

# Conflictos entre los derechos a la propiedad y el medio ambiente en los Cerros Orientales de Bogotá y la inseguridad jurídica

IVÁN DARÍO GÓMEZ LEE<sup>1</sup>

El presente artículo pretende hacer una descripción del problema que existe en la ciudad de Bogotá en torno al uso de la propiedad y a la protección del medio ambiente en los Cerros Orientales, dentro de lo cual el cúmulo de normas aplicables, a veces contradictorias y antitécnicas, poco contribuye a solucionar dicho problema y por el contrario, crea un ambiente muy inconveniente de inseguridad jurídica y falta de gobernabilidad. Por ello el estudio también analiza el marco de 24 fuentes normativas de carácter general, de las cuales se derivan ocho líneas de base para hacer una georreferenciación y una delimitación jurídica, que también se analizan.

## I. DIMENSIÓN E IMPLICACIONES DEL PROBLEMA

Desde la fundación de la capital de la República este sitio fue considerado como un lugar privilegiado, cuyos cerros ubicados en el extremo oriental de la sabana cundiboyacense fueron valorados como un tesoro natural de su geografía. Así lo relata Juan Francisco Ortiz<sup>2</sup>:

- 1 Secretario General de la Procuraduría y cofundador del Instituto de Seguridad Jurídica y Probiidad, quien actualiza para la revista de su universidad esta ponencia que presentó en el Primer Seminario "Urbanismo, Medio Ambiente y Seguridad Jurídica", en el año 2007. El trabajo de investigación normativo contó con el apoyo de la abogada ALEXANDRA JULIANA JIMÉNEZ LEAL.
- 2 Banco Popular. Museo de cuadros de costumbres. Variedades y viajes, t. II, Bogotá, 1973, p. 251.

Hay en la cumbre de los Andes una llanura de figura irregular, que mide ocho leguas de oriente a poniente y diez y ocho de norte a mediodía, según Codazzi. Esa llanura es la Sabana de Bogotá [...] riquísima en pastos y tierras de labor, cubierta de innumerables reyes y de caseríos y poblaciones, entre las cuales levanta su cabeza coronada de torres, nuestra ciudad natal. Subimos a los montes vecinos, Monserrate o Guadalupe, se ofrece desde allí a nuestra vista un mar de verdura, circunscrito en lontananza por los montes azules de la cordillera, el cual tiene encima el alegre cielo de las montañas que nos deslumbran la vista con su resplandor.

Esa cumbre de los Andes enfrenta desde las últimas cuatro décadas fenómenos de amplio crecimiento de la población y de urbanismo. Hoy Bogotá es un Distrito Capital dividido en 20 localidades y es la quinta ciudad más poblada de América del Sur, después de Sao Paulo, Buenos Aires, Río de Janeiro y la aglomeración Lima-Callao.

De acuerdo con las cifras presentadas por el DANE del Censo 2005, la ciudad cuenta actualmente con una población de 6.776.009 habitantes y 7.881.156 en el área metropolitana, con una densidad poblacional aproximada de 3.912 habitantes por kilómetro cuadrado. Solo 15.810 habitantes se ubican en la zona rural del Distrito Capital. Así, de los casi 6,5 millones de habitantes que viven en Bogotá representan algo más del 15% de la población del país. La ciudad de Bogotá está en constante crecimiento producto no sólo de su propia evolución sino de la migración y del fenómeno de desplazamiento de la población rural. Este crecimiento ha sido desigual y se presenta desorden urbanístico<sup>3</sup>. Los propietarios de la tierra en la ciudad están clasificados por estratos. Existe un fenómeno de concentración de los estratos más altos de la ciudad (5 y 6) en las localidades de Usaquén y Chapinero, ubicadas en el punto cardinal del norte. Igualmente respecto de otras localidades en estratos bajos: Santa Fe, San Cristóbal y Usme. Los predios y terrenos de esas montañas son la zona más apetecida para vivienda por propietarios, arrendatarios y poseedores de la ciudad.

Con el fenómeno de expansión de la ciudad las montañas orientales fueron incrementando su poblamiento. Ello llevó a que las autoridades nacionales y distritales tomaran medidas de regulación y de vigilancia respecto del uso de la tierra, para mitigar la expansión, para asegurar su adecuado uso y proteger el medio ambiente. Desde ese lapso de tiempo, que comprende los años sesenta hasta la presente época, se mantiene latente la ambición de adquirir propiedades y desarrollar proyectos urbanísticos de diversa índole en los Cerros Orientales de la ciudad. Igualmente, las autoridades no declinan en desarrollar las acciones de regulación y vigilancia aludidas sobre sus precia-

dos bienes ambientales, así como sobre constructores piratas, invasores del espacio público y devastadores de la reserva.

Se mantiene una permanente tensión entre autoridades y particulares por el uso de estos terrenos, el respeto de los derechos adquiridos y la protección de adquirentes de buena fe en diversos proyectos de construcción tales como "La Floresta de la Sabana". Así mismo, se presenta un conflicto entre el derecho a la propiedad y el interés general que encierra el medio ambiente, como en los casos de "Sierras del Moral", el complejo del Club Metropolitano y últimamente las licencias otorgadas por las curadurías urbanas. La problemática ambiente-propiedad se ve materializada en la declaratoria de la franja de los Cerros Orientales objeto del conflicto como área protegida, en razón de las consecuencias jurídicas. Se suma a esa problemática un preocupante ambiente de incertidumbre e inseguridad jurídica, con recientes decisiones judiciales por vía de acción popular, cuya firmeza aún esta por definirse en el Consejo de Estado.

La Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá es esencial, vital y estratégica para la viabilidad ambiental e hidrográfica de la ciudad. Se localiza sobre los Cerros Orientales de la ciudad de Bogotá y es parte del sistema orográfico y de la Estructura Ecológica Principal Distrital. Por su ubicación estratégica, la reserva facilita la conexión regional con los parques nacionales naturales de Chingaza y Sumapaz. Dicha reserva está conformada por aproximadamente 14.000 hectáreas, limitadas al norte por Torca y al sur por el Boquerón de Chipaque; tienen nacimiento allí diversas fuentes hídricas superficiales que favorecen la diversidad de ambientes, y por ende, de ecosistemas. La reserva, aunque se localiza totalmente en Bogotá Distrito Capital, tiene una parte en suelo urbano y otra parte en suelo rural. La administración de la reserva forestal es competencia de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR).

