperado si se trata de acciones que versen sobre la moralidad administrativa.
6. El incentivo es un derecho distinto de las costas procesales.
7. Los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 son de naturaleza sancionatoria, porque imponen una *pena* al infractor de los derechos colectivos y de esa pena se deriva una consecuencia jurídica para el actor popular que es el derecho al pago del incentivo.
8. El principio de favorabilidad que rige el debido proceso imponía tener en cuenta no solo al infractor del derecho colectivo sino al actor popular que interpuso una demanda fundada antes de la expedición de la Ley 1425 de 2010 y que no fue decidida en los perentorios términos previstos en la Ley 472 de 1998.
9. La Ley 1425 de 2010 no dispuso un régimen de transición para procesos en curso, por consiguiente, tiene aplicación a partir de su promulgación, esto

es, para acciones populares instauradas con posterioridad a su promulgación, esto es, al 29 de diciembre de 2010, tal como lo señala el artículo 2º de la citada Ley.

10. Al ser el incentivo una sanción, la violación del derecho colectivo debe sancionarse con la norma vigente al momento en que se cometió la infracción, en aplicación del artículo 29 de la Constitución, lo cual es también aplicable al inciso segundo del artículo 40 de la Ley 472 de 1998, pues el artículo 38 de la Ley 153 de 1887 establece que la infracción a lo estipulado en un contrato debe ser sancionada con arreglo a la ley bajo la cual se hubiere cometido, es decir, que si la demanda se interpuso antes de la promulgación de la Ley 1425 de 2010 y se demostraron sobrecostos o irregularidades en un contrato, el representante legal del respectivo organismo o entidad contratante y contratista, deben responder patrimonialmente hasta la recuperación total de lo pagado en exceso, por ser la sanción vigente al momento de la infracción de los derechos colectivos que se invocan en la demanda.
11. El incentivo económico a favor de los actores populares que interpusieron una *demanda fundada* antes de la derogatoria prevista en la Ley 1425 de 2010, no constituye una «mera expectativa» y, por tanto, no puede ser afectada por leyes posteriores, pues les asiste el derecho al incentivo que se consolidó desde el mismo momento de la interposición de la demanda fundada, independientemente del momento en que el juez profiera la decisión.

Con todo respeto,

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

**CON ACLARACIÓN DE VOTO DE LA CONSEJERA: LUCY JEANNETTE
BERMUDEZ BERMUDEZ**

Con el debido respeto manifiesto que comparto la providencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo dentro del proceso de la referencia. Sin embargo con relación a la decisión de negar el reconocimiento del incentivo económico a la actora, con fundamento en la sentencia de unificación de 3 de septiembre de

2013³⁶⁵, en la que se determinó que *“el acceso al incentivo económico dentro de aquellos procesos iniciados en ejercicio de la acción popular antes de la expedición de la Ley 1425 resulta improcedente, habida cuenta de la inexistencia de los preceptos que, con ocasión de la expedición de dicha ley, proveían el reconocimiento de tal estímulo”*, conforme con el artículo 129 del CPACA, debo a manera de aclaración de voto, reiterar los argumentos por los cuales *“me aparte”* en su momento de dicho criterio:

En mi sentir frente al incentivo económico, al accionante que inició el proceso de acción popular antes de la vigencia de la Ley 1475 de 2010 y que no le había decidido tal pretensión, le asistía una **expectativa legítima**, la cual supone tal y como lo ha considerado la Corte Constitucional *“... una probabilidad cierta de consolidación futura del correspondiente derecho, si se mantienen las condiciones establecidas en una ley determinada. Tales expectativas pueden ser modificadas por el legislador en virtud de sus competencias, si ello se requiere para cumplir fines constitucionales, pero no pueden ser modificadas de una manera arbitraria en contraposición a la confianza legítima de los ciudadanos”*³⁶⁶, que debió ser protegida en razón a que la ley vigente al momento en que se dio inicio al proceso de acción popular tenía previsto su reconocimiento, y además en atención de las actuaciones desplegadas por el demandante durante el proceso antes del cambio legislativo, éste estaba próximo a consolidar su derecho.

Los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 que regulaban el incentivo económico de las acciones populares, eran normas de carácter sustancial en la medida en que en ellos se consagra del derecho al actor popular de recibir este estímulo, por tal razón deben ser aplicadas a los procesos que se iniciaron y dentro de los cuales se surtieron actuaciones antes de que se profiriera la Ley 1475 de 2010 que los derogó.

