

336

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCION SEGUNDA  
SUBSECCION "B"**

Bogotá D.C veintinueve (29) de septiembre de dos mil seis (2006)

**Magistrado Ponente: Dr. CÉSAR PALOMINO CORTÉS.**

**RADICACIÓN : ACCIÓN POPULAR Num. 2005-00662**

**DEMANDANTE : SONIA ANDREA RAMÍREZ LAMY.**

**DEMANDADOS : MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL.  
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR.  
DEPARTAMENTO TÉCNICO ADMINISTRATIVO MEDIO AMBIENTE-DAMA.  
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL y OTROS.**

**CONTROVERSIA: PRESERVACIÓN "RESERVA FORESTAL PROTECTORA BOSQUE ORIENTAL DE BOGOTÁ"**

=====

La señora **Sonia Andrea Ramírez Lamy**, identificada con la C.C N° 1.018.403.057 de Bogota, en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 88 de la Constitución Política, reglamentado por la ley 472 de 1998, presentó demanda de acción popular en contra de: el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial; la Corporación Autónoma Regional- CAR-; el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente-DAMA-; el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, y otros, en aras de obtener sentencia favorable a las siguientes:

## **1. DEMANDA Y REFORMA**

### **1. 1. Pretensiones principales**

1.1.1.Se ordene al Ministerio de Ambiente, Vivienda, y Desarrollo Territorial, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR, y Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente DAMA :

1.1.1.1.Adoptar las medidas necesarias para **conservar permanente conforme al marco normativo que lo constituyó como reserva y recuperar** los recursos naturales existentes en los Cerros Orientales de Bogotá, afectados por **asentamientos ilegales, explotaciones mineras ilícitas, licencias de construcción irregulares, tala de árboles y explotación de flora y fauna.**

1.1.1.2. **Restituir** los espacios pertenecientes a la "Reserva Forestal", y **proceder** a su adecuación e inmediata reforestación, **incluyendo** en los nuevos linderos adoptados mediante la resolución 463 del 14 de abril de 2005, las 973 hectáreas de protección que han sido excluidas de la "Reserva Forestal de los Cerros Orientales de Bogotá".

1.1.1.3. **Expedir** los actos administrativos necesarios y **proceder** a los trámites para la inmediata restitución, readecuación y reforestación del bien colectivo denominado "Cerros Orientales de Bogotá"

## 1.2. Pretensión subsidiaria.

1.2.1. Como pretensión subsidiaria solicita la demandante que se ordene a las autoridades demandadas restituir las hectáreas excluidas de la zona de reserva forestal protectora que **no se encuentran construidas**.

1.3 Los **HECHOS** constitutivos, de la planteada vulneración de los derechos colectivos invocados en el libelo, en síntesis, son los siguientes:

1.3.1. Que en el costado oriental de Bogotá, de sur a norte, (localidades de Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal, Santa Fe, Chapinero y Usaquén) sobre la Cordillera de Los Andes, se encuentra una zona que corresponde a los Cerros Orientales, rica en variedad de fauna y flora, fuentes hídricas, que ejerce control climático, incide en la dirección e intensidad de los vientos, niveles de precipitaciones y contribuye a la depuración del aire para la ciudad de Bogotá.

1.3.2. Que mediante acuerdo 30 del 30 de septiembre de 1976, del Instituto de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA- y aprobado por resolución 076 de 1977 del Ministerio de Agricultura, la referida zona, " en una extensión de 14.116 hectáreas, fue alinderada y declarada como "área de reserva forestal Protectora" y como tal constituye un derecho e interés colectivo de la población, en la medida que contribuye al goce y al mantenimiento de un ambiente sano. Además es patrimonio cultural dado su interés histórico, estético, ambiental y ecológico.

1.3.3 Que la zona declarada de reserva forestal, está en deterioro, como consecuencia de los asentamientos ilegales, la explotación minera ilícita, las canteras, la tala de bosques y explotación de fauna y flora sin control de las autoridades, licencias de construcción irregulares, y la exclusión de 973 hectáreas,

poniendo, además, en peligro a la población que construye en zona de riesgo, y dando lugar a enfermedades respiratorias.

1.3.4 Que el Ministerio de Ambiente, para legalizar las situaciones irregulares antes descritos, y por omisión de administración durante 29 años, excluyó, 973 hectáreas del "área de reserva forestal protectora", de las cuales 520 están urbanizadas con barrios y conjuntos residenciales construidos irregularmente.

#### **1.4. DERECHOS COLECTIVOS VULNERADOS.**

La demandante, invoca como derechos colectivos vulnerados, los referidos al derecho al goce de un ambiente sano, la defensa del patrimonio público, la defensa del patrimonio cultural de la Nación, al equilibrio ecológico y aprovechamiento racional de los recursos naturales, a la moral administrativa, la seguridad y salubridad pública, al acceso a la infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, la realización de construcciones de edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, ( artículo 79 de la C.P.), ( ley 472 de 1998, artículo 4 literales, a) b), c), e), f), g), h) l) m).

#### **2. TRÁMITE PROCESAL:**

Admitida la demanda y su reforma (FL. 12, 118), fueron notificados: el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR, el Director del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente y el Defensor del Pueblo ( fls 13, 16, 21, 238, 241, 250 (cdno ppal).

Mediante autos del 18 de julio de 2005, y 29 de noviembre de 2005, se vinculó oficiosamente a los señores Diego Fernando Bravo Borda, Darío Rafael Londoño Gómez, Ex- directores de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y a la doctora Gloria Lucia Álvarez Pinzón-Directora de esa Corporación, a los Curadores Urbanos 2, 3, 4, 5 y Al Departamento Administrativo de Planeación Distrital, respectivamente, quienes fueron notificados del auto admisorio y su corrección. (FL.291 cdno 1 ppal y 368, 370, 374, 376. 379, 406 y 407 cdno 1 ppal, 651 cdno 2 ppal).

Mediante auto del 1 de junio de 2005, se suspendió provisionalmente los efectos de la resolución 463 del 14 de abril de 2005, solamente en cuanto excluyó la parte del Área de Reserva Protectora del Bosque Oriental de Bogotá. Por auto del 29 de noviembre de 2005, se suspendió provisionalmente los efectos de la resolución 1582 del 26 de octubre de 2005 y se ordenó la suspensión temporalmente del otorgamiento de licencias ambientales, y licencias de urbanismo y construcción.

Por autos del 18 de junio de 2005, 23 de septiembre de 2005, 25 de octubre de 2005, y del 16 de febrero de 2006, 27 de marzo de 2006, se aceptó como coadyuvante de la demandante, a los señores Diego Sebastián Angulo, Jorge Ramírez Bahamón, Ricardo Vanegas Sierra- el último como persona natural y como representante sociedad "Constructora Palo Alto y CIA S en C." y a la Constructora Sociedad Caribeña.

De las entidades demandas los señores Efraín Forero Molina, Nicolás Muñoz Escobar, Dagoberto Ramírez Villamil, en cuanto a la defensa de legalidad de los "actos administrativos que se cuestionan en la acción popular", a la Caja de Compensación Familiar –COMPENSAR-Fiduciaria Bogotá, Sociedad Colombiana de la Construcción-CAMACOL- y la Fiduciaria Bogotá, como coadyuvancia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al señor Francisco Alejandro Almanza ( FL. 560, 589, 1144, 1459).

Mediante auto del 6 de marzo de 2006, se tuvo como interviniente a la sociedad Megacerro. E.1. S.A. (FL.1168)

Mediante auto del 6 de marzo de 2006, se concedió el recurso de apelación en **efecto devolutivo**, contra el auto del 29 de noviembre de 2005. (FL. 1159 del cdno 3)

El 16 de febrero de 2006, se **celebró la audiencia de pacto de cumplimiento**, la que se declaró fallida ante la ausencia de la demandante. (FL.1144 cdno 2 ppal)

Agotada la etapa probatoria, se ordenó el traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión. (FL 1709 cdo 3) En esta etapa procesal se presentaron como coadyuvantes de la demandante los estudiantes de la facultad de derecho- Universidad San Martín- Clara Esperanza Díaz Barragán, Eduardo Enrique Montaña Sabogal, y como tercera interesada Alicia Violeta Valencia Villamizar. (Lote JUANJE vereda Verjón-alto La Calera), (FL.1709, 2250, 2045)

### **3. POSICIÓN JURÍDICA DE LAS PARTES.**

### 3.1. Demanda y Contestación

**3.1.1. La demandante.** Aduce que las autoridades demandadas han sido negligentes y omisivas, toda vez que no están garantizando la conservación y restauración de los "Cerros Orientales de Bogotá", al excluir 973 hectáreas del área de reserva, so pretexto de legalizar situaciones irregulares tales como asentamientos ilegales, explotaciones mineras ilícitas, licencias de construcción irregulares, tala de árboles, y explotación de fauna y flora, vulnerando con ello los derechos colectivos de que tratan los literales a) b), c), e), f), g), h) l) m) del artículo 4 de la ley 472 de 1998, cuando es deber del Estado proteger y conservar las áreas de importancia ecológica y derecho de la población, gozar de un ambiente sano.

Precisa que de conformidad con el artículo 63 de la Constitución Política, el artículo 206 del decreto ley 2811 de 1974 y el artículo 61 de la ley 99 de 1993, la zona declarada "Área de Reserva Forestal Protectora de los Cerros Orientales de Bogotá", hace parte del patrimonio público y cultural de Bogotá, la Región, la Nación y la humanidad, es un bien inalienable, imprescriptible e inembargable y su destinación prioritaria es agropecuaria y forestal. (FL. 1 a 8, 23 a 33).

### 3.1.2. Coadyuvantes de la parte demandante

**3.1.2.1. Constructora Social Caribeña-Ltda.,** mediante escrito visible a folios 867 y siguientes del cuaderno 2 principal, afirma que atendiendo las disposiciones contenidas en el acuerdo 105 de 1959, artículo 38 del decreto ley 1333 de 1986, el artículo 338 del decreto 2626 de 1994, la resolución 1280 de 1997 expedida por la CAR, y resolución 396 de 1992 el predio "Urbanización San Rafael Sur Oriental" fue reconocido como urbano con anterioridad al acuerdo 30 de 1976.

Deja ver, como las autoridades no han tenido claridad, ni unidad de criterio en cuanto a la condición del predio en referencia, además, han sido negligentes en la inscripción en la Oficina de Instrumentos Públicos de la afectación colocando en situación de inseguridad al propietario, pues mientras se concede licencia de urbanismo, y se emite concepto sobre la viabilidad del proyecto, se niega la concesión de agua aduciendo que *"a pesar de ser urbano la concesión de aguas solicitada pertenece a la zona de reserva forestal, por cuanto el solicitante va a captar el agua por encima de la cota 3.200 M.S.N.M y este punto esta localizado en jurisdicción de la CAR..."*.

En su entender, el Ministerio de Ambiente, al expedir la resolución 0463 de 2005 vulnera el derecho a la moralidad administrativa, al excluir áreas de la reserva e incluirlas legalmente al perímetro urbano e incorporar a la reserva el predio donde se encuentra la urbanización San Rafael que era urbano, según el acuerdo 105 de 1959 y en desconocimiento de la resolución 1280 de 1997. (FL 867 cdno 2 ppal).

**3.1.2.2. Constructora Palo Alto y CIA S en C.** Considera que el Ministerio de Agricultura, elINDERENA y posteriormente la CAR y el Ministerio de Ambiente, durante 28 años, en forma censurable, ilegal e ilícita han omitido inscribir la afectación ambiental de la reserva forestal en los certificados de matrícula inmobiliaria, con el fin de sustraerse de pagar las indemnizaciones correspondientes por los gravámenes impuestos a la propiedad privada, pero el Estado como determinador del bien común debe responder por sus decisiones, y al considerar que el medio ambiente es derecho fundamental y los "Cerros Orientales" zona de reserva forestal, le asiste el deber de conservarla. ( FL 527 cdno 1 ppal)

**3.1.2.3. Propietarios de predios ubicados en la vereda "El Verjón",** en escrito visible a folio 592 del cuaderno 1 ppal, consideran que la resolución 0463 del 14 de abril de 2005, vulnera el derecho a la igualdad y los actos de concertación suscritos entre las autoridades ambientales y la comunidad vr.gr "EL POMCO".

**3.1.2.4. Diego Sebastián Angulo Proaños y Jorge Ramírez Bahamón** en sus escritos visibles a folio 246 y 264 abogan por la devolución de las áreas sustraídas y por la conservación de la reserva forestal de los "Cerros Orientales". Piensan que la pérdida de su cobertura vegetal por efecto de los procesos de invasión y urbanismo causan graves problemas ecológicos y sociales.

## **3.2. Contestación de la demandada y la adición**

**3.2.1. Las demandas, se opusieron a las pretensiones, así:**

**3.2.1.1. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.** Se opone a las pretensiones de la demanda, por cuanto considera que ha realizado todas y cada una de las funciones que le corresponde por ley.

Hace un recuento normativo del área de reserva, motivo de la demanda popular, aduciendo que mediante el acuerdo 30 de 1976, la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo de los Recursos Renovables "INDERENA" declaró como áreas de reserva forestal las zonas llamadas "Bosques Orientales de Bogotá" y "Cuenta Alta de Río Bogotá", exigiendo para su validez la aprobación del Gobierno Nacional, lo que se dio mediante Resolución 076 de 1977.

Que en el año 2000, mediante decreto 619, expedido por el Alcalde Bogotá, se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá D.C. estableciendo que las actividades de cualquier persona dentro de la Zona de Reserva Forestal Protectora-Bosque Oriental, debía sujetarse a las normas y a la zonificación que disponga el Plan de Manejo Ambiental que elaborara la Corporación Autónoma Regional –CAR, en concertación con el Ministerio de Medio Ambiente y el Distrito Capital.

Que el Ministerio de Ambiente, en cumplimiento de la providencia del 1 de marzo de 2001 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y para realizar la inscripción de la resolución 076 de 1977, viene efectuando las gestiones pertinentes, entre otras, la elaboración de la cartografía, demarcación en el terreno del límite inferior de la zona, el inventario predial, y su integración con base cartográfica y estudio de usos de suelos por el valor de \$ 1.2.75.520.000,00". Igualmente, el Ministerio suscribió con la CAR y el DAMA el Convenio de Cooperación No.12 con el fin de formular estrategias y proponer políticas sobre el manejo de los Cerros Orientales y creó una Comisión Conjunta, quienes elaboraron el "Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales"- POMCO, documento que concluyó; que en los Cerros Orientales debe haber **"un manejo diferenciado"**, según la zonificación, porque todas las zonas no se encuentran en el mismo estado, no necesitan las mismas medidas, son heterogéneas, por lo que se clasifican como de rehabilitación ecológica, de recuperación paisajística, de recuperación ambiental, y de conservación.

Afirma, que atendiendo las razones anteriores el Ministerio de Ambiente, expidió la resolución 463 del 14 de abril de 2005 y en consecuencia la acción impetrada no debe prosperar, además, de conformidad con lo establecido en el artículo 5- numerales 18 y 19 de la ley 99 de 1993 el Ministerio tiene competencia para reservar, zonificar, alinderar, sustraer las reservas forestales.

Precisa, que el Ministerio redelimitó la reserva pretendiendo con ello adecuar las acciones con la realidad actual de la misma, ante el crecimiento que ha tenido la ciudad hacia esa zona, por lo que las áreas intervenidas con procesos urbanísticos concentrados en el borde occidental de la reserva deben ser excluidas de esta e incorporadas en el suelo urbano.

Considera que no es procedente declarar la nulidad de las resoluciones 0463 del 14 de abril de 2005, 0519 de 2005, y 1582 de 2005, porque se ajustan a legalidad, y que en cuanto al registro de la reserva, este se ordenó con base en los artículos

96 y 97 del Código Fiscal Nacional, cuya finalidad era establecer que el bien baldío objeto de reserva se destinaba al servicio público nacional.

Cita y transcribe apartes de las sentencias C-293/2002, C-108 de 2004, de la Corte Constitucional, y del 12 de agosto de 1999, y 30 de enero de 2004 del Consejo de Estado.

Finalmente, propone la excepción **de falta de integración del litisconsorcio necesario**, por cuanto no se demandó al Distrito-Planeación Distrital y Curadurías Urbanas. ( fl. 68 a 75, 270, cdno 1 ppal, 806 cdno 2 ppal)

**3.2.1.2. La Corporación Autónoma Regional-CAR-** mediante escrito visible a folios 77, se opone a las pretensiones de la demanda; hace un recuento de las acciones realizadas por la CAR desde el año 2001, en cumplimiento de sus funciones de administradora de las reservas forestales nacionales y específicamente de la "Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y afirma que la entidad viene cumpliendo y aplicando los correctivos necesarios tendientes a la preservación de la "Reserva Forestal Protectora de los Bosques Orientales de Bogotá."

Afirma que se elaboró el Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales de Bogotá D.C, POMCO, documento que contiene las políticas, los valores, objetivos, tratamiento por zonas y programas, descripción del sistema de implementación y el Ministerio de Ambiente mediante resolución 0463 de del 14 de abril de 2005, definió la reserva forestal actual, y de acuerdo con los estudios sustrajo áreas de la reserva forestal nacional, delimitada inicialmente.

Que le corresponde a la CAR- como autoridad ambiental de la región, actuar en defensa de los intereses de la comunidad, imponiendo medidas administrativas que estime pertinentes, para asegurar el bienestar general, por tanto, no ha vulnerado los derechos colectivos invocados en la demanda. ( fls 77 y siguientes cuaderno 1 ppal)

**3.2.1.3. El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente- DAMA-** En su escrito de contestación de la demanda visible a los folios 38 del cuaderno 1 principal, se opone a las pretensiones de la demanda, en consideración a que como autoridad encargada de la gestión ambiental en el perímetro urbano del Distrito Capital de Bogotá, ha cumplido la normatividad concerniente a los "Cerros Orientales", y le asiste interés no sólo al DAMA, sino a todo el Distrito, de evitar el

**3.2.1.4. El Departamento Administrativo de Planeación**, mediante escrito visible a folio 948, del cuaderno 2 ppal, interviene en este asunto, aduciendo que de conformidad con el decreto distrital 365 de 2001, no tiene dentro de sus funciones de adoptar medidas para impedir o adoptar medidas preventivas o de recuperación de los recursos naturales, ni la reforestación de los predios pertenecientes a los "Cerros Orientales de Bogotá".

Afirma que en cumplimiento de acuerdos expedidos por el Consejo de Bogotá, y los actos administrativos expedidos por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital se han legalizado asentamientos clandestinos, actos que gozan de presunción de legalidad y corresponde a los alcaldes locales, el control y vigilancia sobre el goce del espacio público, los recursos naturales, el ambiente. Igualmente, les corresponde el control para evitar que se presenten procesos de asentamientos humanos ilegales.

Precisa que, el Concejo de Bogotá, en cumplimiento del artículo 12-5 del decretos ley 1421 de 1993 y el artículo 61 de la ley 99 de 1993, expidió los acuerdos 31 de 1996 y 02 de 1997, por los cuales se adoptaron los planes de ordenamiento físico de los bordes norte, nororiental y suroriental de la ciudad de Bogotá y que mediante el acuerdo 9 de 1990 se creó el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, con funciones de desarrollar y vigilar la aplicación del Plan de Gestión Ambiental en el perímetro urbano

Que los organismos competentes para expedir licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción son los curadores urbanos y al Departamento Administrativo de Planeación Distrital de conformidad con el decreto 1600 de 2005, y 1504 de 1998.

Finalmente, propone la **excepción de improcedencia de la acción** en consideración a que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital no ha efectuado ninguna acción u omisión que haya violado o amenace violar los derechos o intereses colectivos invocados en la demanda. Debió aportar un estudio serio de impacto ambiental como consecuencia de las conductas a que se refiere la demandante. ( f. 948).

**3.2.1.5. La Curadora Urbana 2.** Considera que las licencias de urbanismo y construcción otorgadas, no involucran las zonas de "reserva forestal", se fundamentan en normas urbanísticas de carácter general, vigentes y aplicables amparadas por presunción de legalidad, entre otras al acuerdo 6 de 1990,

deterioro y prevenir la afectación de los elementos ambientales de los "Cerros Orientales".

Que el DAMA fue creado por el Acuerdo 9 de 1990, para vigilar la aplicación del Plan de Gestión Ambiental, es la autoridad rectora en la política ambiental, en el Perímetro Urbano de Bogotá, y no para tutelar los derechos colectivos alegados. ( artículos 65 y 66 de la ley 99 de 1993, decretos distritales 673 de 1995, 330 de 2003)

Precisa que no se puede afirmar que los "Cerros Orientales" no constituyen una reserva natural, sino que sólo una parte de ellos, son "reserva forestal protectora"; no sólo son parte del proceso de depuración del aire de la ciudad, sino que contribuye al mejoramiento de la calidad de éste y hacen parte del "Sistema de Áreas Protegidas de la Estructura Ecológica Principal del Distrito Capital", pero hay zonas de los cerros que tienen un régimen de usos que permite el manejo urbanístico.

Igualmente, precisa que el DAMA no es la autoridad competente, ni tiene injerencia en la expedición de licencias de construcción, no es competente para frenar, suspender, o sellar actividades urbanísticas ilegales, la autoridad competente para la administración y manejo ambiental de los "Cerros Orientales" es la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y en cuanto reserva por ser de carácter nacional, como de su alinderación es competencia del Ministerio de Ambiente.( artículo 5 de la ley 99 de 1993).

Aduce que el decreto 619 de 2000 -Plan de Ordenamiento de Territorial- en concordancia con el decreto 469 de 2003 y 190 de 2004 establece que toda la zona cobijada por la resolución 076 de 1977, se sujeta a la zonificación y reglamentación del plan de manejo ambiental que elabore la CAR, en concertación con el Ministerio de Ambiente.

Que el DAMA, suscribió el acuerdo 012 de 2001 con en coordinación con el Ministerio de Ambiente y la Car, con el fin de formular el Plan de Ordenamiento y Manejo Ambiental de los Cerros Orientales- POMCO-

Finalmente, considera que la acción popular en este caso es **improcedente**, y la **demanda es inepta**- en consideración a que **no existe el nexo causal** entre la conducta desplegada por la administración y **el perjuicio causado o amenaza de los derechos colectivos y el DAMA** no es la entidad llamada a proteger los derechos colectivos en los términos solicitado en la demanda.

decretos 619 de 2000, 469 de 2003, y 190 de 2004 y en ninguno de los folios de matrícula inmobiliaria anexo a las solicitudes se registro afectación alguna de carácter ambiental al derecho de propiedad.

Precisa que, debe registrarse la afectación de la reserva natural en el folio de matrícula inmobiliaria, mientras ello no ocurra el señalamiento de un predio de reserva forestal no es oponible a su titular.

Finalmente, propone la **excepción de inexistencia de la violación** de los derechos colectivos invocados en la demanda.( fl. 491 cdno 1 ppal)-

**3.2.1.6. El Curador Urbano 3**, contestó la demanda mediante escrito visible a folio 410 cdno 1 ppal, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones de la demanda en consideración a que la “reserva Forestal” es inexistente, habida cuenta que el acto administrativo que la declaró como tal, estaba sujeto a registro en la oficina de instrumentos públicos, y al no haberse cumplido ese requisito la referida afectación no puede surtir efecto frente a terceros. En consecuencia, no era siquiera necesario sustraer áreas de reserva.

Por lo anterior, en su entender el predio destinatario de la licencia de construcción L.C.97-3-0155 del 25 de noviembre de 1997 y de la licencia urbanística contenida en la resolución 030003 del 26 de marzo de 1997 la resolución 076 de 1977 fueron expedidas con base en el acuerdo 6 de 1990 y el decreto 714 de 1995 y la reserva no era oponible a los sus titulares.

Que de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 47, 204, 206, 208 y 210 del decreto-ley 2811 de 1974, establecen la importancia de las zonas de reserva y la necesidad de protegerlas, pero no impide que sea posible el desarrollo de ciertas obras de infraestructura, siempre que no se ponga en peligro los recursos naturales renovables existentes.

**3.2.1.7. Curador 4**. Pese haber sido debidamente vinculado no intervino en el proceso. Como tampoco lo hizo el ex- director de la CAR Diego Fernando Bravo.

**3.2.1.8. La Curadora 5**, hizo lo propio mediante escrito visible a folio 474, proponiendo la **excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva**, habida cuenta que el legislador creó la figura de Curador Urbano y más no la Curaduría Urbana, por tanto, siendo el Curador, un particular que ejerce funciones públicas y su responsabilidad es como persona natural, en consecuencia el señor Mariano Pinilla Poveda, no tramitó ni expidió licencia de construcción alguna, para predios ubicados en los “Cerros Orientales”. (fl.413 a 476).

**3.2.1.9. Darío Londoño Gómez**, vinculado en su calidad de ex-director de la CAR-por medio de apoderado aduce, que no es responsable de ni por acción, ni por omisión de ninguno de los hechos propuestos en la demanda, sino que por el contrario en su administración actuó en defensa del derecho colectivo al ambiente sano.

Que han transcurrido 28 años para que elINDERENA y luego el Ministerio de Ambiente, alinderara e inscribiera la reserva ante la Oficina de Instrumentos Públicos, sin que hubiere ocurrido, por tanto, la reserva resulta oponible a terceros.

Que la CAR y el DAMA realizaron las actividades que concluyeron con la realización del documento técnico denominado Plan de Manejo Ambiental de los Cerros Orientales- POMCO- en el que se propuso: i) la modificación de la figura jurídica de Zona Forestal Protectora a la de Distrito de Manejo Integrado, ii) Zonificación y Reglamentación de usos, iii). Proyectos del Plan de Manejo a ser implementados en el corto mediano y largo plazo; y que la resolución 463 de 2005, se apartó de las conclusiones y recomendaciones del POMCO.

Finalmente, afirma que la Ministra de Ambiente y la Directora de la CAR, desconocieron los esfuerzos de concertación y el trabajo mancomunado que en su administración se había realizado en beneficio de la reserva.( FL. 541 cdno 1 ppal).

### **3.2.2. Coadyuvantes de la parte demandada.**

**3.2.2.1. La Caja de Compensación Familiar- COMPENSAR-** como propietaria de los inmuebles 50S 40352360 y 50S-40352361 y el proyecto de vivienda de interés social-parque residencial San Jerónimo de Yuste, aduce que adquirió el predio y la planificación del proyecto con las licencias y permisos correspondientes, con la certeza de contar con la autorización del Estado, máxime cuando el Departamento Administrativo de Planeación Distrital certificó que el sector de "San Jerónimo de Yuste" se encontraba por fuera y nunca ha hecho parte de la reserva forestal de los "Cerros Orientales".

Afirma que, ha actuado amparada del principio de confianza legítima, ha ejecutado sus acciones en derecho, bajo el conocimiento, tutela y orientación de las autoridades públicas, las que intempestivamente no puede cambiar las reglas de juego. Solicita se disponga la continuación del proyecto.