La protección ambiental se materializa por medio de las medidas y acciones que ejecuta el Sistema Nacional Ambiental (SINA), instituido por la Ley 99 de 1993. El SINA es un conjunto de partes ordenadas según una ley, que colaboran entre sí y contribuyen a un determinado objeto o función. Este sistema, como cualquier otro, está organizado jerárquicamente, y la Ley 99 determina que será en el siguiente orden descendente: primero el Ministerio del Medio Ambiente<sup>4</sup>, seguido de las Corporaciones Autónomas Regionales y por último los departamentos y distritos o municipios.

Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) son ejecutoras de la política ambiental, parte fundamental del SINA y máximas autoridades ambientales en el área de su jurisdicción. Las CAR, creadas por mandato legal como entes corporativos de carácter público, están integradas por las enti-

4 Actualmente denominado Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

dades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica; fueron dotadas de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica y se les encargó la administración, dentro del área de su jurisdicción, del medio ambiente y los recursos naturales renovables, así como propugnar su desarrollo sostenible de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente<sup>5</sup>. Es la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca la que tiene el deber de atención y cuidado de los Cerros Orientales, en relación con la explotación de los recursos naturales renovables, como la madera, la flora, la fauna y el agua, al igual que tiene la obligación de proteger esos recursos con medidas policivas y sanciones.

Pero estas obligaciones no han sido atendidas debidamente, ni desarrolladas por la CAR, ya que 90.000 personas viven en las 14.116 hectáreas declaradas como Reserva Forestal de los Cerros Orientales en 1977, además de las 62 canteras que hay en la reserva de los Cerros Orientales, y la tala indiscriminada del recurso arbóreo. La situación de los Cerros Orientales se ha venido convirtiendo en un punto crítico, y es evidente que los diferentes comités creados para el manejo su no han funcionado, debido a que no existe un real entendimiento entre la CAR y el Distrito que son los encargados de manejar lo relativo a este tema, una atendiendo a sus funciones como máxima autoridad ambiental en esta parte del territorio y el otro como la autoridad que tiene que regular el uso que se le dé al suelo urbano y todas las determinaciones del POT. Se hace evidente que el manejo y cuidado de los Cerros Orientales ya no es una situación manejable para la CAR, y peor aún: si la situación se sigue tratando como se ha venido haciendo, nos vemos enfrentados a la innegable realidad de que los Cerros Orientales, con toda su importancia ambiental, inevitablemente van a desaparecer; es necesario que se ponga fin a la práctica de evitar la responsabilidad de su cuidado.

Ante la realidad indiscutible de la población que habita los Cerros Orientales, se evidencia la ineficacia de las medidas tomadas hasta el día de hoy y la fragilidad de los habitantes de estas zonas. Es necesario aclarar que esta población cuenta con algunos servicios básicos y atención por parte de las autoridades locales, pero su situación se puede clasificar como precaria, y los asentamientos que se encuentran dentro del área de reserva, que es jurisdicción de la CAR, se encuentran en un estado de indefensión aún mayor. Tampoco se puede permitir que para proteger los derechos de este grupo de personas ubicadas en la reserva, ya sea por descuido de la autoridad competente o por autorización de esta, se siga permitiendo una explotación indiscriminada del Bosque Oriental.

5 Ley 99 de 1993, artículo 23.

Como se presenta, están en conflicto dos posiciones igualmente válidas, y no se podría entrar a ponderar cuál de estos derechos supera al otro. Esto sería un desgaste que no produciría ningún efecto. Lo que se debe hacer es establecer un método que permita atender a esta población en riesgo y que asegure la supervivencia del Bosque Oriental como reserva. Como quedó establecido, los comités interinstitucionales no han funcionado y no van a hacerlo hasta que exista por parte de las entidades que los conforman un verdadero compromiso y una real disposición de trabajar en conjunto; esto no ha existido y como consecuencia nos vemos enfrentados a esta situación tan crítica, que pudo haber sido evitada con un buen manejo de la reserva.

Son los órganos de control como la Procuraduría General de la Nación, la Personería, las contralorías y por supuesto las autoridades del Sistema Nacional Ambiental, el Ministerio, la CAR, la Secretaría, las que en virtud de sus competencias deben hacer cumplir las normas sin excesos ni laxitud y liderar compromisos por parte de todos los actores involucrados.

Por otra parte, es necesaria la apropiación de recursos, para la recuperación de los Cerros Orientales, porque el daño que se ha infringido a estos por las areneras, canteras y demás explotaciones que han venido funcionando sin la debida licencia y se han constituido en depredadores del medio ambiente, ha afectado también la producción de agua, la calidad de aire que respiramos, la salud, además de otras consecuencias para los habitantes de la ciudad de Bogotá y de otros municipios del departamento.

Es necesaria también la prevención, innovando en la aplicación de instrumentos con el fin de dar un tratamiento ambiental que permita el cuidado y protección de los Cerros Orientales, con acciones pedagógicas entre las instituciones regionales y el Distrito, complementadas con medidas represivas que durante estos años no han sido suficientes.

## II. LAS LÍNEAS DE BASE DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE Y SU INSEGURIDAD JURÍDICA

La zona de Reserva Forestal de los Cerros Orientales de Bogotá fue creada por el Inderena mediante el Acuerdo 30 de 1976, acuerdo que fue aprobado por la Resolución 76 de 1977 expedida por el Ministerio de Agricultura. Fue así como las decisiones sobre el área de reserva forestal estuvieron en un primer momento en cabeza únicamente de la Nación, representada por el Ministerio de Agricultura. En el año 2005, por medio de la Resolución 463, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial redelimitó el área y excluyó 976 hectáreas a favor del Distrito.

Esta última actuación fue materia de acción popular, en virtud de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó la suspensión provisional de la redelimitación y dejó vigente el área de reserva inicialmente aprobada.

La reserva ha sido históricamente afectada por los procesos de expansión urbana, a pesar de los limitantes físicos y jurídicos que existen en ella.

En las últimas décadas se han generado permanentes tensiones y conflictos entre autoridades y particulares por el uso de terrenos de la ciudad –entre otros, aquellos que se encuentran circundantes a los Cerros Orientales de Bogotá–, el respeto de los derechos adquiridos y la protección de adquirentes de buena fe. Diversos proyectos de construcción ponen de presente un evidente y profundo conflicto entre el derecho a la propiedad y el interés general que encierra el medio ambiente. Sumado a esto existe el escenario de incertidumbre e inseguridad jurídica.

La posibilidad de crear un ambiente de seguridad jurídica debe ser consolidada bajo reglas preestablecidas. Para frenar la incertidumbre es necesario contar con instituciones que permitan establecer límites razonables a la acción de los diferentes actores involucrados y clarificar derechos como el de propiedad dentro de un marco jurídico que establezca términos y facultades, que el Estado debe proporcionar por medio del derecho y del sistema de justicia.