En procura de la seguridad jurídica estimo que para aquella persona que presentó su demanda bajo la vigencia de los artículos 30 y 49 de la Ley 472 de 1998, y la justicia ordinaria constató que tuvo razón, esto es, que sí se presentó la vulneración de los derechos colectivos por determinada situación, una vez expedida la Ley 1475 de 2010, debe revisarse si hay lugar o no al reconocimiento del incentivo económico, teniendo en cuenta la pertinencia para impulsar el proceso de acción popular y la actividad desplegada por el demandante durante el trámite de éste para lograr la protección de aquellos derechos que consideró transgredidos.

En relación a tal expectativa no puede oponerse la realidad judicial que impone que un trámite que se ha previsto para ser fallado en un término aproximado de tres meses, se defina en uno o más años, pues esta no es una carga que deba soportar el actor popular que ha sido diligente y ha desplegado sus actuaciones

³⁶⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de septiembre de 2013, actor: Javier Elías Arias Idárraga, Rad. 170013331001200901566-01, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

³⁶⁶ Corte Constitucional, sentencia C-663 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

procesales de manera oportuna.

En los anteriores términos dejo presentado mi aclaración de voto.

Con todo respeto,

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

**CON SALVAMENTO DE VOTO DEL CONSEJERO ALBERTO YEPES
BARREIRO**

A continuación me permito dejar consignadas las razones por las cuales decidí salvar el voto frente al auto que resolvió la solicitud de aclaración de la sentencia del pasado 5 de noviembre de 2013, por cuanto considero que la Sala ha debido pronunciarse sobre muchos de los interrogantes planteados por algunos intervinientes en relación con la forma como debía entenderse la providencia en cuestión.

Lo primero que debo advertir, como lo hice al momento de aclarar mi voto frente al fallo de Sala, es que en aquel se efectuó un análisis somero y aislado de los derechos en conflicto, lo que impidió establecer con precisión cuál fue el criterio de la mayoría para ponderar entre el ejercicio al derecho fundamental al desarrollo sostenible, la protección del ecosistema y la posibilidad de ejercer algunas actividades por el Estado o los particulares en la denominada zona de protección o de reserva.

Ese análisis no sistemático, obviamente generó no solo en quienes deben cumplir la providencia como en los que con él se vieron afectados, una serie de cuestionamientos o incógnitas no solo sobre el alcance mismo de la providencia sino frente a los efectos de la misma, así como la necesidad de determinar con claridad algunos puntos que necesariamente se generarían por su aplicación.

En ese orden de ideas, por ejemplo, el Distrito Capital y Camacol, por citar algunos ejemplos, plantearon una serie de preguntas frente a las cuales la Sala decidió no dar respuesta porque ellas, en estricto sentido, no buscaban clarificar conceptos o frases dudosas de la providencia.

No concuerdo con ese razonamiento, pues el fundamento de esta la solicitud y otras que se elevaron en tiempo, era precisamente determinar con exactitud la aplicación del fallo a partir de la protección que este prodigo a una serie de individuos, lo que se efectuó desde la óptica de los conceptos de derechos adquiridos y meras expectativas que empleó el fallo, y que critique en la respectiva aclaración al fallo.

En esa dirección, cuando en el auto de aclaración se optó por señalar que se levantaba la suspensión de las licencias en trámite, se ha debido advertir, a reglón seguido, que todas aquellas que tenían por objeto construcciones en las zonas de reserva e impacto forestal no podían ser otorgadas, pues en relación con ellas y precisamente por estar en trámite no se podía generar ningún derecho. La Sala optó por no decir nada sobre el particular.

Igualmente, se ha debido explicar qué pasaba con las licencias que habían sido otorgadas y que fueron suspendidas en las mencionadas áreas y que no pudieron ejecutarse. Pues, todo parece indicar que bajo el concepto de los derechos adquiridos que empleo el fallo, se podría hacer uso de ellas, pese a estar en la zona de protección o reserva forestal. Asunto sobre el que la providencia no quiso profundizar y serán las autoridades administrativas o judiciales las que definan el asunto, seguramente después de largas controversias.

En ese orden de ideas, se imponía, en mi criterio, responder una serie de preguntas como: i) la vigencia de la Resolución 463 de 2005, asunto de la mayor transcendencia para determinar quiénes y en qué condiciones se debe aplicar la providencia de la Sala; ii) la obligación de las empresas de servicios públicos para prestar sus servicios en la zona de adecuación y reserva, frente a quienes se asentaron en dicha zona antes de la expedición de la Resolución de 2005.

En este punto, debe recordarse que el fallo admitió la normalización de una serie de asentamientos que hoy se encuentra en las áreas de protección y reserva, sin

especificar en qué eventos ello era posible y las obligaciones que se derivan para las autoridades a partir de ese reconocimiento.