Finalmente, recuerda que COMPENSAR es administradora de recursos parafiscales en el ámbito del sistema de seguridad social, por lo que las demoras y cambios en las condiciones de operación del proyecto genera una afectación patrimonial importante. (FL 294 cdno 2)

**3.2.2.2. Sociedad Fiduciaria Bogotá S.A-** por tener interés directo en razón al patrimonio autónomo inmobiliario del inmueble ubicado en la carrera 2 Este No. 76-20, matrícula inmobiliaria 050-C-0507831 del perímetro urbano, afirma que luego de haber sido otorgadas debidamente licencias de construcción, para los usos asignados en Plan de Ordenamiento Territorial, el Ministerio de Ambiente, y el Departamento Administrativo de Planeación consideraron que el mismo se encuentra afectado por la reserva constituida por el acuerdo 30 de 1976.

Precisa que, el acuerdo 30 de 1976, se refiere es a los bienes baldíos más no a los privados, en consideración al reenvío que hace a los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional. Además, no ha sido registrada la referida reserva. (FL. 689)

**3.2.2.3. Parcelación Floresta de la Sabana, Cámara Colombiana de la Construcción-CAMACOL- La Sociedad Helm Trust S.A- Fiduciaria de Crédito. ( Fidecomiso Montearroyo de Rosales),** Francisco Almanza Alfonso, en escritos separados, aducen que la resolución 076 de 1977, nunca se inscribió en el folio de matrícula inmobiliaria, por lo cual se hizo inoponible a terceros la declaratoria de reserva forestal, y el referido acto perdió su fuerza ejecutoria al no haber sido ejecutado en los 5 años siguientes a la promulgación, como que tampoco existió cartografía oficial "amarrada" a coordenadas geográficas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi que señale con claridad la ubicación de la reserva forestal.

Que de conformidad con el decreto ley 1421 de 1993, la ley 388 de 1997 el Distrito es la autoridad competente para determinar el uso del suelo, y mediante los acuerdos 7 de 1979, 1 de 1980, 6 de 1990 el Concejo de Bogotá legalizó e incorporó al área urbana unas zonas de la reserva, y pretender desconocer los derechos adquiridos legítimamente por particulares es una clara violación al principio de la confianza legítima.

Afirman que existen numerosos actos administrativos generales y particulares que han previsto derechos subjetivos incluidos en el patrimonio de los particulares y de la comunidad que no pueden ser desconocidos por la administración.

Finalmente, precisan que la determinación de los usos del suelo es competencia constitucional exclusiva y excluyente de los municipios y distritos. (Fls 760, 760, 888, 1106, cdno 2 ppal, 1368 cdno 3 ppal).

**3.2.2.4. Sociedad Alianza Fiduciaria S.A. y Fiduciaria GNB SUDAMERIS,** como titular de las licencia integral ambiental, y las licencias de construcción expedidas por las Curadurías 3 y 4 para el predio "Cerro Verde", ubicado en el predio "Santo Domingo", considera que el acuerdo 30 de 1976 debe interpretarse en concordancia con las normas nacionales, locales vr gr. Ley 99 de 1993, acuerdo 6 de 1990, decretos distritales 320 de 1992, 857 de 1994 y con el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá que definen las zonas que hacen parte de la reserva forestal por medio de las cuales se ha buscado preservar y proteger los cerros.

Que el proyecto "Cerro Verde" adelantó todas las acciones de adecuación morfológica y recuperación ecológica, para la recuperación de la franja de terreno destruida por las canteras y dispuso todo lo necesario (compra y englobe de los predios) donde habitaban las familias que conformaban el barrio de origen clandestino denominado "Santo Domingo" y todo ello concertado con las autoridades, y aprobado mediante las resoluciones 1172 de 1994 y 2670 del 19 de septiembre de 1994, de la Secretaría de Obras Públicas y de la CAR, respectivamente.

Considera que no es viable colocar en el mismo pie de igualdad los intereses "inescrupulosos y ajenos al bien común" de quienes aprovechando la desidia del Estado aprovechan ilícitamente los recursos naturales, las canteras y establecen de barrios de invasión; con las acciones serias y verificables de quienes han acogido las "reglas de juego" que el mismo Estado ha definido para la protección de los intereses superiores. ( fl. 1170 cdno 3)

**3.2.2.5. Los señores Nicolás Muñoz Escobar, Dagoberto Ramírez, Villamil, Efraín Forero Molina.**

Los coadyuvantes en escritos separados, cada uno expone razones que los motivan a coadyuvar la legalidad de los actos administrativos, entre otras cosas, y consideran que con base en los estudios técnicos realizados por la CAR y el DAMA, las autoridades ambientales han establecido que los "Cerros Orientales" han sufrido procesos de cambio en el uso del suelo que no resulta compatible para las zonas de reserva, por lo que el Ministerio de Ambiente,

Vivienda y Desarrollo Territorial, procedió a expedir las resoluciones 463 de 2005, pues le resulta legítimo extraer áreas de la reserva forestal, toda vez que no se trata de parques nacionales y es una forma de garantizar la protección de los recursos naturales, con el fin de consolidar una estructura ambiental que sustente a mediano y largo plazo el conjunto de valores ecológicos. Los Cerros Orientales no son patrimonio público la gran mayoría de los inmuebles que lo componen son de propiedad privada.

Se aduce en el escrito del folio 487, que por carecer de fuerza ejecutoria la resolución 076 de 1977, se pone en tela de juicio la existencia de la reserva de los "Cerros Orientales" y pese a ello, el Ministerio de Ambiente procedió a delimitar las áreas que aún no han sido intervenidas, excluyendo las zonas desarrolladas y de no hacerlo así implicaría millonarias indemnizaciones por parte del Estado para quienes tienen derechos adquiridos al amparo de la normatividad vigente y acabar con las autoridades ambientales.( FL 304, 353, 485 cdno 1 ppal)

**3.2.2.6. Los señores Gonzalo Rodríguez Barco, Claudino Bautista Varela, Eliseo Bautista Varela,** en su escrito visible a folios 897 afirman que la comunidad del barrio San Luis, en el 80% tienen escrituras públicas debidamente registradas, por intermedio del Instituto de Crédito Territorial.

Que el área de reserva forestal protectora declarada mediante acuerdo 30 de 1976, pese a ser inoponible e ineficaz ha sido objeto de cuatro modificaciones todas ellas sustrayendo áreas de la reserva; mediante los acuerdos 17 de 1990, 18 de 1990, ( un sector del Parque Nacional e inmediaciones, resolución 2337 de 1985, expedida por la CAR y aprobada por resolución 248 de 1985 del Gobierno Nacional, ( barrios San Luis –San Isidro- La Sureña-), resolución 2413 de 1993 ( sector Puente del Chicó).

-Pone en conocimiento que el 10 de noviembre de 2003, algunos habitantes del barrio San Luis intentaron una acción popular ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y contra el Distrito Capital y Departamento Administrativo de Planeación, con el objeto de obtener su reconocimiento legal del barrio y su desafectación de la reserva, para poder obtener la prestación eficiente de los servicios públicos. (FLS 896 cdno 2 ppal)

#### **4. Intervenciones de los entes de control:**

**4.1. El Ministerio Público.** –El Procurador Judicial Ambiental y Agrario, en su escrito visible a folios 122 del cuaderno principal, hace un recuento de la

declaratoria como Zona Reserva Forestal Protectora, "Bosque Oriental de Bogotá", y aduce que en la actualidad la referida zona ha sufrido un gran detrimento con ocasión de la sustracción que de ella han hecho las autoridades ambientales, so pretexto de proteger la zona de actos de invasión, deforestación y depredación. En la zona sustraída se han efectuado varias construcciones de vivienda, vías de comunicación, obras de infraestructura, edificaciones, servicios públicos sin contar con la respectiva licencia.

Que la legalidad de la resolución 2413 del 17 de junio de 1993, proferida por la CAR- mediante la cual sustrae un área de reserva- fue demandada por la Procuraduría Delegada para de Asuntos Ambientales y Agrarios, y está pendiente de decisión. Igualmente solicitó al Ministro de Ambiente, al DAMA, y a los Curadores Urbanos 1, 2, 3, 4 y 5, adelantaran las diligencias orientadas a recuperar y contrarrestar las áreas de especial protección ecológica y ambiental de los "Cerros Orientales", y reiterando la prohibición de expedir licencias de construcción para predios en esa áreas (oficios, 078 del 3031 de 2002, 28 de enero de 2003, 80 del 28 de enero de 2003, 18549 del 8 de junio de 2004 y 35718 del 2 de octubre de 2004.).

Precisa que, igualmente se ha efectuado requerimientos a los alcaldes locales de Bogotá, para que adopten las medidas tendientes a contrarrestar la violación del régimen legal de obra por la construcción de viviendas en la zona de reserva.

Afirma que, al 24 de junio de 2005, no se han hecho públicos los estudios técnicos y científicos que sirvieron de soporte para realizar la realinderación unilateral contenida en la resolución 463 del 14 de abril de 2005.

Que con la referida resolución el Ministerio de Ambiente, premia a los infractores ambientales que construyeron en la "Zona de Reserva Forestal Protectora.", al excluirlos de la mismas, también incorpora terrenos al área urbana que aún no han sido impactados, cambiando así el uso del suelo y abriendo la posibilidad de nuevos asentamientos.

Considera que la resolución en comento desconoce abiertamente el decreto 619 de 2000, que establece que la zonificación y reglamentación de los "Cerros Orientales", es competencia de la CAR, autoridad a quien le corresponde también ejercer funciones policivas. Igualmente, desconoce el artículo 61 de ley 99 de 1993.

Finalmente, es del parecer, que la conducta omisiva de las autoridades y de los infractores ambientales debe ser cuestionada por el daño social que han generado con su negligencia y permisividad.

**4.2. La Contraloría de Bogotá**, actúa en ejercicio de las funciones previstas en los artículos 267 y 268 de la Constitución Política y mediante escrito visible a folio 1039 del cuaderno 2 ppal, aduce que adelantó una auditoría gubernamental con enfoque integral y modalidad especial, a la gestión adelantada por la administración distrital en el manejo de los Cerros Orientales de Bogotá y encontró desde la declaratoria de "Reserva"; una falta de capacidad operativa de las autoridades encargadas de la administración, vigilancia y control, un evidente manejo inadecuado, pues los "Cerros Orientales", han sido objeto de una amplia expansión urbana desde la tugurial hasta la suburbial.

Que el Departamento de Planeación Distrital autorizó el uso urbano a 21 predios ubicados en zona de reserva, áreas que fueron posteriormente incorporadas al área urbana, incluso por el Concejo de Bogotá, con anterioridad a la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial.

Pone en conocimiento que ante las advertencias halladas, el ente de control formuló algunas recomendaciones, al Alcalde Mayor de Bogotá, el 10 de noviembre de 2004, 30 de marzo de 2005, y 17 de junio de 2005.

Precisa que, no se puede desconocer que el Bosque Oriental de Bogotá, hace parte de una "Reserva Forestal Protectora" en cuya jurisdicción no es posible; ni otorgar licencias urbanísticas, ni ser objeto de expansión urbana subnormal, ni de destinación diferente a zona de conservación permanente con bosques naturales o artificiales. Además, de su carácter de espacio público constitutivo nacional.

Concluye que, el deterioro progresivo del Bosque Oriental de Bogotá, ha sido causado por el "desgreño administrativo". ( FL 1039)

## **5. Alegatos de conclusión:**

### **5.1. La demandante y sus coadyuvantes:**

**5.1.1. La demandante** los presentó mediante escrito visible a folio 1858, reiterando sus argumentos iniciales, hace una análisis de las razones de defensa expuestas por la contraparte y concluye que las demandadas han sido responsables de la vulneración y amenaza de los derechos colectivos invocados

en la demanda y que el cúmulo de pruebas recabadas en el proceso soportan los hechos de la demanda.

**5.1.2. La Constructora Palo Alto y Cia S en C,** se presentó al proceso como coadyuvante de la parte actora y en sus alegatos de conclusión visible a folio 1840 aduce que la CAR es la autoridad responsable de la destrucción de la Reserva Forestal Nacional de los Cerros Orientales, pero solicita se nieguen las súplicas de la demanda y se proceda a levantar todas las medidas cautelares a cambio de que la CAR de inmediato proceda a inscribir en la totalidad de los folios de matrícula inmobiliaria, la nueva alinderación de la reserva.( fl. 1840)

**5.1.3. Clara Esperanza Díaz Barragán y Eduardo Enrique Montaña Sabogal,** se presentan en esta etapa procesal en calidad de coadyuvantes de la parte actora y en su escrito visible a folio 2250, y solicitan como medidas cautelares el embargo de los bienes a los empleados públicos comprometidos en la expedición del decreto (sic) 463 de 2005, de las licencias y permisos de construcción en el área de reserva y las que se requieran para garantizar y proteger el sistema ecológico y de barrera de los Cerros Orientales. ( FL. 2250 cdno 4 ppal)

## **5.2. La parte demandada y sus coadyuvantes.**

**5.2.1. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,** En esta oportunidad, afirma que como máximo órgano rector en materia ambiental, ha cumplido sus funciones respecto al uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales renovables y por ende ha cumplido con su función respecto al uso, aprovechamiento y conservación de la Reserva Forestal Protectora –Bosque Oriental de Bogotá.

Considera que, pese a que es la máxima autoridad en materia ambiental, pero no por eso se le puede endilgar responsabilidad alguna frente a las intervenciones que han sufrido lo Cerros de Bogotá, habida cuenta que las mismas se han producido a lo largo de muchos años y más bien lo que hizo el INDERENA al expedir el acuerdo 030 de 1976 fue cobijar a los Cerros bajo una categoría de protección especial y para la administración y control de las actividades en el área han existido autoridades regionales y distritales quienes han tenido a su cargo la supervisión y la autorización de lo que ocurra en los Cerros.

Precisa que, el Ministerio es competente para efectuar sustracciones en los Cerros Orientales por tener carácter de Reserva Nacional, y además para regular los lineamientos que deben acatar las entidades encargadas de su administración por

lo que expidió la resolución 0463 de 2005 con el fin de delimitar los límites de la Reserva y zonificarla.

Cita y transcribe apartes del concepto 1324 del Consejo de Estado, para afirmar que con la "redelimitación" de la reserva no se afectó el patrimonio público, porque las reservas pueden ser creadas por la autoridad competente, y también puede ser sustraídas.

Considera que como fruto de los estudios realizados por la comisión conjunta del Ministerio, CAR- DAMA en desarrollo del decreto 619 de 2000, surgió el documento denominado POMCO, "que no es el Plan de Manejo de los Cerros Orientales," sino un documento que arroja los resultados de los trabajos realizados y que presenta alternativas para el manejo de la reserva, e incluso contempló la posibilidad de acabar con la figura de la reserva y constituir una zona de manejo especial y un distrito de manejo integrado.

Discrepa del dicho de "algunos testimonios", quienes insinúan que el Ministerio al expedir la resolución 463 de 2005, no ha tenido en consideración los trabajos realizados en desarrollo del convenio 12 que presenta alternativas y menos aún que hubiere sido expedida por presiones de la Contraloría General de la República, porque la competencia sobre la sustracción de áreas de la reserva no se deriva de un decreto Distrital sino de la ley.

Que la discutida "franja de adecuación" tiene una finalidad específica, como es la conservación de los Cerros Orientales, pues no de manera caprichosa se decide que es necesario contar con la franja que sirva de amortiguamiento entre el borde urbano y la reserva por lo que se establecen parámetros ambientales que debe seguir el Distrito a la hora de reglamentar el uso del suelo en la zona y así la pretensión de la demandante de devolver a la zona de reserva las áreas no construidas produce un efecto contrario al perseguido con esta acción. Lo fundamental es garantizar la compatibilidad del ordenamiento del Distrito con los objetivos ambientales de la Reserva.

Finalmente, piensa que las pretensiones no están llamadas a prosperar, en consideración a que la resolución 463 de 2005, establece los objetivos de protección, conservación, restauración, recuperación y prevención de los Cerros Orientales como Reserva Forestal, blindado la posibilidad de nuevas urbanizaciones, aunque se apartó del POMCO en cuanto a la conformación de un distrito de manejo integrado. (FL 2510)

**5.2.2. La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.** En su extenso escrito visible a folio 1908 y siguientes, además, de reiterar sus argumentos iniciales, precisa que de conformidad con el artículo 2 del decreto 877 de 1976, en las áreas de reserva forestal sólo puede permitirse el aprovechamiento persistente de los bosques, y la declaratoria como tal, trae unos efectos frente a los terrenos baldíos y sobre las mejoras que en ellos se hagan. En relación con los primeros surge su prohibición de enajenación, pero es posible otorgar concesiones de uso para establecer bosques artificiales. En cuanto a lo segundo, no es viable reconocerlas a partir de la declaratoria de área de "Reserva Forestal".

Hace diferencia entre áreas de reserva productoras, protectoras y protectoras-productoras, indicando que las áreas protectoras deben ser conservadas permanentemente con bosques naturales o artificiales para proteger esos mismos recursos u otros naturales renovables.

Que a la luz de los artículos 208 y 210 del Código de Recursos Naturales, las actividades económicas no están prohibidas en el área de reserva, solo que están sujetas a condiciones específicas relacionadas con el cambio en el uso del suelo, la obtención de la respectiva licencia, la sustracción del área de reserva donde se pretende desarrollar la actividad y la expedición del plan de manejo de la reserva.

Aduce que la sustracción del área de reserva forestal puede realizarse cuando en ellas exige la necesidad de realizar actividades económicas, fundamentadas en razones de utilidad pública o interés social que implique remoción de bosques, cambios en el uso del suelo, desarrollo de actividades distintas del aprovechamiento racional de los bosques.

Cita y transcribe apartes de las sentencias del 8 de mayo de 2003, AP- 59 del 31 de julio de 2003, y del 30 de enero de 2004 del Consejo de Estado y T-774 del 13 de agosto de 2004, de la Corte Constitucional, en consideración a que el Consejo de Estado hizo un análisis de validez y eficacia del acuerdo 30 de 1976 y de la resolución ejecutiva 76 del 31 de marzo de 1977, concluyendo que la reserva es válida pero no es oponible a terceros, y para la Corte Constitucional la declaratoria de reserva forestal es oponible a aquellas autoridades que tienen responsabilidad sobre el manejo de los recursos naturales cuando cumplen funciones de vigilancia y tiene efectos frente a terceros, a pesar de no haber sido inscrita cuando " quiera que se demuestre que la persona propietaria de algún predio sobre el cual recae la limitación al dominio conoce los actos de su creación."

Hace un recuento normativo en materia de planeación urbana y de ordenamiento territorial, en relación con la creación de la reserva forestal, citando, entre otros, las leyes 9 de 1989, 99 de 1993, 388 de 1997, 810 de 2003, decretos 1600 de 2005 y 564 del 2006 expedidos por el Gobierno Nacional, los acuerdos del Concejo Distrital, 40 de 1922, 23 de 1936, 1 de 1975, 20 de 1940, 30 de 1961, 22 de 1963, 21 de 1972, 25 de 1975, 7 de 1979, 1 de 1986, 6 de 1990, 31 de 1996, 02 de 1997, 16 de 1998 y de resoluciones 183 de 1982, 235 de 1989, 120 de 1982, 1129 de 1996, 1126 de 1996, 120 de 1998, 018 de 1999, 330 de 1999, 566 de 2000, expedidas por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, de decretos distritales, 619 de 2000, 236 de 1998, 809 de 1996, 012 de 1997, 979 de 1997, 066 de 2000, 122 de 2006, para concluir que :

a) se determinó como parte del “perímetro de servicios” los asentamientos de vivienda popular situados por fuera del perímetro urbano descritos e incorporados al “plano de zonificación, a escala 1:25:00 del Distrito Especial de Bogotá”, b) se establecieron zonas de reserva y dentro de ellas se incluyeron zonas de reserva ambiental, permitiendo uso restringido para la vivienda unifamiliar e institucional grupo 1, recreativo siempre y cuando no incluya canchas deportivas, c) legalización de barrios, entre otros, ( Soratama, Santa Cecilia Norte, Bosque Calderón, Cerros de Torca, Cero Verde, Las Delicias, Bosque Calderón, Buenavista, Bellavista, Unicerros, Cerro Alto, San Jerónimo de Yuste, Chiguaza,) d) La Reserva Forestal de Bogotá quedó catalogada de dos maneras (i) como área suburbana las franjas de terreno ubicadas entre las cotas 2700 y 2800 msnm y el corredor vial de La Calera y (ii) como área rural por encima de los 2800 msnm, sin embargo, el área suburbana no podía ser incorporada para el desarrollo urbano, y debe someterse al régimen de usos, planes de manejo ambiental e) se establecieron los objetivos específicos de recuperación, preservación y protección de los elementos de los sistemas orográficos e hídricos y se señaló que los predios que se localizaran en ese sistema no podrían ser desarrollados en usos urbanos, f) Los “Cerros Orientales” están incluidos dentro de las áreas protegidas del orden nacional y se conciben como parte de la estructura ecológica principal y como *“un continuo ambiental y protegido alrededor de la ciudad, cuya finalidad principal es evitar los procesos de conurbación con los municipios vecinos”*.

Hace una relación de las licencias de construcción otorgadas por los Curadores 2, 3, 4 y 5 y de los barrios que se encuentran sin legalizar; pero que tienen solicitudes de trámite en virtud del régimen de transición previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, entre estos, Arauquita, Buenavista Sector II, Arauquita, Aguas Claras.

Pone de presente la divergencia de criterios que existió en un momento entre la CAR y el DAPD, en cuanto al tratamiento especial de preservación al sistema orográfico a predios ubicados en Áreas de Reserva Forestal Protectora de los "Cerros Orientales de Bogotá", razón por la que la CAR solicitó al DAPD, revocar los decretos 1013 a 1020 del 22 de noviembre de 2000, por los cuales se asignó ese tratamiento a "algunos" predios del área Suburbana.

Considera que con la expedición de los decretos 1600 de 2005 y 564 de 1006, en la zona de recuperación ambiental de la Reserva Forestal de los Cerros Orientales de Bogotá; "podrá" haber reconocimiento de la vivienda preexistente agotando el procedimiento allí establecido ante las Curadurías Urbanas y la CAR.

Recuerda los tipos penales en materia de urbanización ilegal y hace un recuento de las decisiones adoptas por la CAR en materia de licencias, permisos, concesiones y autorizaciones de uso de Recursos Naturales Renovables, de las acciones realizadas para la preservación de la reserva y del las querellas que se adelantan por construcciones ilegales.

Finalmente, se ocupa del análisis del contenido y alcance de la resolución 463 de 2005, del Plan de Manejo Ambiental, y de la " denominada Franja de Adecuación" para indicar que la referida resolución junto con las leyes 99 de 1993, y 388 de 1997 y el Plan de Ordenamiento Territorial, son la guía para el establecimiento de las medidas y acciones para el manejo de la Reserva; pero una vez suspendida con ocasión de esta acción popular, no existe una zonificación para el área fijada por el acuerdo 30 de 1976 que sea compatible con la finalidad protectora de la reserva.

Que la Franja de Adecuación a que hizo alusión el Plan de Manejo Ambiental, tiene como finalidad la de garantizar el manejo integral y control, para impedir que efectivamente avance de la frontera urbanística hacia los territorios de reserva. Se refiere igualmente a las zonas de conservación, de rehabilitación ecológica, de recuperación paisajística, y de recuperación ambiental.

**5.2.3. Departamento Administrativo de Planeación Distrital y Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente.** mediante sus escrito visible a folio 1873, reitera sus argumentos iniciales, y precisan las competencias de las autoridades ambientales, en relación con el manejo de los Cerros Orientales, y las actividades por él realizadas, entre ellas, adelantó su valoración ambiental, la que incluye la "Franja de Adecuación "a manera de espacio para la consolidación de la

estructura urbana y de amortiguación y contención definitiva de los procesos de urbanización.

Afirman que ha quedado demostrada total diligencia y compromiso por parte del Distrito Capital – DAMA y DAPD, dentro de las actuaciones que de acuerdo con sus funciones y competencias han desplegado desde mucho antes que se presentara la demanda de acción popular y que la demandante no se ha cumplido a cabalidad con la carga de la prueba.

Precisan que el Concejo de Bogotá, Distrito Capital, en uso de sus facultades legales, en especial las conferidas por el Artículo 12 numeral 5 del decreto –ley 1421 de 1993 y el artículo 61 de la ley 99 de 1993, expidió los Acuerdos 31 de 1996 y 02 de 1997, por los cuales se adoptaron los planes de ordenamiento físico de los bordes norte, nororiental y suroriental de la ciudad de Bogotá D.C. se establecieron las normas urbanísticas y las medidas para la preservación, protección y adecuado uso de las áreas que conforman dichos sistemas y se dictaron otras disposiciones.

Hacen referencia a que el Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales de Bogotá D.C.-POMCO fue concertado entre el Ministerio de Ambiente –CAR y DAMA, pero no fue adoptado por la CAR, por tanto esa conducta y sus consecuencias no pueden ser trasladadas al DAMA.

Que el Distrito, con el fin de evitar que los Cerros Orientales continúen sufriendo procesos de cambio de los usos del suelo, incompatibles con los permitidos en el Código de Recursos Naturales renovables y del medio Ambiente, ha implementado fórmulas que permite conciliar la realidad urbanística con el deber de protección de las autoridades distritales frente al Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, como la conformación del Comité Interinstitucional para la coordinación de la actuación administrativa del Distrito Capital en el manejo de los Cerros Orientales de Bogotá D.C y la expedición del decreto 122 de 2006.

Hace un análisis de los testimonios rendidos por el señor David Andrés Luna, Hernán Arias Gaviria, Adolfo González Márquez, Fernando Rojas, Germán Ponce de León para concluir que no ha sido demostrada ninguna conducta omisiva que se pueda endilgar a Bogotá D.C.- DAPD y DAMA ya que esas entidades han observado a cabalidad los específicas funciones que tienen asignadas y consecuencia solicita sea absuelto el Distrito Capital ( fl. 1873)

**5.2.4. Dario Londoño Gómez** – En esta oportunidad considera que así como él fue llamado como ex director de la CAR- se debieron haber vinculado para integral el litis consorcio a los ex alcaldes, jefes de planeación distrital y exministros de ambiente. Además, piensa que el trámite del recurso de apelación de la medida cautelar que quedó “engavetado”, generando una falla procesal.

Que la “reserva” limita el uso de los bienes incluidos en ella, pero que para mantener las cargas equitativas el Estado debe compensar el desequilibrio que ello ocasiona a los propietarios que sufren la afectación, ya sea por medio de expropiación, (compra directa o judicial), o a título indemnizatorio por daño antijurídico con el propósito de restablecer el valor perdido a causa de la constitución de la reserva.

Afirma que el Ministerio de Ambiente es plenamente consciente de la existencia de la reserva de los Cerros Orientales de Bogotá y al expedir la resolución 463 de 2005, se alindera por primera vez la misma, porque no tenía cartografía de base, ni precisaba la cobertura catastral, ni los usos del suelo, ni ha sido publicado en el diario oficial el acuerdo 30 de 1976.

Precisa que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, no podía inscribir la afectación, en los folios de matrícula inmobiliaria de particulares, habida cuenta que no hay nombre del terreno, no hay ubicación ni situación del predio, no hay colindantes, no hay linderos, no hay identificación predial, ni identificación registral. Además, piensa que los bienes que se deben considerar como afectados por la reserva, son únicamente los bienes baldíos, porque jamás se ordenó la inscripción de la afectación.

