



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Consejero Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Referencia: Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos
Radicación: 25-000-23-41-000-2015-02355-02
Demandantes: Magdalena Barón, José Crisanto Baquero Villalba y Alejandro Emiro Prince Sabbagh
Demandados: Distrito Capital de Bogotá – Secretarías de Planeación y Ambiente, Curaduría Urbana N.º 3 de Bogotá D. C. y Universidad Externado de Colombia
Tema: El predio identificado con la matrícula inmobiliaria N.º 50C-122607 no pertenece a la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá

Sentencia de segunda instancia

La Sala procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia de 29 de julio de 2021, proferida por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

I.1. La demanda

1. Los ciudadanos **Magdalena Barón, José Crisanto Baquero Villalba y Alejandro Emiro Prince Sabbagh**, actuando por conducto de apoderado judicial, en ejercicio de la acción popular establecida en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por las leyes 472 de 1998¹ y 1437 de 2011², presentaron demanda³ en contra del **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)**, del **Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)**, de la **Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)**, de las **Secretarías de Planeación y Ambiente del Distrito Capital de Bogotá**, del **Sistema Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático**, de la **Curaduría Urbana N.º 3 de Bogotá D.C.** y de la **Universidad Externado de Colombia**, con miras a obtener la protección de los derechos colectivos previstos en los literales a), b), c), g), l) y m) del artículo 4º de la Ley 472.

¹ “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

² “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

³ Cfr.: Sistema de consulta judicial “SAMA” - consulta de procesos: Radicado N.º 25000-23-41-000-2015-02355-02 Magdalena Barón y otros contra el Distrito Capital de Bogotá y otros. Registro N.º 2: “Actuación: EXPEDIENTE DIGITAL”, “Anotación/detalle: 1 CUADERNO DIGITAL AVB”. Documento denominado: “ED_01CUADERNOPRINCIPA(.pdf) Nr oActua 2”.

Folios 70 y ss. del Cuaderno Principal del expediente de la referencia. Demanda presentada el 4 de noviembre de 2015.



Radicación: 25-000-23-41-000-2015-02355-02

Demandantes: Magdalena Barón, José Baquero y Alejandro Prince

Demandados: Distrito Capital de Bogotá y otros

2. En criterio de la parte actora, la construcción que para aquel momento pretendía desarrollar la Universidad Externado de Colombia en el predio ubicado en la carrera 3ª este N.º 15-22 de la ciudad de Bogotá⁴, al amparo de la respectiva licencia, transgredía los citados derechos, debido a que ese predio se encontraba dentro de la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá (Resolución 76 de 1977) y, además, debido a que el referido terreno presentaba un grado de inclinación que restringía la edificabilidad.

3. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

«1. Solicitamos se protejan los derechos colectivos [invocados] [...].

2. Solicito se declare la **nulidad de la Resolución 0852 de 2009** expedida por la **Secretaría de Planeación Distrital**, ya que se trata de un acto administrativo ilegal pues esta entidad carecía de competencia administrativa para redelimitar la reserva protectora de los cerros de Bogotá lo cual es nugatorio del debido proceso (Art. 29 CP).

3. En consecuencia de la anterior declaración, solicitó respetuosamente hacer cesar la vulneración de los derechos colectivos ordenando **dejar sin efecto la licencia de construcción concedida a la Universidad Externado de Colombia para el predio ubicado en la carrera 3ª este N.º 15-22** de la ciudad de Bogotá identificado con la matrícula inmobiliaria N.º 50C-122607 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Centro.

4. Se ordene la **suspensión inmediata de las obras adelantadas en el predio ubicado en la carrera 3ª este N.º 15-22** de la ciudad de Bogotá identificado con la matrícula inmobiliaria N.º 50C-122607 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Centro.

5. De la misma manera solicitamos se ordene a la Universidad Externado de Colombia a **restituir el predio al estado anterior a la concesión de la licencia de construcción** concedida para el mencionado predio ubicado en la carrera 3ª este N.º 15-22 de la ciudad de Bogotá identificado con la matrícula inmobiliaria N.º 50C-122607 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Centro.

6. De igual forma solicitamos se ordene a las entidades correspondientes se **abstengan de conceder licencias de construcción en los predios ubicados en la parte oriental del paseo Bolívar – carretera de circunvalación parte occidental- y que se encuentran en una cuota igual o superior a los 1670 metros sobre el nivel del mar**, hasta que no se adecue la franja de adecuación y se dicten disposiciones sobre esta.

7. Solicitamos respetuosamente que se ordene a la Universidad Externado de Colombia el **pago de una indemnización por la indebida ocupación de la zona de reserva forestal** y que esta indemnización se traduzca en protección de la reserva forestal y resarcimiento a la comunidad vecina por las afectaciones que ha causado a los derechos colectivos referenciados».

⁴ Identificado con matrícula inmobiliaria N.º 50C-122607 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá – Zona Centro.



4. Los accionantes afirmaron que el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA), mediante el Acuerdo 30 de 30 de septiembre de 1976, declaró el bosque oriental de Bogotá como área de reserva forestal protectora.
5. Mencionaron que el Ministerio de Agricultura, mediante la Resolución Ejecutiva 76 de 1977, aprobó el referido Acuerdo y alinderó la reserva forestal. Además, estableció en dicha resolución *«una cota de 2700 msnm, la cual se refiere al datum vertical (sistema de referencia de alturas) denominado “Acueducto de Bogotá”, utilizado en aquel entonces para la elaboración de cartografía»*.
6. Indicaron que el *«sistema de alturas [...] difiere en 30 m con respecto al datum vertical oficial (Actual) del país, el cual está tomado de la altura media del mar en la ciudad de Buenaventura, por este motivo la cota o curva de nivel 2670 m de la cartografía oficial equivale a la curva de nivel 2700 m de la Resolución 76 de 1977»*.
7. Afirmaron que el predio con nomenclatura “Carrera 3 Este N.º 15-22”, identificado con matrícula inmobiliaria N.º 50C-122607 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, se encuentra dentro de la reserva ambiental consagrada en la Resolución 76, dado que se sitúa al lado oriental del paseo Bolívar –parte occidental de la avenida Circunvalar- y por encima de la cota o curva de nivel 1.670 msnm de la cartografía actual.
8. Señalaron que el plano topográfico N.º 283/1-8 del predio mencionado corresponde a la Etapa II del Plan de Regularización y Manejo de la Universidad Externado de Colombia, y agregaron que la Secretaría de Planeación incorporó una nota al plano que dice: *«predio ubicado en la zona de reserva ambiental fuera del perímetro de servicios según lo resuelto por la honorable Junta de Planeación Reunión Ordinaria N.º 16 de IX-22-86»*.
9. Explicaron que la nota mencionada, junto con el Oficio 5091 de 18 de mayo de 1987, expedido por la Unidad de Desarrollo Urbanístico del Departamento Administrativo de Planeación, certificaban la pertenencia del predio a la zona de reserva forestal del Bosque Oriental de Bogotá.
10. Advirtieron que: *«en agosto de 1991, la oficina de arquitectura de la Universidad Externado de Colombia generó un plano (...) en el que por una parte, reconoce el nombre del Paseo Bolívar a la vía circunvalar que hoy soporta el tráfico que circula en dirección sur-norte, y por otra parte incluye las notas de Planeación Distrital sobre el predio»*.
11. Precisarón que, con fecha 14 de abril de 2005, el Ministerio de Ambiente expidió la Resolución 0463, mediante la cual redelimitó la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, adoptó su zonificación y estableció las determinantes para su ordenamiento y manejo, y agregaron que dicha resolución excluyó 973 hectáreas de la reserva forestal, en un área que denominó franja de adecuación, la



cual se constituye en un espacio de consolidación de la estructura urbana, y en una zona de amortiguación y contención definitiva de los procesos de urbanización de los Cerros Orientales de Bogotá.

12. Anotaron que, en el marco de la acción popular N.º 2005-662, la Subsección B de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de auto de 29 de noviembre de 2005, decretó una medida cautelar en la que ordenó suspender temporalmente el otorgamiento de todo tipo de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones para realizar proyectos o actividades dentro del área de reserva del Acuerdo 30 de 1976.

13. Señalaron que, de forma irregular y sin contar con las competencias para tal efecto, la Secretaría de Planeación Distrital, mediante Resolución 0852 de 2009, revocó parte del Oficio 5091 de 18 de mayo de 1987, al igual que la nota del plano topográfico 283/1-8 que indicaban que el predio de la Universidad Externado de Colombia, se encontraba dentro del área de reserva forestal.

14. Afirmaron que la Secretaría de Planeación, a través de la Resolución 1756 de 2010, aprobó el Plan de Regularización y Manejo de la Etapa II de la Universidad Externado de Colombia, el cual incluye una construcción en el predio en cuestión.

15. En criterio de los demandantes, la citada resolución tuvo como fundamento, entre otros soportes, el Oficio N.º 1-2009-12310 de 24 de marzo de 2009, en el que el Ministerio de Ambiente refirió haber cotejado el plano del IGAC con el inmueble objeto de controversia, concluyendo que este no se encontraba dentro de la zona de reserva. Al respecto, indicaron que quien desempeñaba para ese momento el cargo de director del IGAC tenía vínculos con la Universidad Externado y, por eso, modificó irregularmente la respectiva cartografía.

16. Resaltaron que la Universidad Externado de Colombia, en el año 2011, mediante radicación N.º 06-2-1011, solicitó licencia de construcción para obra nueva ante la Curaduría Urbana N.º 2 de Bogotá D.C., la cual fue denegada en consideración al fallo emitido el 29 de septiembre de 2006 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que dejó vigentes los límites de la reserva forestal protectora de los Cerros Orientales de Bogotá.

17. Expresaron que la misma Universidad, en el año 2012, volvió a solicitar licencia de construcción para obra nueva ante la Curaduría Urbana N.º 3 de Bogotá D.C., la cual fue otorgada el 8 de agosto de ese año, mediante la Resolución 12-3-0693, para dos torres de 7 pisos y dos sótanos. Sin embargo, la obra es de dos torres de 8 pisos y tres sótanos.

18. Alegaron que el 21 de agosto de 2013 se adelantó el proceso de revocatoria directa de la referida licencia de construcción; sin embargo, la citada curaduría concluyó que no había mérito para dejar sin efectos dicho acto administrativo.



19. Mencionaron que la Sala Plena del Consejo de Estado, mediante sentencia de 5 de noviembre de 2013, determinó que, en relación con los Cerros Orientales de Bogotá, resultaba necesario reglamentar los asentamientos humanos, reubicar los asentamientos ilegales y los que no permitan la mitigación del riesgo de desastre, así como implementar la franja de adecuación constituida por la porción sustraída del área de reserva forestal.

20. Por último, anotaron que el proyecto no cumple con las exigencias legales aplicables en materia de prevención de riesgos de desastres y alturas, a lo que agregaron que tampoco respeta «*la parte norte del predio con matrícula inmobiliaria No 50C- 122607, se encuentra dentro del área de influencia de la Ronda Hidráulica y de la zona de manejo y preservación ambiental (ZMPA) de a Quebrada Padre de Jesús, la cual hace parte del suelo de protección del Distrito Capital y en consecuencia de la Estructura Ecológica Principal de Bogotá, conforme al Decreto 190 de 2004*».

I.2. Actuación procesal en primera instancia

21. La Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto de 22 de enero de 2016⁵, consideró que la demanda cumplía los presupuestos de procedibilidad respecto de la Curaduría Urbana No. 3 de Bogotá D.C., y de la Secretaría Distrital de Planeación. Sin embargo, rechazó la misma en relación con la Secretaría Distrital de Ambiente, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Sistema Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Universidad Externado de Colombia, debido a que los accionantes no allegaron la constancia de la reclamación de que trata el inciso 3° del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011. En consecuencia, se declaró la falta de competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y se ordenó la remisión del expediente a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos.

22. Inconforme con dicha providencia, la parte actora interpuso recurso de apelación el cual fue desatado por la Sección Primera del Consejo de Estado en el sentido de revocar el numeral 2° del auto del 22 de enero de 2016 (que ordenó la remisión del expediente a los Juzgados Administrativos) y confirmar el rechazo de la demanda frente a las demás entidades demandadas⁶.

23. En atención a lo anterior, a través de auto de 27 de febrero de 2017, el *a quo* admitió la demanda y ordenó la notificación personal de la Secretaría Distrital de Planeación y de la Curaduría Urbana No. 3 de Bogotá D.C. Igualmente, dispuso comunicar la acción de la referencia al Defensor del Pueblo, al agente del Ministerio Público, a la Contraloría General de la República y a la comunidad. Además, denegó

⁵ *Ibid.*, folios 128 y ss. Providencia suscrita por el magistrado Oscar Armando Dimaté Cárdenas.

⁶ Como fundamento de esta determinación se consideró que la controversia giraba en torno a la conducta desplegada por distintas entidades de ordena nacional. Además, los demandantes no acreditaron un perjuicio irremediable que permitiera de forma excepcional no llevar a cabo la reclamación previa.



Radicación: 25-000-23-41-000-2015-02355-02
 Demandantes: Magdalena Barón, José Baquero y Alejandro Prince
 Demandados: Distrito Capital de Bogotá y otros

la medida cautelar consistente en «*la suspensión de la licencia de construcción N.º 12-3-0693 del 8 de agosto de 2012 concedida a la Universidad Externado de Colombia [...] [y en] abstenerse de conceder licencias de construcción en los predios que hacían parte de la reserva forestal de la Resolución 79 de 1977*», pues consideró que «*no existe medio de prueba suficiente que determine la existencia de peligro de violación de los derechos colectivos invocados en la demanda o la inminencia para producirse*».

24. Posteriormente, mediante auto de 27 de julio de 2017⁷, el magistrado decidió vincular al proceso a la Universidad Externado de Colombia y a la ciudadana María Esther Peñaloza Leal, en su calidad de curadora urbana N.º 3 de Bogotá D.C. (durante la época de los acontecimientos que dieron lugar a la presente acción). También ordenó desvincular del proceso a la ciudadana Ana María Cadena Tobón, quien ejercía como curadora urbana N.º 3 de Bogotá D.C. para la fecha de la admisión de la demanda.