La zona de reserva ha sido objeto de una amplia proliferación normativa que muestra múltiples competencias, incongruencias, vacíos y errores, que recaen en autoridades de distintos órdenes que se describen en el marco normativo y se resumen en las líneas de base para su georreferencia:

1. El Código Civil adoptado con la Ley 57 de 1887, dentro de sus lineamientos y en particular en relación con los bienes, los clasifica entre bienes de uso público y bienes fiscales; en su artículo 674 y siguientes regula lo referente a los bienes de uso público y bienes fiscales. Los primeros, entendidos como la extensión de terreno que pertenece a la Nación y cuyo aprovechamiento concierne a todos los habitantes de un determinado territorio. Según el Código, se encontraban incluidos los recursos naturales como el Bosque Oriental de Bogotá, ya que para ese momento no existía ninguna regulación específica para el tema. Igualmente, el Código Civil establece y reglamenta dentro de su articulado lo relacionado con la protección del medio ambiente y la extensión de las acciones populares. Al igual que el Código, la Ley 9.<sup>a</sup> de 1989 o Código Sanitario Nacional también determinó que la acción para la defensa de los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente era la acción popular.

2. Con el Decreto 1279 de 1908, que reglamentó la Ley 25 del mismo año, comienza realmente la práctica de la legislación ambiental, ya que dicho decreto reguló el pago por la realización de obras con bosques, aunque más que ser una norma protectora fue la causa de una gran deforestación.

3. Mediante la Ley 119 de 1909 se creó la Comisión Forestal cuyo propósito era clasificar los bosques, establecer reglas de explotación y defender las aguas y riquezas vegetales.

4. El Código Fiscal Nacional de 1912 adoptó normas para el uso de los bosques en terrenos baldíos, las cuales no tuvieron un efecto de preservación

del recurso forestal, sino que, por el contrario, aceleraron su destrucción (modificado por la Ley 119 de 1909).

5. Con la expedición del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección Ambiental (Decreto-Ley 2811 de 1974) se empezó a hablar de una legislación ambiental, y es la principal norma sustantiva en materia ambiental. Con su estructuración se estatuyó una política ambiental que incluyó una base institucional, financiera y técnica. Las normas contenidas en el Código persiguen como fin común la preservación y el manejo sostenible de los recursos naturales renovables del país.

6. Por el Acuerdo 30 del 30 de septiembre de 1976, del Instituto de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena), aprobado por resolución 076 de 1977 del Ministerio de Agricultura, mediante el cual "se declaran y alindan unas áreas de reserva forestal y se delegan unas funciones", fue delimitada y reconocida como "área de reserva forestal protectora" una extensión de 14.116 hectáreas.

7. El Acuerdo 7 de 1979, expedido por el Concejo de Bogotá, legalizó e incorporó al área urbana unas zonas de la reserva y "define el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá" (derogado por el Acuerdo 6 de 1990).

8. En Acuerdo 6 de 1990 el Concejo de Bogotá 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. En virtud del artículo 236 del Acuerdo, la legalización implicó la incorporación al perímetro urbano de los sectores del territorio distrital que comprendían los asentamientos, zonas, 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<sup>6</sup>. Esta es la línea de referencia 1 de base jurídica para una ubicación georreferenciada.

El acuerdo entendió los Cerros Orientales como el principal elemento del sistema orográfico, perteneciente al primer nivel de zonificación, es decir que se convertía en determinante sobre las demás disposiciones urbanísticas del Plan de Ordenamiento y establecía el Tratamiento Especial de Preservación del Sistema. Después de su adopción, la CAR, derogó el Acuerdo 59 de 1987 mediante el Acuerdo 38 de 1990, porque abarcaba un sector no comprendido por la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura y además permitía el desarrollo de actividades diferentes de la forestal, en contradicción con el Decreto 877 de 1976 de la Nación, que reglamenta el uso de las reservas forestales. Ratificó en el mismo, explícitamente, la Resolución 76 de 1977 como norma de los Cerros Orientales.

6 Derogado por el Acuerdo 619 de 2000.

El Acuerdo 6 de 1990 y los acuerdos 31 de 1996 y 02 de 1997 del Concejo Distrital, que establecieron las normas urbanísticas y de protección ambiental para los bordes nororiental y suroriental de la ciudad, incorporaron al suelo urbano 14 áreas, en diferentes puntos de la ciudad, tres de ellas en áreas previamente sustraídas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

9. La Constitución de 1991 recogió en el capítulo 3 del título II "De los derechos colectivos y del ambiente" la legislación ambiental, estableció la función ecológica de la propiedad y señala deberes ambientales del Estado y de los particulares. De forma más específica, determinó el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente; conservar las áreas de especial importancia ecológica; la obligación de las autoridades de garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar al ambiente sano (art. 79); la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones y exigir la reparación de los daños causados (art. 80); la necesidad de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular (art. 82); y los deberes de la persona y el ciudadano de proteger los recursos naturales y culturales del país y velar por la conservación del ambiente sano (art. 95.8).

Así mismo, la Carta ordenó la formulación de políticas ambientales como parte del Plan Nacional de Desarrollo e introdujo la noción de desarrollo sostenible como meta para la sociedad, entre muchos otros aspectos. Con el carácter constitucional dado a estos temas, estos alcanzan su máxima jerarquía jurídica. Mediante los artículos 339 y 340 se elevó la política ambiental al mismo nivel conferido a la política económica y social, asegurando que se establezcan estrategias y metas ambientales, con lo que se garantiza una planeación integral que considera los aspectos económicos, sociales y ambientales.

10. El Decreto 320 de 1992 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, "por el cual se adopta el plan de ordenamiento físico del Borde Oriental, suroriental, suroccidental y las zonas de Preservación del Cerro de Suba Norte y Sur, del Cerro de la Conejera, los Sistemas Orográfico e Hídrico de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C.; se establecen las normas para la preservación, protección y adecuado uso de las áreas que conforman los sistemas".

11. La Ley 99 de 1993, "por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente<sup>7</sup>, 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".

7 Hoy Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial.



Es decir, con la creación de esta ley se dieron pautas para formular la política nacional ambiental y la gestión ambiental del país, al igual que la forma para organizar el Sistema Nacional Ambiental (SINA), integrado por un conjunto de normas, disposiciones, programas e instituciones para ejecutar principios generales ambientales.

En el artículo 61 la Ley dispuso:

Artículo 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 [...].