En su entender, si el propósito de la reserva tal como no anota el acuerdo 030 de 1976, es preservar el recurso hídrico, ese propósito debe mantenerse, por tanto, si lo que pretende la resolución 463 de 2005, es “redilimitar la reserva”, entonces, existe un problema de competencia y de procedimiento, por alteración de las condiciones legislativas iniciales. El Ministerio de Ambiente, se estaría arrogando un competencia distrital, porque corresponde a éste en conjunto con la CAR, la administración de las zonas de protección hídrica y tampoco le correspondía alINDERENA, constituir reserva forestal de carácter nacional y el acuerdo 030 de 1976, no dice que tenga ese carácter.

Aduce que la acción popular no es el mecanismo idóneo para debatir asuntos de determinación de políticas públicas o la legalidad de unos actos administrativos,

tampoco la demandante satisfizo la carga probatoria, las pretensiones son imposibles de realizar porque los linderos fijados en el acuerdo 30 de 1976, no tienen soporte técnico.

Que el soporte técnico de cualquier decisión lo constituye el Plan de Manejo Ambiental de los Cerros Orientales, -POMCO- en el que la CAR invirtió \$195.800.000 y el DAMA \$ 704.340.386, y que la resolución 463 de 2005 tergiversó, por considerar que una zona de manejo especial deterioraría las finanzas del Estado.

Hace un análisis del referido documento y concluye que el POMCO logra un equilibrio entre los intereses públicos y privados en beneficio del derecho colectivo al medio ambiente, socializando los costos ambientales. (fl. 2257)

**5.2.5. Curaduría, 3 y 5.** Reiteran sus argumentos expuestos en la contestación de la demanda, abogan por la legalidad de las licencias de construcción y urbanismo y aducen que del acervo probatorio obrante en el expediente, se establece claramente que existe imposibilidad física de determinar el borde de la zona de reserva Forestal de los Cerros Orientales.

Hacen una análisis de la naturaleza y funciones del Curador Urbano y afirman que teniendo en cuenta las normas distritales sobre urbanismo y de incorporación; les correspondía expedir las licencias de construcción y urbanismo, por lo que consideran que su actuar se encuentra acorde con el ordenamiento jurídico, máxime cuando la expedición de licencias de urbanismo y construcción no genera la necesidad de sustraer áreas de reserva Forestal, competencia esta última radicada en el Ministerio de Ambiente, quien además, le corresponde exigir el cumplimiento de normas ambientales. (Fis 2043, 2436)

**5.2.6. Francisco Alejandro Almanza Alfonso, Efraín Forero Molina, Parcelación Floresta de la Sabana, Caja de Compensación Familiar-(COMPENSAR), Fiduciaria Bogotá S.A. Fiduciaria Helm Trust-(Fiduciaria de Crédito), Alianza Fiduciaria S.A. y GNB SUDAMERIS S.A,** oportunamente y en escritos separados presenta sus alegatos que convergen en términos generales a hacer un análisis, entre otras normas, de los acuerdos 7 de 1979, 1 de 1986, 6 de 1990 y 31 de 1996, del decretos distritales 320 de 1992, 809 de 1996 y las pruebas testimoniales recabadas, para indicar que las licencias de construcción fueron expedidas teniendo en cuenta la normatividad del distrito y decretos del Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Abogan por la pérdida de

fuerza ejecutiva del acuerdo 076 de 1977 con fundamento en el artículo 37-3 de la ley 9 de 1989.

Aducen que las resoluciones 463, 519 y 1582 de 2005, y atendiendo la unidad normativa que existe con el acuerdo 30 de 1976 y ante su inoponibilidad, son inconstitucionales por carecer de fundamento jurídico por tanto deben ser inaplicadas.

Que el Distrito reconoció la necesidad de intervenir "económicamente los Cerros e invertir económicamente en ellos, debido a la existencia de deterioro de la vegetación por la explotación de canteras, deforestación y ocupaciones informales (barrios ilegales), quedando obligado el particular a presentar los correspondientes estudios de recuperación del predio y desde 1940, el Concejo de Bogotá, el Alcalde Mayor de Bogotá y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital expidieron diversas normas urbanas incluyendo el Plan de Ordenamiento Territorial que han servido de soporte jurídico para el desarrollo de actividades urbanísticas en los Cerros Orientales de Bogotá. Es el mismo Estado quien incorporó al Distrito áreas que pertenecían a la Reserva Forestal consolidando así derechos subjetivos (derechos adquiridos) que hoy se encuentran amparados bajo el principio de legalidad, y del principio de confianza legítima.

Precisan que la limitación de carácter ambiental a que hace referencia el acuerdo 030 de 1976, sólo se materializó con de las providencias del 1 de junio de 2005 y 29 de noviembre del mismo año, es decir, cuando sobre el acto el acto administrativo de constitución había operado el decaimiento.

Advierten que si bien la administración puede con posterioridad al otorgamiento de licencias, modificar la condición jurídica de los inmuebles y que decaiga aquella, tal circunstancia no es óbice para que el Estado reconozca los perjuicios que con ello ocasiona para mantener el equilibrio y la igualdad de las cargas públicas y la seguridad jurídica.

Consideran que la actuación del Distrito no atenta contra los derechos colectivos al ambiente sano, la existencia y equilibrio ecológico, la conservación de especies animales y vegetales y la protección del área de importancia ecológica; lo que ha hecho es protegerlos a través de una serie de herramientas encaminadas a la recuperación y protección de los "Cerros Orientales", como la negociación y adquisición de la posesión de predios ocupados ilegalmente, como con la expedición del decreto 320 de 1992, y el Plan de Manejo Ambiental de los Cerros Orientales- POMCO-.

Finalmente, consideran que el daño ambiental relacionado por la demandante no fue probado y que no todos los decretos de incorporación de áreas al perímetro urbano, lo condicionaba a la sustracción del área de reserva como que igualmente las licencias expedidas son actos administrativos legalmente expedidos.

Citan las sentencias del 8 de mayo de 2003, del 23 de noviembre de 2005 del Consejo de Estado ( fls 2072, 2238, 2253, 2369, 2386, 2396, 2497, 2473 cdno 4 ppal).

**5.2.7. Cámara colombiana de la construcción- CAMACOL-** En esa oportunidad procesal alega que la demanda no precisó los hechos y omisiones que supuestamente vulneran o amenazan los derechos colectivos, descritos, como lo exige el artículo 75 -5 del C.P.C. Tampoco demostró las circunstancias de modo, tiempo, espacio y autoridad responsable de la amenaza, no demostró cuáles son las áreas devastadas, no obra prueba de otorgamiento de licencia urbanística específica dentro del área de reserva forestal.

Que la acción popular no es la vía para obtener que el juez declare que un acto administrativo constitutivo de la creación de la reserva forestal constituya un “acto de aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública”, que por ese sólo hecho resulten en conflicto los derechos de los particulares y los derechos colectivos.

Finalmente considera que pensar que el Ministerio de Ambiente, no podía “redelimitar” la reserva, es desconocerle las funciones otorgadas por la ley 99 de 1993 y no existe además el menor indicio que demuestre que ni la sustracción que implica la “redelimitación” efectuada por el Ministerio, y las sustracciones anteriores vulneren o amenacen derechos colectivos, por lo que la acción popular no es medio para impedir el ejercicio de la función administrativa. (FL. 2471).

**5.2.8. Alicia Violeta Valencia Villamizar,** en escrito presentado a folio 2045 del cuaderno 3 ppal, manifiesta que es propietaria del predio JUANJE escritura pública 1499 del 9 mayo de 1997 y matrícula inmobiliaria 50C-1348827, sobre el cual encontró la limitación al dominio con ocasión de una orden judicial y que si bien existe el derecho a disfrutar de un ambiente sano, también es que no se puede atropellar a un gran número de personas y entidades que han acatado la normatividad que ha reglamentado la materia.

### **5. 3. Concepto del Ministerio Público.**

El representante del Ministerio Público, en sus alegatos de conclusión reitera sus argumentos expuestos a folio 122 del cuaderno 1 ppal, y solicita, entre otros aspectos : a) sean amparados los derechos colectivos deprecados por los actores populares b) Ordenar a la Nación- Ministerio de Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial, a las CARS y al Departamento Técnico Administrativo DAMA- revoquen o inicie las correspondientes acciones de lesividad contra los actos administrativos que afectan la zona de reserva de los Cerros Orientales, creada por el acuerdo 070 de 1976- c) cumplan estrictamente el decreto 619 de 2000 d) ejerzan las funciones administrativas y judiciales tendientes a contrarrestar el daño en la zona referida. (FL 2061 cdno3 ppal).

## **6. CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

### **6.1. CONSIDERACIONES PREVIAS:**

#### **6.1.1. La Competencia.**

No obstante la implementación de los Juzgados Administrativos, a quienes se les asignó el conocimiento de asuntos como el presente, en primera instancia, la Sentencia será proferida por esta Sala, en cumplimiento del mandato del Parágrafo del artículo 16 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el Acuerdo PSAA06-3409 de 2006 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que estableció como fecha de entrada en operación de los Juzgados Administrativos, el día 1º de agosto de 2006, ya que de conformidad con el artículo 164 de la ley 446 de 1998, relativo a la vigencia de las competencias en materia contenciosa administrativa, la entrada en vigencia de los Juzgados Administrativos, no altera la competencia de aquellos procesos que hayan entrado a despacho para sentencia, entre los cuales se encuentra el que nos ocupa, que entró para Sentencia el 14 de junio de 2006.

Así mismo, el que esté pendiente de resolver los recursos de apelación interpuestos contra autos proferidos en el curso del proceso, tampoco impide que se dicte esta Sentencia, por mandato del artículo 354 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el Decreto 2282 de 1989, Art. 1º Num. 172, modificado por la ley 794 de 2003, Art. 37, según el cual *"La circunstancia de no haberse resuelto por el superior recursos de apelación en el efecto devolutivo o diferido, no impedirá que se dicte la sentencia..."*.

### 6.1.2. Pronunciamiento sobre las excepciones.

Los demandados, por conducto de sus apoderados, oportunamente propusieron excepciones, así: el Ministerio de Ambiente, propuso la excepción **de falta de integración del litisconsorcio necesario**, por cuanto no se demandó al Distrito-Planeación Distrital y a las Curadurías Urbanas. Al respecto, la Sala observa que la excepción propuesta no tiene vocación de prosperidad toda vez que mediante auto del 29 de noviembre de 2005, se vinculó oficiosamente al Departamento Administrativo de Planeación Distrital, que es la entidad Distrital con competencia relacionada con el tema de esta acción popular, y a los Curadores Urbanos 2, 3, 4, 5, quienes fueron notificados de la demanda y su corrección, y en efecto, comparecieron al proceso.

El **Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente**, y el **Departamento Administrativo de Planeación Distrital**, proponen la excepción de **improcedencia de la acción popular**, por las razones que cada una consiga, resumidas al inicio de esta sentencia. Al respecto la Sala encuentra que la excepción de improcedencia de la acción no tiene vocación de prosperidad, toda vez que de conformidad con el artículo 9º de la ley 472 de 1998, la acción popular procede contra toda acción u omisión de las autoridades y de particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos colectivos, y en ese sentido apuntan las pretensiones de la demandante; adicionalmente, las razones que sustentan estas excepciones, buscan enervar las pretensiones, lo que atañe al resultado, que no a la improcedencia.

En relación con la excepción de **inexistencia de la violación de los derechos colectivos**, propuesta por el Curador Urbano 2, la Sala no hará pronunciamiento previo, toda vez que con el mismo se busca enervar el fondo del asunto, por tanto, se resolverá junto con él.

El Curador 5, propone la **excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva**, por cuanto que siendo el Curador un particular que ejerce funciones públicas, su responsabilidad es como persona natural y no le asiste ninguna responsabilidad por no haber expedido ninguna licencia de construcción para los predios ubicados en los "Cerros Orientales".

En relación con ésta excepción la Sala observa que tal como lo afirma el opositor, los Curadores Urbanos son considerados por el legislador como particulares que ejercen funciones públicas; y si bien es cierto es autónomo en el ejercicio de sus funciones, no lo es menos que por el ejercicio de esas funciones, debe responder

disciplinaria, fiscal, civil y penalmente por los daños y perjuicios que cause a los usuarios y a la administración pública, (Decreto 564 de 2006) por tanto, su responsabilidad por acción u omisión en este caso quedará resuelta al decidir el fondo del asunto.

Adicional a lo anterior, de conformidad con el artículo 23 de la ley 472/98, las excepciones propuestas resultan improcedentes en esta clase de acciones.

Por lo tanto, las excepciones propuestas, no están llamadas a prosperar, como se dirá en la parte resolutive.

## **6.2. CONSIDERACIONES DE FONDO:**

Al no observar razones procesales de impidan una Sentencia de fondo o útil para la resolución de este caso, se procede de conformidad:

### **6.2.1. Status jurídico e importancia de la reserva forestal "Bosque Oriental de Bogotá"**

El artículo 61 de la ley 99 de 1993, dispuso:

**"ARTICULO 61. Declarase la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal..."**

En tanto, el acuerdo 30 de 1976, expedido porINDERENA, había declarado el área del Bosque Oriental de Bogotá, como "área de reserva forestal protectora" y las razones que invocó el Gobierno Nacional radicaron en:

En primer lugar:

**"Que la vegetación de las montañas situadas alrededor de la sabana de Bogotá debe ser protegida para conservar su efecto regulador de la cantidad y calidad de las aguas que son utilizadas por los habitantes de ella."**

En segundo lugar:

**"Que el paisaje constituido por dichas montañas merece protección para su contribución al bienestar física y espiritual de los habitantes del Distrito especial y municipios aledaños"**

El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá – Decreto 619 de 2000, reconoce que el conjunto de **reservas**, parques, restos de vegetación natural, **quebradas y ríos** son parte importante de la **estructura ecológica principal**; y la finalidad de

presencia de **vegetación forestal mejora el clima local**. Las temperaturas máximas quedan disminuidas y las mínimas aumentan; la humedad relativa es ligeramente superior y la velocidad de los vientos puede reducirse en grado variable. Estas influencias son en general beneficiosas, sobre todo en las regiones áridas. **Pero de mayor interés para el ordenador de cuencas hidrográficas es la influencia de los bosques sobre la precipitación local, escorrentía, movimiento de tierras y pérdidas hidrológicas.**

...

Aparte de la clase y densidad de la vegetación, la intercepción es menor a medida que avanza la tormenta y que va empapándose la cubierta de copas. Al final de una tormenta intensa y prolongada las copas sólo retienen una cantidad de agua apenas suficiente para compensar la evaporación que durante el aguacero se produce en la superficie de las hojas. De esta suerte, las máximas pérdidas de agua son de esperar en los climas que se caracterizan por un gran número de lloviznas cortas, separadas por periodos de tiempo claro. De todos modos, la intercepción significa una pérdida por evaporación de la lluvia caída.

Además de esta pérdida la vegetación forestal también consume agua por evaporación-transpiración. Una vez que la lluvia ha atravesado la cubierta de copas, toda el agua o parte de ésta penetra en el suelo. Una parte de este agua ocupa los espacios de almacenamiento formados por los «poros» del suelo, llenando los espacios capilares y después, si existe un volumen suficiente de agua, los espacios mayores no capilares. A medida que el aguacero se acerca a su fin, el agua contenida en los espacios no capilares se filtra por gravedad llegando a los espacios más profundos, al nivel freático, o a través de corrientes subterráneas, hasta los cursos de agua. El agua restante queda retenida en el suelo venciendo la fuerza de gravedad y toda ella o parte de la misma se restituye a la atmósfera por evaporación directa o transpiración a través de las raíces y de las copas de los árboles. **El volumen de agua consumida de esta suerte varía según la temperatura, humedad y movimiento del aire, y también según el volumen del agua almacenada en el suelo, la amplitud y profundidad de los sistemas radicales y el período de tiempo que transcurra entre dos lluvias.**

Las cantidades relativas de agua consumida por evaporación directa y por transpiración de la vegetación pueden deducirse por razonamiento, si bien en una medición real no es fácil separar la correspondiente a cada una de estas causas. La evaporación directa se produce en el agua depositada en la superficie del suelo o en los intersticios de éste. La velocidad de evaporación es máxima en la superficie o cerca de ésta, y disminuye rápidamente al aumentar la profundidad, llegando a ser insignificante en la mayor parte de los suelos a una profundidad aproximada de 50 cm. Por supuesto, la evaporación puede producirse a mayores profundidades si la capa exterior del suelo aparece muy quebrada y resquebrajada. En este caso la superficie expuesta al aire queda aumentada por las paredes de las resquebrajaduras.

...

...Por lo tanto, solamente en tales zonas (a lo largo de cursos de agua o en oasis) podrá desarrollarse una vegetación abundante.

...

**Aparte de su influencia sobre el volumen de la evaporación-transpiración, la vegetación forestal ejerce otras influencias en extremo importantes sobre el aprovechamiento del agua.** Después de que la lluvia ha atravesado la cubierta de copas, no toda ella penetra en el suelo llenando los espacios de almacenamiento o llegando al nivel freático desde donde se traslade tranquilamente hasta los cursos de agua. Según el régimen de precipitación y la densidad de los horizontes superiores, pueden escurrir por la superficie del suelo cantidades de aguas mayores o menores. El régimen de lluvias no puede controlarse mediante actividades de ordenación de tierras, pero la densidad de los horizontes superiores del suelo queda afectada enormemente por el crecimiento, explotación o degradación de la cubierta vegetal. Al irse desarrollando una vegetación selvática sin que medie ninguna actividad humana, tiende a crear un medio ambiente cada vez más favorable para la formación de suelo permeable.

...

De esta discusión puede verse que el objetivo general de la ordenación o protección de cuencas hidrográficas es evitar que la degradación de la cubierta forestal llegue a alcanzar la fase crítica de degeneración. En algunas zonas con suelos relativamente porosos y lluvias relativamente escasas, esto puede permitir un aprovechamiento bastante intenso de la vegetación sin graves daños. Otras zonas de elevada precipitación y suelos vulnerables pueden exigir una completa protección contra toda clase de aprovechamiento.

Resumiremos en varios conceptos generales la influencia del bosque sobre la provisión hídrica, estabilidad del suelo y régimen de los cursos de agua. En líneas generales, la vegetación consume agua en grado variable según el clima y el tipo de tal vegetación. De ordinario, tal consumo de agua es un factor de importancia en la ordenación de cuencas hidrográficas, si bien en climas extremadamente áridos o húmedos, o cuando el suelo es ideológicamente poco profundo, la presencia o ausencia de vegetación no supone gran diferencia en la provisión total de agua de lluvia. Sin embargo, su presencia puede influir enormemente en la estabilización de suelos y regulación de cursos de agua.

...

Tanto en las zonas áridas como en las tropicales y húmedas, la explotación forestal no regulada crea peligros evidentes. En las zonas áridas supone una grave degradación de las tierras, desbordamientos impetuosos y estiajes más marcados. En las zonas húmedas conduce a una excesiva velocidad de erosión y a una inferior productividad de la tierra. **Ambas consecuencias exigen políticas definidas orientadas hacia una regulación de la explotación forestal: en algunos casos para proteger completamente las cuencas hidrográficas.**

...

Sin embargo, debe tenerse muy presente que toda esta serie de conclusiones y recomendaciones se basa en la extrapolación del conocimiento actual, obtenido en gran parte en las zonas templadas. En todas las zonas áridas y tropicales húmedas del mundo existe una gran necesidad de investigaciones y de proyectos

ésta es la **conservación y recuperación de los recursos naturales**, como la biodiversidad el agua, el aire y en general del ambiente deseable para el hombre, la fauna y la flora.

Al respecto observa la Sala de los estudios que hacen parte del acervo probatorio allegado al expediente, visibles a folio 1638, tomo 13 y tomo 38, realizados por el Jardín Botánico, "José Celestino Mutis", y "Thomás Van Der Hammen", que en efecto, la zona del área de reserva forestal "Bosque Oriental de Bogotá", hace parte de la Sabana de Bogotá, que de los cerros nacen una importante red hídrica que drenan el 90% del área urbana de la ciudad, que es importante área de acuíferos regulador climático. Además, de la riqueza de fauna y flora.

Las autoridades demandadas, entre ellas el Ministerio de Ambiente, reconoce expresamente que el Bosque Oriental de Bogotá, es un territorio rico en valores ecológicos y paisajísticos, que posee gran diversidad de especies de flora y fauna, que soporta la consolidación de los ecosistemas, como son los páramos y subpáramos y el bosque altoandino. Además, considera que es un territorio que aporta servicios ambientales estratégicos para la ciudad, la Sabana de Bogotá y la Región, entre los cuales se puede destacar su contribución como principal regulador de **acuíferos de la Sabana**, asegurando su calidad, cantidad y disponibilidad, contribuye a la **regulación del clima**, la **depuración del aire** del oriente de la ciudad, la protección de los suelos y la estabilización de las diferentes geoformas. (FL. 92 cdno ppal)

Igualmente, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, y el Departamento Administrativo del Medio Ambiente DAMA, reconocen la importancia hídrica de los "Cerros Orientales", y aducen que son los que **"en buena parte alimentan al río Bogotá"** y la **recarga acuífera** de la Sabana de Bogotá" ( tomo 47, folio 1638 cdno ppal y C'D).

La Alcaldía Mayor de Bogotá, también es conocedora de la importancia ecosistémica de los cerros orientales, como lo demuestra en su intervención ante la Cámara de Representantes que obra en el tomo 47, de expediente, cuando señala:

"...los cerros de Bogotá representan parte fundamental del patrimonio natural de Bogotá y del país, entendemos que son elementos centrales de la estructura ecológica central del Distrito y así lo definió el Plan de Ordenamiento Territorial. Entendemos que son el epicentro de aporte hídrico a la ciudad y a la región y definen la conectividad hidrológica con el río Bogotá, que es central en términos de ambiente para la ciudad. Entendemos también que es un factor determinante de la regulación climática de la ciudad...y

además que son el telón de fondo del paisaje de esta bella ciudad capital...”

Observa la Sala, que también la doctrina ha reconocido la importancia hídrica del “Bosque Oriental de Bogotá”; la obra “Derecho de Aguas”, <sup>1</sup>indica que el primer **acueducto para Bogotá**, aprovechaba las quebradas de San Francisco, la hoya de San Francisco y luego las del Arzobispo, Las Delicias y La Vieja. Luego en 1938 se inauguró el primer embalse llamado “La Regadera” utilizando las aguas del Río Tunjuelo. En 1950 se hizo necesario recurrir a las aguas del Río Bogotá y el proyecto Tibitó. En 1961 la Comisión de Aguas de la Sabana expresó la especial urgencia de aportar a la Sabana, aguas de otras vertientes donde ellas sobran como las de Chingaza y Sumapaz.

La misma obra, señala que hoy el sistema de abastecimiento de agua a Bogotá esta conformado de los ríos San Cristóbal y Tunjuelo a través de los embalses de Chisacá y “La Regadera, operadas por la EAAB. El sistema del Río Bogotá (embalse el Sisga, Neusa, y Tominé), el sistema Chingaza y el Embalse San Rafael alimentado por aguas captadas en el embalse Chuza, el retorno de las aguas de lavado de filtros de la planta Wiesner y por el río Teusacá que nace en la laguna del Verjón”.

“El embalse San Rafael cubre el área que anteriormente ocupó el parque recreacional de “La Calera”, se encuentra en una hoya que tiene como lado occidental la ladera oriental de la cuchilla de Usaquén, parte del sistema orográfico conocido como **los cerros orientales de Bogotá**, considerado como el principal recurso ambiental, ecológico y paisajístico de la ciudad”.

Como se puede observar, los anteriores elementos, demuestran que el Bosque oriental de Bogotá, tiene un gran importancia estratégica hídrica y ecológica, pues de ellos se abastece parte del acueducto de Bogotá, y esa fue una de las razones por la cuales el Gobierno Nacional, los declaró como reserva forestal. **Vale decir, que una de sus riquezas naturales de la reserva es el agua, como bien, como servicio público y como regulador del ecosistema.**

#### **6.2.1.1. Importancia del agua como activo social.**

Sobre este valor ambiental, encuentra la Sala que es tema que ocupa la atención internacional; en diciembre de 2001, se celebró en Bonn, Alemania, una novedosa reunión, cuyo tema fue el agua, con la asistencia de Delegados de 118 países, en ella se adujo:

**"El agua es un elemento clave del desarrollo sostenible, indispensable en sus aspectos sociales, económicos y ambientales. El agua es vida, esencial para la salud humana. El agua es un bien económico y un bien social que debe distribuirse en primer lugar para satisfacer necesidades humanas básicas. Muchos consideran que el acceso al agua potable y al saneamiento constituye un derecho humano. No hay nada que pueda sustituir el agua: sin ella perecen los seres humanos y otros organismos vivos, los agricultores no pueden cultivar los alimentos, las empresas no pueden funcionar. La seguridad del abastecimiento de agua es un aspecto clave de la reducción de la pobreza.**

...  
 La demanda de agua para la preparación de los alimentos, el consumo humano y el saneamiento va en aumento. **Los ecosistemas se ven cada vez más presionados debido a la escasez y la contaminación del agua.** La Conferencia ha analizado las consecuencias de ciertas decisiones cruciales adoptadas últimamente por la comunidad internacional. Entre ellas cabe destacar el objetivo de desarrollo internacional fijado por la Asamblea del Milenio de las Naciones Unidas de reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de la población en situación de extrema pobreza, el de las personas que padezcan hambre y el de las que carezcan de acceso a agua potable o no puedan costearlo, y el hincapié que se hace en una buena administración para "poner freno a la explotación insostenible de los recursos hídricos". Para alcanzar ese objetivo en relación con el agua potable, cabe señalar que según las mejores estimaciones disponibles, para el año 2015 otros 1.600 millones de personas necesitarán acceso a infraestructuras y servicios apropiados de abastecimiento de agua. Además, otros 2.000 millones necesitarán un mejor sistema de saneamiento.

...  
 En nosotros recae la responsabilidad de actuar, en beneficio de las generaciones actuales y futuras. Medidas de buen gobierno 1. Garantizar el acceso equitativo de todos al agua. **La responsabilidad primaria de garantizar una gestión equitativa y sostenible de los recursos hídricos recae en los gobiernos.** Ello impone la participación de todos los interesados en calidad de usuarios o protectores de los recursos hídricos o sus ecosistemas..."<sup>2</sup> (énfasis de la Sala)

Ahora bien, "el agua en cualquiera de sus estados es un recurso natural que forma parte del llamado ambiente natural o entorno, el cual resulta insustituible para el mantenimiento de la salud y asegurar la vida del ser humano, el agua no sólo es indispensable para la vida, sino que también condiciona el desarrollo de los pueblos por ser necesaria en la mayoría de las actividades económicas. Es un recurso natural escaso, limitado, aunque se renueve a través del ciclo hidrobiológico" Al ser el agua un elemento esencial del ambiente, su preservación, conservación, uso y manejo están vinculados con el derecho que tienen todas la personas a gozar de un ambiente sano, aparte de que la conservación de la calidad de las aguas, su aptitud, disponibilidad y suficiencia para el consumo

<sup>1</sup> Universidad Externado. Tomo II.