25. Mediante oficio de 29 de julio de 2017, el apoderado de la Contraloría General de la República solicitó comunicar la acción de la referencia a la Contraloría Distrital de Bogotá, por cuanto los efectos fiscales tenían impacto en el erario del ente territorial. Por ello, a través de auto de 14 de noviembre de 2017⁸, el magistrado sustanciador resolvió comunicar la admisión de la demanda a la Contraloría Distrital de Bogotá.

I.3. Contestaciones de la demanda e intervenciones

I.3.1. La **arquitecta Ana María Cadena Tobón**, mediante escrito de 25 de marzo de 2017⁹, solicitó su desvinculación de la acción de la referencia, toda vez que el acto administrativo demandado fue expedido el 8 de agosto de 2012 y adquirió firmeza el día 17 de los mismos mes y año; esto es, para una fecha anterior al momento en que tomó posesión en el cargo de curadora urbana N.º 3 de Bogotá D.C.

I.3.2. El apoderado judicial de la ciudadana **María Esther Peñaloza Leal** -quien otorgó la licencia urbanística y de construcción cuestionada como **curadora urbana N.º 3 de Bogotá D.C.**-mediante escrito presentado el 20 de octubre de 2017¹⁰, se opuso a las pretensiones de la demanda con sustento en los siguientes argumentos:

26. Adujo que la Resolución 12-3-0693 de 8 de agosto de 2012, mediante la cual se aprobó el proyecto urbanístico del litigio y se concedió la correspondiente licencia de urbanización y construcción en la modalidad de obra nueva, no comprende la zona de reserva forestal Bosque Oriental de Bogotá ni su franja de adecuación.

⁷ *Ibid.*, folios 231 y ss.

⁸ *Ibid.*, folios 280 y 281.

⁹ *Ibid.*, folios 179 y ss.

¹⁰ *Ibid.*, folios 252 y ss. Documento suscrito por el abogado Félix Bonilla Eslava.



27. Precisó que las solicitudes de licencias de urbanismo y construcción, conforme con el Decreto 190 de 2004, deben ser tramitadas y resueltas con fundamento en las disposiciones vigentes al tiempo de su radicación. En ese sentido, afirmó que la resolución cuestionada fue proferida en observancia de las normas urbanísticas aplicables. Con base en estas, se verificó que el predio objeto de la licencia acusada no se ubica en zona de reserva forestal ni en su franja de adecuación, sino en el interior del perímetro urbano de la ciudad.

28. Agregó que, en el evento en que una solicitud de licencia de construcción sea negada o desistida, el interesado puede subsanar y/o complementar su solicitud y volver a presentar la respectiva petición, en orden a adelantar un nuevo procedimiento administrativo.

29. Por todo lo anterior, el apoderado propuso la excepción de «*inexistencia de la violación de los derechos colectivos invocados en la demanda*».

1.3.3. La apoderada judicial del **Distrito Capital de Bogotá (Secretarías distritales de Ambiente y Planeación)**, mediante escrito de 24 de marzo de 2017¹¹, solicitó que se desestimaran las pretensiones de la demanda por carecer de bases fácticas y jurídicas. Igualmente, afirmó que dichas autoridades no han atentado contra los derechos colectivos invocados.

30. En relación con la Secretaría Distrital de Ambiente, indicó que la Subdirección de Control Ambiental al Sector Público informó que el predio ubicado en la Carrera 5 Este N.º 12B – 54 de Bogotá, identificado con matrícula inmobiliaria N.º 50C-122607 «*no se encuentra dentro del área de la franja de adecuación, ni en la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá*», de acuerdo con la comunicación N.º 2017EE54174 de 17 de marzo de 2017.

31. Aseveró que las obras adelantadas por la Universidad Externado de Colombia en desarrollo del proyecto licenciado, han sido objeto de vigilancia y control permanente por parte de dicha Secretaría.

32. Por otro lado, frente a la Secretaría Distrital de Planeación, señaló que la acción popular no es el mecanismo viable para obtener la declaratoria de nulidad de la Resolución 0852 de 2009, la cual conserva su presunción de legalidad.

33. Añadió que la situación urbanística del predio objeto de debate fue aclarada por la Dirección de Ambiente y Ruralidad, mediante el Memorando N.º 3-2017-04457. Allí se precisó que la reserva forestal aprobada, mediante la Resolución 076 de 1977, no contó con una delimitación cartográfica. Por tal motivo se procedió a la demarcación de los límites de la reserva sobre las planchas oficiales de la época, interpretando así el texto de tal declaratoria. Producto de esta demarcación se

¹¹ *Ibid.*, folios 1 y ss. (Cuaderno de contestación de demanda por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente y Planeación). Documento suscrito por la abogada María Carolina Arbeláez Molina.



generaron «*las actuaciones del entonces DAPD, hoy SPD, hasta la recepción de la cartografía entregada en el año 2005 por parte del entonces MAVDT*».

34. Explicó que la comunicación antes mencionada tenía adjunto el plano oficial de localización del predio, en el cual se estableció que el inmueble no se encontraba ubicado en el interior de la reserva forestal en cuestión. Agregó que dicha conclusión fue respaldada por la autoridad ambiental del nivel Nacional con base en la información cartográfica aplicable, verificable en los comunicados de 24 de julio de 2007 y 24 de marzo de 2009.

35. Por último, manifestó que el predio de la Universidad Externado de Colombia se encuentra -en su integridad- dentro del perímetro urbano de Bogotá y, por ello, solicitó declarar probadas las excepciones de «*improcedencia de la acción popular*» y «*ausencia del daño contingente*».

I.3.4. El apoderado judicial de la **Universidad Externado de Colombia**, mediante escrito aportado el 20 de octubre de 2017¹², solicitó declarar infundadas las pretensiones de la demanda.

36. De manera preliminar, recordó que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), según lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, es la entidad encargada de reservar, alinear y sustraer las áreas de las reservas forestales nacionales, así como para reglamentar su uso y funcionamiento.

37. Explicó que el Acuerdo 30 de 1976, aprobado por la Resolución 76 de 1977, declaró que el Bosque Oriental de Bogotá era un área de reserva forestal protectora. Adicionalmente, estableció como lindero general, en su flanco occidental, «*el paseo Bolívar (carretera de Circunvalación)*». Sin embargo, el acto de creación no especificó si ese lindero occidental correspondía a la calzada norte-sur o a la sur-norte.

38. Informó que, para la época de la declaratoria, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA- no adoptó un plano oficial de la reserva. De manera que el MADVT, con el propósito de subsanar la anterior situación, expidió la Resolución 463 de 2005, a través de la cual redelimitó el área de la reserva forestal.

39. Dicho acto administrativo aclaró que el límite occidental de la reserva coincidía con el par vial norte-sur de la avenida Circunvalar. Por consiguiente, el predio con matrícula inmobiliaria N.º 50C-122607 no se encontraba comprendido dentro de la reserva, pues el lindero precisado por la Resolución 463 pasa por el costado oriental del inmueble.

¹² *Ibid.*, folios 1 y ss. (Cuaderno de contestación de demanda por parte de la Universidad Externado de Colombia). Documento suscrito por el abogado Ismael Andrés Moreno Lozano.



40. También recalcó que la medida cautelar decretada en el marco de la acción popular N.º 2005-662, específicamente consistió en suspender la decisión del MAVDT de excluir una parte del territorio de la reserva forestal, pero no la decisión de fijar los linderos de la misma. En consecuencia, dicha determinación judicial no afectaba el predio de la universidad.

41. Asimismo, puntualizó que las órdenes adoptadas en la sentencia de la Sala Plena de 5 de noviembre de 2013, únicamente afectaban los predios ubicados en el interior de la reserva forestal y en su franja de adecuación, lo que se traduce en que ese precedente no resultaba aplicable al caso concreto. Además, indicó que dicha sentencia no afectó la redelimitación de la reserva forestal contenida en la Resolución 463.

42. Por otro lado, el mismo apoderado informó que, mediante Oficio N.º 5091 de 18 de mayo de 1987, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital aprobó el Plano Topográfico 283/1-08 presentado por la universidad e incluyó una nota conforme a la cual el predio se encontraba dentro de la zona de reserva ambiental.

43. Sin embargo, resaltó que la Secretaría Distrital de Planeación posteriormente revocó la nota mencionada del Plano, así como parte del Oficio 5091, debido a que se oponían abiertamente a la redelimitación de la reserva forestal realizada por el MAVDT en la Resolución 463.

44. Explicó que la Curaduría Urbana N.º 3 de Bogotá D.C., por medio de la Resolución N.º 12-3-0693 de 8 de agosto de 2012, otorgó a la Universidad Externado de Colombia licencias de urbanización y construcción, tras verificar que el predio no se encontraba afectado por restricciones especiales, y que el proyecto cumplía con la totalidad de requisitos exigidos en las normas urbanísticas vigentes.

45. Frente a la normativa de gestión del riesgo de desastres, detalló que la restricción de construir en áreas con pendientes superiores a 45° aplica estrictamente para las áreas que conforman la franja de adecuación de la reserva forestal, de la cual no forma parte el predio de la Universidad Externado de Colombia.

46. También indicó que el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE), en visita de 27 de agosto de 2014, verificó que el proyecto cumple con las exigencias legales de prevención de riesgos. Además, concluyó que el proyecto respetó la zona de manejo y preservación ambiental -ZMPA- de la quebrada Padre de Jesús.

1.3.5. La apoderada judicial de la **Contraloría Distrital de Bogotá D. C.**, mediante escrito de intervención de 4 de diciembre de 2017¹³, manifestó que esa entidad «*no coadyuva a ninguna de las partes*» en razón a que las secretarías de Planeación y

¹³ *Ibid.*, folios 288 y ss. Documento suscrito por la abogada Nohora Luz Martínez Rey.



Ambiente del Distrito Capital, el Sistema Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático y la Curaduría Urbana N.º 3 de Bogotá D.C., son sujetos de control fiscal.

I.4. Audiencia de pacto de cumplimiento

47. El magistrado a cargo de la sustanciación del proceso, mediante auto de 18 de julio de 2017¹⁴, declaró fallida la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998, en tanto que no se formuló proyecto de pacto de cumplimiento.

I.5. La sentencia de primera instancia

48. La Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de 29 de julio de 2021, negó las pretensiones de la demanda debido a que la parte actora no demostró el daño, la amenaza o la vulneración de los derechos e intereses colectivos señalados como transgredidos¹⁵.

49. Explicó que era válida la decisión adoptada por la Secretaría Distrital de Planeación mediante Resolución N.º 852 de 29 de abril de 2009, en el sentido de revocar parcialmente el Oficio 5091 de 18 de mayo de 1987 y la nota del Plano Topográfico 283/1-8, debido a que en el plenario estaba acreditado que el predio de la Universidad Externado de Colombia no pertenecía a la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá.

50. Anotó que tal premisa se apalancó en los documentos técnicos aportados por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y por la Secretaría Distrital de Planeación, conforme con los cuales el predio identificado con la matrícula inmobiliaria N.º 50C-122607, ubicado en la Carrera 3 Este N.º 15-22, no se encuentra dentro la reserva declarada mediante la Resolución Ejecutiva N.º 076 de 1977.

51. Afirmó que, de acuerdo con la Resolución 463 de 14 de abril de 2005 –por la cual el MAVDT redelimitó la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá-, el predio en cuestión tampoco se encuentra dentro de la «*franja de adecuación*» de dicha reserva forestal.

52. Resaltó que la sentencia proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el marco de la acción popular N.º 2005-662 (Cerros Orientales de Bogotá), no afectó la re-delimitación que el MAVDT realizó de esa reserva forestal. Por el contrario, el Tribunal destacó que dicho pronunciamiento reconoció la competencia que le asistía a ese Ministerio para sustraer áreas de reservas forestales nacionales, conforme con la Ley 99 de 1993.

¹⁴ *Ibid.*, folios 218 y ss.

¹⁵ *Ibid.*, folios 433 y ss. Sala de Decisión integrada por los magistrados: Oscar Armando Dimaté Cárdenas –ponente de la sentencia-, Fredy Ibarra Martínez y Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón.



53. En segundo lugar, el Tribunal señaló que la Resolución 12-3-0693 de 8 de agosto de 2012, por la cual la Curaduría Urbana N.º 3 de Bogotá D.C. concedió a la Universidad Externado de Colombia la licencia de construcción respecto del predio N.º 50C-122607, también goza de presunción de legalidad y no representa una afectación de los derechos colectivos invocados como vulnerados por los demandantes.

54. Lo anterior en consideración a que el proyecto urbanístico de la Universidad Externado de Colombia (N.º CU3.-C 283/4-00) tiene sustento en un estudio detallado de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa, en virtud del cual esa entidad adoptó en los diseños las medidas de mitigación procedentes.

55. El Tribunal encontró que dicho documento fue presentado ante la Sociedad Colombiana de Geotecnia y, además, fue aprobado por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias – DPAE, hoy Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER.

56. De igual modo, precisó que, en el Concepto Técnico 4437 de 2006¹⁶, la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias concluyó: «*que el estudio realizado por la firma de consultoría ALFONSO URIBE S & CÍA. LTDA, CUMPLE con la totalidad de los requerimientos consignados en la Resolución 364 de 2000, para su aprobación*».

57. Con sustento en las anteriores razones, el *a quo* resolvió lo siguiente:

[...]1º) Declárase no probada la excepción de “Improcedencia de la acción popular”, propuesta por la Secretaría Distrital de Planeación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2º) Declárase probada la excepción denominada inexistencia de la violación de los derechos colectivos, formulada por la Curadora Urbana no. 3 arquitecta María Esther Peñaloza Leal, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

3º) Declárase probada la excepción denominada “ausencia de daño” formulada por la Secretaría Distrital de Planeación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

4º) Deniéganse las pretensiones de la demanda presentada por los señores Magdalena Barón, José Crisanto Baquero Villalba, Alejandro Emiro Prince Sabbagh, por intermedio de apoderado judicial, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. [...].

