

Capítulo doce

Cambiamos para que todo
siga igual: la acción popular
cerros orientales y los conflictos
de uso del suelo





Capítulo doce

Cambiemos para que todo siga igual: la acción popular cerros orientales y los conflictos de uso del suelo

*Humberto Rojas Pinilla**

Introducción¹

A pesar de la existencia de una extensa reglamentación dirigida a proteger la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá – más de 50 –, entre decretos, resoluciones y acuerdos expedidos desde su delimitación en el año 1976², son muchas las presiones que se han ejercido y que han incidido en el progresivo deterioro de sus valores ambientales, así como de la calidad y cantidad de los recursos naturales presentes en ella. Dentro de los cambios más evidentes, quizá corresponden al sistemático proceso de urbanización ilegal de predios afectados por la declaración, así como la presencia recurrente de usos no permitidos e incompatibles con su calidad de reserva forestal, como por ejemplo la minería, la producción agropecuaria, los usos dotacionales, entre otros.

* Profesor asociado al Departamento de Desarrollo Rural y Regional, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

1. Este capítulo profundiza desde la perspectiva del análisis de los logros y desafíos de los mecanismos de participación consignados en la Constitución Política de Colombia de 1991, los efectos de la AP interpuesta en abril 2004 en contra de la Resolución 0463 del mismo año expedida por el MVDT, sobre los conflictos de uso del suelo en la Reserva Bosque Oriental de Bogotá. Elementos que hacen parte de la tesis doctoral titulada “Intratabilidad, poder y territorio. El caso del conflicto ambiental de San Isidro Patios, Bogotá 1976-2014”, investigación financiada con recursos de la Vicerrectoría de Investigación de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Una versión completa, editada y revisada de la tesis fue publicada bajo el título de “Teoría y práctica de los conflictos ambientales complejos. El caso de San Isidro Patios en Bogotá” en agosto del año 2019 con recursos de la Vicerrectoría de Investigación de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
2. En el año 1976 por el Acuerdo 30 proferido por el Ministerio de Agricultura y en aquel entonces el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena).



Ahora bien, ante este tipo de situaciones, los diferentes actores de la sociedad se han valido de las Acciones Populares (AP), que son previstas en el primer inciso del artículo 88 de la Constitución de 1991, como un mecanismo de participación ciudadana que busca proteger los derechos e intereses colectivos y difusos.

En este sentido, y de acuerdo con los documentos que hacen parte del archivo de la AP – Cerros Orientales, para el año 2005 el total de área ocupada y en conflicto correspondía a 557,49 hectáreas (ha); así mismo, se contaban 59 desarrollos informales sin legalizar con una superficie de 344,5 ha, se habían legalizado 36 desarrollos informales que ocupaban 144,53 ha, existían 5 desarrollos informales pendientes de legalización que ocupaban 162,96 ha, y se contaban 18 identificados como “otros desarrollos” con una superficie de 37 ha. Es claro que los objetivos de conservación y de control del uso del suelo de la reserva no se estaba logrando, así como tampoco con la copiosa reglamentación asociada a la reserva.

Este capítulo busca analizar los efectos derivados de los fallos³ de la AP interpuesta el 20 de abril del año 2005 en contra de la Resolución 463 del 2005 del antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MVDT⁴) y la Corporación Autónoma Regional (CAR), cuyo objeto era realinear la Reserva Forestal Protectora Nacional Bosque Oriental de Bogotá, con el fin de gestionar los conflictos de uso del suelo mediante la creación de una franja de amortiguación de 975 ha. Franja que por lo menos en el papel permitiría solucionar un gran número de conflictos asociados a la urbanización ilegal de predios, la minería y las actividades agropecuarias.

La Resolución 0463 de 2005 redelimitaba la reserva forestal, adoptaba una zonificación, reglamentaba los usos, así como los determinantes para su manejo y ordenamiento. Al examinar sus justificaciones, se destaca:

Los Cerros Orientales han sufrido en algunos sectores procesos de cambio de los usos del suelo, que no son compatibles con los permitidos en el artículo 206 del Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, para las zonas de reserva forestal protectora, ya que en la actualidad coexisten diferentes usos, de tipo urbanístico en su zona de borde, uso minero y agropecuario [...], el 3,7 % de la Reserva (579 ha) presenta asentamientos humanos, se identificaron 105 canteras con impactos sobre el 0,85 % (120 ha), así como actividades de ganadería y agricultura. (p. 2)

3 Uno del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (TAC) en septiembre de 2006 que fue apelado en 16 oportunidades y el fallo final del Consejo de Estado (CE) expedido el 5 de noviembre de 2013.