<sup>2</sup> [www.water/2001.de/outcome/Bonnrecommndatios/bonn\\_recommndatios.sp.pdf](http://www.water/2001.de/outcome/Bonnrecommndatios/bonn_recommndatios.sp.pdf)

humano se consideran esenciales para asegurar el goce y vigencia de los derechos fundamentales a la salud, a la vida y los demás derechos que se derivan de éstos.<sup>3</sup>

#### 6.2.1.2. Relación de los valores ambientales conexos al recurso hídrico.

De las pruebas allegadas al expediente, observa la Sala que el "Bosque Oriental de Bogotá", se ubica en la sabana de Bogotá, zona a su vez de interés ecológico nacional, de importancia hídrica, como reserva hace parte de la estructura ecológica principal de Bogotá y guarda en su seno otros valores ambientales como se ha dejado consignado, que además se relacionan entre sí.

Ahora bien, la Sabana de Bogotá esta a su vez sobre la cordillera oriental de los Andes, y la Sala consultado literatura sobre el tema, observa que la referida cordillera por sus condiciones orográfica da lugar a 5 vertientes de importancia hidrográfica, y Colombia se localiza entre 14° de latitud norte y 4° grados latitud sur, localización que la sitúa dentro de la franja en donde se encuentra la zona de convergencia intertropical, zona que se conoce como surtidor hídrico del planeta. La zona de convergencia intertropical es la zona donde existe mayor volumen de precipitaciones anuales, donde se generan mayores volúmenes de evaporación e incidencia en el clima.<sup>4</sup> De allí que este asunto no solo sea de interés Nacional, sino que también ocupe el interés internacional, pues Colombia ha suscrito Tratados Internacionales que lo vinculan con la preservación del ecosistema global, como se decantará más adelante.

De otro lado, la Sala trae a colación apartes del estudio realizado por HG. William, Decano Asociado, Escuela de Montes de la Universidad del Estado, Siracusa, Nueva York, publicado en la página Web, sobre la relación bosques-agua-suelo, clima - que enseña:

"...

##### *Las influencias del bosque*

**Una de las primeras y más difundidas hipótesis en cuanto a la relación entre los bosques y el agua ha sido la referente a la influencia de éstos sobre el clima.**

...

Con entera independencia de los efectos regionales hipotéticos, se sabe que la vegetación forestal influye en grado considerable sobre el clima local correspondiente al área que ocupa y a las adyacentes. En todo el mundo, como puede atestiguarlo cualquiera que se haya cobijado bajo los árboles o al socaire de cortinas de protección, la

<sup>3</sup> Derecho de Aguas. Universidad Externado Tomo II. Pag.373, 385.

<sup>4</sup> Obra citada.

experimentales destinados a establecer los **procedimientos óptimos de ordenación de cuencas hidrográficas forestales y de pastoreo.**<sup>5</sup>

A la misma conclusión llega el estudio de "Thomas Van Der Hammen", allegado al proceso, cuando señala la íntima relación que existe entre los ecosistemas vegetales y el suelo.

De lo reseñado, observa la Sala que los recursos de la naturaleza coexisten formando unidades vitales que se mantienen en equilibrio físico, químico y biológico. Por tanto, el uso y aprovechamiento de cada uno de ellos incide positiva o negativamente en los demás. El ciclo del agua, además de vital, resulta ser la condición de existencia y el nexo vinculante en cualquier sistema ambiental.

**En conclusión**, considera la Sala que el área de los Cerros Orientales de Bogotá, como zona estratégica para la conservación de recursos hídricos y parte importante del ecosistema de la Sabana, del País, e incluso más allá de las fronteras, hacen parte de una unidad funcional ecosistémica, por ende el abuso de los recursos naturales de la montaña o de los Cerros, y la desaparición de estos, incide directamente en la cantidad y calidad de los demás recursos, como el agua, y ésta incide en el ambiente, en el equilibrio ecológico, por ende en el derecho a gozar de un ambiente sano, en conexidad con derechos fundamentales como la vida y la salud. Vale decir, la reserva forestal protectora, es fundamental como ecosistema de importancia ambiental y como ecosistema de importancia social.

Y sea por eso que el Bosque Oriental de Bogotá, ubicado en la Sabana de Bogotá- cordillera oriental de los Andes, fue declarado por el Gobierno Nacional, como "**reserva Forestal Protectora**" y aquella reconocida por el legislador como **zona de interés ecológica nacional** y así lo ha precisado la Corte Constitucional<sup>6</sup>, y el Consejo de Estado<sup>7</sup>. Además, enfatiza la Sala que esa área de reserva forestal protectora, es de gran **importancia hídrica** y parte esencial de la **estructura ecológica principal de Bogotá**, y regulador del ecosistema.

Empero, no es suficiente que una determinada zona geográfica del país, goce de valores hídricos y forestales, para concluir que la misma tenga relevancia desde la perspectiva de los derechos colectivos, pues en últimas se trata de recursos naturales renovables que pueden ser utilizados de manera indefinida. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, debe considerarse que la **Zona de Reserva Forestal**

<sup>5</sup> [www.fao.org/docrep](http://www.fao.org/docrep).

<sup>6</sup> T-774 -2004. Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>7</sup> Concepto 1324 M.P: Luis Camilo Osorio Isaza.

**Protectora Bosque Oriental de Bogotá** tiene relevancia desde la perspectiva de los derechos colectivos por dos razones adicionales:

La primera, es porque de las diversas actuaciones que vienen afectando la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, como lo demuestran las pruebas allegadas al expediente, conlleva a que más temprano que tarde, se agote el recurso hídrico y el forestal existente.

Y la segunda, porque la sola posibilidad que estos recursos se agoten, representa a lo sumo una amenaza cierta para los Derechos de los habitantes de la Ciudad Capital, por la ubicación de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá. La eliminación de la vegetación afecta la calidad y cantidad de agua, las condiciones climáticas locales, ocasionando fluctuaciones extremas de temperatura y mayor contacto con el viento y radiación solar, comprometiendo la salud y la vida, entre otras, afectaciones para la población.

#### **6.2.2. Oponibilidad de la declaratoria de reserva y uso suelo de la reserva.**

**6.2.2.1. Oponibilidad.** A pesar de la especial importancia ecológica de la **Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá**, su protección **no ha sido real y efectiva**, como lo demuestran las reglamentaciones expedidas tanto por la CAR, quien tuvo inicialmente su administración, como por el Distrito, y finalmente, por el Ministerio de Ambiente, quienes han permitido el uso de la reserva con actividades no compatibles con ella, de allí que la Sala considere necesario enfatizar en el carácter vinculante de la declaratoria de la zona de reserva, tanto para las autoridades como para los particulares.

Para ello, la Sala recurre al principio 2 de la declaración de Estocolmo de 1972 que prevé que los recursos naturales, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante cuidadosa planificación u ordenamiento, según convenga. Principio 3. De la misma declaración. Debe mantenerse y, siempre que sea posible, restaurarse o mejorarse la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables.

Por su parte, el principio 3 de la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, proclama que el desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo ambientales de las generaciones presentes y futuras. Y en la declaración de Johannesburgo de 2002, se reconoció que uno de los aspectos esenciales para lograr el desarrollo sustentable, como meta común, es justamente la

protección y administración de la base de los recursos naturales, con **instituciones más efectivas, democráticas y responsables.**

A raíz de la Conferencia de Río de Janeiro, en 1997, se celebró la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD), ratificado por Colombia el 8 de junio de 1997, en la que se adujo que "la desertificación es la degradación de las tierras y de la vegetación, la erosión de los suelos y la pérdida de la capa superficial del suelo, causada principalmente por las **actividades humanas y por las variaciones del clima.** La sequía puede desencadenar o agravar la desertificación.".(i) la desertificación y la sequía afectan el **desarrollo sostenible** por la relación que guardan con importantes problemas sociales la migración, el desplazamiento de personas y la dinámica demográfica. (ii) como actividades de lucha contra la desertificación consagra la prevención o reducción de la degradación de las tierras, rehabilitación de tierras parcialmente degradadas, y recuperación de tierras desertificadas, (iii) La adopción de un enfoque integrado en el que se tenga en cuenta los aspectos físicos, biológicos, socioeconómicos de los procesos de desertificación, fomentar la protección ambiental y de conservación de los recursos de tierras y los recursos hídricos, en la medida en que ello guarde relación con la desertificación y la sequía.

La legislación interna sigue esos propósitos y es así, como la Constitución Política de 1991, consigna los siguientes principios y reglas:( i) es fin del Estado promover la prosperidad general y **garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes** consagrados en la Constitución Política, (ii) Es **deber del Estado y de las personas** proteger las riquezas culturales y **naturales** de la Nación,( iii) Toda persona tiene **derecho** a gozar de un ambiente sano, (iv) **es deber del Estado conservar las áreas de especial importancia ecológica y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, y restauración.** (v) garantía de la propiedad privada y los derechos adquiridos. **La propiedad es una función social** que implica obligaciones. **Como tal le es inherente una función ecológica,** (vi) El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución implica obligaciones. (Artículos 2, 8, 79, 80, 95 Constitución Política). (vii) **El ordenamiento territorial** se fundamenta en los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, la distribución equitativa de las cargas públicas y los beneficios, (viii) **garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda digna y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como la preservación del medio ambiente y la prevención de desastres,** (ix) son fines del

ordenamiento territorial, atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales. (Artículos 2, 8, 79, 80, 95 Constitución Política, ley 388 de 1997, artículos 1, 2, 3).

Con anterioridad a la Constitución Política vigente, el legislador se ocupó de los asuntos ambientales y expidió el decreto ley 2811 de 1974, que prevé que (i) **el ambiente es patrimonio común de la humanidad**, y es necesario para la supervivencia, el desarrollo económico y social de los pueblos, (ii) **la preservación y manejo de los recursos renovables es de utilidad pública y de interés social**, (iii) la planeación, manejo de los recursos naturales renovables y de los elementos ambientales debe hacerse en forma integral, **que contribuya al desarrollo equilibrado entre lo urbano y rural**, (iv) es de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a la preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluido el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico, a la construcción de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos. (Artículos 1, 2, 9-h, decreto ley 2811 de 1974), (ley 9 de 1989- artículo 10)

Posteriormente, la ley 99 de 1993, dispuso: i) **que los páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos deben ser protegidos de manera especial y el paisaje debe ser protegido por ser patrimonio común**, ii) La sabana de Bogotá sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos son de **interés ecológico nacional**. iii) **Las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares**, iv) es de utilidad pública e interés social la adquisición por negociación directa o por expropiación de bienes de propiedad privada que sean necesarias para la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales. v) La ordenación de cuencas con el fin de obtener un adecuado manejo de los recursos naturales y su conservación. (Artículo 1 4-8, 61, 107).

Así las cosas, entra la Sala a definir la eficacia de los actos administrativos por medio de los cuales se hizo la declaratoria de reserva, teniendo en cuenta que uno de los argumentos que exponen los coadyuvantes de la parte demandada, durante el trámite procesal de esta acción, es lo referente a la inoponibilidad de sus efectos, por falta de registro del acuerdo 30 de 1976 y la resolución 76 de 1977(publicada en el diario oficial 34777 del 3 de mayo de 1977), por medio del

cual el Gobierno Nacional declaró como “área de reserva forestal protectora a la zona denominada Bosque oriental de Bogotá”.

En efecto, considera la Sala que el artículo 10, del referido Acuerdo, ordenó su inscripción en el registro de instrumentos públicos, mandato que en principio no se cumplió, y que en la actualidad sigue pendiente de su observancia a pesar de la orden judicial impartida mediante sentencia del 1 de marzo de 2001, dentro de la acción de cumplimiento instaurada por el señor Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez en contra del Ministerio de Ambiente y ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (fl.162 cdno ppal).

Observa la Sala, además, que no sólo la providencia antes referida ordenó tal cometido, sino que otro tanto hizo la Corte Constitucional, en la sentencia T-774 del 13 de agosto de 2004, cuando ordenó al Viceministro de Ambiente que adoptase las medidas necesarias “ si aún no lo había hecho”, para que registre debidamente la resolución 76 de 1977. E igualmente, el Magistrado Sustanciador de este proceso, hizo lo propio al resolver y decretar las medidas cautelares adoptadas.

Ahora bien, como bien lo advierte la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, sobre la validez y oponibilidad del referido Acuerdo, a la fecha existen precedentes judiciales, que la Sala hace suyos, y que enervan los argumentos de inoponibilidad que aducen los coadyuvantes a lo largo del proceso.

La Honorable Corte Constitucional<sup>8</sup>, ha puntualizado que la protección de los Cerros Orientales de Bogotá, **zona de interés ecológico nacional**, no depende de la Resolución No. 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura. Mucho menos, por supuesto, de que dicha resolución se haya inscrito o no en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. El goce del derecho colectivo constitucional a un ambiente sano, no depende de actos administrativos de inferior jerarquía, máxime cuando se trata de un ámbito de protección material del derecho, desarrollado específicamente por el legislador. En esta Sentencia quedaron plasmadas las normas jurídicas superiores que soportan esta primera decisión, y que la Sala considera suficientes para rebatir los planteamientos de quienes alegan la inoponibilidad de la zona de reserva.

En efecto, la Corte Constitucional, en relación con la oponibilidad del acuerdo 30 de 1976, consideró:

“... lo primero que debe concluir la Corte es que la protección de los Cerros Orientales de Bogotá, **zona de interés ecológico nacional**, no

<sup>8</sup> Sentencia T-774 del 2004, M.P. doctor Manuel José Cepeda Espinosa.

depende de la Resolución No. 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura. Mucho menos, por supuesto, de que dicha resolución se haya inscrito o no en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. **El goce del derecho colectivo constitucional a un ambiente sano**, no depende de actos administrativos de inferior jerarquía, máxime cuando se trata de un ámbito de protección material del derecho, desarrollado específicamente por el legislador.

... Debe tenerse en cuenta que en este caso a norma ha debido ser publicitada de acuerdo a lo dispuesto en el Código Fiscal Nacional, Ley 110 de 1912, ley expedida en un momento en el que la protección al medio ambiente no tenía el valor que tiene actualmente en la Constitución y no existía la exigencia de que dicha protección sea real y efectiva. La interpretación de estas normas ha de hacerse a la luz del orden constitucional vigente.

... (ii) Para establecer si la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura es oponible o no a una persona debe tenerse en cuenta si ésta conocía el acto o no. Por ejemplo, aquellos casos en que la persona ha interpuesto recursos administrativos o judiciales acerca de la validez, la legalidad o la aplicación de la Resolución, evidencian, de forma cierta y manifiesta, que el acto se conocía...

... (iii) La oponibilidad de la Resolución 76 de 1977 también dependerá de la materia que esté bajo discusión. Por ejemplo, debe tenerse en cuenta si la actividad que pretende desarrollar la persona es de aquellas que se encuentra dentro de la órbita de libre ejercicio de sus derechos, o si por el contrario, se trata de una actividad sometida a una intensa intervención y control del Estado. En el primer caso, **el Estado tiene un deber de publicidad frente al administrado, puesto que materialmente se le están limitando sus derechos. Si no se entera del acto es probable que, de buena fe, desconozca la regla que ha debido seguir. En el segundo caso, por el contrario, el particular, es responsable de conocer las reglas de la actividad estatal que desea llevar a cabo para poder ejercerla...**

(iv) La inoponibilidad se predica, principalmente, en beneficio de un particular, no del Estado. Mucho menos si se trata de autoridades ambientales o de autoridades que tengan competencias específicas sobre la materia. En especial, la Resolución es oponible a aquellas autoridades que tienen responsabilidades sobre el manejo de los recursos naturales y que cumplen funciones de vigilancia en el sector, como es el caso del Ministerio de Minas y Energía. En el momento en que se crearon las concesiones mineras objeto de debate en el presente proceso, por ejemplo, el Ministerio de Minas y Energía era el encargado de garantizar el debido cumplimiento de las exigencias medio ambientales de cada uno de los proyectos que se autorizaron.

... La Corte no descarta la posibilidad de que existan casos concretos en los que la Resolución 76 de 1977, excepcionalmente, sea inoponible a algunos particulares. Sin embargo, se ha de tener en cuenta que la Ley de manera imperativa y categórica, indica que **"las normas ambientales son de orden públicos y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o los particulares"** (artículo 107, inciso 2°, Ley 99 de 1993)

...  
»9

<sup>9</sup> T- 774 del 13 de agosto de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

**En conclusión**, siguiendo los lineamientos reseñados en la jurisprudencia transcrita, la resolución 76 de 1977, es oponible a aquellas autoridades que tienen responsabilidades sobre el manejo de los recursos naturales y que cumplen funciones de vigilancia en el sector, como el caso de las demandadas Ministerio del Medio Ambiente, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, Departamento Administrativo del Medio Ambiente, Planeación Distrital. Además de ello, por regla general tiene efectos frente a terceros, a pesar de no haber sido inscrita en el registro, por ser hecho notorio; y excepcionalmente inoponible dependiendo de la materia que se encuentre bajo discusión (si la actividad a desarrollar es de aquellas propias del libre ejercicio de sus derechos, o si por el contrario se trata de una actividad sometida a una intensa intervención del Estado) como lo precisó en la sentencia de la Corte en comentario, porque además consideró que la "la protección de los Cerros Orientales no depende de ésta resolución" (76 de 1977), no considerarlo así, "conlleva a inaplicar las disposiciones constitucionales y legales, de orden público sobre la materia."; que la Sala dejó consignadas anteriormente. En consecuencia mal puede la Caja de Compensación y las fiduciarias coadyuantes ampararse en una pretendida ineficacia del acuerdo 30 de 1976, cuando su actividad y los intereses que abogan están sometidos a una intensa intervención del Estado.

**6.2.2.2. Uso del Suelo.** Establecido el carácter vinculante de la declaratoria de reserva, y su especial importancia ecológica, lo que ahora debe definir la Sala, es lo referente a cual debe ser el Uso del suelo en el área de reserva forestal protectora "Bosque Oriental de Bogotá" que mejor se acomode a los fines de su declaratoria, dentro del ordenamiento jurídico que se detalla.

Para responder este interrogante, la Sala parte de las siguientes consideraciones:

El sublite, trata de una cuestión de protección del ambiente, preservación, y restauración ecológica, pues ha quedado establecido los valores ambientales que contiene el "Bosque Oriental de Bogotá", por lo que la Sala recalca que de conformidad con el artículo 79 de la Constitución Nacional, es deber del Estado **conservar las áreas de especial importancia ecológica**, y la ley 99 de 1993 (artículo 1-4) dispuso como principio general ambiental que las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos **son objeto de protección especial**.

Ahora bien, el artículo 204, del Código de Recursos Naturales, **entiende por reserva forestal protectora:**

**"La zona que debe ser conservada permanentemente con bosques, naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables.**

**En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y sólo se permitirá la obtención secundarios del bosque."**

El artículo 47 ibídem, reguló lo relativo al establecimiento de reservas de recursos naturales renovables, en los siguientes términos:

**"Sin perjuicio de derechos legítimamente adquiridos por terceros o de las normas especiales de este Código, podrá declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos".**

**"Mientras la reserva esté vigente, los bienes afectados quedarán excluidos de concesión de uso a particulares".**

El artículo 312, ibídem, consagra:

**"Entiéndase por cuenca u hoya hidrográfica el área de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red hidrográfica natural o con una o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar".**

De otro lado, el artículo 108 de la ley 99 de 1993, dispuso:

**"Adquisición por la Nación de Áreas o Ecosistemas de Interés Estratégico para la Conservación de los Recursos Naturales. Las Corporaciones Autónomas Regionales en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales deben adelantar los planes de cofinanciación necesaria para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales.**  
..."

El artículo 111 ibídem, por su parte:

**Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales. Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales y distritales.**

**Los departamentos y municipios dedicarán durante quince años un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos para que "antes el vencimiento de ese período haya adquirido dichas zonas ...". ( la ley se promulgó el 22 de diciembre de 1993**

Otro tanto hizo artículo 89 de la ley 812 de 2003, aprobatorio del Plan Nacional de Desarrollo, cuando dispuso:

**"...las zonas de páramo, bosque de niebla y área de influencia de nacimientos de acuíferos, deberán ser adquiridos o protegidos con carácter prioritario por las autoridades ambientales, entidades territoriales y entidades administrativas de la jurisdicción correspondiente, las cuales realizarán los estudios necesarios para establecer su verdadera capacidad de oferta de bienes y servicios, para iniciar el proceso de recuperación, protección y conservación".**

Si bien, las normas antes transcritas, en principio cada una hace referencia a situaciones jurídicas propias, sin embargo para el caso en estudio, no pueden interpretarse de manera aislada, sino desde los criterios sistemáticos y finalísticos, habida cuenta que ha quedado establecido que en la reserva "Bosque Oriental de Bogotá" confluyen varios valores ambientales que ameritan protección especial desde el punto de vista Constitucional, Legal y de los Tratados Internacionales.

En ese entendido, la Sala encuentra que en el sublite, el uso del suelo de la reserva "Bosque Oriental de Bogotá", es **restringido** de manera **absoluta**, no sólo por su condición de especial importancia ecológica nacional, sino porque ese ha sido el querer del legislador cuando dispone que las zonas de páramo, bosque de niebla y área de influencia de nacimientos de acuíferos, debe ser adquiridos con carácter prioritario **para iniciar el proceso de recuperación, protección y conservación**. Y además es legislador dispuso como de utilidad pública e interés social la adquisición de esos inmuebles.

Advierte igualmente la Sala, que el ánimo conservacionista no es reciente, esto es del Plan de Desarrollo, sino desde el Código de Recursos Naturales, toda vez que en esa oportunidad el legislador dispuso que el "el área de reserva forestal protectora "debe ser conservada permanentemente con **bosques naturales** o artificiales para proteger esos mismos recursos u otros recursos renovables y sólo se permitió la obtención de frutos secundarios del **bosque**, estos son, los productos forestales no madereros (tales como frutos, cortezas, tallos, hojas). Además, para la preservación de los recursos naturales renovables que tiene relación con un servicio público, los bienes afectados no pueden ser objeto de concesiones o usos de particulares.

De manera que, encuentra la Sala de las normas en comento, que el ordenamiento jurídico prevé una filosofía de conservación estricta o restricción absoluta tanto para las áreas de reserva forestal protectora en el régimen de reservas de recursos naturales renovables, como en las reservas que se relacionan con la conservación o preservación de servicios públicos, del

ambiente, o de importancia ecológica, como es el caso de la reserva que ocupa la atención de la Sala.

En este orden de ideas, la restricción en los términos analizados, que se impone a todos los predios tanto fiscales como privados que se encuentran en la zona de reserva, resulta razonable y coherente, habida cuenta, que una de las finalidades y deber de los Estados contemporáneos y de las sociedades actuales, es justamente la protección del medio ambiente como bien de interés general de la humanidad, y ningún Estado ni Sociedad es ajeno a la problemática global en torno a la escasez de los recursos hídricos y sus implicaciones en el orden ambiental económico y social. Vr. Gr, Colombia pasó “de ocupar el primer lugar en el planeta, al quinto en disponibilidad y caudales hídricos, se estima que tendrá aproximadamente 50 millones de habitantes en el año 2007, y que el 80% de esta población, se ubicará en zonas urbanas de alta y media montaña, lo que generará una gran presión sobre el recurso hídrico.”<sup>10</sup> Además, quedó establecida la relación del agua y de la vegetación con el ecosistema.

Reitera la Sala que la reserva del “Bosque Oriental de Bogotá”, no es solamente protectora del bosque como paisaje, sino que va mucho más allá, es protectora de recursos hídricos, recurso de los que en parte se abastece la ciudad y regulador climático; luego de la interpretación integral de las normas citadas y de la finalidad de la declaratoria de la zona de reserva, es apenas obvio que la restricción en el uso de sus suelos sea de **restricción absoluta**, por lo mismo **las autoridades ambientales deben adquirir los inmuebles de propiedad privada que existan en el Bosque Oriental, adquisición que tiene el carácter de utilidad pública e interés social, conforme se los ha ordenado el legislador.**

No obstante el uso restringido del suelo, la importancia ecosistémica de la zona, y el querer del legislador en adquirir esos inmuebles, las pruebas allegadas al expediente dan cuenta, que actividades tales como la construcción, la explotación minera, e incluso la agricultura y las plantaciones exóticas, (pino, eucaliptos, acacia, retamo espinoso) son permitidas allí sin importar que esas actividades acaban con la cobertura vegetal y como consecuencia inciden con la **cantidad y calidad** del agua. Por tanto, no queda otra alternativa que la adquisición de los inmuebles de propiedad privada que existan en el Bosque Oriental.

### **6.3 Daño ambiental.**

La Corte Constitucional al respecto, dijo:

---

<sup>10</sup> Justicia Ambiental-Las acciones judiciales para la defensa del medio ambiente.Universidad Externado. Primera edición 2001. Pag 95-96.

### **"DAÑO AMBIENTAL-Conducta antijurídica/DAÑO ECOLÓGICO-Sanciones**

El daño al ecosistema, así ello se haga en desarrollo de una explotación lícita, desde el punto de vista constitucional, tiene el carácter de conducta antijurídica. No puede entenderse que la previa obtención del permiso, autorización o concesión del Estado signifique para su titular el otorgamiento de una franquicia para causar impunemente daños al ambiente. De otro lado, la Carta ordena al Estado en punto al ambiente y al aprovechamiento y explotación de recursos naturales, no solamente sancionar los comportamientos que infrinjan las normas legales vigentes, sino también prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y exigir la reparación de los daños causados."<sup>11</sup>

Para la Sala, unas veces al amparo de reglamentaciones inconsecuentes con su misión institucional por parte de la CAR y el Distrito, y en otras, por la falta de un debido control y vigilancia de las mismas autoridades sobre las áreas de su competencia, en el suelo de la reserva forestal se ha permitido usos no compatibles con el de la reserva, como son los de explotación minera y construcción urbanística, educativa y dotacional, usos que traen como consecuencia efectos negativos al ecosistema. Igualmente, la Sala observa como el uso del suelo en la actividad minera, incentiva los asentamientos humanos.

Los efectos negativos de las referidas actividades, los refleja el estudio realizado por el Jardín Botánico "José Celestino Mutis", quien encontró que la **creciente urbanización**, principalmente sobre las laderas bajas y medias, amenazan la infiltración de agua en las zonas de recarga del acuífero cretáceo, y que la **urbanización legal y ilegal, trae consigo la desaparición de las coberturas vegetales nativas y exóticas, desaparece también la cobertura de suelos, extraídos o sepultados por esa actividad.**

Igualmente, en este caso, el estudio que obra en el expediente realizado por "Thomas Van Der Hammen", encontró que "la destrucción y desaparición de los bosques naturales de los cerros, tiene relación directa con la desaparición de las aguas superficiales (quebradas), y la disminución de la infiltración de aguas hacia el agua subterránea y la erosión y desaparición gradual de los suelos. **Otro aspecto negativo es la tendencia hacia la urbanización de parte de los cerros**, a veces en zonas con restos importantes de bosques naturales y hasta 3.000 m de altitud, especialmente en las cercanías de Bogotá". (Tomo 38).