¹⁶ Documento denominado «Revisión y Estudio Particular de Amenaza y Riesgo por Fenómenos de Remoción en Masa».



I.6. Fundamentos del recurso de apelación

58. El apoderado judicial de la parte demandante, mediante escrito de 23 de agosto de 2021¹⁷, interpuso recurso de apelación en contra la sentencia de primera instancia, debido a que considera que el Tribunal no valoró de forma adecuada el material probatorio.

59. Explicó que la reserva forestal de los Cerros Orientales de Bogotá fue creada en 1976 con el sistema de referencia de alturas (*datum vertical*), denominado «*Acueducto de Bogotá*», utilizado en aquel entonces para la elaboración de cartografía correspondiente.

60. Afirmó que ese sistema difiere en 30m con respecto al *datum vertical* oficial actual del país, el cual está tomado de la altura media del mar en Buenaventura. En ese sentido, según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC–, la cota o curva de nivel de 2.700m, establecida en la Resolución 76 de 1977, equivale a la cota o curva de nivel de 2.670m de la cartografía oficial actual. De esta manera, expresó que el artículo 1° de la Resolución 463 de 2005 redelimitó la reserva, especialmente en cuanto se refiere al vértice 46, 47 y 48.

61. A su juicio, el Tribunal erró al sostener que esa forma de medición no significaba una realineación de la reserva, sino simplemente un modo diferente de medir la altura con respecto a la cartografía en nuestro país, resaltando que esa «*no es una razón jurídica que permita re alínderar una reserva forestal, o lo que es lo mismo sacar áreas de las zonas protegidas*». A lo anterior agregó que los documentos de titulación de ese predio lo ubicaban en el interior del área protegida.

62. Indicó que la Resolución 463 de 2005 fue «*demandada*» en la acción popular N.º 2005-662. En dicho expediente, la Subsección "B" de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto de 29 de noviembre de 2005, ordenó suspender temporalmente el otorgamiento de todo tipo de licencias, concesiones, permisos y autorizaciones para la realización de proyectos o actividades dentro del área de la reserva forestal.

63. Recordó que dicha medida cautelar dejó sin efecto la re-delimitación de la reserva forestal, resaltando que la citada cautela estuvo vigente desde el 2005 hasta el año 2014 cuando la sentencia de segunda instancia quedó en firme. Sin embargo, la Curaduría Urbana No. 3 de Bogotá D.C. otorgó la licencia de construcción cuestionada mediante Resolución 12-3-0693 de 8 de agosto de 2012, en principio «*concedida para dos torres de 7 pisos y dos sótanos, y ahora está para dos torres de 8 pisos y tres sótanos*».

¹⁷ *Ibid.*, folios 505 y ss. Recurso interpuesto por el apoderado de la parte demandante, el abogado Rodolfo Enrique Parra Chaparro.



64. Informó que la Sala Plena del Consejo de Estado resolvió esa acción popular mediante sentencia de 15 de noviembre de 2013, ordenando implementar la franja de adecuación con la porción sustraída por la Resolución 463, lo que se traduce en que el predio en cuestión pertenece a la franja de adecuación de esa reserva forestal protectora.

65. En su criterio, *«teniendo en cuenta la medida cautelar y el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, no era posible que se le otorgara licencia de Construcción a la Universidad Externado de Colombia en ese sitio, pues a todas luces analizando más profundamente el mapa y teniendo en cuenta las convenciones del mismo, el predio ésta dentro la reserva según el acuerdo 30 de 1976, teniendo en cuenta que cuando crearon el acuerdo 30 de 1976 (en 1976) el paseo Bolívar era la circunvalar parte occidental, pues la oriental en ese sitio no existía»*.

I.7. Trámite en segunda instancia

66. El magistrado a cargo de la sustanciación del proceso en segunda instancia, mediante auto de 5 de noviembre de 2021¹⁸ y conforme al artículo 322 del CGP, admitió el recurso de apelación presentado por los accionantes. De otro lado, al tenor del artículo 247 del CPACA, advirtió a los sujetos procesales que no era procedente dar traslado para alegar de conclusión, e informó al Ministerio Público que se encontraba habilitado para emitir concepto en la presente causa hasta antes de que el proceso ingresara al despacho para emitir sentencia.

67. Una vez cobró ejecutoria la referida providencia, las partes se abstuvieron de emitir algún pronunciamiento. Igualmente, a la fecha de ingreso del proceso al despacho, el agente del Ministerio Público optó por no emitir concepto.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

II.1. Competencia

68. De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 150 del CPACA¹⁹ y con el artículo 13 del Acuerdo N.º 080 de 2019²⁰, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias proferidas en primera instancia -y en el marco de las acciones populares- por los Tribunales Administrativos.

¹⁸ *Ibid.*, Registro N.º 4 "AUTOADMITIENDORECURSO_ADMITIENDO(.docx) NroActua 4".

¹⁹ "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo". Disposición relativa a la competencia del Consejo de Estado en segunda instancia.

²⁰ Mediante el cual se establece la distribución de los negocios entre las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.



II.2. Planteamiento del problema jurídico

69. En el asunto *sub examine*, los ciudadanos Magdalena Barón, José Crisanto Baquero Villalba y Alejandro Emiro Prince Sabbagh demandaron a las Secretarías de Planeación y Ambiente del Distrito Capital de Bogotá, a la Curaduría Urbana N.º 3 de Bogotá D.C. y a la Universidad Externado de Colombia, tras considerar que las actividades de construcción autorizadas al ente universitario en el predio ubicado en la carrera 3ª Este N.º 15-22 de la ciudad de Bogotá, afectan la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá y, con ocasión de ello, se presenta una transgresión de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, al desarrollo sostenible, a la moralidad administrativa, al patrimonio público, a la seguridad y salubridad públicas, a la prevención de desastres previsibles técnicamente, y al desarrollo urbanístico conforme a derecho.

70. La Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda luego de concluir: **(i)** que la parte demandante no demostró la afectación de los derechos colectivos invocados; **(ii)** que la Resolución por la cual se revocó parcialmente el Oficio 5091 de 1987 y la nota del plano topográfico 283/1-08 están debidamente fundamentadas en documentos que sitúan el predio por fuera de la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá; **(iii)** que el predio de la Universidad Externado de Colombia tampoco se encuentra dentro de la franja de adecuación de la reserva forestal de conformidad con la Resolución 463 de 2005 y su plano de zonificación; **(iv)** que la Resolución que licenció el proyecto cuestionado se encuentra conforme a derecho, y **(v)** que el proyecto de la Universidad Externado de Colombia cuenta con los estudios mandatorios sobre gestión del riesgo de desastres.

71. Inconforme con la anterior determinación, la parte actora apeló la sentencia de primera instancia invocando que el Tribunal *a quo* valoró erradamente el material probatorio, pues el predio objeto del litigio hace parte de la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá y de su franja de adecuación. A su juicio, esa licencia urbanística desconoció el régimen de protección de dicha área protegida, así como las decisiones judiciales adoptadas por la jurisdicción contenciosa en la materia.

72. En ese orden de ideas, corresponde a la Sala determinar si: *¿los actos administrativos que autorizan el desarrollo urbanístico del predio identificado con matrícula inmobiliaria N.º 50C-122607, transgredieron los derechos colectivos previstos en los literales a), b), c), g), l) y m) del artículo 4º de la Ley 472, en tanto que dicho inmueble hace parte de la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá o de su zona de adecuación?*

73. A efectos de resolver el citado planteamiento, esta autoridad judicial hará una recapitulación de las pruebas relacionadas con los linderos de la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá y su relación con el inmueble identificado con



la matrícula inmobiliaria N.º 50C-122607. A partir de lo anterior, determinará si los reparos de los demandantes cuentan, o no, con vocación de prosperidad.

II.2.1. Sobre la delimitación de la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá (RFP-BOB) y su relación con el predio objeto del litigio

74. Para efectos de clarificar si el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria N.º 50C-122607 pertenece o no a la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, es necesario tener en cuenta que el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - INDERENA, en ejercicio de la función prevista en el numeral 3º del literal b) del artículo 38 del Decreto Ley 133 de 1976, profirió el Acuerdo 30 de 1976, "*por el cual se declaran y alindan unas áreas de reserva forestal y se delegan unas funciones*".

75. Ese acto administrativo indicó cuáles serían los linderos generales del Área de Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá, así:

«[...] Artículo 1º. 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: (...)

Por el Norte: (...)

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 5º. 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 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. [...]]²¹. (negritas fuera del texto)

76. Al año siguiente, el Ministerio de Agricultura elevó el Acuerdo 30 a la categoría de Decreto nacional, lo que materializó a través de la Resolución 76 de 31 de marzo de 1977.

77. Es decir que, a partir de 1977, el INDERENA señaló los linderos generales de la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá y delegó en la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca las facultades requeridas para su administración. Además, el artículo 5° del Acuerdo 30 de 1976 reconoció que al Departamento Administrativo de Planeación Distrital le asistían funciones en materia de planeación y urbanismo, que eran diferentes e independientes a las competencias ambientales delegadas por el INDERENA a la CAR.

78. Ahora bien, la Ley 99 de 1993 creó el Ministerio del Medio Ambiente, y reordenó el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables. Esta norma suprimió y ordenó la liquidación del INDERENA, encomendándole el ejercicio de sus funciones a la citada cartera ministerial.

79. Concretamente, el artículo 5° de la Ley 99 señaló que el Ministerio del Medio Ambiente sería la cartera responsable de reservar, **alinderar**, sustraer y reglamentar el uso y funcionamiento de **las reservas forestales nacionales**. Asimismo, dicha normativa determinó que esa cartera velaría por la protección del patrimonio natural y de la diversidad biótica de la Nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica.

²¹ Folios 15 y ss. del expediente de la referencia.



80. En el marco de este nuevo esquema funcional, **el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial** (antes Ministerio del Medio Ambiente) **expidió la Resolución 463 de 14 de abril de 2005**, con el propósito de redelimitar la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, adoptar su zonificación y establecer las delimitantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá.

81. La parte motiva de la Resolución 463 expone que la redelimitación respondió a las siguientes finalidades:

[...] 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: [...].

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. [...] ²² (negritas y subrayado fuera del texto)

82. En el contexto de los citados objetivos, el **Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial** llevó a cabo dos tareas complementarias. De un lado, alinderó ese territorio a partir de una cartografía base a escala 1:10.000. Y del otro, sustrajo 973 hectáreas de la parte occidental de la reserva forestal, esto es, en el sector limítrofe entre la reserva y la ciudad, denominando esa área “Franja de Adecuación”.

83. La parte motiva de la Resolución 463 también aclaró que la redelimitación no solo se fundamentó en un proceso técnico y democrático de valoración de los usos del suelo, sino que con ella se daba cumplimiento a la sentencia de 1º de marzo de 2001, proferida por la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el interior de una acción de cumplimiento encaminada a obtener la inscripción del Acuerdo 30 en las oficinas de instrumentos públicos²³.

84. Los siguientes considerandos de la Resolución 463 refieren a lo anterior, así:

«[...] 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 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**

²²<https://www.minambiente.gov.co/documento-entidad/resolucion-463-de-2005/#:~:text=Abril%2015%20de%202005,.los%20Cerros%20Orientales%20de%20Bogot%C3%A1.%C2%BB>

²³ Rad. 2001 – 0033. 01/03/2001 Actor: Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez. Acción de cumplimiento impetrada para que ese Ministerio, conjuntamente con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, formularan la cartografía base de este territorio con el propósito de referenciar los predios asociados a la reserva y así cumplir con su registro.



situaciones reales tanto biofísicas como socioeconómicas y administrativas que existen en el área; [...].

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 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 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 [...] ²⁴ (negrillas y subrayado fuera del texto)

85. Sobre las razones que justificaron la expedición de la Resolución 463, es pertinente recordar que la Sala Plena del Consejo de Estado, en la sentencia de 5 de noviembre de 2013²⁵ (citada por los demandantes como transgredida), concluyó que los estudios justificativos de ese acto administrativo fueron suficientes e idóneos, previas las siguientes consideraciones:

[...] 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.

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: (...)

[...] 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;

(...) 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**

²⁴<https://www.minambiente.gov.co/documento-entidad/resolucion-463-de-2005/#:~:text=Abril%2015%20de%202005.,los%20Cerros%20Orientales%20de%20Bogot%C3%A1.1.%C2%BB>

²⁵ SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO, Ref.: 250002325000200500662 03, ACTORA: SONIA ANDREA RAMÍREZ LAMY.



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). [...] (negritas fuera del texto)²⁶

86. Así las cosas, la autoridad ambiental competente, esto es, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), a través de la Resolución 463 resolvió lo siguiente:

[...] Artículo 1º. **Redelimitar el Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá** declarada mediante el artículo 1º del Acuerdo 30 de 1976 de la Junta Directiva del Inderena y aprobado en el artículo 1º de la Resolución 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 IGAG, Plano número 1 que se incorpora a la presente resolución y descritos de la siguiente manera:** [...].

Vértice No 47: Localizado sobre la línea paralela, distante 30 metros hacia el Este del **costado oriental de la Avenida Circunvalar**, en el punto de coordenadas 1.000.062N, 1.001.393E. **De este punto continuando en dirección general Sur por la mencionada línea hasta el Vértice No 48.**

Vértice No 48: Localizado sobre la línea paralela, distante 30 metros hacia el Este del **costado Oriental de la Avenida Circunvalar**, frente al Barrio San Dionisio, en el punto de coordenadas 998.495N, 1.001.255E. De este punto continuando en línea recta en dirección Sureste hasta el Vértice No 49. [...].

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** [...].