La consecuencia jurídica de esa declaración fue la expedición por parte del Ministerio del Medio Ambiente de la Resolución 222 de 1994, "por la cual se determinan zonas compatibles para las explotaciones mineras de materiales", modificada posteriormente<sup>8</sup>, la cual determinó que en los Cerros Orientales de Bogotá la actividad minera, por la continua implementación "de tecnologías no apropiadas y en áreas ecológicamente críticas, sensibles y de importancia ambiental y social, en especial las actividades como canteras, areneras, gravilleras, chircales, receberas y demás actividades mineras extractivas de materiales de construcción, causa impactos y efectos negativos al medio ambiente y los recursos naturales"<sup>9</sup>, debía ser reglamentada y así lo hizo.

12. El Decreto-Ley 1421 de 1993, expedido por el Ministerio de Gobierno<sup>10</sup>, "por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá", y reglamentado parcialmente por los decretos nacionales 1677 de 1993, 2537 de 1993, 1187 de 1998 y 1350 de 2005. En su artículo 12, señala el Decreto Ley:

Atribuciones: Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y la ley:

[...]

7. Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente.

Lo anterior sin perjuicio de que siempre que no sea expedida la ley orgánica de ordenamiento territorial, las entidades territoriales no pueden fijarse competencias que en virtud de los regímenes legales existentes pertenecen a otra entidad, es decir, que el Distrito no puede desconocer las reglas de

8 Ministerio del Medio Ambiente. Resolución 1277 de 1996.

9 Íd. Resolución 222 de 1994. Parte motiva.

10 Hoy Ministerio del Interior y de Justicia.

competencia al expedir actos tendientes a la preservación y defensa del patrimonio ecológico<sup>11</sup>.

13. Mediante el Acuerdo 31 de 1996<sup>12</sup> se adoptaron los planes de ordenamiento físico del borde norte, del borde nororiental y del borde suroriental de la ciudad de Bogotá D. C. Por medio de estos se establecieron las normas urbanísticas y las medidas para la preservación, protección y el adecuado uso de las áreas determinadas y se dictaron otras disposiciones. Esta es la línea 2 de base jurídica para la georreferencia.

Los acuerdos distritales 31 de 1996 y 02 de 1997 instituyeron las regulaciones urbanísticas y de protección ambiental para el borde nororiental y suroriental de la ciudad, respectivamente.

Fundados en los anteriores acuerdos y además en el Acuerdo 6 de 1990, antes mencionado, se expedieron veintiún decretos de incorporación al suelo urbano.

14. La Ley 388 de 1997<sup>13</sup> establece la competencia del Distrito como autoridad conveniente para definir el uso del suelo. En relación con el ordenamiento territorial, la Constitución Política reformó la manera de establecer las ciudades y lo que las circunda, con el objetivo de que los habitantes puedan acceder a derechos como la vivienda digna, los servicios básicos entendidos como salud, educación, recreación y espacio público; y un ambiente sano, para contar con una mejor calidad de vida y poder participar en la creación del futuro.

La Constitución Política establece en el artículo 151 la materia de las leyes orgánicas, y entre ellas está la organización territorial. La ley orgánica de ordenamiento territorial no ha sido expedida. Esta ley va a asignar competencia a las entidades territoriales, no va a reglamentar los usos del suelo, ya que esto le corresponde al Concejo de cada Municipio y Distrito.

Así mismo, el artículo 313 numeral 7 de la Constitución Política les atribuye a los concejos municipales la función pública de ordenamiento territorial en el orden municipal por medio del Plan de Ordenamiento Territorial.

La ley tiene como objetivos armonizar y actualizar las diferentes disposiciones de la Ley 9.ª de 1989, la Ley 152 de 1993, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley 99 de 1993 por la que se crea el Sistema Nacional

11 Concejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera, expediente 2813, marzo 25 de 1994, C. P.: LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ.

12 Derogado por el artículo 517 de Decreto Distrital 619 de 2000.

13 Reglamentada por el Decreto Nacional 150 de 1999, modificada por la Ley 507 de 1999, reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 932 de 2002, reglamentada por el Decreto Nacional 1337 de 2002, reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 975 de 2004, reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1788 de 2004 y reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 973 de 2005.

Ambiental, y busca una armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las autoridades administrativas<sup>14</sup>.

15. El Decreto 619 de 2000 expedido por Alcalde Mayor de Bogotá, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas en los artículos 26 de la Ley 388 de 1997 y 29 del Decreto Reglamentario 879 de 1998, que reguló el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT), revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004. Allí se reconoce que el conjunto de reservas, parques, restos de vegetación natural, quebradas y ríos son parte importante de la Estructura Ecológica Principal Distrital. La finalidad de 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, ya que dentro de los condicionantes que deben tener en cuenta los municipios y distritos para la elaboración del POT hay normas de superior jerarquía en las que deben fundarse, en asuntos relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos naturales y el patrimonio cultural<sup>15</sup>.

El Decreto 619 de 2000 estableció en su artículo 389 que las actividades de cualquier persona dentro del área de reserva debía sujetarse a las normas y a la zonificación que disponga el Plan de Manejo Ambiental para los Cerros Orientales<sup>16</sup>, que debía ser elaborado por la Corporación Autónoma Regional (CAR) en concertación con el Ministerio de Medio Ambiente y el Distrito Capital. Cabe señalar que la Constitución de 1991 integró la dimensión ambiental a los planes y políticas de desarrollo por medio del artículo 339. En este artículo se dice que habrá un plan general de desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

Al Decreto Distrital 619 de 2000 se le denominará "línea jurídica de base de referencia 3" y al Decreto Distrital 469 de 2003, "línea jurídica de base de referencia 4".

En el año 1997, en el tema urbanístico, se expidió la Ley 388, la cual regula algunas particularidades relacionadas con el ordenamiento territorial. Posteriormente son expedidos los decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003 que regulan el POT, y este acuerda que todas las actuaciones que se realicen en los Cerros Orientales deben estar sujetas a su ordenación y estructuradas sobre la base de una "estructura ecológica" que es un eje de vital importancia para el mantenimiento del equilibrio del territorio.

14 Ley 388 de 1997, artículo 1.º

15 Íd. Artículo 10.º

16 Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales (POMCO).

Esta estructura se establece basada en la sostenibilidad de procesos ecológicos esenciales para garantizar la conectividad ecológica y la disponibilidad de servicios ambientales en todo el territorio, además de la proliferación de la calidad ambiental y el balance de la oferta ambiental, entre otros puntos contenidos en la legislación<sup>17</sup>.