El estudio mencionado, específicamente pone de presente que la desaparición y destrucción de vegetación nativa en los **Cerros Orientales**, trae consigo la

desaparición de fauna, y tiene relación directa con la desaparición de las aguas superficiales (quebradas), la disminución de la infiltración de aguas, erosión y desaparición gradual de suelos, y que *“otro aspecto negativo es la tendencia hacia la urbanización de parte de los cerros”*: *“las actividades mineras extractivas han tenido un impacto casi siempre negativo al ambiente y localmente han creado riesgo para el hombre... en cerros de oriente...donde ha creado grandes “llagas” en el paisaje, peligros (deslizamientos, para la población cercana, grandes molestias por erosión y transporte de material durante los aguaceros, y localmente urbanización subnormal. Puede influenciar negativamente el nivel freático en los cerros y crea situaciones de desagüe indeseables.”*

Además, el Ministerio del Ambiente, aduce en la resolución 463 de 2005, la existencia de una transformación ecológica del **3.7% de la reserva (519 hectáreas, 62 canteras al interior, 43 más cerca al borde urbano)**, lo que en últimas es lo que ha motivado las sustracciones de áreas de la zona de reserva, las incorporaciones a la zona urbana y legalización de asentamientos humanos.

Así mismo, las actividades mineras y urbanísticas contribuyen a la erosión y degradación de los suelos, en el Bosque Oriental de Bogotá”, y contribuye también las plantaciones de eucaliptos, pino, ciprés, acacia y retamo espinoso. (Estudio Thomas Van Der Hammen, y Jardín Botánico).

El estudio realizado por los investigadores del Eje Socio Dinámico para la formulación del Plan de Manejo de los Cerros Orientales- realizado en los años 2002-2003, obrante en el expediente en medio magnético, confirma lo anterior y muestra la realidad social de los “Cerros Orientales”, los centros educativos y los potenciales desarrollos urbanísticos allí existentes.

“La población aproximada de los desarrollos progresivos asciende a 74.720 personas.<sup>12</sup> En la Tabla 4 se muestra la distribución de la población por localidad, siendo Chapinero la que presenta mayor población, 24.834 habitantes, y participa en 33% del total; mientras que la localidad con menor población es Santa Fe, con 378 habitantes que representa el 1%. En segundo lugar con mayor población se encuentra Usaquén con 22.621 personas y el 30% del total; en tercer lugar San Cristóbal con 18.082 habitantes y 24%; en cuarto lugar Usme con 8.805 habitantes que representan el 12% del total de la población. En el Gráfico 2 se muestra la distribución porcentual de la población por localidad de acuerdo a los volúmenes de población señalados.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> C-320-98 sent. 30 de junio de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>12</sup> La información demográfica tiene como fuente el Departamento Administrativo de Planeación Distrital DAPD quien calcula la población a partir del número de lotes establecido para cada desarrollo progresivo, multiplicado por un factor constante de 4.5 y establece una aproximación para el año 2002. Para el caso de la localidad de Chapinero se toma como fuente el Censo de la Alcaldía Local realizado en el año de 1999 y se proyecta al 2002 con base en los índices de proyección del Censo para Bogotá D.C., así: de 1999 a 2000 un incremento de 2,95%; de 2000 a 2001 un incremento de 1,97%; y de 2001 a 2002 un incremento de 2,26%.

<sup>13</sup> En el Anexo 2:3 se muestra el volumen de población para cada desarrollo progresivo.

TABLA 4: POBLACIÓN TOTAL POR LOCALIDAD. 2002.

| Localidad     | Total de Población | Distribución Porcentual |
|---------------|--------------------|-------------------------|
| Usaquén       | 22.621             | 30                      |
| Chapinero     | 24.834             | 33                      |
| Santa Fe      | 378                | 1                       |
| San Cristóbal | 18.082             | 24                      |
| Usme          | 8.805              | 12                      |
| Total         | 74.720             | 100                     |

Fuente: Castellanos, M. 2003. (a).

Para mostrar la distribución espacial de la población se establecieron cinco rangos así: de 1 a 500 habitantes; de 501 a 1000; de 1001 a 2000; de 2001 a 4000; de 4001 a 7000. La distribución para cada rango se muestra en los gráficos siguientes, en los cuales se incluye la localización por localidad.

Existen 13 desarrollos que registran una población hasta de 500 habitantes, de los cuales seis corresponden a Chapinero, cinco a Usaquén, dos a Usme, y uno respectivamente a San Cristóbal y Santa Fe."

Por último, el informe de la Gerencia de Tecnología Especializada- Hidrografía de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, visible a folio 1658, indica que:

"...-Se concluye que en los Cerros Orientales de Bogotá, en las cabeceras de las quebradas San Francisco, Arzobispo, Las Delicias y la Vieja, el día 3 de mayo de 2005 a partir de las 14:40 horas se presentó una tormenta de características extraordinarias, cuyo centro fue registrado por la estación El Granizo ubicada en la cota 3100 m.s.n.m. en la divisoria de aguas de las cuatro corrientes arriba mencionadas y su distribución especial fue comprobada a través de registros de las estaciones Guadalupe, Salitre K9 y San Luis.

-La precipitación ocurrida en dicho evento, fue de tal intensidad que en su centro de tormenta superó el periodo de retorno correspondiente a 100 años y en un radio aproximado de 5 km la intensidad de la tormenta superó el periodo de retorno correspondiente a los 5 años e inferior a 10 años."

Sin embargo, considera la Sala que no hay prueba en el proceso que nos permita inferir con certeza la existencia de un daño efectivo (individualizado) que amerite una condena al pago de perjuicios en contra de las demandadas, sin que ello

signifique su absolución, pues como se dirá a continuación, hay en cada una de sus acciones y omisiones violaciones de derechos e interés colectivos.

#### **6.4. Análisis de los hechos, acciones y omisiones concretas de las demandadas que conllevan a la violación de los derechos colectivo.**

La trascendencia del **Área de Reserva Forestal Protectora**, desde la perspectiva de los Derechos Colectivos, radica en el gran significado ambiental que tiene, como zona de preservación de hábitat y reservas de flora y fauna nativa. También hace parte del sistema regulador del clima, influye en el control de la dirección e intensidad de los vientos y en los niveles de precipitación, además, y esto es lo más importante, de ser la base del sistema hídrico de la ciudad, porque allí nacen muchas quebradas y corrientes superficiales que unidas dan lugar a importantes afluentes del río Bogotá. Los estudios e investigaciones que soportan esta decisión, quedaron relacionadas y analizadas anteriormente.

El Decreto Ley 2811/74, en su artículo 204, denomina como área de reserva forestal protectora, "la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables. En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y sólo se permitirá la obtención de grupos secundarios del bosque". Con fundamento en esta disposición y en todo el conjunto normativo citado a lo largo de este fallo, la Sala reitera que es claro que el único uso que puede darse al territorio, cuando éste posee tal categoría, **es el forestal protector.**

Sin embargo, como ha quedado precisado, el diagnóstico que las propias autoridades demandadas hacen del **Área de Reserva Forestal Protectora**, es alarmante, a causa de la acción y omisión de las propias autoridades ambientales con competencia en la zona de reserva, que han permitido que : 105 hectáreas de la reserva estén intervenida con actividad minera; existan 43 canteras ilegales; existan tres títulos mineros vigentes (Silical, calicanto, el Cedro); 415 hectáreas de la reserva esta ocupada con barrios, y que más de 90 mil personas habiten dentro de la Zona de reserva. Estas nefastas intervenciones humanas en la zona de reserva, atentan gravemente contra los recursos naturales existentes en la zona de reserva, y amenaza con su sostenibilidad.

Existiendo la certeza de la trascendencia que tiene la "Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá" como zona de especial importancia ecológica, conviene ahora precisar con cuales derechos colectivos en particular podría relacionarse, cuestión necesaria de cara a definir, en primer lugar, los hechos, los actos, las acciones u omisiones de las autoridades que podrían

violarlos o amenazarlos, y en segundo lugar, en caso de comprobarse su vulneración o amenaza por los demandados, las medidas precisas ha adoptar con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y para prevenir que no se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que den mérito para acceder, si a ello hay lugar, a las pretensiones de la actora popular, como lo impone el artículo 34 de la ley 472 de 1998.

Para la Sala, sin duda, la denominada "Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá", por las razones dichas en precedencia, está relacionada con el derecho de acceso a los servicios públicos, y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y aún más en concreto, con el servicio público de acueducto<sup>14</sup> pues tiene incidencia en la cantidad y calidad del agua que abastece a los habitantes de Bogotá D.C.

La Sala, igualmente considera, que la "Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá", por las razones planteadas en precedencia, está conectada con el derecho colectivo previsto en el literal c) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, en lo que respecta con la protección de áreas de especial importancia ecológica y de sus ecosistemas.

Igualmente, la Sala considera que por los hallazgos dentro de la "Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá", de asentamientos humanos de origen informal, también tiene relevancia con el derecho colectivo de que trata el literal l) de la ley 472/98, conexo con el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y el derecho relacionado en el literal m) ibídem.

No puede la Sala dejar de lado, el conflicto que se presenta entre los anteriores derechos, y el ínsito en el **literal i)** del artículo 4 de la ley 472/98 y el derecho a la vivienda. De ello nos ocupáramos más adelante.

De suerte que la racionabilidad de esta Sentencia, tendrá que mirarse frente a los derechos colectivos y fundamentales, señalados en precedencia, teniendo como criterio de armonización el principio de igualdad, lo que significa que:

-Los hechos, actos, acciones u omisiones de las autoridades demandadas, en relación con la "Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá", tienen relevancia para el caso, pues violan estos derechos.

-Los derechos subjetivos de personas particulares dentro de la "Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá", sólo podrían verse afectados, en la medida que su ejercicio pleno impida la realización de algunos de estos derechos colectivos, siempre que así lo permita una juiciosa ponderación.

-Y las medidas que se adopten por la Sala, tendrán que ser eficaces para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre alguno de los derechos colectivos precisados en precedencia; dicho en otras palabras, serán proporcionales con la tutela judicial efectiva de estos derechos.

Para el Tribunal los hechos, actos, acciones y omisiones de las autoridades ambientales con competencia dentro de la "Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá", y de las autoridades Distritales demandadas, con relevancia para los derechos colectivos señalados en precedencia, en cuanto conllevan a su vulneración, son:

**6.4.1. En relación con el demandado Ministerio de Ambiente.** Pese a que en el sublite la actora popular, en lo que respecta con las actuaciones del Ministerio, centra su reproche en la resolución 463 de 2005 y su interpretativa 1582 de 2005, lo cierto del caso es que la Sala en aplicación del principio iura novit curia, como Juez constitucional, y teniendo en cuenta los principios y reglas que hacen parte del bloque de constitucionalidad, y el bloque de legalidad en materia ambiental, que se consignaron en los acápites denominados "oponibilidad de la reserva" y "uso del suelo de la reserva"; hará un análisis integral de los reglamentos que obran en expediente en relación al uso del suelo de la reserva, desde el acuerdo 059 de 1987, expedido en su momento por la CAR, que no obstante encontrarse derogado, habrá que tenerse en cuenta dado los efectos que ha producido; y las resoluciones antes referidas, así como las reglamentaciones del Distrito, pues no de otra manera se puede advertir con plenitud y certeza, la ineficacia de ellos en pro de la conservación de la reserva.

En primer lugar, dirá la Sala, que la acción popular contra los actos administrativos puede ejercerse de manera excepcional y restrictiva, siempre y cuando la existencia y ejecución del mismo vulnere o amenace un derecho colectivo y ello se subsume de conformidad al artículo 10 de la ley 472 de 1998, del siguiente tenor: "...Cuando el derecho colectivo o interés colectivo se vea amenazado o vulnerado por la actividad de la administración, no será necesario

---

<sup>14</sup> De conformidad con el artículo 4º de la ley 472/98 en su literal j) el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, es uno de los derechos colectivos.

interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular."

Recuérdese que preceptiva igual a la antes transcrita, contenida en el decreto 2591 de 1991, ha dado cabida a la procedencia de la acción de tutela contra los actos administrativos, a pesar del carácter subsidiario de ese instrumento y que se puede ejercer ante cualquier juez; lo que no ocurre en la acción popular, que es instrumento procesal principal y de competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, juez natural del control de legalidad del acto administrativo por mandato legal, lo que justificaría aún más la procedencia del análisis en los términos indicados.

Otro argumento de la Sala, para sustentar la procedencia del análisis de la resolución 463 de 2005 y su interpretativa 1582 de 2005, por medio de la presente acción popular, en los términos anotados, es que habiendo quedado establecido de las pruebas que obran en el expediente, que los actos de las autoridades demandadas, en relación con la "Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá", tendría relevancia para el caso, solo en la medida que violen o amenacen alguno de los derechos colectivos, y siendo uno de ellos, el derecho a un ambiente sano, que es de rango constitucional al tenor del artículo 79 superior, habría que mirar la compatibilidad de la mentada resolución 463/05, con este Derecho y con los otros Derechos identificados en precedencia, lo que se debe hacer en el trámite de toda actuación judicial, al tenor del artículo 4º de la Constitución; sin que ello implique que se sustituye los mecanismos ordinarios de control de legalidad de aquellas, pues la acción que se decide no tiene por objeto el control de legalidad de las mismas, sino la protección a los derechos colectivos.

El Consejo de Estado, dijo en sentencia del 27 de julio de 2005<sup>15</sup> :

"(...)

"El Consejo de Estado ha precisado que la acción popular contra los actos administrativos puede ejercerse siempre y cuando la existencia o la ejecución del acto, vulnere o amenace un derecho colectivo. Con el exclusivo fin de procurar su protección, es posible que a través de dicha acción se examine cualquiera de esos actos o la viabilidad o condiciones de su ejecución, sin que ello signifique que la misma sustituya, desplace o derogue las acciones contencioso administrativas previstas como mecanismos normales para el control de legalidad de los mismos, de suerte que el uso de la acción popular para esos fines es excepcional y restrictiva. Pero, incluso, el Consejo de Estado ha dejado en claro que el análisis de legalidad o constitucionalidad de los actos

<sup>15</sup> Expediente 2004-000787-01 M.p. Alier Eduardo Hernández Enriquez. Actor Helí Bocanegra y otros.

administrativos frente a la posible violación o amenaza de derechos colectivos **no sólo está permitida implícitamente en el artículo 88 de la Constitución y la Ley 472 de 1998, sino que además, en ocasiones se impone, porque i) la ley y la Constitución diseñaron la acción popular como una acción principal, más no residual, ii) para la protección de los derechos colectivos, el juez constitucional tiene amplias competencias y, iii) el núcleo esencial de los derechos e intereses colectivos se protege principalmente mediante la acción popular.**"(resalta la Sala)  
"(...)"

En otra oportunidad ese Alto Tribunal precisó:

**"...Planteada así la controversia resulta necesario entonces precisar si tratándose de actos administrativos éstos pueden constituir o no causa de amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos, y si la acción popular en tales casos es el remedio procesal procedente para conjurar dicha situación. Sobre el particular la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que los actos administrativos, como expresión de la acción de las autoridades públicas, también pueden ser fuente de amenaza o violación de los derechos colectivos, y que cuando ello se acredita su aplicación o ejecución puede ser suspendida con miras a proteger dichos derechos, dado que el pronunciamiento acerca de la nulidad de tales actos sólo puede ser emitido por el juez de lo contencioso administrativo...."**<sup>16</sup>

De suerte que el análisis de los mentados actos frente a la posible violación o amenaza de derechos colectivos, se hará con fundamento en la Constitución Política, artículo 8º, que consagra la obligación del Estado y de todas las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación; el artículo 79, que reconoce el derecho a gozar de un ambiente sano e impone al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente; el artículo 80 en cuanto señala que el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, prevenir los factores de deterioro ambiental y exigir responsabilidad por los daños causados; el numeral 8 del artículo 95, que señala que es deber de todo ciudadano proteger los recursos naturales y culturales y velar por la conservación de una ambiente sano, el bloque de constitucionalidad y de legalidad de las normas ambientales, citados en precedencia.

Igualmente, la Ley 99 de 1993 "Por medio de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental- SINA- y se dictan otras disposiciones", delimita las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, de los entes territoriales y del Ministerio del Medio Ambiente respecto a las áreas protegidas.

---

<sup>16</sup> 2003-1278 sent. 3 de noviembre de 2005 M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Planeta.

Es así como entre las funciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que tienen que ver directamente con el manejo y administración de las reservas forestales, a partir de la expedición de la ley 99 de 1993, se encuentran en su artículo 5:

"(...)

**"1) Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;**

(..)

**"12) Expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales y fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial;**

(..)

**"18) Reservar, alinderar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento.**

"(...)

**"34) Definir, conjuntamente con las autoridades de turismo, las regulaciones y los programas turísticos que puedan desarrollarse en áreas de reserva o de manejo especial; determinar las áreas o bienes naturales protegidos que puedan tener utilización turística, las reglas a que se sujetarán los convenios y concesiones del caso, y los usos compatibles con esos mismos bienes;**

"(...)"

De otro lado el artículo 1º y 63 ibídem, consagran los principios generales ambientales y principios normativos generales, estas disposiciones rezan:

**"Artículo 1. Principios generales ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales**

**1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración del Río de Janeiro de junio de 1992 sobre el Medio Ambiente y Desarrollo.**

(...)

**4. Las zonas de páramos y subpáramos, los nacimientos de aguas y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.**

(...)

**8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.**

"(..)"

**"Artículo 63. Principios normativos generales: A fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo**

**Principio de armonía regional.** Los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, **ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la política nacional ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente** de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación.

**Principio de gradación normativa.** En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables **respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias.** Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del gobierno nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales.

**Principio de Rigor subsidiario.-** Las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, **podrá hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que descenden en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente ley.**

“(...)”

También el artículo 210 del Decreto 2811 de 1974 señalan:

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

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

La Declaración de la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Río de Janeiro 1992, proclama que:

“(...)”

Principio 2. De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la **responsabilidad de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional** "(...)"

Principio 4. **A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada "**

A más de las normas transcritas, de las conclusiones a que ha llegado la Sala y teniendo en cuenta el acervo probatorio que obra en el proceso, para el análisis de las resoluciones mencionadas, ahora la Sala parte de las siguientes premisas : i) desde el punto de vista legislativo, el uso del suelo de la reserva ab initio, ha sido de restricción absoluta, no así en las reglamentaciones ii) Desde el punto de vista de la realidad social, la existencia de sectores urbanísticos físicamente consolidados, legalizados o no, planificados o no, o de invasión, al interior de la zona de reserva, es incontrovertible, así lo demuestra las pruebas allegadas al expediente, iii), se han establecidos los elementos del daño ambiental y la existencia de un daño emergente, causado entre otras, por la falta de políticas eficaces de conservación, falta de control y vigilancia, y por las actividades mineras y urbanísticas permitidas en las reglamentaciones sobre uso del suelo iv) La protección real y material del medio ambiente al momento de la declaratoria de la reserva forestal "Bosque Oriental de Bogotá", no tenía el mismo valor que tiene en la actualidad a la luz de la Constitución Política de 1991, la ley 99 de 1993 y los tratados internacionales de Estocolmo, de Río de Janeiro, como tampoco la planificación urbanística actual v) las acciones populares se ejercer para proteger los derechos colectivos cercenados, y/o para evitar el daño contingente, hacer cesar la vulneración de esos derechos **o restituir las cosas a su estado anterior, cuando sea posible.**

Teniendo en cuenta esas premisas, desde ya la Sala encuentra que los usos, diferentes al forestal protector, realizadas en el suelo de la reserva a partir de su declaratoria, aún con la anuencia de las autoridades ambientales al socaire de una aparente legalidad, son **inconstitucionales e ilegales, pues vulneran las finalidades previstas en las normas citadas;** no obstante, según las pruebas que obran en el expediente algunos de los asentamiento humanos, han existido desde antes de la declaratoria de la reserva o fueron incorporadas o legalizadas con anterioridad a esta vr gr., "La Floresta" (1957), el Pañuelito (1975), Montecarlo (1974), o con posterioridad. Pero aún así, de inmediato la Sala se pregunta ¿es factible restituir toda el área de la reserva que ha sido ocupada por asentamientos humanos de baja, media y alta densidad, planificados o no formales o informales? ¿Cual es el costo ambiental, social y económico que implicaría la recuperación

absoluta del área declarada por el acuerdo 30 de 1976? ¿O habrá que buscar las medidas para hacer cesar de una vez por todas, la amenaza a los derechos colectivos, cuáles medidas? cuestionamientos a los que la Sala, procurará encontrarles una solución justa y razonable, más adelante.

En esa perspectiva, el Tribunal enjuiciará las actuaciones de las autoridades demandadas, empezando por el Ministerio de Ambiente.

Sin duda, la primera omisión del Ministerio, fue la falta de políticas coherentes con la importancia ecológica de la reserva, lo que durante mucho tiempo permitió el uso y el abuso sobre el suelo de protección y que impidió una construcción institucional de la misma, conformándose con su declaración formal. Esta omisión, si bien se podría pregonar de todas las autoridades ambientales, sin olvidar que en principio correspondía a la CAR la administración y manejo de uso del suelo de la Reserva, se carga fundamentalmente al ahora Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, pues era quien debía alinderar la zona de reserva, y no lo hizo cuando era útil; debía registrar el acto de declaratoria de la reserva en las respectivas oficinas de instrumentos públicos, y tampoco lo hizo, con incumplimiento incluso de orden judicial que así se lo impuso <sup>17</sup>, y era su deber fijar las políticas generales para la administración de la reserva, y solo lo viene hacer ahora, mediante la resolución 463 de 2005, casi 20 años después de la creación de la reserva.

Esta omisión del Ministerio de marras, ha conllevado en la práctica a que los particulares, aprovechándose de tales omisiones, intervinieran nefastamente dentro de la zona de reserva, intervención que ahora justifican bajo el pretexto de la falta de amojonamiento de la zona de reserva y con la inoponibilidad de la zona de reserva, por la falta de registro público del acto creador, actividades que como se viene diciendo han resultado violatorias de los derechos colectivos citados en precedencia.

Está visto, que por medio de la resolución No. 453 de 2005, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en uso de las facultades previstas en el artículos 5-18-19 y 6 de la ley 99 de 1993 y 2 del decreto ley 216 de 2003, entre otras decisiones **"redelimitó el área de reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá"**.

Las razones que tuvo el Ministerio de Ambiente para adoptar esa decisión, las consigna en la referida resolución y radican fundamentalmente en que:

---

<sup>17</sup> Exp.2001-0033. Sent. 1 de marzo de 2001. M.P. María del Carmen Jarrín.

“...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, de uso minero y agropecuario, con relevantes impactos y efectos ambientales sobre los ecosistemas y sobre los servicios ambientales, que presta a comunidades locales que se benefician de ella, por lo que se requiere contar con un instrumento de planificación, ordenamiento y manejo para restaurar, recuperar y armonizar las condiciones sociales, económicas y ambientales del área.**

**Que dichos efectos se ven representados sobre la transformación de ecosistemas en alrededor de 519 hectáreas (.3.7%) de la reserva por el desarrollo de asentamientos humanos de manera concentrada de todos los estratos. Muchos de ellos en zonas de alto riesgo y sobre zonas de preservación ambiental. Igualmente se he generado efectos de degradación de ecosistemas por el desarrollo de la minería de origen ilegal de manera dispersa (62 canteras al interior y 43 más cerca del borde urbano) con impactos al paisaje y en la regulación hídrica, en alrededor de 120 hectáreas (0.85% de la reserva), así como otras áreas más extensas afectadas por el desarrollo de ganadería y agricultura asociada a vivienda campesina, campestres y fincas de recreo.”**

Otra razón, que invocó el Ministerio radica en que artículo 117 del decreto Distrital 469 de 2003, estableció que *“el parámetro urbano en los límites con las reservas forestales coincide con los límites establecidos para dichas reservas por la Resolución 076 de 1977”*

Además, el Ministerio de Ambiente precisó que las áreas **“que se excluyan de la reserva”** deben conformar una **“franja de adecuación”** entre la ciudad y la reserva. Para las áreas excluidas de la reserva dispuso que el Distrito debe expedir la reglamentación urbanística, no debe permitir construcciones con pendientes superiores a 45 grados, en zonas de ronda de las quebradas y drenajes, relictos de vegetación nativa y zonas de recarga de acuíferos. Debe construir un espacio público de transición entre la reserva y el desarrollo y/o edificaciones. Y en todos los procesos de desarrollo urbanístico dentro del área de adecuación del borde urbano se debe propender por el objetivo general de conservación y manejo de la reserva forestal. Los desarrollo urbanísticos quedaron sujetos a la expedición de la reglamentación urbanística, mientras esto no ocurriera los Curadores no podían otorgar licencias de urbanismo y construcción.

Por su parte, mediante la resolución 1582 de 2005, el Ministerio procedió a interpretar el parágrafo del artículo 5 de la resolución 463 de 2005, que se refiere a la sujeción de expedición de la reglamentación urbanística para el otorgar licencias de desarrollo urbanístico en la franja de adecuación (áreas que se excluyan de la

reserva), en el siguiente sentido: (i) no modificó las condiciones urbanísticas de los predios con usos urbanos legalmente adoptados por el decreto 619 de 2000. (ii) para la normalización de las construcciones preexistentes ( zona-recuperación ambiental-viviendas semiconcentradas y/o dispersas o edificaciones de uso dotacional) se “ tendrán en cuenta las normas vigentes al momento de expedirlas y las normas que con posterioridad a 14 de abril de 2005, (iii) no modificó o alteró situaciones jurídicas y urbanísticas de los predios con decretos de legalización anteriores a la expedición del Decreto 619 de 2000 y Acuerdo 6 de 1990 y que hubiesen obtenido legalización antes del 14 de abril de 2005, de los predios ubicados en el perímetro urbano señalado en el Plan de Ordenamiento Territorial, de los predios cobijados en el proceso de concertación tramitados ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital a la entrada en vigencia del Decreto 619 de 2000, de predios cobijados por Decretos de asignación de tratamiento a la fecha de entrada en vigencia del Decreto 619 de 2000, los predios que hubiesen tenido licencia de urbanización y/o construcción dentro del término previsto por el artículo 284-2- del Decreto 469 de 2003 ( artículo 479 de 2004), los predios dotacionales de carácter nacional, Distrital o privados existentes a la fecha de expedición.

Ciertamente, las pruebas técnicas documentales, allegadas al proceso por las partes, evidencian que uno de los grandes obstáculos para la construcción institucional del **Área de Reserva Forestal Protectora**, a más de la falta de compromiso y voluntad política por parte de las autoridades ambientales en la protección de la reserva, ha sido la presión urbanística que soporta la reserva, dado su vecindad con Bogotá, que va unida a la infraestructura de servicios públicos al interior de la reserva. presión urbanística, que no solamente proviene de la población menos favorecida, carente de vivienda como bien básico, sino también de grupos económicos y de la demanda de los estratos altos de la población, por el ego de vivir en la “selva encantada”, en clara demostración de individualismo y de capitalismo salvaje. De allí que para la Sala, la utilidad de este fallo, depende en gran medida de la implementación de un mecanismo que resuelva el problema de la presión urbanística que soporta la reserva, sin dejar de lado, el implementado por la autoridad competente, sea decir la llamada “**franja de adecuación**”.