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. [...].

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. [...].

²⁶ SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO, Ref.: 250002325000200500662 03, ACTORA: SONIA ANDREA RAMÍREZ LAMY.

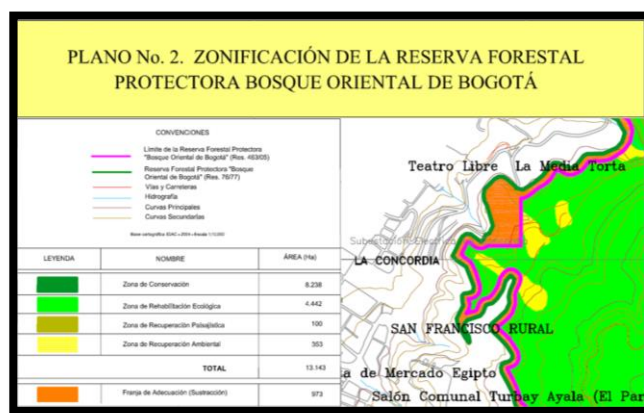
Artículo 8º. **Registrar la presente resolución en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo de Bogotá.** [...]». (negrillas y subrayado fuera del texto)

87. De este modo, la Resolución 463 de 2005 determinó cuál era el alcance de los linderos generales definidos en el Acuerdo 30 de 1976, en el marco de la siguiente cartografía generada por el IGAC a escala 1:10000:

[...]



[...]²⁷



[...]²⁸

88. Precisado lo anterior, y descendiendo al caso concreto, cabe mencionar que uno de los límites occidentales previstos en el Acuerdo 30 de 1976 fue la «*curva de nivel (2.700 metros) hasta encontrar el Paseo Bolívar (Carretera de Circunvalación) (...) hasta encontrar la calle 9 Sur*».

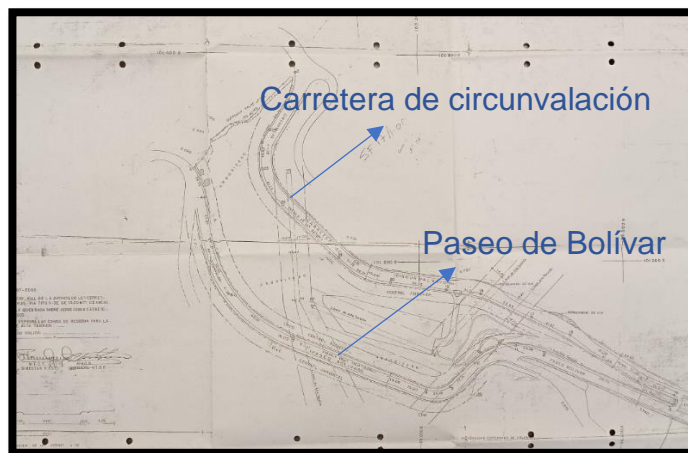
89. En atención a este lindero general, y con fundamento en los estudios específicos adelantados entre los años 2001 a 2005, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el 15 de abril del año 2005, **determinó que las**

²⁷ Documento consultado en <https://www.minambiente.gov.co/documento-entidad/resolucion-463-de-2005/>

²⁸ *Ibidem*.

referencias espaciales denominadas «carretera de circunvalación» y «Paseo Bolívar», aludían al «costado oriental de la Avenida Circunvalar» y no al «costado occidental de la Avenida Circunvalar», como en su momento lo había considerado la Unidad de Desarrollo Urbanístico del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

90. En efecto, en el año de 1987, la entonces Unidad de Desarrollo Urbanístico del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, ante la incertidumbre cartográfica que existía en esa época, mediante oficio con radicación 5091 de 18 de mayo de 1987, interpretó cuáles eran las fronteras de la reserva en el sector del litigio, a través del siguiente plano topográfico denominado “Universidad Externado de Colombia”, cuyos aspectos más relevantes se resaltan a continuación:



[...] ²⁹

91. El plano contaba con la siguiente nota explicativa:

[...] **PREDIO UBICADO EN LA ZONA DE RESERVA AMBIENTAL FUERA DEL PERÍMETRO DE SERVICIOS SEGÚN LO RESUELTO POR LA HONORABLE JUNTA DE PLANEACIÓN. REUNIÓN ORDINARIA No. 16 DE IX-22-86. [...]** ³⁰

92. Nótese, entonces, que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital interpretó -en 1987- que el predio de la Universidad Externado de Colombia hacía parte de la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá. Sin embargo, lo cierto es que, hasta antes del año 2005, en el Distrito no existía certeza en torno a la delimitación específica de la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, pese a la descripción contenida en el Acuerdo N.º 0030 de 30 de septiembre de 1976 ³¹.

93. Precisamente esa fue la razón que motivó la expedición de la Resolución 463, pues ante tal incertidumbre, la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) no había sido inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos debido a que no existía

²⁹ Folio 116 expediente judicial físico (cuaderno de anexos de la demanda).

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibid.*, folios 15 y ss. “Por el cual se declaran y alindan unas áreas de reserva forestal y se delegan unas funciones”.

Radicación: 25-000-23-41-000-2015-02355-02

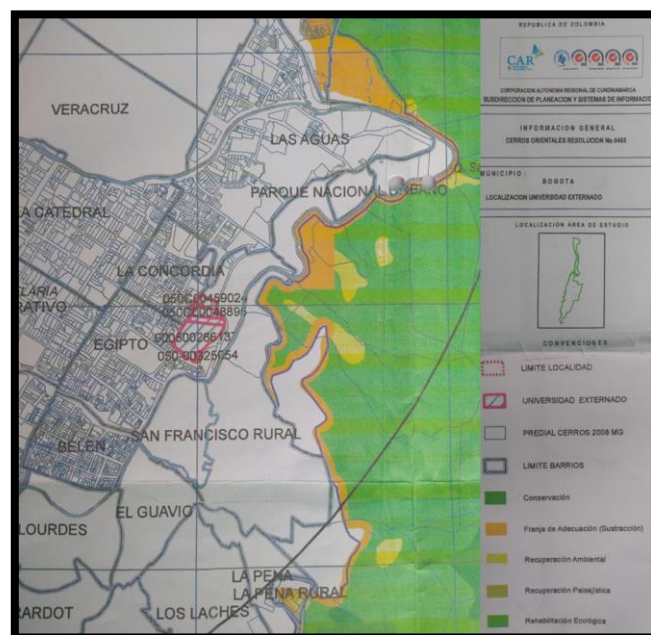
Demandantes: Magdalena Barón, José Baquero y Alejandro Prince

Demandados: Distrito Capital de Bogotá y otros

una cartografía oficial. Sumado a lo anterior, es pertinente recordar que, según lo dispuesto en el Decreto Ley 3133 de 1968, el Departamento administrativo de Planeación era la autoridad de planeación del distrito responsable de dirigir y vigilar las labores de planeación y urbanismo, pero no la autoridad ambiental encargada de la administración, delimitación, alinderamiento y manejo del área protegida.

94. De manera que, una vez la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca pudo determinar técnicamente la frontera existente entre la zona urbana y el área de protección (en su rol de administración de la reserva), mediante Oficio de 26 de enero de 2007³², certificó que el predio objeto de la *litis* no pertenecía al área protegida, tal como puede apreciarse a continuación:

[...]. De acuerdo a la información allegada por usted referente a la descripción del predio, perteneciente a la **Universidad Externado de Colombia, con número catastral 50C-122607**, el cual según nuestro sistema de información predial, que va hasta 2002, aparece con el CHIP N° AAA0137JFAW, **en la actualidad no se encuentra ubicado dentro del polígono que conforma la Reserva Forestal Protectora de los Cerros Orientales de Bogotá**, tal como se observa en el plano anexo. [...]» (negritas y subrayado fuera del texto)



[...]»³³.

95. En el mismo sentido, mediante Oficio de 24 de julio de 2007, las direcciones de Desarrollo Territorial y de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial certificaron que el predio perteneciente a la Universidad Externado de Colombia **no** hacía parte de la reserva forestal, de conformidad con las siguientes consideraciones:

[...] informamos que una vez cotejada la **Matrícula Inmobiliaria No. 50C-122607** con la cartografía a escala 1:10000 producida por el Instituto Geográfico Agustín

³² Suscrito por I a jefe de la Oficina Bogotá - La Calera de la CAR, Myriam Amparo Andrade Hernández,

³³ *Ibid.*, folio 30 (Cuaderno de la contestación de la demanda de la UEC).



Radicación: 25-000-23-41-000-2015-02355-02

Demandantes: Magdalena Barón, José Baquero y Alejandro Prince

Demandados: Distrito Capital de Bogotá y otros

Codazzi – IGAC de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se encontró que **el predio no se encuentra dentro de la reserva forestal, la cual fue declarada mediante la Resolución Ejecutiva No. 076 de 1977.**

Igualmente, **de acuerdo con el plano de zonificación que hace parte de la Resolución 463 de 2005** con la cual este Ministerio fijó el ordenamiento y manejo de dicha Reserva Forestal, **el predio en cuestión tampoco se encuentra en la denominada “Franja de Adecuación”**. [...] ³⁴ (negritas y subrayado fuera del texto).

96. Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, mediante Memorando N.º 3-2009-04043 del año 2009, el subsecretario de planeación territorial de la Secretaría Distrital de Planeación, Ernesto Jorge Clavijo Sierra, le comunicó a la Dirección de Trámites Administrativos de la Secretaría de Planeación Distrital que era necesario corregir la información topográfica de ese predio, en atención a que:

«[...] El MAVDT considera que **el predio Universidad Externado de Colombia no hace parte de la Reserva Forestal.** Mediante concepto radicado con el número 1-2009-12310 del 24 de marzo de 2009 aduce que:

“[...] el MAVDT suscribió el convenio interadministrativo N° 12 de 2003 con el IGAC Como resultado del convenio, el IGAC elaboró la cartografía oficial de la Reserva [...] y con fundamento en esta el Ministerio procedió a realizar el realinderamiento de la Reserva Forestal Cerros Orientales mediante la expedición de la Resolución 463 de 2005 [...].

Dicho realinderamiento se estableció sobre la cartografía oficial del IGAC a escala 1:10000, donde se muestra la delimitación de la reserva declarada en el año 1976. [...].

...De acuerdo con lo anterior, la cartografía oficial tanto de la Resolución 076 de 1977 como de la Resolución 463 de 2005 es la citada.

En relación con el predio identificado con matrícula inmobiliaria 50C-122607, la Dirección de Ecosistemas de este Ministerio lo cotejó con la cartografía a escala 1:10000 producida por el IGAC de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, encontrando que **el mismo no hace parte de la mencionada reserva forestal** [...].

Igualmente **con el plano de zonificación que hace parte de la Resolución 463 de 2005** con la cual el Ministerio fijó el ordenamiento y manejo de dicha Reserva Forestal, **el predio en cuestión tampoco se encuentra en la denominada “Franja de adecuación”** [...] ³⁵. (negritas y subrayado fuera del texto)

97. De este modo, la Secretaría de Planeación Distrital, mediante Resolución N.º 0852 de 29 de abril de 2009³⁶, inició el trámite de revocatoria directa parcial del Oficio 5091 de 1987, emitido por la entonces Unidad de Desarrollo Urbanístico del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y de la nota contenida en el Plano Topográfico 283/1-08, denominado «*Universidad Externado de Colombia*».

³⁴ *Ibid.*, folio 31 (Cuaderno de la contestación de la demanda de la UEC). Documento suscrito por el director de desarrollo territorial, Ricardo Ferro, por la jefe de la Oficina Asesora Jurídica (e), Claudia Fernanda Carvajal, y por la directora de Ecosistemas, María del Pilar Pardo Fajardo.

³⁵ *Ibid.*, folio 32.

³⁶ *Ibid.*, folios 37 y ss. (Cuaderno de la contestación de la demanda de la UEC). “Por la cual se decide el trámite de oficio de la Revocatoria Directa Parcial del oficio 5091 de 18 de mayo de 1987, proferido por la entonces Unidad de Desarrollo Urbanístico del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y la nota contenida en el Plano Topográfico 283/1-08 denominado “Universidad Externado de Colombia””. Documento suscrito por el secretario distrital de planeación, Oscar Alberto Molina García.



Radicación: 25-000-23-41-000-2015-02355-02

Demandantes: Magdalena Barón, José Baquero y Alejandro Prince

Demandados: Distrito Capital de Bogotá y otros

98. Nótese que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, a partir del Acuerdo 257 de 2006³⁷, se transformó en la Secretaría de Planeación Distrital y, por ende, tal secretaria era la entidad competente para adelantar esa revocatoria.

99. Concretamente, la parte considerativa de la Resolución N.º 0852 de 29 de abril de 2009, explica lo siguiente:

[...]. Que la entonces Unidad de Desarrollo Urbanístico del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, en consecuencia a los estudios correspondientes, **mediante oficio con radicación 5091 del 18 de mayo de 1987 aceptó el Plano Topográfico 283/1-08 denominado “Universidad Externado de Colombia”**.

[...]. Que **mediante Resolución 0026 del 27 de enero de 2003, el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital (hoy Secretaría Distrital de Planeación), adoptó el Plan de regularización y Manejo para la Universidad Externado de Colombia**; en el cual se estipuló en el numeral 3.2 del artículo 3: “que los predios localizados en el sector C y los localizados entre las calzadas oriental y occidental de la AV. Circunvalar del Área de Actividad Central, podrán desarrollarse una vez cuenten con plano topográfico aprobado con base en los usos permitidos y la estructura de espacio público adoptadas en la presente Resolución, y con las normas específicas que se establezcan con Resolución complementaria”.