La Estructura Ecológica Principal Distrital está conformada por los siguientes componentes:

1. El Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital de que trata el capítulo IV del Acuerdo 19 de 1996 del Concejo de Bogotá.
2. Los parques urbanos de escala metropolitana y zonal.
4. El Área de Manejo Especial del río Bogotá<sup>18</sup>.

El Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital es el conjunto de espacios con valores singulares para el patrimonio natural del Distrito, la región y la Nación, cuya conservación resulta imprescindible para el funcionamiento de los ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la evolución de la cultura en el Distrito. Todos sus elementos son suelo de protección. Los Cerros Orientales son parte del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital. El Decreto 619 de 2000 establece en el artículo 389:

Artículo 389. Ordenamiento de los Cerros Orientales.

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

Esto significa que las áreas protegidas tanto del orden regional como del nacional, para efectos de planificación e inversión, se acogen al régimen de usos, planes de manejo y reglamentos específicos establecidos para cada una por la autoridad ambiental competente. Actualmente, son 14.170 hectáreas que conforman la totalidad de los Cerros Orientales, de las cuales 973 fueron sustraídas de la Reserva Forestal mediante la Resolución n.º 463 de 2005; esta área es la que mayor nivel de intervención presenta.

Las incorporaciones realizadas en los predios localizados en los Cerros Orientales, a los que se les autorizó el desarrollo de usos urbanos, se esta-

17 Artículo 9.º del Decreto Distrital 469 de 2003.

18 Artículo 74 del Decreto Distrital 469 de 2003 que modificó el artículo 10.º del Decreto Distrital 619 de 2000.

blecieron: una con base en el Decreto Nacional 1281 de 1955; dos con base en el Acuerdo 07 de 1979 y 19 con base en los acuerdos 06 de 1990, 31 de 1996 y 2 de 1997, para un total de 22 incorporaciones realizadas en el área urbana; de estas, ocho se expedieron antes de la entrada en vigencia del Decreto 619 de 2000 y las demás bajo el régimen de transición establecido en el artículo 515 del decreto.

En cuanto a los predios incorporados antes del POT, unos hacen parte del perímetro urbano, según lo dispuesto en los acuerdos distritales 6 de 1990, 31 de 1996 y 2 de 1997, por encontrarse en áreas suburbanas de transición con tratamiento de preservación, con bajos índices de ocupación, bajas densidades y control de alturas.

Estas incorporaciones no estuvieron condicionadas a la sustracción del territorio de la reserva como requisito para ser desarrolladas, y adquirieron licencias de urbanismo y construcción. Estos decretos perdieron la posibilidad de generar licencias de urbanismo a partir de diciembre de 2004, según lo establecido por el régimen de transición de la revisión del Plan de Ordenamiento.

En cuanto a los predios incorporados después del POT, algunos fueron incorporados al perímetro urbano en virtud del régimen de transición del POT<sup>19</sup>, si tenían a la fecha de entrada en vigencia del POT un acta final de concertación y contaban con plazo de un año para solicitar las licencias de construcción; si no, el área quedaría sujeta a las disposiciones del POT.

Estas incorporaciones quedaron condicionadas a la eventual sustracción de la reserva<sup>20</sup>, exceptuando los casos en que fueran adelantadas en áreas objeto de sustracción previa por parte de la CAR. Estos predios no tendrían la posibilidad de ser urbanizados dado que la condición de sustracción no se ha cumplido.

El Distrito cuenta con una organización político-administrativa para ejercer las acciones policivas sancionatorias, la cual contiene las competencias propias de los inspectores de policía y los alcaldes locales, quienes deben sancionar a los particulares que hagan uso del suelo de forma no permitida por la ley. Además, existe el Consejo de Justicia, que es la segunda instancia de los alcaldes locales. Así mismo, las alcaldías locales conocen en primera instancia de los procesos de restitución del espacio público.

Igualmente, existe la Subdirección de Control de Vivienda, encargada de la inspección y vigilancia de las personas que venden o arriendan inmuebles destinados a vivienda que hace parte del Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA).

19 Artículo 515 del Decreto 619 de 2000.

20 Artículo 389 *ibíd.*

Las anteriores entidades señaladas no son las únicas relacionadas con la materia urbanística en la ciudad, ya que existe Planeación Distrital, a la que le corresponde sistematizar el proceso de legalización de desarrollos ilegales que se presentan, lo cual también tiene que ver con la Caja de Vivienda Popular.

El Distrito también cuenta con el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, que desempeña una función similar a la de las alcaldías locales en relación con los procesos de restitución del espacio público, punto dentro del cual la oficina de Catastro Distrital posee, igualmente, la atribución de añadir al censo predial las construcciones realizadas en predios que aún no tienen legalizada la transferencia del derecho de propiedad.

Y a los anteriores órganos que hacen parte del Distrito se suman las curadurías urbanas, que otorgan o niegan licencias urbanísticas o de construcción.

Ante la proliferación de órganos con competencias en el desarrollo urbanístico de la ciudad, es claro que no existe una cabeza que dirija lo referente a vivienda, adicionándole el gran número de normas que regulan lo relacionado con la materia.

En este punto se hace evidente la necesidad de reasignar competencias en cabeza de una sola entidad con el fin de que el desorden y las contradicciones sean superados y se consiga así que las disposiciones que sean expedidas en un futuro sean coherentes y ajustadas a derecho.

Los alcaldes, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y las entidades ambientales cumplen funciones públicas, lo que significa que sus atribuciones se encuentran dentro del marco jurídico que nos regula, y sólo basados en él pueden expedir actos de carácter general y atender las solicitudes de los particulares, respectivamente.

En atención a lo anterior se deduce que los actos de los funcionarios públicos y los particulares que ejercen funciones públicas, que tienen competencias dentro de los Cerros Orientales como el Alcalde, el DAPD y los curadores, gozan de la presunción de legalidad.

Se infiere, entonces, que simplemente aplicaron las normas de transición del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que ordenaba expedir los decretos de asignación para que se diera tratamiento a los casos surgidos en los procesos de concertaciones realizadas entre el Estado y los propietarios de predios ubicados en la zona de reserva, en vigencia del Acuerdo 6 de 1990, al igual que las licencias de urbanismo y construcción en caso de que ya los decretos se hubieran proferido. En este punto es necesario tener claro que se determinó que las áreas ubicadas en la reserva serían desarrolladas cuando se efectuaran las sustracciones por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, posibilidad que la ley prevé.

16. Mediante el Convenio de Cooperación n.º 12 de 2001 celebrado entre el Ministerio, la CAR y el DAMA se formulan estrategias y se proponen políticas sobre el manejo de los Cerros Orientales y se crea una comisión conjunta que

debía elaborar 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.