Y como toda decisión judicial debe ser reflexiva, la Sala recurre a los estudios científicos que se han hecho sobre la Zona de reserva, a fin de adoptar la medida más eficaz, de cara a frenar la presión urbanística sobre la reserva. En ese propósito, la Sala procede al análisis de los estudios más recientes:

En efecto, en el año de 1997, se elaboró el Plan de Manejo de los Cerros Orientales, elaborado por CADSA GESTIONES para el Departamento Administrativo de Planeación Distrital –DAPD- Este trabajo se hizo bajo un contexto geográfico ambiental, regional y social, con prioridad en el aspecto ecológico ambiental. El estudio finaliza con el planteamiento de unas políticas generales, destacando que era necesario declarar zonas de reserva y protección absoluta de la flora y fauna, los cuerpos de agua, los subpáramos, los bosques naturales y áreas de vegetación de bosque secundario. Igualmente hizo las siguientes recomendaciones:

- \*prohibir los usos agropecuarios y/o asentamientos humanos en el subpáramo.
- \* Frenar y limitar los crecimientos de los asentamientos humanos con el objetivo de disminuir su densidad, en especial en la zona del valle del río Teusacá.
- \*Inventariar y congelar los asentamientos humanos en zonas degradadas y mejorar la infraestructura de los actuales que no presenten riesgos. (fls. 17 y 24,30 T- 23)

En el año de 1998, se hizo el “Estudio base para el ordenamiento y diseño urbano del Borde Oriental en el Plan de Ordenamiento Territorial-POT- del Distrito Capital”. Elaborado por Carlos Cubillos para el DAPD, con el propósito de hacer un diagnóstico, análisis y estrategias para las áreas suburbanas localizadas inmediatamente por fuera del perímetro urbano, al oriente de Distrito Capital. Este diagnóstico propuso 9 zonas homogéneas.

En el informe final, se propuso reducir el tamaño de las zonas, y denominó la nueva zonificación como áreas vocacionales y unidades de paisaje. ***El énfasis en general del estudio lo constituyen las áreas suburbanas del oriente de la ciudad, pero con la intención de incorporarlas al área urbana en el corto o mediano plazo.*** (FL. 34 T- 23).

En el año 2000, se hizo el documento de zonificación y escenarios de manejo para los cerros orientales, contratado por el DAMA con el Consorcio Gerenciar denominado “Proyecto Gerencia Cerros”, con el propósito de analizar la dinámica reciente de transformación de los Cerros Orientales, como borde de crecimiento de la ciudad.

Este estudio, propone la construcción de una auténtica **pieza urbana que defina claramente su función de borde** y resulte claramente identificable en sus límites silueta y configuración morfológica con los siguientes elementos: i)Incorporación armónica de edificaciones compactas, construidas en altura de densidades medias y separadas por generosas zonas verdes y arborizaciones, dando particular importancia al valor recreativo a las rondas de ríos y quebradas. ii)También sugiere que el área de los cerros deberá conservarse considerando la existencia

de comunidades allí establecidas y desestimulando las incorporaciones de nuevos residentes, en especial en áreas vulnerables y propensas al riesgo y/o alta fragilidad ambiental, rondas hídricas y corredores viales, áreas escarpadas y zonas boscosas.

Para los meses de febrero y marzo de 2001, la Ingeniera María Clara Bejarano Alvarado, elabora una propuesta de ordenamiento para el borde oriental de Bogotá, **orientada a la definición y consolidación urbanística del borde oriental de la ciudad, a lo largo de los cerros orientales.**

El estudio estaba orientado a constituir un borde físico como frontera clara y precisa caracterizado por la contrastación nítida entre la ocupación urbana y el paisaje rural. Trabajo que contribuiría a evitar la continuación del inadecuado uso y abusiva ocupación de la reserva forestal protectora, mediante usos urbanos de baja y media densidad, que han contaminado esta reserva, así como también a componer a partir de los elementos existentes, una frontera urbana caracterizada por la valoración respetuosa y vinculación al aprovechamiento y disfrute colectivo de los recursos naturales, ambientales, paisajísticos y los creados a partir de las intervenciones urbanísticas y arquitectónicas. Una de los principales criterios orientadores lo constituyó el urbanismo operativo, que implica el diseño de proyectos de factibilidad social, económica y financiera.(FL. 128- T- 23 y 74t- 24))

En los años 2001-2003, el DAMA elaboró el "Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales – POMCO"; instrumento reglamentario del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá a que hace referencia el artículo 389 del Decreto 629 de 2000. En dicho estudio igualmente, especifica los usos principales, complementarios y restringidos de cada una de las zonas. En las zonas de recuperación ambiental y paisajística de la categoría de restauración, señala como uso principal el forestal – protector, mientras que en la zona de recuperación ecológica es preservación – forestal – protector.

En el año 2003 se elaboró "El diagnóstico realizado por el Consultor de la CAR, Rodrigo Echeverri", denominado zonificación ecológica regional que incluyó los Cerros Orientales de Bogotá, toda vez que la CAR, no estuvo de acuerdo con la propuesta jurídica presentada por el DAMA para los cerros, que consistía en declarar toda el área como de manejo especial y en su interior se declararían 4 categorías, a saber: i) Reserva forestal protectora, ii) Distrito de conservación de suelos, iii) cuenca de ordenación y iv) área de recreación; ya que no era posible incluir las zonas desarrolladas urbanísticamente, dentro de una categoría de área protegida.

Vistos y analizados los estudios relacionados en precedencia, el Tribunal observa, que el elemento común en todos los estudios realizados sobre la problemática de la zona de reserva, relacionada con la presión urbanística, es el referido a la necesidad de construir una zona que trace una frontera clara y precisa entre la ciudad y la zona de reserva, caracterizada por la contrastación nítida entre la ocupación urbana y el paisaje de la reserva.

De allí que la Sala considere que tenga sentido práctico la **"franja de adecuación"**, conformada por todas las áreas excluidas de la reserva, creada por medio de la resolución 463 de 2005, para el caso que nos ocupa, pues cumpliría con el cometido **de controlar la expansión urbana sobre lo que aun queda de reserva protectora.**

Para la Sala, la **"franja de adecuación"**, creada por efecto de la **"redelimitación de la Reserva Forestal Protectora"**, que hizo el Ministerio de Ambiente, por medio de la resolución 463 de 2005, es en las actuales circunstancias, el mal menor de cara a resolver el problema de la presión urbanística al interior de la zona de reserva. Adicionalmente, la franja de adecuación resuelve el problema de la falta de una delimitación precisa de la reserva por el borde oriental de Bogotá, que defina el PUNTO DE ENCUENTRO entre Bogotá y la zona de reserva. Además, la franja de adecuación tiene dos ventajas: la primera, es que unifica el régimen jurídico de los predios excluidos de la reserva, lo que facilita su regulación como suelo de protección; y la segunda, que su conservación como suelo protegido, pasa a ser responsabilidad exclusiva del Distrito, quien asume su defensa y preservación. El Tribunal anhela que así como ahora nadie osaría construir, por ejemplo, en medio del parque Simón Bolívar o Nacional, en un futuro próximo, tampoco nadie arriesgue en construir, pero por convicción, en la franja de adecuación.

Más, para que la **"franja de adecuación"** sea verdadera solución a esta problemática, las Autoridades Distritales en la reglamentación de la franja de adecuación y la definición de los usos del suelo dentro de ella, deben tener en cuenta que su uso es restringido y deben garantizar al menos el cumplimiento de dos exigencias que hace el Tribunal: la primera, es la de establecer una prohibición absoluta para toda actuaciones urbanísticas al interior de la franja, si se tiene en cuenta que en la actualidad más del 57 % de la franja se encuentra ocupada con malla vial, dotacionales, desarrollos de origen formal e informal. Y la segunda exigencia del Tribunal, es la de garantizar la conectividad del ecosistema de los Cerros Orientales de Bogotá, destinando exclusivamente para ese propósito el área libre de la franja, de cara a la conservación de los cuerpos hídricos existentes,

mediante la delimitación de rondas y zonas de manejo y preservación de las quebradas y ríos que descienden de los cerros, y para la construcción de parques, que incrementen la oferta de espacio público para los habitantes de Bogotá, que es comparativamente baja frente a otras ciudades capitales<sup>18</sup>, con incidencia directa en la calidad de vida de los habitantes de la Capital.

En conclusión, el Tribunal dirá en la parte resolutive de este fallo, que la "**franja de adecuación**" creada por la resolución 463/05, se considera ajustada a los derechos colectivos, pero condicionada al cumplimiento de la doble función señalada, pues si bien es cierto que la llamada franja de adecuación deja de ser zona de reserva, no lo es menos que por la importancia ecológica que aún conserva y para los fines que debe cumplir, precisados en precedencia, la Sala considera que la franja de adecuación debe ser administrada por las autoridades del Distrito como **SUELO DE PROTECCIÓN**, al tenor del artículo 35 de la ley 388 de 1997, enfatizando que por ninguna razón podrán permitirse dentro de ella nuevos desarrollos urbanísticos, por su impacto negativo, ya que de continuar con esa tendencia, no podría cumplir con la doble función asignada. De allí que la Sala, a *contrario sensu* considere violatorio de los derechos colectivos a que alude este fallo, la reglamentación que el Ministerio del Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial hizo en la Resolución 463 de 2005, de la franja de adecuación, particularmente ante las posibilidades de uso del suelo de la "franja de adecuación" con nuevos desarrollos urbanísticos, sin la certeza requerida de que no afectaran la conectividad del ecosistema, y además, por la potísima razón que por tratarse de suelo excluido de la reserva, el competente para su regulación ya no podría ser el Ministerio, sino la Autoridades Distritales en cabeza del Concejo Distrital.

En ese contexto, la "**franja de adecuación**" creada por la resolución 463 de 2005, en cuanto sirve a la zona de reserva para frenar el crecimiento urbanístico, y dada la importancia hídrica y forestal de la misma, hará parte de la Estructura Ecológica de la ciudad, para lo cual se deben hacer los ajustes que el Plan de Ordenamiento Territorial requiera, de conformidad con el artículo 13.3 de la ley 388 de 1997.

Y en lo relacionado con la resolución **1582 de 2005**, por ser interpretativa del párrafo del artículo 5º de la resolución 463 de 2005, su legalidad debe ser examinada conjuntamente con el texto interpretado; por lo que, considera la Sala, que el Ministerio de Medio Ambiente, quien expidió la resolución de marras, carecía de competencia para reglamentar o interpretar los asuntos urbanísticos

---

<sup>18</sup> Mientras en otras Ciudades Capitales de Repúblicas la oferta de espacio público es de 10 metros por habitante, en Bogotá es solo de 3.5 metros por habitante, que se incrementaría con la implementación de la franja de adecuación a 4.5 metros aproximadamente.

dentro de la “franja de adecuación”, por las razones dichas en precedencia. Adicionalmente, los temas de los que se ocupa la resolución 1582 de 2005, fueron reglamentados de manera general, como debe ser, por medio del decreto **564 de 2006** “*por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos contruidos por vivienda de interés social, y se dictan otras disposiciones*”.

Otra de las cuestiones que la Sala debe considerar, en el análisis de la resolución 463/05, es lo relativo a la zonificación y reglamentación de usos y a las determinantes para el ordenamiento y manejo de los cerros orientales definidos en dicha resolución.

En este punto la Sala se permite transcribir algunos apartes alusivos a los usos principales y complementarios, en la zonificación del polígono redelimitado en el artículo 1 de la Resolución No 463 de 2005 así:

| Zona                      | Usos Principales                   | Usos complementarios                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Conservación              | <b><u>Forestal protectora.</u></b> | ..Relacionados con la oferta escénica, educativa, investigativa, de recreación pasiva <b><u>y de infraestructura de servicios</u></b> y seguridad <b>se podrán desarrollar siempre y cuando, la ejecución de obras y el desarrollo de tales actividades asociadas a estos usos, no pongan en riesgo la función protectora de la reserva, la conservación de los recursos naturales renovables y la condición natural de los ecosistemas presentes en esta zona.</b>                                                                 |
| Rehabilitación Ecológica. | <b><u>Forestal protectora.</u></b> | Y sus usos complementarios relacionados con la oferta escénica, educativa, investigativa, de recreación pasiva <b><u>y el desarrollo de infraestructura de servicios</u></b> y seguridad, <b>se podrán adelantar siempre y cuando la ejecución de obras y el desarrollo de tales actividades asociadas a estos usos, no pongan en riesgo la función protectora de la reserva y la conservación de los recursos naturales renovables de la misma y por el contrario potencien acciones de restauración asistida en dichas zonas.</b> |
| Recuperación Paisajística | <b><u>Forestal protectora.</u></b> | Relacionados con la oferta escénica, educativa, investigativa, de recreación pasiva <b><u>y el desarrollo de infraestructura de servicios</u></b> y seguridad, <b>se podrán adelantar siempre y cuando</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

|                         |                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a.                      |                                  | la ejecución de obras y el desarrollo de tales actividades asociadas a estos usos, <i>no pongan en riesgo la función protectora de la reserva y la conservación de los recursos naturales renovables</i> de la misma y por el contrario potencien acciones de restauración asistida en dichas zonas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Recuperación Ambiental. | <b><u>Forestal protector</u></b> | <p>DESTINACION DE ESTA ZONA: Recuperación y mantenimiento del efecto protector de la reserva forestal dentro de las áreas alteradas por el desarrollo de viviendas rurales semiconcentradas.</p> <p>TRATAMIENTO DE RECUPERACIÓN AMBIENTAL: <b><u>No permitir la implantación de nuevas unidades de vivienda rural semiconcentrada y/o dispersa y nuevas unidades de carácter dotacional, así como tampoco la ampliación de las infraestructuras suburbanas preexistentes en estas zonas.</u></b></p>                                                                                                                                                                |
| Franja de Adecuación    |                                  | <p>Esta franja se divide en: 1. Área de ocupación Pública prioritaria, adyacente al límite occidental de la reserva.</p> <p>2. Un área de consolidación del borde urbano.</p> <p>Para garantizar la consolidación de esta franja se requiere: Promover y proyectar que todo proceso de desarrollo urbanístico contenga, cierre y formalice estructural, espacial y legalmente el desarrollo urbano de la ciudad en contacto con la reserva forestal. En todos los procesos de desarrollo urbanístico dentro del área de adecuación del Borde urbano, <b><u>se deberá propender por el objetivo general de conservación y manejo de la reserva forestal.</u></b></p> |

Ya en el acápite 6.2.2., se dejó establecido que el uso del suelo de la reserva es forestal protector y de restricción absoluta, por lo cual el Tribunal desde ya, deja sentado que toda posibilidad de uso del suelo de la reserva que en criterio de la Sala, no sea compatible con el uso principal, será retirada del ordenamiento.

Pues para hacer cesar las acciones y omisiones que amenazan la reserva, es determinante el compromiso decidido de las autoridades ambientales, que conlleve al cumplimiento efectivo de la restricción absoluta del uso del suelo de la reserva, por lo tanto no deben otorgar licencias de construcción y urbanismo, ni de explotación ni exploración minera, y las que se han otorgado y no se han

ejecutado no podrán ejecutarse, por las razones que se esgrimen a lo largo de esta providencia.

Bajo este parámetro se analiza los usos complementarios descritos en la resolución 463 de 2005.

Acierta el Ministerio cuando en **las Zonas de Conservación, Rehabilitación Ecológica, Recuperación Paisajística**, precisa como uso principal, el forestal protector, en consideración a la importancia dada a la zona, ya que el artículo 206 del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, al consagrar **las áreas de reserva forestal**, predica respecto de la forestal protectora, una destinación exclusiva a su establecimiento o mantenimiento, no siendo viable otro uso distinto, de allí que la Sala los avala.

Respecto de los usos complementarios en las Zonas de Conservación, Rehabilitación Ecológica, Recuperación Paisajística, a saber: oferta escénica, educativa, investigativa, de recreación pasiva y el desarrollo de infraestructura de servicios y de seguridad. La autoridad ambiental condicionó estos usos complementarios a que "no ponga en riesgo la naturaleza de la zona, la conservación de los recursos naturales renovables y la condición natural de los ecosistemas presentes en la zona".

Sobre el tópico, en criterio de la Sala, los usos complementarios a desarrollar en el polígono de zonificación (oferta escénica, educativa, investigativa, de recreación pasiva) de conformidad con la Resolución 463 de 2005, propenden por la conservación de la Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá". Por el contrario, los usos relacionados con la infraestructura de servicios, llevan implícito el desarrollo urbanístico, constituyéndose en agentes que impactan nefastamente la cobertura vegetal de la reserva, y por ende, van en sentido contrario al régimen de la misma, **cual es el uso forestal protector**. Aún más, en las precipitadas zonas se permite el desarrollo de infraestructura de servicios pero, en momento alguno concreta si tal designación sólo abarca a los denominados servicios públicos, o bajo tal connotación una persona podría explotar en tal zona una cantera para extraer de ella material para la construcción de una carretera.

Es por esa razón que la Sala ha de precisar la implicación que conlleva la frase "infraestructura de servicios", bajo el entendido que comprende toda actividad que se despliegue, en beneficio de la reserva forestal protectora "Bosque Oriental de Bogotá", e indiscutiblemente, compatibles desde el punto de vista ecológico, como sería cabañas de control y vigilancia (guarda bosques), entre otras.

Cosa distinta ocurre cuando se interpreta los denominados usos complementarios "infraestructura de servicios", como si los mismos sirvieran como argumento para construir, o ampliar las viviendas existentes, cuestión inaceptable en criterio de la Sala, pues conllevaría a un proceso de expansión urbana, y desde ese punto de vista no es compatible con la reserva.

Y sobre los usos prohibidos al interior de la reserva, la Sala avala los señalados como tales en la resolución 1141 de 2006 de la CAR: Agropecuarios, industriales, urbanísticos, minería, disposición de residuos sólidos, vertimientos y uso de sustancias tóxicas o químicas, entre otros. Todo ello, se dirá en la parte resolutive de este fallo.

6.4.2. **En relación con la CAR.** En el acto de la declaratoria de la reserva, el Gobierno Nacional, en principio, delegó a la Corporación Autónoma Regional el manejo y administración de la reserva Bosque Oriental de Bogotá, pues se advierte para ese momento no existía el Ministerio de Ambiente y a aquella en principio correspondía, la inscripción de la reserva en la Oficina de Instrumentos Públicos, y velar por su conservación.

En ejercicio de tal delegación, la CAR reglamentó el uso del SUELO DE LA RESERVA por medio del Acuerdo 059 de 1987.

El Acuerdo en mención establece como una de las finalidades de la CAR "promover y encausar el desarrollo económico de la región, atendiendo la conservación, defensa, coordinación, y administración de todos los recursos naturales a fin de asegurar su mejor utilización técnico y un efectivo adelanto urbanístico, agropecuario, minero, sanitario e industrial con miras al beneficio del bien común.

El referido acuerdo, zonificó el área de la reserva forestal, y sus usos, y si bien el uso principal fue el forestal protector, no lo es menos que estableció usos complementarios tales como el recreacional, vivienda parque, comercio cultura, restringido institucional, e incluso previó la posibilidad para que el Departamento Administrativo de Planeación solicitara a la CAR, la "extracción de la reserva de los barrios de origen clandestino ubicados en dichas áreas."

Mediante la resolución No. 2337 del 6 de agosto de 1985, dictada por el Director Ejecutivo de la CAR, sustrajo 146.45 hectáreas de la zona de reserva, correspondiente a la zona de los barrios San Luis, San Isidro y la Sureña. La

sustracción se realizó **en consideración a la existencia de una consolidación urbanística en la zona de reserva forestal**, razón por la cual, su manejo y control no podía darse bajo la perspectiva de una reserva forestal, sino bajo normas urbanísticas y de solución a los problemas de la comunidad allí establecida, y acudió a aplicar el artículo 210 del Decreto 2811 de 1974.

La referida resolución fue aprobada por el Gobierno Nacional mediante la Resolución Ejecutiva 248 del 6 de septiembre del mismo año, expedida por el Presidente de la República y el Jefe del Departamento Nacional de Plantación. Observa la Sala, que actualmente el sector está clasificado en el Plan de Ordenamiento Territorial como suelo urbano y le corresponde la UPZ San Isidro – Los Patios. Los barrios están pendientes de ser legalizados. (Tomo 46)

**Mediante los acuerdo 17 del 5 de junio de 1990, No. 18 del 5 de junio de 1990** proferida por la Junta Directiva de la CAR, sustrajo 75.94 hectáreas y 0.68 hectáreas de la zona de reserva forestal protectora "Bosque Oriental", respectivamente, con destino a Parque Nacional, con motivo de la conmemoración de los 450 años de la ciudad de Bogotá.

El fundamento jurídico de esta sustracción, lo constituyó el Decreto 968 de 1990, toda vez que era de interés del Gobierno Nacional que la Capital contara con un parque nacional que además de embellecer la ciudad, sirviera de lugar de esparcimiento para sus habitantes, fuera adecuado por su extensión y facilidades de acceso y que estuviera dotado de obras que permitieran la recreación y el deporte.

Para estos efectos se suscribió el convenio No. 308 entre el Fondo de Inmuebles Nacionales del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, el Distrito Especial de Bogotá, la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, el Instituto de Desarrollo Urbano y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, donde se especificó las medidas que se debían tomar para la conservación y vigilancia del Parque Nacional "Olaya Herrera" y su sector aledaño, así como los proyectos de ampliación. Igualmente, se diseñó una infraestructura de recreación y servicios de apoyo de debía realizarse en un área aproximada de 74 has., ubicada dentro de la reserva forestal aprobada por la Resolución Ejecutiva 76 de 1977.

En los acuerdos de sustracción del área de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se estableció en el artículo 2º, el desarrollo de actividades de arborización de la zona del parque, propende por el establecimiento de vegetación nativa y que se adoptarían mecanismos de control para evitar asentamientos ilegales

dentro de éste y en la reserva aledaña y adelantó el proyecto de reubicación de las familias que se asentaban allí.

Los acuerdos 17 de 1990 y 18 de 1990 fueron aprobados por el Departamento Nacional de Planeación mediante las resoluciones 124 y 125 del 24 de junio de 1990 (Tomo 46):

Por **resolución No. 2413 del 17 de junio de 1993**, expedida por el Director Ejecutivo de la CAR sustrajo 257.59 hectáreas de la zona de reserva conocida como Puente Chicó.

Las razones que adujo en esa oportunidad la CAR, fue la **presión urbanística**, los intentos de invasión, deforestación, y depredación, producida sobre el terreno colindante, a los barrios San Luis, San Isidro y la Sureña (objeto de sustracción resolución 2337 de 1985)

En consecuencia, se determinó en dicha resolución que con la consolidación de los barrios citados atrás, se generó una presión de urbanización sobre el terreno colindante y se produjo intentos de invasión, deforestación y depredación que hicieron necesario tomar medidas para proteger la zona y así permitir desarrollos compatibles con la vocación del suelo y no desarrollos subnormales que generarían impactos ambientales sin ningún tipo de litigación posible.

Se señala que la sociedad reforestadora Puente Chicó Limitada, a través de su representante legal, mediante oficio de abril 20 de 1993, solicitó la sustracción del área de reserva forestal protectora del predio identificado con cédula catastral UQ 6286, que fue objeto de intentos de invasión en reiteradas oportunidades.

La sustracción realizada mediante Resolución 2413 de 1993, la CAR la consideró como la mejor manera de preservar el ecosistema, como pulmón para la ciudad de "Santa fe de Bogotá". La sustracción aparece señalada en algunos planos del POT de Bogotá pero no está clasificada como zona urbana, sino como suelo rural de protección. (fls. 257 – 258 Tomo 46):

Para la Sala, uno de los sustentos jurídicos del que se valió la CAR, fue la disposición contenida en el artículo 210 del Código de Recursos Naturales, que ofrece la posibilidad de sustraer áreas de reserva, de consiguiente el cambio de uso del suelo y aceptándolo en gracia de discusión, lo cierto del caso es que esos cambios no quedan al arbitrio de la administración, sino que están condicionados a que sea necesario utilizar los suelos para realizar actividades económicas que

implique remoción del bosque por razones de **utilidad pública e interés social**, los que deben ser **previamente** definidos, y siempre y cuando no se perjudique la función protectora de la reserva condiciones que no se dan en el caso de las sustracciones realizadas y descritas anteriormente.

De todas maneras, entendiendo el costo económico y social para reubicar los asentamiento humanos ubicados en la reserva, incluso antes de la declaratoria como tal resultaría aceptable la sustracción y de esa manera organizarla, pero lo que no es aceptable es permitir desarrollos urbanísticos y permisos para la explotación minera, para luego sustraer dichas áreas, con esa lógica, por obvias razones la reserva tiene que verse afectada, y refleja la falta de voluntad de la administración en la protección y conservación real y efectiva de la reserva.

En efecto, en el sublite, visto el informe a folio 1711 del cuaderno principal, y corroborado con los documentos que obran en los tomos 14, 34 y 38, resulta paradójico que es la misma CAR, la autoridad que describe los impactos ambientales que ha sufrido el área de reserva forestal protectora "Bosque Oriental", entre ellos, especies amenazadas, deforestación, erosión, contaminación y eliminación de suelos, de aguas, de aire, pérdida hídrica, flora, fauna, bosque nativo, impacto visual, aumento del gas carbónico, fragmentación del ecosistema con ocasión de los asentamientos ilegales, explotaciones mineras ilícitas, licencias de construcción irregulares, tala de árboles y explotación de flora y fauna. Y adiciona que el impacto inicial lo ocasiona la minera, en muchos "casos patrocinada por el Estado".

**6.4.3. En relación con el Distrito Capital.** La dinámica, que ha seguido el Distrito no ha sido diferente, pues según el informe de la Subdirectora de Gestión Urbanística (E) del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, dirigido al Tribunal, en el documento que obra a folio (fl 1590), consigna:

"...Respuesta 1.Los Cerros Orientales de Bogotá, fueron declarados reserva forestal mediante Acuerdo del INDERENA, No. 30 de 1976, aprobado mediante Resolución Presidencial No. 76 de 1977.

...