[...]. Que la entonces Subdirección de Planeamiento Urbano, emitió [...] el oficio 2-2006-10505 del 12 de mayo de 2006, según el cual el Departamento Administrativo de Planeación Distrital **no podría pronunciarse de fondo sobre la solicitud de adopción del Plan de Regularización y Manejo** teniendo en cuenta que:

“...A pesar de que la información cartográfica suministrada por el MAVDT registrada tanto en la cartografía del DAPD como por el DACD, reflejan que el mencionado predio se localiza por debajo de la línea demarcada por la Resolución 76 de 1977 (definida esta como el límite occidental de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá), la descripción que de la misma se hace en el texto de la mencionada Resolución, muestra que **la línea en el sector donde se localiza la Universidad Externado de Colombia, corresponde al denominado Paseo Bolívar (Carretera Circunvalación) de ese entonces, vía que se encontraba construida en septiembre 30 de 1976 y la cual corresponde hoy en día a la calzada occidental de la Avenida Circunvalar.**

De lo anterior descripción se desprende que el predio se encontraba en la zona de Reserva Forestal, más exactamente en la Franja de Adecuación definida por la Resolución 463 de 2005...”.

[...]. Mediante esta misma comunicación **el DAPD consideró que “...una vez sean precisadas oficialmente las líneas y las áreas de reserva forestal, este Departamento continuará con la aprobación y adopción del Plan de Regularización y Manejo”**.

[...]. Que mediante oficio con radicación 2-2007-22390 del 25 de julio de 2007, la Subdirección de Planeación Territorial, respondió al presidente ejecutivo del Grupo de Empresas Constructoras PIJAO, que: “...esta secretaria viene adelantando gestiones con el fin de **revisar y verificar el área que comprende la Zona Protectora**, acciones que no dependen exclusivamente de esta entidad sino también del MAVDT, con quien se pretende adelantar un trabajo interinstitucional que dé como resultado la **definición de la misma**. En este orden, **una vez se verifique y defina de manera unificada el área que comprende la Zona Protectora, se procederá a continuar con el proceso del asunto**”.

³⁷ Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones.



Radicación: 25-000-23-41-000-2015-02355-02

Demandantes: Magdalena Barón, José Baquero y Alejandro Prince

Demandados: Distrito Capital de Bogotá y otros

[...]. Que mediante oficio con radicación 3100-E2104469 del 31 de octubre de 2007, la Dirección de Desarrollo Territorial del MAVDT, le respondió a la Dirección de Información, Cartografía y Estadística de la Secretaría Distrital de Planeación que **del Convenio Interadministrativo 12 de 2003**, suscrito por el referido Ministerio y el IGAC, **se obtuvo como resultado la elaboración de la Cartografía Oficial de la Reserva declarada mediante Acuerdo 30 de 1976 del Inderena**; como quiera que se estableció la necesidad de realinderar la Reserva Forestal Cerros Orientales [...] y concluyó que **la cartografía oficial (realizada por el IGAC en el 2003) es la misma para la Resolución 463 de 2005**.

[...]. Que la Subsecretaría Jurídica de la SDP mediante memorando con radicación 3-2008-00308 del 15 de enero de 2008 consideró que: **“...la cartografía que sirva de base para la adopción de cualquier decisión urbanística, debe reflejar fielmente la delimitación de la Reserva Forestal [...], para cuyo efecto se deberá contar con el análisis y sustentación técnica que sean necesarios** y, en lo posible, coordinar con el citado Ministerio la unificación de criterios en esta materia [...]”.

[...]. Que la SDP mediante oficio con radicación 2-2008-15436 del 19 de mayo de 2008 solicitó al MAVDT la autorización para: **“...la conformación de un equipo técnico interdisciplinario de trabajo conformado por el MAVDT, el IGAC y esta Secretaría con el fin de revisar y llegando el caso, realizar los ajustes al límite de la reserva forestal, de acuerdo con la nivelación establecida de la Ciudad en la época en que se adoptó la Resolución 76 de 1977 y la descripción del Acuerdo 30 de 1976 y así encontrar una explicación tanto técnica como legal de las zonas que con anterioridad se encontraban dentro de la reserva forestal y en la actualidad ya no se encuentran, a fin de evitar riesgos jurídicos innecesarios y la unificación de criterios entorno al mencionado perímetro”**.

[...]. Que a través del oficio con radicación 1200-E2-57278 del 19 de junio de 2008, la Oficina Asesora Jurídica del MAVDT respondió a la Secretaría Distrital de Planeación que: **“...existiendo la cartografía oficial correspondiente a la Reserva Forestal y que, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, el DAPD (sic) podrá precisar este límite con base en las decisiones del MAVDT, no se requiere la conformación de un equipo técnico interdisciplinario de trabajo como el que se propone”**.

[...]. Que según memorando con radicación 3-2008-11160 del 10 de diciembre de 2008, la Subsecretaría de Información y Estudios Estratégicos de esta Entidad solicitó a la Subsecretaría Jurídica de la SDP, **la revocatoria parcial del Plano Topográfico 283/1-08 denominado “Universidad Externado de Colombia”**.

[...]. Que la Dirección de Información, Cartografía y Estadística remitió a la Dirección de Trámites Administrativos de la SDP, Informe Técnico sobre la revocatoria parcial del Plano Topográfico denominado “Universidad Externado de Colombia” respecto al límite de la Reserva Forestal según Resolución 076 de 1977, con el memorando 3-2009-00266 del 9 de enero de 2009, en el cual se concluyó:

“[...]. La solicitud de incorporación del plano topográfico de la Universidad Externado se realizó según referencia 873321 del 25/03/87. Este plano se aceptó con No. 283/1-08 se incorporó en la plancha J-91 y M-1 mediante Oficio 5091 (DC-170-87) del 18/05/87. Así mismo, a este plano se le incorporó la siguiente nota:

PREDIO UBICADO EN LA ZONA DE RESERVA AMBIENTAL FUERA DEL PERÍMETRO DE SERVICIOS SEGÚN LO RESUELTO POR LA HONORABLE JUNTA DE PLANEACIÓN. REUNIÓN ORDINARIA No. 16 DE IX-22-86.

[...]. Con la Resolución 0463 de abril 14 de 2005, el MAVDT representó una versión de los límites de la Resolución 76 de 1977 a escala 1:10000 **versión que discrepa en forma en algunos sectores, con la descripción de la Resolución 076 de 1977**. En el proceso de realinderamiento que adelantó el Ministerio era necesario tener en cuenta además de las diferencias de nivel, los límites arcifinios descritos en la Resolución 76 de 1977, tales



Radicación: 25-000-23-41-000-2015-02355-02
Demandantes: Magdalena Barón, José Baquero y Alejandro Prince
Demandados: Distrito Capital de Bogotá y otros

discrepancias se traducen en traslajos y vacíos, los cuales ya se han mencionado en varias oportunidades al MAVDT.

Para el sector en comento, **el MAVDT siempre ha indicado que el límite de la zona de Reserva Forestal va por el actual par vial oriental de la Avenida Circunvalar. Es decir por el costado oriental de las universidades Andes, Distrital y Externado, excluyendo estos predios de la Zona de Reserva Forestal.** Esto difiere con lo definido por la Junta de Planeación según numeral 10 de este oficio. Esta dependencia ya cuenta con copia de los conceptos emitidos por el MAVDT donde se indica esta situación. [...].

[...]. Que la Dirección de Ecosistemas del MAVDT, de conformidad con el oficio 2100-E2-30927 del 18 de marzo de los corrientes, reiteró que el **Convenio Interadministrativo 12 de 2003**, suscrito por el referido Ministerio y el IGAC, **se obtuvo como resultado la elaboración de la Cartografía Oficial de la Reserva** [...]; como quiera que se estableció la necesidad de realinear la Reserva Forestal Cerros Orientales [...], mediante la Resolución 463 de 2005 y concluyó que **la cartografía oficial (realizada por el IGAC en 2003) es la misma para la Resolución 076 de 1977 como para la Resolución 463 de 2005.** Adicionalmente nuevamente afirmó que **el predio identificado con matrícula inmobiliaria 50C-122607 no hace parte de la Reserva Forestal [...] y que no hace parte de la “Franja de Adecuación” declarada por la Resolución 463 de 2005.** [...].

A propósito de la presente actuación administrativa, la Subsecretaría Jurídica de la SDP, mediante auto adicional del 10 de febrero de 2009, decide en su artículo 1: “solicitar al MAVDT, emitir en el término de 10 días concepto técnico sobre la delimitación de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y su soporte cartográfico”.

En ese sentido la Dirección de Ecosistemas del MAVDT respondió mediante oficio con radicación 1-2009-12310 del 24 de marzo de 2009 expresando nuevamente que a partir del Convenio Interadministrativo 12 de 2003, suscrito por el referido Ministerio y el IGAC, se elaboró la Cartografía Oficial de la Reserva [...] y que esta cartografía es la misma para la Resolución 463 de 2005.

Concluye el Ministerio enfáticamente que refiriéndose a la situación ambiental del predio ubicado en la Carrera 3 Este No. 15 – 22 denominado “Universidad Externado de Colombia”, lo siguiente:

“En relación al predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 50C-122607, la Dirección de Ecosistemas de este Ministerio lo cotejó con la cartografía a escala 1:10000 producida por el IGAC de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, encontrando que el mismo no hace parte de la mencionada reserva forestal [...].

Igualmente, **de acuerdo con el plano de zonificación que hace parte de la Resolución 463 de 2005 con la cual este Ministerio fijó el ordenamiento y manejo de dicha Reserva Forestal, el predio en cuestión tampoco se encuentra en la denominada “Franja de Adecuación”.**

[...]. Finalmente, de lo hasta aquí expuesto se precisa que para el MAVDT **los límites de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá están plenamente definidos y contenidos en la cartografía oficial que corresponde tanto a la Resolución 76 de 1977 como a la Resolución 463 de 2005.** [...].

[...]. De conformidad con el numeral 1 del artículo 69 del CCA y de lo anteriormente expuesto, se concluye que **sería contrario al orden jurídico que la nota contenida en el Plano Topográfico 283/1-08 y el oficio 5091 del 18 de mayo de 1987 continúen vigentes y produciendo efectos jurídicos; en el entendido que se estaría desconociendo abiertamente la competencia del MAVDT, quien tiene como función la delimitación de la Reserva Forestal Protectora Bosque**



Radicación: 25-000-23-41-000-2015-02355-02
 Demandantes: Magdalena Barón, José Baquero y Alejandro Prince
 Demandados: Distrito Capital de Bogotá y otros

Oriental de Bogotá, Ente gubernamental que en varias oportunidades ha señalado que el predio ubicado en la Carrera 3 Este No. 15 – 22, de propiedad de la Fundación Universidad Externado de Colombia, georreferenciado en el Plano Topográfico No. 283/1-08, no se encuentra localizado en la Reserva, ni en la Franja de Adecuación de acuerdo a la normatividad vigente. [...]»³⁸. (negrilla fuera del texto).

100. En virtud de lo anterior, la Secretaría Distrital de Planeación resolvió lo siguiente:

[...] ARTÍCULO PRIMERO.- REVOCAR la nota contenida en el Plano Topográfico 283/1-08 denominado “Universidad Externado de Colombia” y parcialmente el Oficio 5091 del 18 de mayo de 1987, proferido por la entonces Unidad de Desarrollo Urbanístico del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, en el sentido de excluir la mencionada nota; conforme a lo establecido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

ARTÍCULO SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTOS JURÍDICOS la nota contenida en el Plano Topográfico 283/1-08 denominado “Universidad Externado de Colombia”, de acuerdo a los considerandos que anteceden [...]»³⁹. (negrillas fuera del texto).

101. Acto seguido, mediante Resolución N.º 1756 de 22 de septiembre de 2010⁴⁰, la misma Secretaría complementó la Resolución 026 de 2003 relativa al Plan de Regularización y Manejo de la Universidad Externado de Colombia, con miras a definir las determinantes urbanísticas del predio del litigio, así:

[...]. Que el predio de la Carrera 3 Este No. 15-22, perteneciente a la UEC, se encuentra dentro del perímetro urbano de la ciudad, dentro del Plan Zonal Centro, en la Unidad de Planeamiento Zonal 94 (La Cadelaria), en el sector normativo 7, sector Quinta de Bolívar, tratamiento de Conservación de Sectores de Interés Cultural en la Modalidad de Sector Antiguo, en un Área de Actividad Central, donde el uso de equipamientos colectivos de escala Metropolitana está permitido como uso principal.

[...]. Que el predio donde se proyecta desarrollar la segunda etapa del Plan de Regularización y Manejo de la UEC, es un terreno urbanizable no urbanizado; por consiguiente, debe cumplir con este proceso de acuerdo con el artículo 3 del Decreto Distrital 327 de 2004 [...].

[...]. Que luego de consolidado el estudio adelantado por esta Secretaría, se encontró que la propuesta presentada para desarrollar el predio denominado como etapa II en el PRM de la UEC, ubicado en la Carrera 3 Este No. 15-22, respeta las características ambientales y urbanísticas propias del sector de influencia y logra mitigar los impactos urbanísticos negativos que genera su uso, motivo por el cual se procede a la complementación del PRM de la UEC adoptado mediante Resolución 0026 del 27 de enero de 2003. [...]». (negrillas fuera del texto)

102. En armonía con lo anterior, la Resolución N.º 1756 de 2010 resolvió lo siguiente:

³⁸ *Ibid.*, folios 37 y ss.

³⁹ *Ibid.*, folios 37 y ss.

⁴⁰ *Ibid.*, folios 44 y ss. (Cuaderno de la contestación de la demanda de la UEC). Documento suscrito por la secretaria distrital de planeación, María Camila Uribe Sánchez.



[...] Artículo 1º. Complementación del Plan de Regularización y Manejo de la Universidad Externado de Colombia adoptado mediante Resolución No. 0026 del 27 de enero de 2003.

Complementar el Plan de Regularización y Manejo de la Universidad Externado de Colombia, estableciendo las normas aplicables para el predio denominado etapa II, localizado en la Carrera 3 Este 15-22. [...].