Estableció el Convenio como objetivo formular estrategias de acción conjunta y proponer políticas para el manejo del área. Con el fin de obtener un diagnóstico de la situación actual de uso y estado de conservación de la reserva forestal, se elaboraron diversos estudios biofísicos y socioeconómicos de la zona, y la constitución de espacios dedicados exclusivamente a la preservación y la restauración de los ecosistemas. Existen usos que no son compatibles con la conservación de los bosques allí existentes, lo que obliga a las autoridades ambientales a analizar diferentes alternativas de ordenamiento con miras a realizar un manejo de acuerdo a sus alteraciones y degradaciones.

17. El Decreto Distrital 365 de 2001, "por el cual se modifica la estructura organizacional del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, se asignan funciones de las dependencias y se dictan otras disposiciones", expedido en ejercicio de las facultades legales del Alcalde Mayor de Bogotá, en especial de las conferidas por el inciso 2.º del artículo 55 del Decreto-Ley 1421 de 1993, el cual fue modificado parcialmente por el Decreto Nacional 089 de 2006, derogado por el artículo 48 del Decreto Distrital 550 de 2006, por el cual "se adopta la estructura interna de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. y se dictan otras disposiciones", precisó que el Distrito Capital no tiene dentro de sus funciones adoptar medidas preventivas o de recuperación de los recursos naturales, ni la reforestación de los predios pertenecientes a los "Cerros Orientales de Bogotá".

18. La Resolución 463 del 14 de abril de 2005, reglamentación del Ministerio del Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, "por medio de la cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá", expedida en virtud de sus facultades legales y en especial las conferidas por los artículos 5.º (numerales 18 y 19) y 6.º de la Ley 99 de 1993 y por el artículo 2.º del Decreto-Ley 216 de 2003, señaló los nuevos límites del área de reserva, excluyendo de ella 973 hectáreas, las cuales, según esta disposición, deberán ser desarrolladas e incorporadas en el POT de Bogotá.

Así mismo, dicha resolución zonifica el área de reserva estableciendo que esta diferenciación no crea grados de protección sino medidas de manejo especial considerando las situaciones particulares de cada área "en términos de sus potencialidades, restricciones, alteraciones, degradaciones y presiones de

ocupación", las cuales denomina como zonas de conservación, de rehabilitación ecológica, de recuperación paisajística y de recuperación ambiental<sup>21</sup>.

La resolución también dispone que la CAR será la encargada de administrar la reserva, para lo cual debe formular y adoptar el Plan de Manejo para la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá. Y determina que el Distrito Capital debe garantizar la consolidación de la franja de adecuación adoptando el plan o los planes zonales y los planes parciales correspondientes, para las áreas excluidas de la reserva forestal.

19. La Resolución 1582 de 2005 mediante la cual el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial en ejercicio de las facultades que le fueron concedidas por los artículos 5.º (numerales 18 y 19) y 6.º de la Ley 99 de 1993 y por el artículo 2.º del Decreto-Ley 216 de 2003, procedió a interpretar el parágrafo del artículo 5.º de la Resolución 463 de 2005, que se refiere a la sujeción de expedición de la reglamentación urbanística para otorgar licencias de desarrollo urbanístico en la franja de adecuación (áreas que se excluyen de la reserva). Determinó que no serán modificadas "las condiciones urbanísticas de los predios con usos urbanos legalmente otorgados por el perímetro urbano adoptado mediante decretos distritales 619 de 2000, el cual fue modificado por el Decreto 469 de 2003 y compilado en el Decreto 190 de 2004 y particularmente por las disposiciones contenidas en los artículos 478 y 479 del mismo, contentivos respectivamente del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, su revisión y su compilación normativa"<sup>22</sup>.

Las líneas jurídicas de base 5 y 6 para una ubicación georreferenciada son las resoluciones 463 de 2005 y 1582 de 2005 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial.

La Resolución 463 expedida por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial es un acto de carácter general, que no tiene ninguna incidencia ni de aceptación ni de revocatoria de actos de carácter particular. Con la redelimitación de la Reserva Forestal Nacional se está realizando un acto administrativo y el Ministerio no tiene la competencia para revocar actos administrativos del Distrito.

El Distrito, por medio de sus competencias estudio, otorgó las licencias de urbanismo y realizó las incorporaciones, así que es la entidad llamada en primer momento a analizar esas actuaciones y proceder a hacer las revocatorias directas, de ser necesario.

La resolución redelimita la reserva, adopta su zonificación, reglamenta los usos y establece las determinantes para su ordenamiento y manejo.

21 Resolución 463 de 2005, artículo 3.º.

22 Resolución 1582 de 2005 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, artículo 1.º.



Con esta disposición se sustraen 973 hectáreas en el borde occidental de la reserva y se establece entre los Cerros Orientales y la ciudad la denominada "franja de adecuación", cuya reglamentación urbanística le corresponde al Distrito Capital, para lo cual se le fijan las respectivas determinantes ambientales.

La resolución ordena que se redelimita el área protegida Bosque Oriental de Bogotá, que se establezca una franja de adecuación que debe actuar como un "espacio de consolidación de la estructura urbana y como zona de amortiguación y de contención definitiva de los procesos de urbanización de los Cerros Orientales" y se promueva el desarrollo legal. Asimismo zonifica la reserva forestal para "estabilizar y en muchos casos revertir los procesos de deterioro que han dado lugar al desmejoramiento ambiental de la reserva" y establece determinantes ambientales dirigidos a:

- la conservación;
- la rehabilitación;
- la recuperación ambiental.

Las zonas definidas por el Ministerio para la reserva son cuatro:

1. Zona de Conservación.
2. Zona de Rehabilitación Ecológica.
3. Zona de Recuperación Paisajística.
4. Zona de Recuperación Ambiental.

En las tres primeras se privilegia como uso principal el forestal protector:

La Resolución 1582 de 2005 interpretó los alcances de la prohibición a las curadurías de expedir licencias de urbanismo y construcción, hasta que el Distrito efectuara la reglamentación urbanística en la franja de adecuación<sup>23</sup>.