Respuesta 8 cuantas incorporaciones y legalizaciones se han adelantado en la Zona de Reserva Forestal "BOSQUE ORIENTA (sic) DE BOGOTÁ, ubicado en los Cerros Orientales

#### INCORPORACIONES 22.

Resolución 235 de junio 12 de 1989 Bosques de Torca  
**Decreto 981 del 4 de diciembre de 1957 La Floresta**  
 Decreto 979 de octubre 9 de 1997 Bosque Karón  
 Decreto 236 de abril 12 de 1996 Transversal 2E No.77-76  
 Decreto 857 de diciembre 15 de 1994 Santo Domingo Alto

Decreto 012 de enero 9 de 1997 Circunvalar Lotes A y B y  
 Circunvalar Lote C  
 Decreto 809 diciembre 30 de 1996 Luis Alberto Vega –Bosque  
 Calderón-Tejada II  
 Decreto 858 de diciembre 15 de 1994 –Fundación Manuela Beltrán  
 Decreto 714 de noviembre 21 de 1995 Punta y Las Delicias  
 Resolución 183 de diciembre 13 de 1982 Instituto Politécnico  
 GranColombiano.  
 Decreto 066 de enero 27 de 2000 Centro Educativo San Cayetano  
 Decreto 1013 de noviembre de 2000 La Suiza  
 Decreto 1014 de noviembre 22 de 2000 Brisas del Sur Oriente  
 Decreto 1015 de noviembre 22 de 2000 Tequenuza A. La Suiza A y  
 Palermo A.  
 Decreto 1016 de noviembre 22 de 2000 Cedro Alto  
 Decreto 1017 de noviembre 22 de 2000 Chiguaza  
 Decreto 1018 de noviembre 22 de 2000 Mabruk  
 Decreto 1019 de noviembre 22 de 2000 Montearroyo  
 Decreto 1020 de noviembre 22 de 2000 San Jerónimo de Yuste  
 Decreto 705 de agosto 23 de 2000 Villa Magola  
 Decreto 706 de agosto 23 de 2000-EI Triunfo  
 Decreto 1071 de diciembre 18 de 2000 Tramoti

#### LEGALIZACIONES: 35

##### **Decreto 466 bis/75 el pañuelito**

Resolución 120/82 Cerros del Norte  
 Resolución 235/91 La Frontera  
 Resolución 330/99 Balcones de Vista Hermosa  
 Resolución 1126/96 El Codito  
 Resolución 018/89 Bella Vista  
 Resolución 018/99 Buenavista La Estrellita  
 Resolución 018/99 Santa Ceciliante Parte Alta  
 Resolución 018/99 Soratama  
 Resolución 1126/96 Buenavista  
 Resolución 018/99 Unicerros  
 Resolución 330/99 Mirador del Norte  
 Resolución 261/85 Horizontes  
 Resolución 018/99 Buenavista (018)  
 Resolución 451/99 San Martín de Porresolución  
 Resolución 451/99 Pardo Rubio  
 Resolución 451/99 Villa Anita  
 Resolución 1126/96 Barrio Mariscal Sucre  
 Resolución 1126/ 96 La Paz Central  
 Resolución 1126/96 San Dionisio  
 Resolución 1126/96 El Consuelo  
 Resolución 338/99 Los Laches  
 Resolución 30/61329/99 Manila  
 Resolución 1126 /96 San Cristobal Alto  
 Resolución 0566/00 La Gran Colombia  
 Resolución 2021/94 San Manuel  
 Resolución 38/84 Ciudad Londresolución  
**Decreto 1073/74 Montecarlo**  
 Resolución 769 Las Violetas  
 Resolución 420/98 El Bosque km 11  
 Resolución 420 /98 La Flora  
 Resolución 420 Parcelación San Pedro  
 Resolución 014/99 Tihuaque  
 Resolución 014/99 Villa Rosita

"Pregunta once (11) " De los DECRETOS Nos 981 de 1957, decreto No.,361 de 1957, Decreto No., 700 de 1991, Decreto 110 de 2000 y TODOS AQUELLOS DECRETOS que permiten la LEGALIZACIÓN DE BARRIOS SUBNORMALES."

Respuesta. Se adjunta copia de Decreto No. 981 de 1957; Decreto No. 361 de 1957, Decreto 700 de 1991, Decreto 1110 de 2000 en un total de 128 folios (A).

Pregunta doce (12) "De las LICENCIAS DE PARCELACIÓN, CONSTRUCCIÓN Y URBANIZACIÓN otorgadas en la zona forestal protectora de los CERROS ORIENTALES denominada "BOSQUES ORIENTAL DE BOGOTA" desde el año 1970 hasta el 2005.

Respuesta. En la actualidad nos encontramos copilando la información solicitada ya que no solo se encuentra en el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, sino también en las diferentes curadurías urbanas de Bogotá D.C., motivo por el cual les estamos enviado (480 folios), correspondientes a:

Resolución cu2-99-078- de abril 29 de 1999 (12folios) Luis Alberto Vega

Resolución cu2-2001-35 mayo 24 de 2001 (2 folios) Luis Alberto Vega

Resolución 03-2-0148 del 16 de julio de 2003 (4 folios) Luis Alberto Vega

Resolución cu2-2002-285 de diciembre 16 de 2002 (17) folios) Luis Alberto Vega

Resolución cu5-0238 de diciembre 21 de 2001 (15 folios) Mabruk

Resolución s03-4-0726 17 diciembre de 2003 (12 folios) Mabruk

Resolución cu-0354 de 8 de noviembre de 2002 (118) folios Magallanes Alto

Resolución 04-2-446 de 24 de diciembre de 2004 (3 folios) Monterrosales

Resolución 04-426 del 13 de diciembre de 2004 (4 folios) Monterrosales

Resolución 04-2-0384 de noviembre 10 de 2004 (12 folios) Monterrosales.

Resolución 04-2-426 de diciembre 13 de 2004 (4 folios) Monterrosales

Resolución cu2-2000-155 de agosto 8 de 2000 (15folios) Centro Educativo San Cayetano

Resolución cu2-2000-155 del 18 de enero de 2002 (3 folios) Centro Educativo San Cayetano

Resolución cu5-0011 del 8 de abril de 1991 (20 folios) Cerro Verde

Resolución 0850 del 28 de agosto de 1996 (12 folios) Cerro Verde

Resolución cu-03592 de noviembre 15 de 2002 (16 folios) Torres de Metropolitán

Resolución 03-2-0044 de febrero de 2003 (21 folios) Colegio Nueva Granada

Resolución 03-5-228 de noviembre 7 de 2003 (18 folios) Cedro Alto

Resolución cu5-0003-de enero 22 de 1999 (14 folios) San Jerónimo de Yuste

Resolución 03-5-0123 de agosto 20 de 2003 (108 folios) San Jerónimo de Yuste

Resolución cu5-0061 de marzo 9 de 2000 (27 folios) Bosques de Karón

Resolución 04-4-1179 de diciembre 20 de 2004 (11 folios) Cerros del Castillo

Resolución cu2- 0154 de mayo 9 de 1997 (12 folios) Avenida Circunvalar

"Pregunta trece (13) Bajo que normas se expidió los Decretos de parcelación incorporación y legalización desde el año 1951 hasta el año 2005.

Respuesta. Entre los años 1990 al año 2000, se expidieron bajo el acuerdo 6 de 1990, el decreto 320 de 1992, el Acuerdo 31 de 1996, y el Acuerdo 2 de 1997, y el Acuerdo 2 de 1997 6 de estos se anexan fotocopias.

...

**Pregunta dieciocho (18)** "Las CONCERTACIONES que se hayan realizado sobre los predios urbanos y rurales del área del Distrito Capital en forma previa a la elaboración del POT.

**Respuesta.** De conformidad con el artículo 185 del Acuerdo 6 de 1990, las CONCERTACIONES correspondían a predios Suburbanos, respecto a los predios rurales y urbanos no requerían de concertación. Las concertaciones que se realizaron culminaron con la expedición de un acto administrativo, Las Concertaciones anteriores a la entrada del POT. , son:

Resolución 235 de junio 12 de 1989 Bosques de Torca  
Decreto 981 de diciembre 4 de 1957 La Flora  
Decreto 979 de octubre 9 de 1997 Bosques de Karón  
Decreto 236 de abril 12 de 1996 Transversal 2E No. 77-76  
Decreto 857 de diciembre 15 de 1994 Santo Domingo Alto  
Decreto 012 de enero 9 de 1997 Circunvalar Lotes A y B y Circunvalar Lote C  
Decreto 809 de diciembre 30 de 1996 Luis Alberto Vega-Bosques Calderón Tejada II  
Decreto 858 de diciembre 15 de 1994 Fundación Manuela Beltrán  
Decreto 714 de noviembre 21 de 1995 La Punta y Las Delicias  
Resolución 183 de diciembre 13 de 1982 Instituto Politécnico Granclombiano  
Decreto 066 de enero 27 de 2000 Centro Educativo San Cayetano

..." (fl. 1617).

El Concejo de Bogotá, mediante el Acuerdo No. 6 de 1990, adoptó el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y reguló entre otros aspectos lo concerniente a la incorporación de nuevas áreas urbanas, disponiendo a lo largo de su articulado lo siguiente:

"Las zonas de preservación del Sistema Orográfico están conformadas entre otras por **las áreas de los cerros orientales**. Este sistema corresponde a sectores en los cuales es necesario proteger y conservar los elementos naturales de la Orografía Distrital existente, con mérito singular para el paisaje, el ambiente y la estructura urbana del Distrito.

"Las zonas de preservación del Sistema Orográfico, se encuentran, parte en el área suburbana del Distrito "Especial" de Bogotá y parte en el área rural. Las situadas dentro de las áreas suburbanas del Distrito Especial de Bogotá, corresponden a la

parte del área suburbana situadas entre las cotas **2.700 y 2.800 de cerros orientales.**

La incorporación de terrenos dentro de las zonas de conservación del Sistema Orográfico situadas en el área suburbana para su definición en usos urbanos y su desarrollo, ya sea por urbanización o ya por construcción, estará supeditada a las normas y reglamentaciones específicas que se adopten dentro del marco del Tratamiento Especial de Preservación del Sistema Orográfico de que trata el Acuerdo 6/90.

Los usos urbanos se consideran prohibidos en las áreas no urbanas del Distrito Especial de Bogotá. De ahí que para poder definir el desarrollo en usos urbanos de los terrenos rústicos de las áreas suburbanas, sea preciso incorporarlos previamente como nuevas áreas urbanas. (Art. 171 Acuerdo 6/90)

Las áreas suburbanas de conformidad con el Art. 185 del Acuerdo 6/90, es la franja de transición, que rodea las áreas urbanas de la ciudad y los núcleos de corregimientos y veredas, así como las áreas que se extienden a lo largo de las vías de acceso y en donde coexisten los modos de vida rurales y urbanos, como una prolongación de la vida urbana en el campo.

Como regla general el desarrollo de terrenos de las áreas suburbanas está definido en usos agrícolas mientras no sean incorporados como áreas urbanas, mediante la definición de su desarrollo en usos urbanos. Los terrenos de las áreas suburbanas cuyo desarrollo ha sido definido o se defina en el futuro en usos urbanos, se consideraran como áreas urbanas para todos los efectos.

Considera, además, que serán susceptibles de definir su desarrollo en usos urbanos, los terrenos de las áreas suburbanas que tengan la posibilidad de instalación de servicios públicos adecuados como soporte de los usos urbanos, a juicio de las empresas de servicios públicos y que no tengan expresamente prohibida la definición de su desarrollo para tales usos. (Art. 192 Acuerdo 6/90)

La incorporación como áreas urbanas de sectores del territorio distrital situados dentro de las áreas suburbanas implica un proceso de definición del desarrollo, que comprende los siguientes aspectos:

i) La definición inicial del desarrollo del sector para el desenvolvimiento de usos urbanos, con la correspondiente determinación de los servicios públicos que deben ser instalados como soporte de tales usos, su infraestructura y especificaciones

técnicas, las condiciones de su prestación y la calidad, oportunidad, periodicidad, continuidad, grado de cobertura y saturación de los mismos.

ii) El señalamiento de las obligaciones y derechos correlativos de los propietarios, urbanizadores, constructores y demás entidades o personas admitidas como partícipes en la definición del desarrollo en usos urbanos.

iii) La adopción de reglamentaciones urbanísticas, mediante la instrumentación de los correspondientes Decretos de Asignación Tratamiento a fin de poder establecer criterios de manejo diferenciado de los usos, estructuras y regímenes.

La definición inicial del desarrollo en usos urbanos con la correlativa infraestructura de servicios públicos, requiere de: i) concepto del **Departamento Administrativo de Plantación Distrital** sobre la viabilidad jurídica de la incorporación del sector como área urbana, si se trata de alguno de los sectores del territorio distrital susceptibles de ser incorporados como áreas urbanas. ii) informe de **las Empresas de Servicios Públicos** respectivas sobre la posibilidad de instalación de los siguientes servicios públicos y su prestación regular: energía eléctrica, gas, acueducto, alcantarillado pluvial y de aguas negras, telefonía, recolección de basura y aseo y barrido de calles.

La legalización implica, cuando fuere el caso, la incorporación al perímetro urbano de los sectores del territorio distrital que comprendan las zonas, asentamientos, desarrollos o edificios legalizados y la regularización urbanística de los asentamientos humanos, salvo cuando expresamente se excluyan los usos urbanos en el acto de legalización. (Art. 236 del Acuerdo 6/90).

Con esa lógica, observa la Sala que el Distrito ha procedido mediante actos administrativos, a incorporar al perímetro urbano, zonas como:

**INCORPORACIONES APROBADAS CON ANTERIORIDAD AL POT**

| LOCALI<br>DAD | DESARROLLO                     | DIRECCI<br>ON | ACTO<br>ADMINISTRA<br>TIVO | FECH<br>A    | ACCION<br>DE<br>NULIDAD |
|---------------|--------------------------------|---------------|----------------------------|--------------|-------------------------|
| USAQUÉ<br>N   | Parcelación La Floresta        |               | Dec. 981/57                | 04-12-<br>57 |                         |
|               | Bosques de Torca               |               | Res. 235/89                | 12-06-<br>89 |                         |
| CHAPIN<br>ERO | Politécnico Gran<br>Colombiano |               | Res. 183/82                | 13-12-<br>82 |                         |

|  |                                          |  |             |          |  |
|--|------------------------------------------|--|-------------|----------|--|
|  | Santo Domingo – Alto Cerro Verde         |  | Dec. 857/94 | 15-12-94 |  |
|  | Manuela Beltrán                          |  | Dec. 858/94 | 15-12-94 |  |
|  | La Punta y Las Delicias                  |  | Dec. 714/95 | 21-11-95 |  |
|  | Transv. 2 E No. 77 – 78                  |  | Dec. 236/98 | 12-04-96 |  |
|  | Luis A. Vega – Bosque Calderón Tejada II |  | Dec. 809/96 | 30-12-96 |  |
|  | Circunvalar lotes A, B y C               |  | Dec. 012/97 | 09-01-97 |  |
|  | Bosques de Karón                         |  | Dec. 979/97 | 09-10-97 |  |
|  | Centro Educativo San Cayetano            |  | Dec. 066/00 | 27-01-00 |  |

#### INCORPORACIONES APROBADAS DURANTE LA TRANSICIÓN DEL POT

| LOCALIDAD        | DESARROLLO                          | DIRECCI<br>ON | ACTO<br>ADMINISTRA<br>TIVO | FECH<br>A | ACCION<br>DE<br>NULIDAD    |
|------------------|-------------------------------------|---------------|----------------------------|-----------|----------------------------|
| <b>USAQUÉN</b>   | El Triunfo                          |               | Dec. 706/00                | 23-08-00  |                            |
|                  | La Suiza Localidad No. 01 de Usquén |               | Dec. 1013/00               | 22-11-00  | Por fallo de 1ra instancia |
|                  | Tequenuza A, La Suiza A y Palermo A |               | Dec. 1015/00               | 22-11-00  | X                          |
|                  | Cedro Alto                          |               | Dec. 1016/00               | 22-11-00  |                            |
|                  | Montearroyo (Magallanes Alto)       |               | Dec. 1019/00               | 22-11-00  | X                          |
| <b>CHAPINERO</b> | Villa Magola                        |               | Dec. 705/00                | 23-08-00  |                            |
|                  | Mabruk                              |               | Dec. 1018/00               | 22-11-00  | X                          |
|                  | Tramonti                            |               | Dec.1071/00                | 18-12-00  |                            |
| <b>SAN</b>       | San Jerónimo de                     |               | Dec. 1020/00               | 22-11-    | X                          |

|                  |                           |  |             |          |  |
|------------------|---------------------------|--|-------------|----------|--|
| <b>CRISTÓBAL</b> | Yuste                     |  |             | 00       |  |
| <b>USME</b>      | Chiguaza                  |  | Dec.1017/00 | 22-11-00 |  |
|                  | Brisas del Sur<br>Oriente |  | Dec.1014/00 | 22-11-00 |  |

(Tomo15 del expediente)

De lo anterior, se infiere cómo el Ministerio de Ambiente, la CAR y las autoridades distritales, han permitido el uso del suelo de la reserva, no sólo por la falta de una eficaz vigilancia, sino que las reglamentaciones han hecho posible actividades de exploración y explotación minera, entre otras, política que habrá de detenerse con este fallo, en aras de la conservación y protección de la reserva y para que a futuro la misma sea real y efectiva, contrario a los tiempos pretéritos.

Y la Sala lo considera así ante el costo social y económico que implicaría la recuperación al área total de la reserva, sin que ello sea aval para que las autoridades ambientales y distritales continúen permitiendo los usos no compatibles con la reserva e igualmente siendo omisas en el debido control y vigilancia; recuerda la Sala las obligaciones que ha adquirido el Estado en materia ambiental, pues estas sólo serán posibles con el compromiso consciente y decidido de las autoridades, que además involucren igualmente a la comunidad.

Ahora bien, la ley 99 de 1993, no sólo consagra un catálogo de principios ambientales, sino que consagra un arsenal de funciones tanto para el Ministerio de Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, los distritos y municipios, funciones que deben ejercerse siguiendo los principios orientadores de armonía regional (de manera coordinada y armónica) de gradación normativa y de rigor subsidiario.

Así, le corresponde al Ministerio de Ambiente, como el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza, definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación y protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables con el propósito de asegurar el desarrollo sostenible, **adoptar** conjuntamente con el Ministerio de Educación Nacional a partir de enero de 1995, los planes y programas docentes y el pénsum que en los distintos niveles de la educación nacional se adelantarán en relación con el medio ambiente y los recursos renovables, **promover con dicho Ministerio programas de**

**divulgación y educación no formal. Ejercer** funciones de policía a nivel central, regional y local (artículo 5 ley 99 de 1993 y decreto 216 de 2003).

En tanto, a las **Corporaciones Autónomas Regionales**, les corresponde entre otras, **imponer y ejecutar las medidas de policía y las sanciones**, sin perjuicio de las atribuciones de los municipios y distritos en relación con la zonificación y el uso del suelo, y el uso del suelo, establecerán las normas generales y las densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en área sub-urbana; **Ejercer** funciones de evaluación control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de recursos naturales no renovable, así como de actividades, proyectos o factores que puedan generar deterioro ambiental. ( artículo 31 de la ley 99 de 1993).

Finalmente, en cuanto a los municipios y Distritos, les corresponde ejercer a través del Alcalde como primera autoridad de Policía con el apoyo de la Policía Nacional y en Coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de **control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado** y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano –**Coordinar y dictar**, con la asesoría de las **Corporaciones Autónomas Regionales**, las actividades permanentes de **control y vigilancia ambientales** que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública. (artículo 65 de la ley 99 de 1993).

Además, la ley 9 de 1989 en su artículo 69 faculta a los alcaldes para que inicien de oficio las acciones policivas tendientes a ordenar la desocupación de los predios y lanzamiento de ocupantes de hecho o cuando se presenten asentamientos ilegales.

Como funciones comunes que vincula al Ministerio de Ambiente, a la Corporación Autónoma Regional y al Distrito, legislador consagró i) el deber de adquirir las áreas o ecosistemas de interés, los bosques de niebla y área de influencia de nacimientos de acuíferos y áreas de interés para los acueductos municipales y distritales.

#### **6.5. Relación de causalidad entre la acción u omisión de las autoridades demandadas y la violación de los derechos colectivos.**

Los estudios realizados por "Thomas Van Der Hammen" y el Jardín Botánico " José Celestino Mutis", relacionados en el apartado anterior, dan cuenta que una de

las causas o hecho generador del daño ecológico en la reserva forestal "Bosque Oriental de Bogotá", son las actividades urbanísticas y mineras, legales e ilegales, las que trae consigo la desaparición de las coberturas vegetales nativas y exóticas, desaparece con ellas, también la cobertura de suelos" y de consiguiente la desaparición de las aguas superficiales (quebradas), la disminución de la infiltración de aguas, erosión y desaparición gradual de suelos, y peligros de deslizamiento creando riesgo para el hombre.

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

Por lo que el Tribunal encuentra una relación directa, entre las actuaciones y omisiones de las autoridades y el deterioro ecológico causado en la zona de reserva; empero como no está probado el daño resarcible, la Sala no dispondrá de una reparación económica, sino de medidas, prohibiciones, y acciones que deben acatar las autoridades para la conservación y preservación real y efectiva de la reserva.

#### **6.6. Responsabilidad administrativa ambiental de las demandadas.**

La Constitución Política dispone que la protección del ambiente y de los recursos naturales, sea asunto que corresponde al Estado en general, del que hace parte las autoridades ambientales (Ministerio, CARS, Municipios, Distritos), pero también señala que los particulares son responsables del cumplimiento de los deberes relacionados con la conservación del medio.

En el caso que nos ocupa, la conducta que el Tribunal desearía de las autoridades ambientales, con competencia en el área de la reserva, no es otra que en ejercicio de sus funciones, actuaran de manera coordinada y armónica, sujeta a los principios y normas superiores en materia ambiental, de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario, por lo mismo censura ese actuar de manera suelta y aislada, el

poco compromiso con la preservación de la reserva. De allí que no se pueda pasar por alto, que precisamente hayan sido las autoridades encargadas de cuidar los recursos naturales de la zona de reserva, quienes con sus **acciones y omisiones** contribuyeran al deterioro de la reserva "Bosque Oriental de Bogotá".

De allí que en el presente caso, la Sala endilgue responsabilidad a las entidades públicas demandadas, responsabilidad que **es solidaria teniendo en cuenta que de conformidad con los artículos 5, 31, 63 y 65 de la ley 99 de 1993, las entidades demandadas tienen funciones concurrentes.**

Y en cuanto a la **responsabilidad de los Curadores Urbanos**, la Sala observa:

Los artículos 1 del decreto 996 de 1996, artículo 101 de la ley 388 de 1997, y 35 del decreto 1052 de 1998, definen el curador urbano como un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir las licencias de urbanismo o de construcción, a petición del interesado en adelantar proyectos de urbanización o de edificación en las zonas de la ciudad que la administración municipal le haya determinado como de su jurisdicción. Es autónomo en el ejercicio de sus funciones y responde conforme a la ley.

De conformidad con el artículo 21 del decreto 1052 del 10 de junio de 1998, las licencias se otorgarán de conformidad con el **Plan de Ordenamiento Territorial y las normas urbanísticas**

El inciso 2, del artículo 1 del decreto 992 de 1996, dispuso que Las solicitudes de licencias de urbanismo y construcción radicadas antes del 6 de junio de 1996 **en las oficinas de planeación, o en las que haga sus veces**, continuarán tramitándose ante las mismas hasta su expedición o rechazo. Es decir que a partir del 6 de junio de 1996 la competencia y responsabilidad en la expedición de las licencias de construcción es de los Curadores urbanos.

El mismo decreto precisó la naturaleza de las funciones de los Curadores, aduciendo que se trata del ejercicio de una **función pública** para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigente en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y construcción.

El artículo 8 de la última norma citada, dispuso:

**"ARTICULO 8o. AUTONOMIA Y RESPONSABILIDAD DEL CURADOR URBANO.** Los curadores urbanos son autónomos en el ejercicio de sus funciones, **y responsables civil y penalmente por los**

El artículo 37 del decreto 1052 del 1998, precisa que:

**“Interpretación de las normas. En el ejercicio de sus funciones, los curadores urbanos verificarán la concòrdancia de los proyectos de parcelación...En los casos de ausencia de normas exactamente aplicables a una situación a de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad de interpretación le corresponderá a las a las autoridades de planeación del municipio o distrito las cuales emitirán conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de los casos similares”.**

Teniendo en cuenta lo anterior, observa la Sala que en el asunto en estudio, como los derechos colectivos que a la postre resultaron conculcados, no guardan relación con la moralidad administrativa o la defensa del patrimonio público, no es dable enjuiciar la responsabilidad personal de los Curadores Urbanos, sin perjuicio de que los órganos de control puedan en casos particulares endilgarle responsabilidad de otro tipo a cada uno de los Curadores vinculado al proceso. Así se dirá en la parte resolutive.

En lo que atañe a los **ex-directores de la Car (Diego Bravo Borda- Darío Londoño Gómez) y la Directora de la misma entidad (Gloría Lucía Álvarez Pinzón)**, vinculados al proceso como personas naturales, la Sala observa que igualmente en esta oportunidad no resulta procedente enjuiciarles se conducta, máxime si en sus administraciones no fueron expedidos ni el acuerdo reglamentario 059 de 1987, ni los acuerdos 017 y 018 de 1990, y las resoluciones 2337 de 1993, y 2337 de 1985 actos de sustracción de áreas de la reserva.

Además, en cuanto hace referencia al Plan de Manejo de los Cerros Orientales, - POMCO- el señor Darío Londoño Gómez, como lo afirma en su escrito del folio 2257 del cuaderno 4 principal, su administración participó y “colaboró de manera decisiva en su realización”, y si bien, como observa la Sala, que el mismo no fue adoptado, y así lo hacen saber las declaraciones de los señores Andrés Luna, y Germán Camargo Ponce de León. ( FI 1463, 1703), fue por razones ajenas al citado Director. Así se dirá en la parte resolutive de este fallo.

#### **6.7. Situaciones de conflicto, derivados de la declaratoria de la Zona de reserva, por la afectación de predios de propiedad privada.**

El Tribunal infiere de las pruebas allegadas al expediente, que para cuando se hizo la declaratoria de la zona de reserva, ya existía hacia su interior, predios de propiedad privada que quedaron afectados por la declaración. Conoce igualmente, que si bien algunos de estos predios fueron adquiridos por la Empresa de Acueducto

y Alcantarillado de Bogotá<sup>19</sup>, otros continúan bajo el dominio de particulares<sup>20</sup>, sin que las autoridades adoptaran decisiones en relación con ellos, pese a que el legislador ha previsto su adquisición.

Sin embargo, en el curso de este proceso, la CAR expidió la resolución 1141 de 12 de abril de 2006, "por el cual se adopta el Plan de Manejo de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá" en cuya parte resolutive, en su artículo 4º dispuso: **Derechos adquiridos y mejoras.** "Las personas naturales o jurídicas que consideren que tienen derechos adquiridos dentro del Área de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, deberán poner en conocimiento de la entidad dicha condición..." "Artículo 5º. **Compra de Predios.** Las personas naturales o jurídicas que tengan interés en que se les compren los predios localizados dentro de la reserva...deberán solicitarlo a la entidad...". Así mismo, por medio de la resolución 2439 del 14 de agosto de 2006, la CAR modificó el artículo 4º de la resolución 1141 de 2006, en el sentido de fijar hasta el día 30 de noviembre de 2006, al plazo para la compra de predios y mejoras dentro de la Zona de Reserva.

De suerte que, la Sala encuentra que existiendo voluntad por parte de la autoridad administrativa competente para la administración de la Zona de Reserva, de adquirir estos predios y las mejoras, nada más puede hacer que exigirle a la CAR el cumplimiento de su propio acto, con lo cual queda resuelto cualquier conflicto sobre el particular. Además de paso cumple lo que ha querido el legislador desde 1993 y reitera el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que la cargas de adquirir dichos predios, se le hace extensiva a la Nación, como se dirá en la parte resolutive de este fallo.

A más de lo anterior, igualmente la Sala estableció de las pruebas que obran en el expediente que dentro de la **Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá**, en particular, en la Zona de "Recuperación Ambiental", persisten asentamientos humanos históricos, que existían con anterioridad a la declaratoria de reserva, como es el caso de algunos predios de la "Floresta de la Sabana".

Pero, obviamente que la existencia de esas viviendas dentro de la zona de reserva no es compatible con ella y la utilización del suelo en esas circunstancias, es un hecho generador de tasas retributivas que deberán soportar los ocupantes al tenor del artículo 42 de la ley 99 de 1993, por lo menos mientras la administración adquiere esos inmuebles.

<sup>19</sup> Folio 1646 del cuaderno principal.