Parágrafo. Los oficios, memorandos y directrices emanados de la Secretaría Distrital de Planeación, al igual que los aportados por las demás entidades tanto del Distrito como los de índole Nacional, constituyen el soporte de la presente reglamentación. [...]» (negritas fuera del texto)

103. Con fundamento en lo expuesto, la Curadora Urbana 3 (P) de Bogotá D.C., arquitecta María Esther Peñaloza Leal, **mediante Resolución 12-3-0693 de 8 de agosto de 2012⁴¹**, estimó que **«el proyecto urbanístico propuesto para la urbanización Universidad Externado de Colombia, ha sido encontrado aceptable por esta Curaduría Urbana por cuanto cumple con las normas urbanísticas establecidas en el Decreto 190 de 2004, Decreto 327 de 2004 y las Resoluciones Nos. 0026 de enero 27 de 2003 y 1756 de septiembre 22 de 2010, correspondientes al Plan de Regularización y Manejo de la citada universidad, entre otras».**

104. En ese orden, la Curadora Urbana 3 (P) de Bogotá D.C. aprobó **en el artículo 10º de la Resolución 12-3-0693 de 8 de agosto de 2012 «el proyecto arquitectónico consistente en dos torres así: edificio H en 7 pisos y edificio I en 8 pisos, con 3 sótanos de estacionamientos. El proyecto es para uso dotacional educativo de escala metropolitana con un total de 484 estacionamientos de los cuales 14 son para discapacitados, platea zona para ciclista y para motos».** Igualmente, resolvió:

[...] ARTÍCULO 1º **Aprobar el proyecto urbanístico de la urbanización Universidad Externado de Colombia a desarrollarse en el predio con nomenclatura urbana KR 5 E 12 B 54 (actual) / KR 3 E 15 22 (anterior), el cual se encuentra contenido en el plano radicado por el interesado mediante referencia 12-3-0939, el cual se adopta mediante la presente Resolución en el artículo siguiente. [...].**

ARTÍCULO 3º LICENCIAS QUE SE CONCEDEN

Conceder a la Universidad Externado de Colombia [...], propietaria del predio según consta en folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-122607, licencia de urbanización para el desarrollo denominado Universidad Externado de Colombia, delimitada en el plano del proyecto urbanístico identificado con el número CU3-C 283/4, que se adopta en el artículo 2º de la presente Resolución, y licencia de construcción en la modalidad de obra nueva. [...]⁴².

⁴¹ *Ibid.*, folios 67 y ss. (Cuaderno de la contestación de la demanda de la UEC). Documento suscrito por la curadora urbana 3 (P), María Esther Peñaloza Leal, por el director de proyectos, arquitecto Néstor Enrique Cruz Banoy, por la ingeniera del Área de Urbanismo, Luz Dary Roncancio Torres, y por la abogada del Área Jurídica, Paola Sánchez Gómez.

⁴² *Ibid.*, folios 340 y ss.



105. Cabe poner de relieve, adicionalmente, que, mediante Resolución N.º 13-3-0769 de 8 de octubre de 2013⁴³, la siguiente curadora que desempeño ese cargo «no revoc(ó) la licencia de urbanismo y construcción para obra nueva concedida mediante Resolución N.º 12-3-0693 de agosto 8 de 2012», previas las siguientes consideraciones:

[...] el presente caso no es procedente acceder a la revocatoria impetrada teniendo en cuenta que los peticionarios carecen de legitimación para solicitarla y el titular negó su consentimiento.

[...]. Con relación a la negativa del Curador Urbano 2 para el período 2006-2007, el contenido de dicho acto administrativo y el testimonio del curador son inconducentes por cuanto **para el predio los presupuestos técnicos, jurídicos y normativos variaron con la expedición de la Resolución No. 1756 del 22 de septiembre de 2010**, que complementó el Plan de Regularización y Manejo expedido a la Universidad en el 2003 y finalmente la prueba relacionada con lo dispuesto en la Resolución 463 de 2005, es improcedente por cuanto **dicha resolución no aplica al caso en análisis por cuanto el predio no se encuentra ni en zona de reserva forestal ni en la franja de adecuación, según pronunciamientos por parte de las autoridades competentes en definir dicho aspecto, como lo son la CAR y el MAVDT, anexos a los escritos que sirvieron de sustento para la expedición de la complementación del Plan de Regularización y Manejo [...]**⁴⁴. (negritas fuera del texto)

106. Conforme con la citada recopilación probatoria, la Sala encuentra que la actuación cuestionada por los demandantes no generó una transgresión de los derechos invocados en la demanda y, por el contrario, las diferentes decisiones de la autoridad urbanística (1987, 2009 y 2012) responden a que antes del año 2005 no existía certeza científica y técnica sobre la delimitación de los linderos del área protegida.

107. En armonía con ello, se pone de presente que la Dirección de Ambiente y Ruralidad de la Secretaría Distrital de Planeación, en el Oficio de 6 de junio de 2013, informó al demandante, Alejandro Emiro Prince Sabbagh, que el desconocimiento cartográfico existente hasta el año 2005 obedeció a las siguientes razones:

[...] **la reserva en cuestión permaneció alrededor de veinte años sin reglamentación alguna, es decir no se estableció una zonificación ni un régimen de usos adecuado a cada una de las áreas ubicadas en su interior, actuación que se vino a cumplir solo hasta el año 2005, cuando el entonces MAVDT expide la Resolución 463 de 2005**, norma que, además de los aspectos señalados establece los parámetros de ordenamiento y manejo de la Reserva, creando además la denominada franja de adecuación establecida por el artículo 5º que de manera específica señala que el límite de la Reserva deberá coincidir con el perímetro urbano del Distrito Capital, radicando en el entonces Departamento Distrital de Planeación la facultad de precisar los límites del perímetro urbano en los límites con la Reserva Forestal, **tomando como base la redelimitación determinada en el artículo 1º de la presente resolución [...]**.

⁴³ *Ibid.*, folios 94 y ss. (Cuaderno de la contestación de la demanda de la UEC). Documento suscrito por la curadora urbana 3, Ana María Cadena Tobón, y por la Directora Jurídica, María Cristina Arenas Guevara.

⁴⁴ *Ibid.*, folios 94 y ss.



Radicación: 25-000-23-41-000-2015-02355-02

Demandantes: Magdalena Barón, José Baquero y Alejandro Prince

Demandados: Distrito Capital de Bogotá y otros

[...] **debido a las condiciones y valores ambientales presentes en esta área no se puede tomar una línea específica para establecer el límite occidental de la Reserva, como podría pensarse de la Avenida Paseo Bolívar, sino que tal delimitación está basada en una serie de estudios adelantados por diferentes entidades del orden nacional, regional y distrital y en razón de estos es que se establece no solo el límite de la Reserva en su costado occidental a partir de la cota 2650 msnm, sino el del propio perímetro urbano del Distrito Capital, situación que ha sido incorporada no solo en la cartografía del Ministerio de Ambiente, sino en la de la CAR en su calidad de administradora de la Reserva, y en la del propio Distrito Capital [...]**⁴⁵. (negritas fuera del texto)

108. Igualmente, el Memorando de 22 de marzo de 2017⁴⁶, suscrito por el director de ambiente y ruralidad, Orlando Alfonso López Quintero, acredita que la certeza jurídica y técnica en torno a los linderos se dio a partir del año 2005, tal como puede apreciarse en la cita que se plasma a continuación:

[...] esta Dirección solicitó [...] una consulta a la Dirección de Información, Cartografía y Estadística [...] [sobre] diversos aspectos relacionados con la cartografía y delimitación de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá [...] aspectos respecto de los cuales dicha dependencia se pronunció mediante radicado 3-2014-03652 de marzo 12 de 2014, en los siguientes términos:

“(...) Si bien es cierto que el Ministerio de Agricultura aprobó mediante Resolución Ejecutiva 076 de 1977 la declaratoria de la reserva Forestal en comento, **también lo es que dicha reserva no contó con una delimitación cartográfica expedida por las autoridades ambientales.** [...].

Así las cosas y en su momento, **ante la ausencia de una cartografía que precisara los límites de la citada Reserva, esta Entidad procedió a demarcar sus límites sobre las planchas oficiales a la fecha, interpretando el texto de la declaratoria y estos fueron utilizados para las actuaciones del entonces DAPD hoy SPD, hasta la recepción de la cartografía entregada en el año 2005 por parte del entonces MAVDT, con motivo de la Resolución 463 y producida por el IGAC [...].**

En consecuencia, la única cartografía recibida como oficial por parte de alguna autoridad ambiental respecto de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, fue la entregada por el MAVDT en el año 2005 (...).

De igual manera, a la anterior comunicación, se adjuntó el plano oficial de localización del predio, como se encuentra establecido por la cartografía oficial con que cuenta la entidad y dentro del cual se establece, una vez más, que el mismo no se encuentra ubicado al interior de la señalada Reserva Forestal [...] (negritas fuera del texto)

109. Así las cosas, con base en las pruebas recopiladas en el plenario, la Sala encuentra que **el predio identificado con la matrícula inmobiliaria N.º 50C-122607 no integra el área de la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá ni su franja de adecuación.**

110. En efecto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y la Secretaría Distrital de Planeación coinciden en señalar que, a partir de los insumos técnicos obtenidos en el marco

⁴⁵ *Ibid.*, folio 30. Documento suscrito por Andrés Ramírez Hernández.

⁴⁶ *Ibid.*, folios 104 y 105. (Cuaderno de la contestación de la demanda de la SDP). Documento



del Convenio Interadministrativo N° 12 de 2003⁴⁷, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial adoptó, a través de la Resolución 463 de 2005, la cartografía oficial de la Reserva declarada en el Acuerdo 30 de 1976.

111. Así las cosas, al tenor de la redelimitación vigente, es claro que las autoridades urbanísticas del Distrito no transgredieron los derechos colectivos objeto de análisis cuando otorgaron a la Universidad Externado de Colombia la licencia de construcción cuestionada (Resolución 12-3-0693 de 8 de agosto de 2012) porque ese predio no es parte integrante del área protegida.

112. Valga reiterar que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), a través de la Resolución 463 desarrollo dos funciones conexas pero independientes. De un lado, conformó la franja de adecuación de la reserva a partir de las 973 hectáreas que sustrajo de la parte occidental. Del otro, redefinió los linderos «*geográficos de la reserva forestal siguiendo en lo posible límites arcifinios a través de vías, ríos, divisorias de aguas, quebradas y/o drenajes, (...) sobre cartografía oficial del IGAC a escala 1:10.000 producida en el año 2003*».

113. En el marco de la segunda atribución, la autoridad ambiental competente aclaró cuál era la frontera limítrofe del área urbana. Por ello, es errónea la afirmación de los demandantes asociada a que la Resolución 463 sustrajo el predio de la universidad demandada del área protegida, en la medida en que la autoridad competente entre 1976 y 2005 ni siquiera había definido los linderos cartográficos de la zona de conservación, y cuando lo hizo de forma oficial en el año 2005, encontró que el predio con matrícula inmobiliaria 50C-122607 pertenecía al sector urbano.

114. Cabe resaltar que, en la cartografía generada por el IGAC, tampoco se observa que el predio N.º 50C-122607 pertenezca o haya pertenecido a esa reserva, pues no se visualiza en el interior del perímetro delimitado en color verde, el cual corresponde a la delimitación originaria del área protegida constituida en el Acuerdo 30 de 1976; tampoco se encuentra dentro de los vértices 45 al 48, delineados en color morado; ni hace parte de la zona que corresponde a la franja de adecuación de la reserva forestal, identificada con el color naranja, según se aprecia a continuación⁴⁸:

⁴⁷ Celebrado entre el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi

⁴⁸ *Ibid.*, cuaderno de planos y cartografía.



Radicación: 25-000-23-41-000-2015-02355-02

Demandantes: Magdalena Barón, José Baquero y Alejandro Prince

Demandados: Distrito Capital de Bogotá y otros

117. En segundo lugar, el mismo apoderado judicial indicó que la vía denominada actualmente avenida circunvalar parte occidente no existía al momento de la expedición del Acuerdo 30 de 1976 y, por ello, el lindero del «*Paseo Bolívar era la circunvalar parte occidental*».

118. En tercer lugar, afirmó que la Universidad Externado de Colombia quebrantó el permiso conferido por la Curaduría Urbana N.º 3 de Bogotá D.C., a través de la Resolución 12-3-0693 de 8 de agosto de 2012, porque la obra autorizada era de «*dos torres de 7 pisos y dos sótanos*», pero la universidad construyó «*dos torres de 8 pisos y tres sótanos*».

119. En cuarto lugar, adujo el apoderado que esa licencia urbanística desconoció las decisiones judiciales adoptadas en la acción popular N.º 25000-2325-000-2005-00662-03⁴⁹, pues el Tribunal de la primera instancia suspendió a partir del año 2005 el otorgamiento de todo tipo de licencias, concesiones, permisos y autorizaciones para la realización de proyectos o actividades dentro del área de la RFP-BOB, y dejó sin efectos la redelimitación efectuada por la Resolución 463. A lo anterior agregó que la Sala Plena del Consejo de Estado, mediante sentencia de 5 de noviembre de 2013⁵⁰, ordenó implementar la franja de adecuación de la reserva para el sector que cobija al predio objeto del litigio.

120. La Sala, por razones metodológicas, se pronunciará, a continuación, de manera individual respecto de cada uno de los reparos consignados en el recurso de apelación de la sentencia de primera instancia.

II.2.2.1. Del sistema de referencia de alturas

121. Para resolver el primer argumento de los demandantes, es necesario tener en cuenta que la parte actora acreditó en el plenario que existía una diferencia entre el sistema de referencia de alturas denominado “Acueducto de Bogotá” y el sistema de referencia de alturas oficial del país.