20. La Resolución 1141 de 2006 de la CAR, sobre el Plan de Manejo de los Cerros Orientales, por la cual se adopta el "Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y se establecen otras determinaciones", expedida por la Directora General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, en uso de sus facultades legales y estatutarias, en especial de las que le confieren el artículo 31 numeral 16 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 4.º de la Resolución 463 del 14 de abril de 2005, emanada del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Este Plan de Manejo fue el resultado del estudio realizado por la CAR en los aspectos de diagnóstico físico biótico de la reserva forestal, diagnóstico socioeconómico y cultural de la reserva forestal, diagnóstico jurídico de la reserva forestal, zonificación de la reserva forestal, plan de acción, medidas de manejo, plan financiero y plan de seguimiento y monitoreo; pero no fue consecuencia de la concertación de las autoridades ambientales involucradas

23 Parágrafo del artículo 5.º de la Resolución 463 de 2005.

en la formulación de estrategias y políticas sobre el manejo de los Cerros Orientales que se pretendió con la realización del Convenio número 12 de 2001. Esta es la línea jurídica de base 7 para su ubicación georreferenciada.

El Plan de Manejo Ambiental (PMA) de la Reserva Forestal Protectora Cerros Orientales de Bogotá no contribuye significativamente a reorientar los procesos relacionados con el adecuado manejo de la reserva, por la falta de claridad en los usos permitidos y compatibles de las zonas de la reserva, y permite que se den diferentes interpretaciones y actuaciones por parte de servidores públicos y particulares en detrimento de esta área protegida.

En el año 2003 se firma entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. el acta de concertación, con la que se pretende recopilar el trabajo conjunto adelantado entre los años 2001 y 2003, y se concierta expedir normas concurrentes y subsidiarias. En el 2004, la CAR manifiesta no estar de acuerdo con la propuesta existente y asume totalmente la formulación del Plan de Manejo de los Cerros Orientales (POMCO).

La CAR expidió el 12 de abril la Resolución 1141 mediante la cual se adopta el Plan de Manejo de los Cerros Orientales (POMCO) como requisito para cualquier actuación en la reserva del Bosque Oriental de Bogotá. Pero la Resolución corresponde al texto proyectado y aprobado con base en el Convenio interinstitucional n.º 12 consultado y concertado con la comunidad.

La Resolución 1141 tiene muchas contradicciones y cuestiona las actuaciones de todas las entidades involucradas. En su análisis avala jurídicamente la Resolución 76 de 1977, que se dejó de aplicar por la administración.

21. Decreto 122 de 2006, expedido por el Distrito, con el fin de adoptar "medidas de defensa y protección de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá", en virtud de las facultades legales conferidas por los artículos 38 y 53 del Decreto-Ley 1421 de 1993, para 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. Este decreto ha implementado fórmulas que permiten 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 prohibición a los curadores urbanos de la ciudad de proferir o aprobar licencias de urbanismo o construcción para la realización de proyectos o actividades urbanísticas, de construcción o edificación en inmuebles que se encuentran ubicados dentro de la zona determinada como reserva.

En el mismo sentido, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital debe resolver los recursos de vía gubernativa o revocatoria de decisiones de los citados curadores; así mismo, debe efectuar una revisión integral de

todas las licencias urbanísticas o de construcción concedidas dentro del área denominada de la Reserva Forestal Protectora.

La Subsecretaría de Asuntos Locales de la Secretaría de Gobierno debe coordinar con las alcaldías locales afectadas por la problemática de los Cerros Orientales<sup>24</sup> la ejecución de las providencias proferidas dentro de los procesos policivos que se encuentren en firme, en las que se "disponga la demolición y el sellamiento de las construcciones, edificaciones u obras cuya ubicación se encuentre por encima del margen oriental de la línea trazada por la Resolución 76 de 1977, esto es, en la zona alinderada como Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá"<sup>25</sup>.

Igualmente, la Subsecretaría de Asuntos Locales de la Secretaría de Gobierno, las alcaldías locales y la Subdirección de Control de Vivienda del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente están obligadas a coordinar la forma de ejecutar medidas preventivas con el objetivo de evitar las intervenciones ilegales o informales en los Cerros Orientales y la urbanización en el área de la reserva. Para esto, los alcaldes locales estarán habilitados para solicitar el apoyo de la Policía Metropolitana y del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA) con el fin de ejecutar los operativos que se requieran dentro de su jurisdicción, en la zona de la reserva.

22. La Ley 1021 de 2006, que establece el Régimen Forestal Nacional "con el fin de promover el desarrollo sostenible del sector forestal colombiano en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Forestal"<sup>26</sup>.

23. La Acción Popular interpuesta por SONIA ANDREA RAMÍREZ LAMY contra el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), el Departamento Técnico Administrativo Medio Ambiente (DAMA) y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, entre otros, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para dirimir la controversia sobre la preservación de la "Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá". El Tribunal, después de considerar el asunto, decidió:

1. Prohibir al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y el Distrito Capital (Departamento Administrativo de Planeación Distrital) realizar sustracciones, incorporaciones, legalizaciones y nuevas redelimitaciones dentro de la zona de reserva Bosque Oriental de Bogotá.

2. Ordenar al Distrito (Departamento Administrativo de Planeación Distrital) elaborar un Plan Zonal de Ordenamiento y Gestión para el área que

24 Alcaldías locales de Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal y Usme.

25 Decreto Distrital 122 de 2006, artículo 4.º

26 Ley 1021 de 2006, artículo 1.º

comprende la franja de adecuación estableciendo una prohibición absoluta de nuevas construcciones o edificaciones de inmuebles dentro de la franja de adecuación y garantizando 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. Así mismo, alinderarla y amojonarla.

3. Ordenar a la Nación (Ministerio del Medio Ambiente) y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) adquirir los predios de propiedad particular, con excepción 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 (antes del 22 de diciembre de 2008).

4. Ordenar al Distrito (Planeación Distrital) adquirir los predios de propiedad particular adquiridos con justo título, que existan en la "franja de adecuación"; o proceder a expropiarlos, de ser necesario, para la conectividad de los ecosistemas, por razones de utilidad pública (antes del 22 de diciembre de 2008).

5. Ordenar a la Nación (Ministerio de Ambiente), al Distrito (Planeación Distrital) y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) reubicar a 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, si sus viviendas amenazan con deslizamientos o están ubicadas en zonas de ronda o zonas de manejo y preservación de las quebradas y ríos que descienden de los cerros, por fuera de la franja de adecuación y de la zona de reserva, siempre y cuando su condición económica lo amerite.

6. Prohibir a las autoridades distritales y a los curadores urbanos expedir licencias o permisos de urbanismo y construcción, así como licencias para actividades mineras o relacionadas con la explotación de recursos naturales tanto en la franja de adecuación como en el área de la reserva forestal Bosque Oriental de Bogotá.

7. Ordenar que toda construcción realizada a partir del 29 de noviembre de 2005, fecha en que las medidas cautelares decretadas prohibieron cualquier construcción en la franja de adecuación y en el área de la reserva, sea demolida por las autoridades de policía.