Por tanto, acusaba responder los planteamientos que se elevaron frente a: i) la legalización y normalización dentro de la reserva forestal sujetas a la modificación del Plan de Manejo Ambiental, ii) la modificación de la Resolución 1527 de 2012, en relación con las actividades de bajo impacto en zonas como el Verjon Alto y Bajo y iii) la posibilidad o no de conceder licencias para los reforzamientos estructurales en las zonas de reserva y protección, por cuanto el fallo se refirió a las condiciones de esas áreas al momento de la interposición de la acción popular, pero no efectuó planteamiento alguno sobre las condiciones que han de tener en cuenta las autoridades y particulares como consecuencia de la decisión que resolvió la acción popular.

En otros términos, la adición que fue solicitada era procedente, pues la dinámica de la decisión que aprobó la Sala Plena así lo exigía.

En ese mismo sentido, no se quiso ahondar en la aclaración que elevó la CAR en relación con un tema de la mayor transcendencia: las licencias mineras. En efecto, la mencionada entidad solicitó determinar “... *si dentro de la franja de adecuación es permitida o no la actividad minera, tanto las que tienen título minero vigente como las que puedan llegar a tenerlo en esta zona...*”

Asunto que ha debido aclararse, por cuanto una lectura del fallo efectivamente da a entender que la franja de adecuación no está excluida de la prohibición de otorgar licencias mineras, en la medida que esa restricción solo parece cubrir al área de Reserva Forestal Protectora.

En ese orden, al negarse la aclaración que oportunamente elevó la CAR, quedará a la interpretación de las autoridades competentes la decisión de conceder o no esas licencias, cuando por la misma naturaleza del área objeto de protección, era

evidente que en la franja de adecuación las licencias mineras deben estar proscritas.

Esa indeterminación y contradicción en que se incurrió en el fallo y en la providencia que resolvió la aclaración, surge, precisamente, y en ello debo insistir, en la ausencia de un análisis sistemático de los intereses en juego, específicamente, los derechos a un desarrollo sostenible y la protección del ecosistema.

Finalmente, la Sala dejó de abordar un interrogante sumamente pertinente que planteó CAMACOL en relación a cómo se debía entender el texto del fallo frente a quienes conocían de la existencia de las limitaciones que pesaban sobre las áreas y zonas de protección y pese a ello construyeron o dieron un uso diverso al suelo de aquella, como frente a los adquirientes posteriores que desconocían de tal restricción, así como el procedimiento y la autoridad competente para esa declaración.

En efecto, el fallo consideró que no podían tenerse como titulares de derechos adquiridos a quienes como tenedores, poseedores o propietarios conocían de la limitación, hecho que podía determinarse a partir de “... *actuaciones que se deduzca inequívocamente*”.

Camacol requirió a la Sala para que aclarara esos conceptos, pues si la restricción no obraba en el registro, qué actos y qué autoridad era la llamada a establecer que no se configuró un derecho adquirido. En efecto, en el fallo de 5 de noviembre no se dijo nada sobre el particular, solo se indicó que en esos casos no se podía reconocer derecho alguno.

Sobre este aspecto, el fallo no señaló nada distinto al no reconocimiento de derechos, y, en consecuencia, al no acceder a la aclaración en este punto, dejó en manos de las autoridades administrativas y seguramente, en las judiciales, las decisiones relativas a estos aspectos.

No reparó la Sala en un aspecto que habría permitido esclarecer el asunto pues, como lo afirmé en la aclaración al fallo de 5 de noviembre, se creó una relación entre la administración y los administrados, en la medida en que aquella profirió actos y efectuó ciertas actuaciones, que hicieron que estos últimos se generara la convicción de estar actuando legalmente, convencimiento que en algunos casos se mantuvo durante mas de 20 años, sobre el uso que podía darse a los terrenos o áreas que se encontraban en la zona de protección.

En otros términos, se creó la idea, errada claro, que esos sitios carecían de protección y por tanto, se imponía acudir al principio de confianza legítima para la protección de los intereses de los individuos, y por tanto, era necesario no solo el diseño de medidas que permitían el tránsito entre los derechos que un grupo de individuos pensó le asistían y la decisión que al final adoptó la Sala, así como elementos claros para determinar quiénes no podían hacer uso de lo que sentencia denominó derechos adquiridos.

Lamentablemente, la Sala decidió no aclarar ni adicionar la sentencia de 5 de noviembre pasado, hecho que, sin lugar a dudas, generará nuevas discusiones, que necesariamente influirán en que la zona de protección y reserva carezca de las protecciones y garantías necesarias para su conservación. Espero estar equivocado.

En este sentido dejo expuestas las razones de mi salvamento de voto frente a la providencia de la referencia.

Fecha ut supra

ALBERTO YEPES BARREIRO