122. En relación con este aspecto, la comunicación de 31 de mayo de 2012⁵¹, elaborada por la Subdirección de Geografía y Cartografía del IGAC, y dirigida a la subdirectora de prevención y seguimiento de la Secretaría Distrital del Hábitat de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Adriana Isabel Niño Rodríguez, explica lo siguiente:

⁴⁹ Demanda iniciada por la ciudadana Sonia Andrea Ramírez Lamy en contra del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente. El objeto de esta acción fue proteger 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 previsible 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, transgredidos por las diferentes afectaciones que estaba sufriendo el Área de Reserva Protectora del Bosque Oriental de Bogotá.

⁵⁰ SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO, Ref.: 250002325000200500662 03, ACTORA: SONIA ANDRÉA RAMÍREZ LAMY.

⁵¹ *Ibid.*, folio 8. Documento suscrito por el subdirector de geografía y cartografía del IGAC, Felipe Fonseca Fino.



«[...] De otra parte en relación con la cota a la cual se refiere la resolución Inderena Número 76 de 1977, le comunico que **ésta se refiere al datum vertical (sistema de referencia de alturas) denominado “Acueducto de Bogotá”, utilizado por aquel entonces y definido de manera arbitraria para la elaboración de la cartografía.**

Actualmente, el datum vertical oficial del país está referido al nivel medio del mar de la ciudad de Buenaventura, pero difiere en 30 metros con respecto al antiguo sistema “Acueducto de Bogotá”. Por este motivo, la curva de nivel 2670 m de la cartografía básica oficial actual equivale a la curva de nivel 2700 m de la mencionada resolución. [...]»⁵². (negritas y subrayado fuera del texto)

123. Cabe precisar, sin embargo, que el hecho consistente en que ambos sistemas generen distintas topografías no implica que la Resolución 463 de 2005 desconozca los derechos colectivos invocados como transgredidos, si se tiene en cuenta que el Acuerdo 30 de 1976⁵³ y la Resolución 76 de 1977⁵⁴ no señalaron expresamente que el Estado únicamente debía utilizar el sistema de referencia de alturas denominado “Acueducto de Bogotá” para la construcción de la respectiva cartografía.

124. Por el contrario, y tal como se explicó en el anterior acápite, ante el vacío normativo y técnico que existió y se prolongó entre los años 1977 y 2005, el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital utilizó en 1987 ese sistema de referencias para efectos de ejercer sus funciones, aun cuando no era la entidad encargada de la administración o el alinderamiento de la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental.

125. Precisamente por ello, la Secretaría de Planeación del Distrito (antes Departamento Administrativo de Planeación Distrital) revocó su acto propio, una vez el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial efectuó el respectivo alinderamiento con el acompañamiento del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

126. El IGAC, de conformidad con el artículo 2 del Decreto 2113 de 1992, es la entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia, así como de desarrollar las políticas y ejecutar los planes del Gobierno nacional en materia de cartografía, agrología, catastro y geografía, mediante la producción, análisis y divulgación de información catastral y ambiental georreferenciada.

127. Tal institución presta los servicios de gestión catastral, los cuales comprenden un conjunto de operaciones técnicas y administrativas orientadas a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral (artículo 79 de la Ley 1955 de 2019). Sin lugar a dudas, el sistema de referencias que utiliza esta entidad impacta de forma directa este servicio público, pues solo es

⁵² *Ibidem.*, Oficio dirigido a la subdirectora de prevención y seguimiento de la Secretaría Distrital del Hábitat de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Adriana Isabel Niño Rodríguez.

⁵³ *Por el cual se declaran y alindan unas áreas de reserva forestal y se delegan unas funciones*”

⁵⁴ Por la cual se aprueba un Acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA



posible llevar a cabo los procesos de planificación y ordenamiento territorial si existen criterios comunes y uniformes a nivel nacional.

128. Lo anterior implica que el hecho consistente en que el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (en el año 2005) adoptará a través de la Resolución 463 una cartografía que utilizaba el sistema nacional de medición topográfica, **no** podría desconocer los derechos colectivos previstos en los literales a), b), c), g), l) y m) del artículo 4° de la Ley 472, pues precisamente ese sistema único de referencia de alturas permite el desarrollo adecuado de la gestión catastral a nivel nacional y, por ello, fomenta la materialización de esos derechos.

129. Sumado a lo anterior, de la misma comunicación del IGAC, se advierte que el parámetro de delimitación denominado «Acueducto de Bogotá» fue «*utilizado y definido de manera arbitraria para la elaboración de la cartografía*». Es decir que la representación cartográfica que acogió el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital (para la época de la expedición del Acuerdo 30) era **arbitraria**, difería del criterio técnico oficial y tampoco respondía a estudios ambientales actualizados.

130. De manera que, pese a la descripción contenida en el Acuerdo N.º 0030 de 30 de septiembre de 1976⁵⁵ y a las aseveraciones de la parte demandante, lo cierto es que los medios de prueba incorporados al proceso evidencian la falta de certeza presente hasta antes del año 2005 en torno a la delimitación específica de la reserva, tal y como lo demuestran las pruebas reseñadas en los párrafos 87, 88, 107 y 108 de este proveído.

131. Justamente, uno de los motivos por los cuales el MAVDT, mediante la Resolución 463 de 14 de abril de 2005, decidió redelimitar la RFP-BOB, fue la generalidad de los linderos contenidos en el Acuerdo 0030.

132. Además, la Sala observa que la redelimitación de la reserva forestal se fundamenta en razones válidas que la parte accionante no cuestionó y mucho menos logró desvirtuar. Para empezar, la parte motiva de la Resolución 463 precisa que esa reserva requería de un marco normativo unificado que contuviera una zonificación y ordenamiento coherente con la realidad del territorio. En tal virtud, el MAVDT, la CAR, el IGAC y el DAMA suscribieron el Convenio 12 de 2001 para efectos de: (i) realizar un diagnóstico de la Reserva Forestal con base en estudios biofísicos y socioeconómicos; (ii) diseñar políticas y estrategias para el manejo de la Reserva, y (iii) redelimitar el área de la Reserva conforme a una cartografía de escala 1:10000 y estudios catastrales y de coberturas y uso del suelo.

133. Sobre este último punto, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial indicó que la precisión de los límites de la Reserva Forestal era una acción

⁵⁵ *Ibid.*, folios 15 y ss. “Por el cual se declaran y alindan unas áreas de reserva forestal y se delegan unas funciones”.



necesaria para: (i) cumplir con su inscripción ante las oficinas de registro de instrumentos públicos; (ii) ajustar y armonizar sus linderos con respecto al perímetro urbano de Bogotá, y (iii) mejorar la gestión administrativa de las autoridades en relación con sus competencias y los objetivos de la Reserva.

134. A diferencia de los términos generales de los linderos previstos en el Acuerdo 30 de 1976, la Resolución 463 de 2005 no solo se encargó de describir sus linderos en clave de vértices –precisando, además, la calzada de la avenida Circunvalar o Paseo Bolívar que sería el límite occidental de la Reserva en las proximidades con la Universidad Externado de Colombia-, sino que también representó dichos linderos en la cartografía generada por el IGAC a escala 1:10000.

135. Es más, esta autoridad judicial pone de presente 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)⁵⁶, oportunidad en la que se concluyó que el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sí era competente para adelantar el respectivo alinderamiento y sustracción, por lo que los reparos de los demandantes que cuestionan las facultades de dicha cartera estarían desconociendo los efectos de cosa juzgada de ese proveído.

136. Por ende, en cuanto al primer reparo de la apelación, la Sala arriba a las siguientes conclusiones:

- i. Los linderos originales de la reserva forestal del litigio eran de carácter general y fueron establecidos cartográficamente por la autoridad distrital de planeación y urbanismo, siguiendo un criterio arbitrario. En consecuencia, hasta antes del 2005 no se afirmó la existencia de límites precisos, ciertos ni debidamente razonados.
- ii. La utilización del sistema nacional de referencias de alturas permite llevar a cabo procesos de planificación y de ordenamiento territorial asentados en criterios comunes y uniformes que garanticen la producción, análisis y divulgación de información catastral y ambiental georreferenciada.
- iii. La redelimitación de la reserva realizada por el MAVDT -en el 2005- está apalancada en motivos razonables y fundamentos técnicos.
- iv. La parte actora no demostró que dichos motivos y fundamentos carecieran de rigor científico suficiente, ni que transgredieran el ordenamiento jurídico ni los derechos colectivos objeto de la solicitud de amparo.
- v. Los demandantes tampoco acreditaron que la Resolución 463 de 2005 transgreda los derechos colectivos invocados, a lo que se suma que dicho acto

⁵⁶ 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.

administrativo está amparado por la presunción de legalidad que no ha sido desvirtuada ante esta jurisdicción.

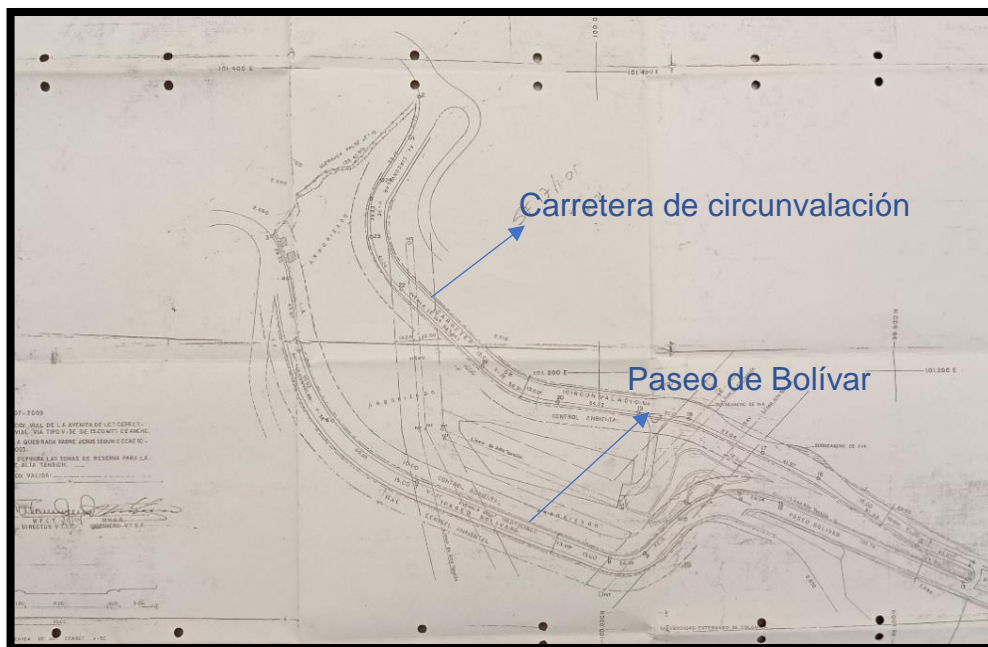
II.2.2.2. Del lindero denominado Paseo Bolívar

137. Frente al segundo reparo, es pertinente recordar que el límite objeto de debate previsto en el Acuerdo 30 de 1976 es del siguiente tenor:

[...] 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 [...]

138. Nótese que el INDERENA -en el Acuerdo 30- mencionó, tanto el Paseo de Bolívar como la Carretera Circunvalación, por ello bien se podría deducir que ese acto administrativo generó una duda en materia cartográfica si se tiene en cuenta que, según el mapa incorporado a las planchas J.91, m1 de 18 de mayo de 1987 del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el predio de la Universidad del Externado de Colombia se encuentra entre esas dos vías, como puede apreciarse en la siguiente imagen:

[...]



[...]⁵⁷

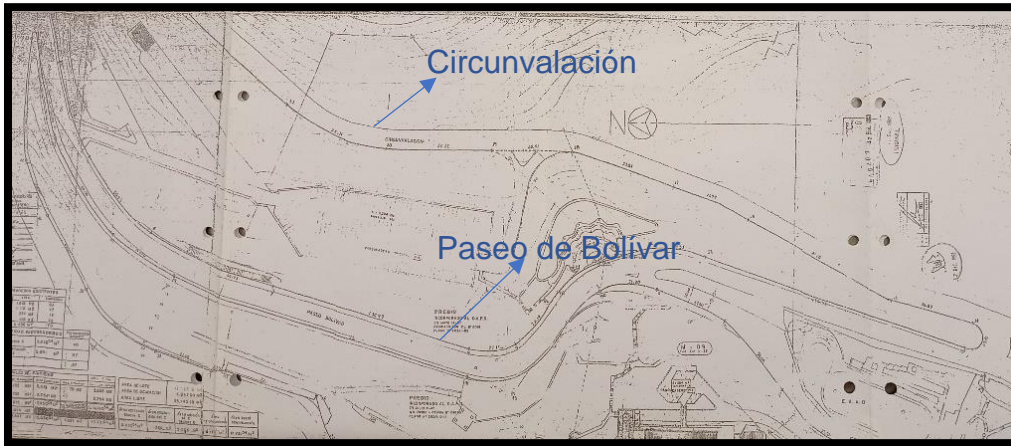
139. Igual acontece en el mapa de febrero 8 de 1991, elaborado por la Oficina de Arquitectura de la Universidad Externado de Colombia, imagen en la que se aprecia lo siguiente:

[...]

⁵⁷ Folio 116 expediente judicial físico (cuaderno de anexos de la demanda).