8. Ordenar a la Alcaldía de Bogotá (Secretaría de Educación) y al Departamento Administrativo del Medio Ambiente que adelanten 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.

10. Ordenar al Alcalde mayor de Bogotá como autoridad de policía y al Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá que en convenio con el Ministerio del Medio Ambiente y la CAR creen un cuerpo de policía especializado en la protección, vigilancia y control de toda el área de la reserva forestal y su franja de adecuación, mediante la instalación estratégica de casetas de

vigilancia, sobrevuelos aéreos, despliegue permanente en el área de personal especializado y demás medidas que estimen pertinentes para mantener el control y el manejo del área.

11. Ordenar que se integre un Comité de Verificación y Cumplimiento conformado por el Procurador General de la Nación o su delegado, el Ministro del Medio Ambiente o su delegado, el Ministro de Hacienda o su delegado, el Alcalde Mayor de Bogotá o su delegado, el Director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca o su delegado, el Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá o su delegado, el 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 Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF).

24. La línea jurídica de base 8 para la georreferencia es la Acción Popular 2005-00662, en la que el Tribunal estableció que las autoridades y las curadurías no podrán expedir licencias de urbanismo y construcción tanto en el área de la reserva forestal como en la denominada franja de adecuación. Tampoco se podrán legalizar casas ni barrios en el futuro. Sin embargo, esta decisión no está en firme, como quiera que fue apelada ante el Consejo de Estado.

El Tribunal ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) adquirir o expropiar los predios ubicados en área de reserva, antes del 22 de diciembre del 2008, y que en los terrenos verdes de ubicados en la 973 hectáreas se construyan parques y se mejore la densidad de espacio verde.

Estableció así mismo que las personas que vivan en las zonas ambientales de recuperación tendrán que pagar una tasa ambiental y que su permanencia estará sujeta a lo definido en el futuro por la CAR y por Planeación Distrital en el plan de manejo de los Cerros Orientales.

Como punto final, el Tribunal dictaminó que las viviendas que fueron construidas después del 29 de noviembre del 2005 deben que ser demolidas, ya que en esa fecha se notificó que no se podían expedir licencias ni permisos en los Cerros Orientales, por parte del Tribunal.

Esta normatividad regula toda el área de la reserva forestal, tanto lo que está en suelo rural como lo que está en suelo urbano.

En el marco de las anteriores referencias normativas se puede concluir que existe una evidente dualidad de intereses que chocan, el ambiente y la protección de los derechos adquiridos, base del desarrollo económico.

La problemática de los Cerros de Orientales de Bogotá se vio dilucidada en un primer momento por el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la acción popular de 2006, y es necesario un pronunciamiento sobre la inmediata evaluación por parte de las autoridades ambientales y administrativas comprometidas.

Debe hacerse un análisis jurídico que sirva como referencia, en el cual se incluyan tipologías o situaciones en el marco de esta problemática dentro de un

marco jurídico que permita identificar cada situación urbanística concreta, con referencia a los derechos adquiridos y vigentes para cada titular de ellos.

Es evidente el marco de incertidumbre jurídica creada por ciertas normas y regulaciones que se sobreponen a las definiciones vigentes que regulan los Cerros Orientales de Bogotá, ya que no son claras en sus alcances jurídicos porque no determinan con claridad sus efectos en el tiempo y tampoco precisan su competencia en materia de zonificación al momento de su aplicación. Esta incertidumbre jurídica no sólo puede circunscribirse a los Cerros Orientales, sino que, por el contrario, este escenario puede ser el creador del desconocimiento de futuros derechos.

Es evidente la falta de coordinación entre las entidades que tienen competencia regulatoria en esta materia, como el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), el Departamento Técnico Administrativo Medio Ambiente (DAMA) y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Son necesarias las reuniones jurídicas y técnicas de los actores y reguladores en materia ambiental y urbanística para solucionar los problemas puestos de presente en este estudio de la Reserva Forestal del Bosque Oriental de Bogotá.

El análisis jurídico tanto de las normas generales que regulan la materia de los Cerros Orientales como de las que reglamentan las legalizaciones e incorporaciones y el estudio de las debilidades en materia de seguridad jurídica y urbanismo son necesarios para que se ponga fin a la práctica de "pasarse la pelota" de la responsabilidad del cuidado de los Cerros Orientales, y por el contrario, se regule su manejo de manera seria y consiente.

Dentro de este análisis se debe partir de premisas fundamentales establecidas en un primer lugar por la Constitución Política, que confiere un amparo de seguridad jurídica al derecho a la propiedad sobre el particular. Por tanto, situaciones legales específicas amparadas en decisiones administrativas para ceder al interés general deben seguir el trámite previo de la expropiación con intervención judicial.

Así mismo, los actos administrativos que definieron el uso del suelo para una época determinada gozan de la presunción de legalidad, por tanto las situaciones jurídicas legales consolidadas bajo su amparo no pueden ser desconocidas por decisiones o regulaciones posteriores.

La ciudadanía debe ser parte crucial en el alcance que se dé a los estudios realizados por las diferentes entidades del Estado, para que se presente la posibilidad de generar desarrollo sostenible en marcos de seguridad jurídica para los ciudadanos, para prevenir hechos como la proliferación de solicitudes de revocatoria directa de licencias urbanísticas por denuncias presentadas por el otorgamiento de estas, como consecuencia del manejo ambiental inadecuado de los Cerros Orientales.

En este punto es evidente la necesidad de realizar un estudio de los argumentos jurídicos de las revocatorias, para dar aplicación estricta a los postu-

lados que integran el derecho fundamental al debido proceso y la protección constitucional a los derechos adquiridos.

Finalmente, frente a la situación jurídica que trae de trasfondo la acción popular, es el cuestionamiento que se hace en las acciones de la legalidad de los actos administrativos. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido variante, ha señalado en varias ocasiones que esto no es posible, ya que es una acción que no puede invadir las otras acciones contenciosas; pero también ha sostenido que podría aceptarse en el caso en que la protección del derecho colectivo lo exija. La doctrina ha sostenido que ni los actos administrativos ni los contratos se pueden anular bajo esta acción. Se centra en la distinción entre vigencia y eficacia del derecho. La vigencia es un problema de existencia de la norma, la cual se deja sin efectos por anulación o por derogación; la eficacia es un problema de aplicación de la norma y se prescinde de ella por inaplicación, suspensión, ineficacia y decaimiento. Es claro, entonces, que para la doctrina, mediante las acciones populares en principio no se puede anular un acto administrativo, salvo que existan sólidos argumentos de constitucionalidad.