4 Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.



Las entidades integrantes de la Comisión Conjunta reconocieron la necesidad de contar con un marco normativo unificado, donde concurren las competencias y funciones de las entidades del orden nacional, regional y del Distrito Capital, constituyendo un modelo de ordenamiento coherente y consecuente con la situación ambiental y social de los cerros Orientales (Resolución 0463, 2005, p. 3).

Reconocía, además, que la coordinación, funciones, competencias, andamiaje legal e institucional para su protección es disperso y fragmentado (Bohórquez, 2008, 2013). Por último, dejaba en evidencia que a pesar de haber transcurrido 29 años desde la declaración de la reserva, no existía un modelo de gestión con objetivos claros y operante para la reserva en la medida que la gestión está fragmentada entre el MVDT, la CAR y el Distrito. Aduciendo estas consideraciones resolvía: a) redelimitar la reserva adoptando la zonificación y reglamentación de usos correspondientes; b) establecer para las áreas excluidas medidas generales de ordenamiento, compatibles con la reserva en cabeza del Distrito Capital; y c) establecer las determinantes de ordenamiento y manejo para consolidar el límite urbano occidental de la misma (Resolución 0463, 2005, p. 3).

La sustracción incorporaba la franja sustraída al suelo urbano y otorgaba las competencias de su gestión al Distrito Capital, lo que en teoría facilitaría el ordenamiento y transformación de los conflictos de uso del suelo o por lo menos aquellos presentes en la franja en cuestión. Sin embargo, una vez realizado el análisis es posible afirmar que el fallo final del Consejo de Estado (CE) no logró transformar los elementos centrales, conflictos y ambivalencias legales e institucionales, vinculadas a la gestión de la conservación y la regulación de los usos del suelo en referencia a los puntos reclamados mediante la AP interpuesta: a) la protección de derechos colectivos y el goce a un medioambiente sano; b) la moralidad administrativa; c) el equilibrio ecológico; d) la defensa de patrimonio público; e) la defensa del patrimonio cultural; f) la seguridad y la salubridad públicas; g) la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente; y h) la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

El primer fallo de la AP, 662 del 29 de septiembre del 2006 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (TAC), privilegiaba los derechos colectivos, prohibía: la extracción de áreas, el desarrollo de proyectos urbanísticos, las licencias mineras y el uso agropecuario, planteando además la necesidad de adquirir los predios afectados para su recuperación, preservación y cuidado. Para ello, dispuso de 17 resoluciones que fueron impugnadas por todos los actores involucrados, tanto por las entidades demandadas (la CAR, el MVDT y las autoridades de orden distrital, entiéndase Secretaría de Ambiente [SA] y Secretaría de Planeación Distrital [SDP], entre otras), así



como por numerosos actores con intereses sobre predios urbanizados o en camino de serlo, incluyendo además a la autora quien interpuso la AP⁵, de modo que el conflicto escaló hasta alcanzar el CE.

Con el fin de analizar la AP, el texto se estructuró de la siguiente forma: la primera sección presenta los actores involucrados y sus actuaciones procesales y las fuentes utilizadas. La segunda, presenta la línea de tiempo de la AP. La tercera, identifica los intereses, necesidades y posiciones de los principales actores involucrados, a partir de sus actuaciones y declaraciones. La cuarta, presenta los siete puntos cruciales⁶⁶ y las formas como fueron tratados en los dos fallos. Para finalizar se cierra con las conclusiones.

Línea de tiempo, actores involucrados y actuaciones procesales

A partir del análisis de las actuaciones consignadas en el expediente de la AP, se identificaron los actores involucrados, sus alianzas, posiciones, intereses y necesidades, y prácticas utilizadas por cada grupo de interés de acuerdo con los puntos cruciales de la disputa. Finalmente, se analizó el fallo final y sus efectos sobre la larga duración, recurrencia y fracaso de los intentos de resolución de los ingredientes clave del conflicto presente en la reserva⁷⁷, a partir del análisis de los siete puntos cruciales abordados en el primer fallo, contrastados con la forma como fueron “resueltos” en el fallo final por el CE.