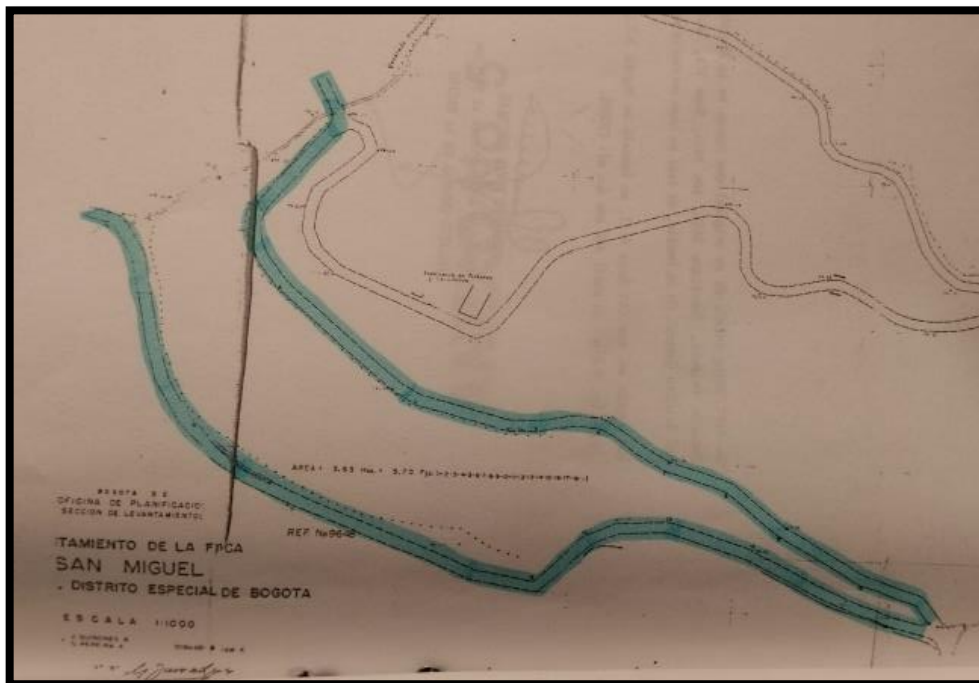
Radicación: 25-000-23-41-000-2015-02355-02
 Demandantes: Magdalena Barón, José Baquero y Alejandro Prince
 Demandados: Distrito Capital de Bogotá y otros



[...] ⁵⁸

140. Sumado a lo anterior, los demandantes tampoco acreditaron la premisa de su apelación consistente en que la vía denominada actualmente avenida circunvalar parte occidente no existía al momento de la expedición del Acuerdo 30 de 1976. *Contrario sensu*, la Universidad Externado de Colombia aportó con el escrito de la demanda, el siguiente mapa del sector de 1956 que ilustra ambos caminos, a saber:

[...]



[...] ⁵⁹

141. Este último mapa, en su parte posterior, presenta la siguiente constancia de autenticidad:

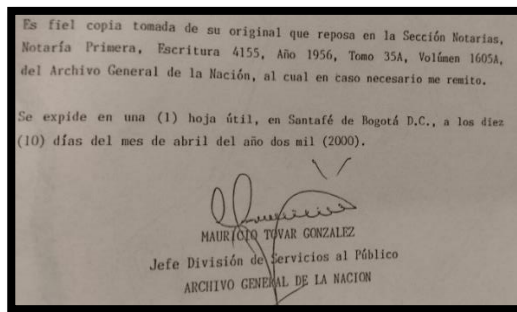
⁵⁸ Folio 117 expediente judicial físico (cuaderno de anexos de la demanda).

⁵⁹ Anexo 4 Cuaderno contestación Universidad Externado.

Radicación: 25-000-23-41-000-2015-02355-02

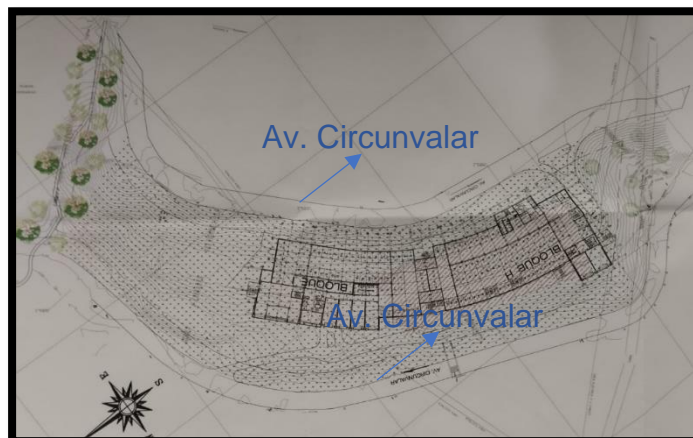
Demandantes: Magdalena Barón, José Baquero y Alejandro Prince

Demandados: Distrito Capital de Bogotá y otros



142. Significa lo anterior que tampoco puede prosperar el alegato sostenido por la parte demandante conforme al cual el límite dispuesto en el Acuerdo 30 refería a la circunvalar parte occidente y no al costado oriental de la Avenida Circunvalar, pues los accionantes no demostraron la veracidad de esa afirmación. Adicionalmente, el Acuerdo 30 se refirió tanto a la carretera circunvalación como al Paseo Bolívar, y la obra cuestionada colinda actualmente con la avenida circunvalar, en sus dos costados, antes denominados “Paseo Bolívar” y “carretera circunvalación”, tal como puede apreciarse en el siguiente mapa:

[...]



[...] ⁶⁰

143. Es más, aun en el evento en que la premisa fáctica de los demandantes fuera cierta, como ya se explicó en el anterior acápite, el entonces el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), cuando definió los linderos actuales de esa reserva -en la Resolución 463 y con fundamento en los estudios técnicos que justificaron tal determinación-, tenía a su cargo las competencias para realinear dicho territorio.

II.2.2.3. De la obra autorizada en la Resolución 12-3-0693 de 8 de agosto de 2012

144. En tercer lugar, el apoderado judicial de los accionantes alegó que la Resolución 12-3-0693 de 8 de agosto de 2012 autorizó una obra de «dos torres de 7 pisos y dos sótanos, y ahora está para dos torres de 8 pisos y tres sótanos».

⁶⁰ Anexo 4 Cuaderno contestación Universidad Externado.

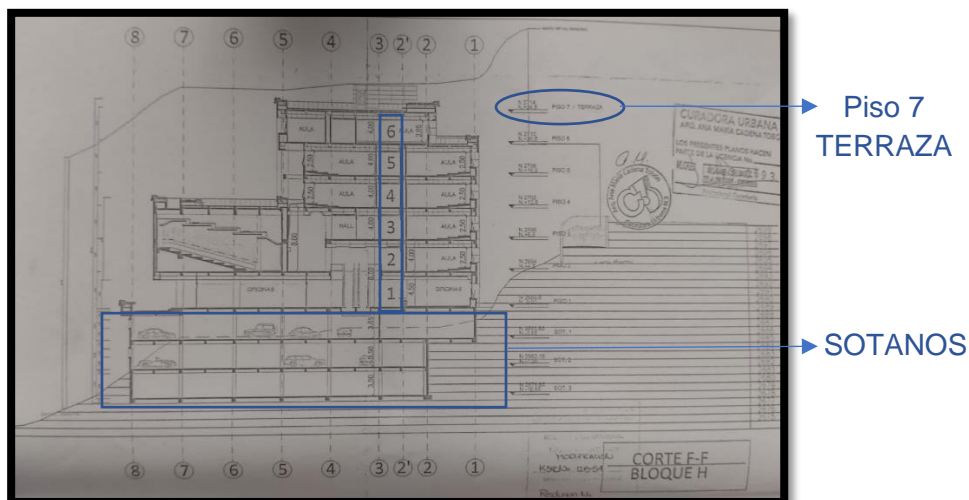
145. Al respecto, es importante traer a colación el contenido del artículo 10 de la Resolución 12-3-0693 de 2012 que es del siguiente tenor:

[...] ARTÍCULO 10° APROBACIÓN DEL PROYECTO ARQUITECTÓNICO.

Se aprueba el proyecto arquitectónico consistente en dos torres así: edificio H en 7 pisos y edificio I en 8 pisos, con 3 sótanos de estacionamientos. El proyecto es para uso dotacional educativo de escala metropolitana con un total de 484 estacionamientos de los cuales 14 son para discapacitados, platea zona para ciclero y para motos. [...]. (Negrilla fuera del texto).

146. Tal descripción arquitectónica se acompaña con el plano del edificio H que hace parte de la Resolución 12-3-0693, cuyos aspectos más relevantes se resaltan a continuación:

[...]



[...] ⁶¹

147. Lo anterior significa que a la parte actora tampoco le asiste la razón en el presente reparo, pues no demostró que la Universidad Externado de Colombia desconociera los límites de la autorización urbanística concedida.

II.2.2.4. De la inexistente transgresión de las decisiones adoptadas en la acción popular N° 2005-662

148. Finalmente, el apoderado judicial de la parte demandante adujo que esa licencia urbanística también quebrantó las decisiones judiciales adoptadas en el marco de la acción popular N.º 25000-2325-000-2005-00662-03 impetrada por la ciudadana Sonia Andrea Ramírez Lamy en contra del Ministerio de Ambiente, Vivienda y

⁶¹ Folio 100 del expediente físico. Cuaderno de anexos de la contestación de la demanda de la Universidad Externado de Colombia.



Desarrollo Territorial, de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente⁶².

149. Concretamente, explicó que el Tribunal de la primera instancia suspendió a partir del año 2005 el otorgamiento de todo tipo de licencias, concesiones, permisos y autorizaciones para la realización de proyectos o actividades dentro del área de la reserva, y dejó sin efectos la redelimitación efectuada por la Resolución 463. Además, la Sala Plena del Consejo de Estado ordenó en la sentencia de 5 de noviembre de 2013⁶³, implementar la franja de adecuación de la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental.

150. Ahora bien, luego de revisar las decisiones proferidas por esta jurisdicción en la acción popular N.º 2005-662, la Sala observa que las mismas no resultaban aplicables al caso concreto por cuanto el predio identificado con matrícula inmobiliaria N.º 50C-122607 no pertenece a la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental o de su franja de adecuación, por las razones recopiladas en el acápite II.2.1. de esta providencia.

151. Nótese que la Subsección "B" de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁶⁴, mediante auto de 1º de junio de 2005, adoptó las siguientes medidas cautelares:

[...] 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 2º 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, contados desde la notificación de este auto, a fin de que la

⁶² El objeto de esta demanda fue proteger 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, transgredidos por las diferentes afectaciones que estaba sufriendo el Área de Reserva Protectora del Bosque Oriental de Bogotá.

⁶³ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso, Ref.: 250002325000200500662 03, Actora: Sonia Andrea Ramírez Lamy.

⁶⁴ Magistrado Ponente: Cesar Palomino Cortés. Sala integrada por Cesar Palomino Cortes, Carlos Pinzón Barreto y Luis Rafael Vergara Quintero.



Radicación: 25-000-23-41-000-2015-02355-02

Demandantes: Magdalena Barón, José Baquero y Alejandro Prince

Demandados: Distrito Capital de Bogotá y otros

Sala evalúe la eficacia de las mismas. Oficiar a los directores de la CAR y del DAMA de la medida adoptada en este auto. [...] ⁶⁵ (Se resalta)

152. De la precitada orden judicial, se destaca que la Subsección "B" de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 1° de junio de 2005, declaró la suspensión provisional parcial de los efectos de la Resolución No. 463 del 14 de abril de 2005 en lo que atañe a la sustracción de 973 hectáreas de la parte occidental de la Reserva Forestal.

153. Sin embargo, el Tribunal mantuvo los efectos jurídicos de la Resolución 463 respecto de los linderos que demarcaron la cartografía del territorio protegido. En esa medida, la decisión contenida en la Resolución 463 consistente en aclarar que el costado oriental de la Avenida Circunvalar serviría como límite entre el perímetro urbano y el área protegida, era obligatoria y no perdió su vigencia, quedando así el predio del debate judicial por fuera del esquema de conservación.

154. Igual acontece respecto de las órdenes definitivas adoptadas por la Sala Plena del Consejo de Estado, en la sentencia de 5 de noviembre de 2013 ⁶⁶ (Caso Cerros Orientales) pues las mismas cobijaron los predios ubicados en la franja de adecuación y en la reserva forestal protectora, sin que el bien inmueble de la Universidad Externado de Colombia haga parte de tales zonas.

155. Con base en ello, y atendiendo a los hechos que se debaten a través de la presente acción popular, la Sala concluye que los actos administrativos que autorizaron el desarrollo urbanístico del predio identificado con matrícula inmobiliaria N.º 50C-122607, no transgredieron el régimen de la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, puesto que dicho inmueble no hacía ni hace parte de esa área protegida ni de su zona de adecuación.

156. En tal virtud, se confirmará la sentencia proferida el 29 de julio de 2021 por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

⁶⁵ El 18 de julio de 2005 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca repuso parcialmente el numeral 5º del auto de 1º 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".

⁶⁶ SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO, Ref.: 250002325000200500662 03, ACTORA: SONIA ANDREA RAMÍREZ LAMY.



Radicación: 25-000-23-41-000-2015-02355-02
Demandantes: Magdalena Barón, José Baquero y Alejandro Prince
Demandados: Distrito Capital de Bogotá y otros

157. De otro lado, según lo previsto en los artículos 38 de la Ley 472 de 1998⁶⁷ y 365 del Código General del Proceso⁶⁸, y atendiendo el criterio sostenido por la Sala Especial de Decisión N.º 27 en providencia del 6 de agosto de 2019⁶⁹, a través del cual se unificó la jurisprudencia de la Corporación respecto de la condena en costas procesales en acciones populares, no se condenará en costas en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, la sentencia emitida el 29 de julio de 2021 por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

SEGUNDO: SIN COSTAS en esta instancia.

TERCERO: RECONOCER a Iván Alexander Carvajal Sánchez como apoderado general de la Universidad Externado de Colombia, en los términos y para los fines consignados en el poder que obra en la anotación N.º 16 de 29 de noviembre de 2021 en el expediente digital de la referencia.

CUARTO: REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

⁶⁷ "Artículo 38.- Costas. El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar".

⁶⁸ "Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe. (...)"

⁶⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de Unificación del 6 de agosto de 2019, CP. Rocío Araújo Oñate, radicación número: 15001-33-33-007-2017-00036-01.



Radicación: 25-000-23-41-000-2015-02355-02
Demandantes: Magdalena Barón, José Baquero y Alejandro Prince
Demandados: Distrito Capital de Bogotá y otros

QUINTO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriada esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado
Presidente (E)

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado
(ausente con permiso)

CONSTANCIA: La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. (P.11 y 22).