<sup>20</sup> A folio 1653 del cuaderno principal y Tomo 30 – índice de propietarios -

De allí, que el Tribunal disponga que el Ministerio de Ambiente, que es la autoridad competente para reglamentar la materia, lo haga prontamente. Así mismo, se dirá que el Plan de Manejo Ambiental para la Zona de "recuperación ambiental, será concertado entre la CAR y PLANEACIÓN DISTRITAL con la participación del DAMA, a efectos que el Distrito resuelva todas las situación legales frente aquellos propietarios que de manera ilegal hayan construido dentro de la esta zona, **construcciones que no podrán legalizarse**, a fin de propender por su recuperación. Además para que las autoridades Distritales, en su totalidad queden vinculadas con la decisión que habrá de tomarse en el plan de manejo, en el sentido de prohibir toda actuación urbanística dentro de la zona de recuperación ambiental, declarada al interior de la reserva.

**6.7.1. Derecho al ambiente sano y al equilibrio ecológico (en conexidad con el derecho a la vida y a la salud) en conflicto con el derecho de propiedad privada y de libertad económica, con ocasión de la "redelimitación" de la reserva.**

En primer lugar, el Tribunal quiere enfatizar en la racionalidad de su decisión que prohíbe en adelante toda actuación urbanística en la **Zona de Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá"** y su **"franja de adecuación"**. Sin duda, la degradación y la pérdida del suelo en el área de la reserva, ha sido causada especialmente por actividades humanas como la construcción y la explotación de canteras, que es entre 10 y 50 veces superior a la provocada por la erosión natural. Si a lo anterior se suma el crecimiento de la población urbana y que las autoridades del Distrito han evidenciado proclividad por el poblamiento del área de la reserva, pues no ejercen ningún control contra los constructores cuyo único propósito es el de obtener la máxima ganancia, desconociendo que **el aprovechamiento natural de esos predios era el forestal protector**; solo una medida así de radical podría salvar la reserva del poblamiento absoluto.

Ahora, puede alegarse que precisamente las licencias ambientales y de urbanismo, son el punto de equilibrio entre la preservación de los recursos naturales y el desarrollo económico, sea decir la garantía del desarrollo sostenible y que por tal razón, no habría en el caso de los propietarios con licencias de urbanismo, dentro de la reserva o de su franja de adecuación, conflicto alguno entre estos derechos.

En el caso que nos ocupa, el Tribunal prohíja toda posibilidad de recuperación ambiental del suelo del área de la reserva y de la franja de adecuación. La sola eventualidad que a la fecha de esta sentencia no se haya edificado, es decir, que

potencialmente exista la alternativa de darle otro uso al predio, más compatible con su aprovechamiento natural o de utilidad común, es razón suficiente para concluir que aún con respecto a los propietarios de predios con licencia de urbanismo, las mismas no podrán ejecutarse; se repite, sin importar la presencia de actos administrativos como licencias, permisos, autorizaciones, sustracciones, incorporaciones y similares que cambiaran la condición jurídica de los inmuebles de propiedad privada situados en la zona de reserva y su franja de adecuación, la orden es que las mismas no se ejecuten.

Puede decirse igualmente, que algunas de estas licencias de urbanismo o construcción, se dieron sobre predios degradados, antiguas canteras, y por tanto, sin importancia desde el punto de vista ecológico. Sin embargo, la Sala considera que es deber de las autoridades la rehabilitación de las tierras degradadas, deber legal que proviene de ser nuestro País suscriptor de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD), como quedó dicho en el acápite – Del uso del suelo de la reserva y oponibilidad de la reserva- de esta Sentencia. De allí que el Tribunal exija el cumplimiento de la Convención.

Se hace mención especial a las intervenciones de algunas Constructoras, Sociedades Fiduciarias, Compensar y Camacol, que concurrieron a este proceso como coadyuvantes, en defensa de sus propios intereses. Las pruebas contenidas en los medios magnéticos que estas sociedades aportaron y la documental allegada, evidencia que con frecuencia, esa ha sido la regla general, estas sociedades han optado por comprar predios cuya tradición inicia con declaraciones de pertenencia, lo que ya es bastante cuestionable si se tiene en cuenta que son predios de la reserva “Bosque Oriental de Bogotá”. Los predios que ahora defienden estos coadyuvantes, fueron ocupados ilícitamente por quienes explotaban las canteras y construían viviendas a su alrededor, sin planificación alguna; una vez adquirido el predio, el nuevo dueño procedía a constituir fidecomisos o patrimonios autónomos, y completaban el círculo obteniendo licencias para la urbanización formal del suelo, imprimiéndole plusvalía a la propiedad, con la complacencia de la autoridad ambiental. Y aunque el Tribunal no desconoce que en algunos casos, se mejoraba el entorno gracias a las inversiones de los privados, lo que demuestra que se trata de predios recuperables, de todas maneras la actividad de la construcción a gran escala que pretenden desarrollar, impide la salvación total del suelo para mitigar el efecto negativo sobre el ecosistema de la reserva y de la franja de adecuación. De allí que el Tribunal considere que el interés económico de estas constructoras, que es individual y egoísta, debe ceder ante los derechos colectivos citados en precedencia, sin perjuicio del resarcimiento a que podrían aspirar por las

inversiones realizadas, frente a las autoridades que autorizaron o cohonestaron con tales actitudes.

La Corte Constitucional, en relación con el núcleo esencial de los derechos al trabajo, a la propiedad privada y a la libertad de Empresa, y la ecología ha dicho:

"La ecología contiene un núcleo esencial, entendiendo por éste aquella parte que le es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegidos y que le dan vida resulten real y efectivamente tutelados. Se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección. Los derechos al trabajo, **a la propiedad privada y a la libertad de empresa**, gozan de especial protección, siempre que exista un estricto respeto de la función ecológica, esto es, el deber de velar por el derecho constitucional fundamental al ambiente."<sup>21</sup>

En otra oportunidad, la misma Corporación, dijo:

"Dentro de las zonas delimitadas y, por consiguiente, reservadas o destinadas a parques naturales, no sólo se comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad privada. Si bien en estos casos subsiste la propiedad privada, que es enajenable, ella esta afectada a la finalidad de interés público o social propia del sistema de parques nacionales, afectación que implica la imposición de ciertas limitaciones o cargas al ejercicio de dicho derecho, acordes con dicha finalidad. No obstante, debe aclararse, que en cuanto se afecte el núcleo esencial del derecho de propiedad con la referida afectación el respectivo inmueble debe ser adquirido mediante compra o expropiación."<sup>22</sup>

De manera que, como la ha precisado la Corte Constitucional, los derechos al trabajo, **a la propiedad privada y a la libertad de empresa**, gozan de especial protección, **siempre que exista un estricto respeto de la función ecológica**, esto es, el deber de velar por el derecho constitucional fundamental al ambiente."<sup>23</sup> Y la capacidad del ser humano para transformar la realidad física en aras de aumentar su capacidad económica no puede ni debe ser ilimitada.

Por ello, el Tribunal considera, en relación con las licencias de urbanismo, construcción o explotación de recursos naturales, sobre predios que por efecto de la redelimitación quedaron dentro de la franja de adecuación, que estando acreditado lo nefasto que para la conectividad del ecosistema de los Cerros Orientales resultan las actuaciones urbanísticas y mineras, en aras de evitar que se sigan violando los derechos colectivos, lo menos que debe hacer el Tribunal es exigirle a las autoridades que prohíban absolutamente que se realicen nuevas

<sup>21</sup> T-411-92 sentencia del 17 de junio de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>22</sup> C-649-97 sentencia del 3 de diciembre de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell

<sup>23</sup> T-411-92 sentencia del 17 de junio de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

construcciones, pues como se dijo, ya más del 57% de la Franja de adecuación se encuentra ocupada. Como tal decisión, de permanecer indefinidamente en el tiempo afecta el núcleo esencial del derecho de propiedad y puede constituir una ocupación ilegítima, se **debe proceder a la adquisición los predios** de propiedad privada situados en la franja de adecuación<sup>24</sup>.

Con mayor razón la consideración anterior cabe para los predios de propiedad privada situados en la zona de reserva y en particular en la zona de "recuperación ambiental". Nada impide que respecto de dichos predios, por su relevancia desde el punto de vista ecológico y la necesidad de protección del ecosistema de la zona de reserva, la autoridad ambiental le imponga límites, y uno de tales límites es la prohibición de edificación, sin que por ello pueda afirmarse que se traspase la línea de lo que debe considerarse como contenido esencial del derecho de propiedad privada, pues se reitera, **en tales predios la libertad edificatoria sería un aprovechamiento artificial**, y por tanto, no forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad ni de libertad económica.

En consecuencia, las licencias de construcción, urbanismo y ambientales otorgadas que no ha sido ejecutada o se encuentran suspendidas, la Sala dirá que las mismas no podrán ejecutarse, toda vez que las mismas, son actos administrativos provisionales subordinados al interés público, y en este caso comprometen el derecho al ambiente sano y al equilibrio ecológico y resultan inconstitucionales por haberse concedido para uso de suelo que está destinado a reserva forestal protectora.

Así se ha pronunciado la jurisprudencia sobre el tópico:

"...Además, vale retomar lo dicho por la Sala en la sentencia proferida dentro del expediente número 5500 atrás citada, sobre el derecho nacido de los actos relacionados con el uso del suelo y la regulación de éste, así:

"La Sala observa que las razones esgrimidas por el a quo en cuanto al derecho de propiedad se refiere, reclamado como violado en el tercero de los cargos consignados en la demanda, no son acertadas, puesto que la licencia de construcción aludida, si bien hace viable el ejercicio del mismo, lo cierto es que nada le agrega a sus elementos o atributos, y menos genera derecho adquirido en favor de sus beneficiarios, habida consideración de que se trata de un medio propio del poder de policía, como es el permiso o la autorización, que tiene fundamento en el mantenimiento o guarda del orden público.

<sup>24</sup> De conformidad con el artículo 58 de la ley 388 de 1997, que modificó el artículo 10 de la ley 9ª de 1989, para efectos de expropiación, se considera de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para la constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos.

"Los actos administrativos que confieren permisos, licencias, autorizaciones y similares, son actos provisionales, **subordinados al interés público** y, por lo tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento jurídico respectivo, cuyas disposiciones, por ser de índole policiva, revisten el mismo carácter, como ocurre con las normas pertinentes al caso, esto es, las relativas al uso del suelo y desarrollo urbanístico. Quiere decir ello que los derechos o situaciones jurídicas particulares nacidos de la aplicación del derecho policivo, no son definitivos y mucho menos absolutos, de allí que como lo ha sostenido la Sala, **no generen derechos adquiridos**.

(...)

"La administración bien puede, con posterioridad al otorgamiento de la licencia, detectar o establecer la existencias de dichas condiciones y proceder, en consecuencia, con lo cual ha de entenderse que la situación jurídica del inmueble se modifica, de manera que puede ocasionar incluso, que la licencia de construcción decaiga por desaparición de sus fundamentos de derecho, si esta implica su demolición, como en el presente evento, por la sencilla razón de que se estaría ante un inmueble que no es permitido demoler."<sup>25</sup>

En ese orden, la libertad edificadora, si es que la tienen los propietarios en suelo de reserva forestal protectora o en suelo de protección, debe ceder ante las exigencias del interés público.

#### **6.7.2. Derecho al medio ambiente, equilibrio ecológico y el derecho a la vivienda en la "franja de adecuación".**

Se estableció a lo largo del proceso, que en la "franja de adecuación" de la reserva forestal "Bosque Oriental de Bogotá," sectores de Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal y Usme existen sectores poblados en menor o mayor densidad que ocupan ilegalmente gran parte de la misma<sup>26</sup>. Más, en el expediente no obra estudio que le indique a la Sala los costos sociales y económicos para la reubicación de los asentamientos humanos, como tampoco el costo de recuperación ambiental en relación al beneficio ambiental que representaría; pero no hay duda que la demolición o erradicación de esos barrios planificados o no planificados, implica un alto costo económico para la ciudad, en detrimento de la satisfacción de otras demandas sociales.

Igualmente, considera la Sala que si bien en el último año ha habido decisión por parte de los órganos de control, en particular de la Contraloría del Distrito, porque se cumplan a rajatabla las normas ambientales y urbanísticas, y se proceda a la demolición de las viviendas que ocupan ilegalmente el borde de la reserva, en manera alguna el cumplimiento "estricto de la ley" como lo propone el señor Contralor, va a conllevar a una solución a la problemática, pues pese a todos sus

<sup>25</sup> Exp. 5692 sentencia del 2 de diciembre de 1999 M.P. Juan Alberto Polo Figueroa

esfuerzos, la zona de reserva cada día esta más poblada y es lo que ahora se debe detener. Tampoco el Tribunal puede desconocer que en su gran mayoría, quienes construyeron en la zona de reserva, hoy franja de adecuación, son gentes humildes que merecen trato especial en un Estado Social de Derechos como lo es el nuestro, y que respecto de ellos el derecho a la vivienda digna tiene un núcleo duro, sin perjuicio de que la administración deba reubicarlos de ser necesarias como garantía de preservación de la reserva y la conectividad del ecosistema, garantizando así una vivienda digna para sus pobladores.

El artículo 51 de la Constitución Política, dispone:

"Todos los Colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda."

La Corte Constitucional, sobre el derecho constitucional a la vivienda, dijo:

"El derecho a la vivienda sólo puede obtenerse, al igual que todos los derechos, de conformidad con la ley; y no, desconociendo derechos de los co-asociados, como se ha pretendido, al convertir a los "invasores" en titulares reclamantes del derecho a la vivienda establecido en la Constitución Política. Se trata de un derecho asistencial, que debe ser promovido por el Estado, de acuerdo con la ley, para ser prestado directamente por éste o a través de entes asociativos igualmente regulados jurídicamente, tal como se ha expresado. De suerte que no es un "derecho fundamental..."<sup>27</sup>

En ese orden de ideas, para el Tribunal, la ponderación de los derechos arriba enunciados, amerita la siguiente consideración: En primer lugar no hay evidencia procesal en el sentido que la destrucción de las viviendas levantadas al interior de la franja de adecuación, conlleve a la rehabilitación del ecosistema, y en ese orden, de poco serviría la afectación del derecho a la vivienda, si poco es el beneficio de su contrario (medio ambiente). Y en segundo lugar, cualquier decisión que conlleve a la demolición de las viviendas construidas en la franja de adecuación, a juicio del Tribunal, afectaría el contenido esencial del derecho a la vivienda digna de personas humildes, ya que por efecto de la redelimitación que este Tribunal avala, tales viviendas estarían por fuera de la zona de reserva.

En ese contexto, la Sala no encuentra razones para hacer diferenciación entre los que hoy están amparados en una legalidad formal más no material, producto de sustracciones, incorporaciones y legalizaciones, y de quienes precisamente por

<sup>26</sup> Los desarrollo de origen informal ocupan 344.49 hectáreas de la franja de adecuación, siendo los más importantes los de San Isidro, La Sureña y San Luis.

su marginalidad no pudieron “legalizar” su situación de vivienda. Por ello, la Sala en aplicación del principio de igualdad dirá en la parte resolutive que el Distrito debe garantizar el derecho de vivienda digna, a todos los que a la fecha de este fallo vivan en la franja de adecuación,, con la condición que no se encuentren en terrenos que amenacen con deslizamientos o en zonas de ronda o zonas de manejo y preservación de las quebradas y ríos que descienden de los cerros; o tengan procesos policivos en curso o con decisión en firme, en cuyo caso se sujetarán a lo que decidan las autoridades competentes. En lo que respecta al reconocimiento de edificaciones dentro de la franja de adecuación, se dará aplicación al artículo 58 del decreto 564 de 2006, que lo prohíbe, ***“salvo que se trate de zonas sometidas a medidas de manejo especial ambiental para la armonización y/o normalización de las edificaciones preexistentes a su interior”***.

Si por el contrario, el predio construido, se encuentren en terrenos que amenacen con deslizamientos o en zonas de ronda o zonas de manejo y preservación de las quebradas y ríos que descienden de los cerros, debe proceder el Distrito a la reubicación de sus habitantes por fuera de la franja de adecuación, de conformidad con los artículos 69 de la Ley 9ª de 1989, en concordancia con el Artículo 121 de la ley 388 de 1997. La misma obligación le cabe al Distrito – Planeación Distrital- con los ocupantes de la “zona de recuperación ambiental” de consuno con la CAR.

#### **6.8. Extensión de los efectos del fallo.**

De conformidad con el artículo 76.5 de la ley 715 de 2001, le corresponde a las entidades territoriales en materia ambiental, tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en su municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales.

Igualmente, el artículo 65 de la ley 99 de 1993, considera que esas mismas entidades deben colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarios para la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales.

Ahora bien, se estableció de las pruebas que obran en expediente y así concluyó la Sala en el apartado de esta providencia (6.2.1.2.), que la “Reserva Bosque Oriental de Bogotá”, hace parte de una unidad funcional ecosistémica (Cerros Orientales), pero no por ello la reserva coincide con la división geopolítica del

---

<sup>27</sup> T-423 -92 sentencia del 24 de junio de 1992.

territorio. En consecuencia, de nada serviría adoptar medidas para la protección de la reserva declarada mediante el acuerdo 030 de 1976, sino se integran las zonas adyacentes, a saber: Chía, Sopó, La Calera, Choachí, Ubaque y Chipaque, por tanto, teniendo en cuenta que es obligación constitucional del Estado proteger las áreas de especial importancia ecológica, en aplicación del principio iura novit curia y en observancia del artículo 35 de la ley 472 de 1998, la Sala como medida de prevención considera que los efectos de este fallo se deben hacer extensivos más allá de la reserva "Bosque oriental de Bogotá" a todo el ecosistema de los "cerros orientales"; así la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca quien compareció al proceso y es la autoridad ambiental competente, coordinará con las autoridades de aquellos municipios para que en conjunto y con la vigilancia de la Procuraduría para Asuntos Ambientales, se adopte el "Plan de Manejo para los "Cerros Orientales" considerado como zona de especial importancia ecológica nacional por virtud de este fallo, y para que se considere la orden del Tribunal en el sentido de prohibir la construcción y urbanismo, la exploración y explotación minera a todo el área de los "cerros Orientales", siendo urgente parar el deterioro ambiental por el lado de la reserva que limita con el municipio de la "La Calera". Así se dirá en la parte resolutive.

#### **6.9. Otras medidas ha adoptar**

De lo que ha esbozado la Sala a lo largo de la providencia, además de las medidas adoptadas en el acápite referido al análisis de los hechos acciones, acciones y omisiones, en esta oportunidad considera la Sala y teniendo en cuenta que las autoridades ambientales no disponen de la infraestructura operativa y policial para manejar y controlar la reserva, habrá de ordenarse que esas autoridades coordinen con la Policía Nacional para que se disponga de un cuerpo especial destinado exclusivamente a la vigilancia y control permanente de la reserva, con cabañas diseminadas en toda el área, en las que se haga una presencia activa permanente.

Pero además, las autoridades ambientales deberán impulsar campañas de divulgación y concientización social de la importancia ecológica de la reserva forestal protectora "Bosque Oriental de Bogotá", y de la franja de adecuación para el control se haga más efectivo.

Igualmente deberá ordenarse a las autoridades ambientales para que al 22 de diciembre de 2008 hayan cumplido lo previsto en los artículos 108, 111, de la ley 99 de 1993 y 89 de la ley 812 de 2003, y en consecuencia procedan a adquirir los inmuebles de propiedad privada que existan en el área de la reserva, con prioridad el costado occidental de la reserva y al costado adyacente con "La Calera", con la coordinación de las autoridades locales.

Además, las autoridades ambientales, departamentales y distritales, y curadores urbanos no pueden conceder licencias de exploración y explotación minera ni licencias de construcción o ampliación y de urbanismo y las existentes a la fecha no podrán ejecutarse, así como que deben proceder a adelantar las correspondientes medidas de policía en relación con las canteras en aras de suspender la actividad.

Finalmente, en relación con las solicitudes suscritas por Fiduciaria Bogotá, Corporación Autónoma de Cundinamarca-CAR, I.E.D. Instituto Torca, empresa CONDESA S.A. ESP, Ludwig Eduardo Haderer Villamizar, Contraloría de Bogotá, 2544, 2550, 2556, 2643, 2680, 2711, y 2717, se resuelven en los términos de este fallo. Así como los demás escritos que obran a partir del folio 2544.

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda –Subsección “B”, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

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

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

3.- **PROHIBIR** que el **MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA –CAR-** y el **DISTRITO CAPITAL – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL**, en lo sucesivo incurran en las acciones y omisiones que de acuerdo con lo dicho en la parte motiva de este fallo, conllevaron a la violación de los derechos colectivos de la demandante, tales como la realización de sustracciones, incorporaciones, legalizaciones, nuevas

"redelimitaciones", al interior de la zona de reserva "Bosque Oriental de Bogotá" declarada por medio del Acuerdo 30 de 1976 y la resolución 076 de 1977 y "redelimitada" y "zonificada" por medio de la resolución 463 de 2005 del Ministerio de Ambiente.

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

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

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

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

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

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

**8.1.1- ALINDERAR Y AMOJONAR** en el término de seis (06) meses, contados a partir de la ejecutoria de este fallo, la **Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá**, en aquellos sectores que colindan con el Distrito Capital y que quedaron excluidos de la "Franja de Adecuación", como el sector de la "Floresta de la Sabana". En ese mismo término, igualmente deberá alinderar el área que comprende la "**Zona de Recuperación Ambiental**" en los términos de la resolución 463 de 2005.

**8.1.2.- Expedir** en el término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de este fallo, la reglamentación de la tasa compensatoria por el uso del suelo dentro de la "**Zona de Recuperación Ambiental**", de acuerdo con lo establecido en el artículo 42 de la ley 99 de 1993.

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

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

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

**8.2.3.- Elaborar** en el término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de este fallo, un Plan de Manejo Ambiental conjunto con Planeación Distrital y el DAMA, para la administración de la "**Zona de Recuperación Ambiental**" de que trata el artículo 4. de la resolución 463 de 2005, que permita la compatibilización de ese zona con el resto de la Reserva Forestal; el plan contendrá la prohibición absoluta de nuevos desarrollos urbanísticos dentro de esa área, lo que incluye la

prohibición de licencias para construcciones y ampliaciones de las existentes y la prohibición de “normalización” de las construcciones ilegales preexistentes en esta zona a juicio de la autoridad policiva competente y un inventario de las viviendas a reubicar conforme al artículo 6, de esta parte resolutive; Solamente para los efectos últimamente indicados se dispone la inaplicación del literal d) del numeral 4, de la parte resolutive de la resolución 463 de 2005 y el artículo 18 de la resolución CAR 1141 de 2006, en cuanto lo reglamenta.

**8.2.4.- DISPONER** de inmediato la revisión de todas las licencias, concesiones y permisos concedidos para la exploración y explotación de recursos naturales, o actividades agrícolas y pecuarias que se estén ejecutando o ha ejecutarse, dentro de la **Zona de Reserva Forestal, sin importar la autoridad que las haya proferido**, y la suspensión y clausura inmediata de toda explotación minera, o actividad agrícola y pecuaria que sean incompatible con los usos del suelo definidos en esta Sentencia y en la resolución 1141 de 2006 CAR, e iniciar de inmediato las acciones permitentes con respecto de las demás concesiones. En el término de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación de este fallo, el Tribunal deberá estar enterado del cumplimiento de esta orden.

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

**8.3.- ORDENAR** a las autoridades Distritales la realización las siguientes medidas y actividades:

**8.3.1.-** Al Distrito – Departamento Administrativo de Planeación Distrital, elaborar y formular en un término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de este fallo, un **Plan Zonal de Ordenamiento y Gestión** para el área que comprende la “**franja de adecuación**” de acuerdo a las exigencias de este fallo, que son básicamente dos y cuya observancia se hace extensiva a toda autoridad Distrital, incluido el Concejo Distrital: la primera, es la de establecer una prohibición absoluta de nuevas construcciones o edificaciones de inmuebles al interior de la franja de

adecuación, y la segunda exigencia del Tribunal, es la de garantizar la conectividad del ecosistema de los Cerros Orientales de Bogotá, **destinando exclusivamente toda el área libre de la franja de adecuación para la construcción de parques y espacios públicos**, que incrementen la oferta de espacio público para los habitantes de Bogotá.

Adicionalmente el plan debe contener los siguientes aspectos: situación actual de la "franja de adecuación"; inventario de los asentamientos; las zonas de protección especial; la definición de usos y actividades permitidas en acatamiento de este fallo; fecha de presentación al Concejo Distrital para su consideración; estudio de títulos; cronograma de compra de predios y expropiaciones; reubicaciones de asentamientos cuando a ello haya lugar; recuperación de zonas degradadas, todo ello precisando los términos de ejecución de dicho plan, que deberá estar totalmente ejecutado en plazo de tres (3) años contados a partir de la ejecutoria del fallo; observando siempre lo dicho en la parte motiva de este fallo.

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

**8.3.3.- ALINDERAR Y AMOJONAR** en el término de seis (06) meses, contados a partir de la ejecutoria de este fallo, la "**franja de adecuación**" de conformidad con la resolución 463 de 2005, e instalar vallas, avisos, señales, leyendas, que de manera clara informen sobre su localización, límites e importancia.

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

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

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

**12.- ORDENASE** al Alcalde mayor de Bogotá- como autoridad de policía – y al Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá, para que en convenio con el Ministerio del Medio Ambiente y la CAR, crear un cuerpo de Policía especializado en la protección, vigilancia y control de toda el área de la Reserva Forestal y su Franja de Adecuación, mediante la instalación estratégica de casetas de vigilancia, sobre vuelos aéreos, despliegue permanente en el área de personal especializado y demás medidas que estimen pertinentes para mantener el control y el manejo del área. **Mientras entra a operar ese cuerpo de policía, La Policía Metropolitana de Bogotá debe inmediatamente vigilar el área de la franja de adecuación para evitar nuevos asentamientos.**

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

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

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

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

**17. - Negar las demás pretensiones y peticiones formuladas.**

**18. -Téngase como coadyuvante de la demandada a la Fiduciaria Helm Trust S.A. (FL 1106 cdno ppal). Y a Clara Esperanza Díaz Barragán, y Eduardo Enrique**

Montaña Sabogal como coadyuvantes de la parte actora, y como tercera interesada a la señora Alicia Violeta Valencia Villamizar. (FL. 1709, 2250 2045).

**19.-** Téngase a la doctora Olga Lucía Beltrán Nieto, como apoderada del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente en los términos y para los fines del poder conferido y visible a folio 2689.

**20.-** A Cargo del Ministerio de Ambiente, de la Corporación de Cundinamarca, el Distrito – Departamento Administrativo de Planeación Distrital - publíquese esta providencia en los términos del inciso 4 del artículo 65 de la ley 472 de 1998.

**21.- Comuníquese** esta providencia a los Alcaldes y Presidentes de los Concejos de Chía, Sopó, La Calera, Choachí, Ubaque y Chipaque, al Director de la Policía Nacional, al Contralor Departamental y a la organización no gubernamental WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza), esta última ubicada en la calle 61 N° 13A-26 (teléfono 2127403). Y a la Defensoría del Pueblo, para su registro público.

**NOTIFÍQUESE, COMÚNIQUESE Y CUMPLASE**

Aprobada según consta en acta de la fecha.

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

**CARLOS PINZÓN BARRETO**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**