A través del análisis de los autos⁸, primero se identificaron los actores principales y secundarios, luego sus necesidades, intereses y posiciones, para lo cual se analizaron los argumentos y respuestas consignadas en el expediente durante las diligencias, esto permitió trazar una línea de tiempo, identificar los actores involucrados y sus actuaciones de acuerdo con las dinámicas del conflicto.

5. Por razones de espacio no es posible transcribir en detalle los 17 puntos del primer fallo resolutorio, sus adiciones y aclaraciones, los cuales pueden consultarse en línea en la página de la SDP, en la cual reposan las 347 páginas del fallo del CE que incluye el primer fallo del TAC. Disponible en http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/fallo_consejo_de_estado_cerros_orientales.pdf
6. Los puntos cruciales se sintetizaron a partir de su recurrencia y preocupación en los oficios que recogen las actuaciones de los actores involucrados y las formas como fueron abordados en cada fallo.
7. Se podría suponer que la redelimitación y el ordenamiento de usos permitiría por lo menos en el papel temas como la clarificación de las competencias institucionales sobre la reserva, la legalización de los barrios informales de larga data –más de 40 años– dentro de esta, desterrar actividades claramente no sostenibles como la minería, y mejorar las prácticas agropecuarias que han puesto en marcha los campesinos desde antes de la declaración de reserva en sus predios.
8. Son autos los pronunciamientos emanados por un juez que pueden resolver una situación concreta pero que no definen el fondo del asunto; de igual forma, pueden dar impulso al caso para que siga su curso.



En algunos casos se buscó en internet tanto publicidad de proyectos urbanísticos en los cerros Orientales como los nombres de los actores involucrados o sus representantes legales con el fin de establecer su relación con fiducias, empresas de construcción, etc., en la medida en que muchas veces en el expediente no era claro a qué grupo de interés pertenecían por realizar actuaciones a nombre propio. Este análisis permitió también identificar las prácticas legales utilizadas por cada grupo. Enseguida, se sintetizaron los principales problemas jurídicos planteados en lo que respecta al elemento central de la disputa; la definición de los posibles usos del suelo de la franja de 975 hectáreas extraída de la reserva en los dos fallos, y sus efectos sobre la dinámica del conflicto. Para este análisis se usaron como fuentes de archivo; el documento síntesis del fallo final de la AP (347 páginas) disponible en la página de la SDP; un documento síntesis del expediente de la AP y el anexo probatorio que lo acompaña.

20 de abril del 2005

Sonia A. Ramírez L. entabla ante el TAC una AP contra la Nación (en cabeza del MVDT, la CAR y el Departamento Administrativo de Medio Ambiente [DAMA]) (Consejo de Estado, 2013, folio 12, cuaderno 1).

22 de abril y 1 de junio del 2005

El TAC admite la demanda, expide medidas cautelares, suspende provisionalmente los efectos de la Resolución 463 del 2005, y congela todos los trámites de legalización de construcciones en predios afectados por la reserva (Consejo de Estado, 2013, folios 12 y 108-112, cuaderno 1).

10 de junio de 2005

La CAR interpone recurso de reposición contra el auto, en particular contra el numeral 5, alegando que ella es la única competente para adelantar medidas en la reserva y no tiene por qué actuar en conjunto con el DAMA. El TAC declara improcedente y en un nuevo auto, del 18 de julio de 2005, vincula a los exdirectores de la CAR⁹ y a los curadores urbanos 2, 3, 4 y 5 (folios 289-292, cuaderno 1). Así mismo, Diego Sebastián Angulo Proaños y Jorge Ramírez Bahamón¹⁰ se vinculan como coadyuvantes¹¹ de la demanda (Consejo de Estado, 2013, folios 289-292, cuaderno 1).

9. Diego F. Bravo, Darío R. Londoño y Gloria Álvarez P.

10. Abogados con poderes conferidos por Fiduciaria Tequendama y la Constructora Palo Alto.

11. Del latín *coadyuvo -are*, “contribuir a la ayuda de”, en este caso ponerse de parte de la demandante.



23 de septiembre a 29 de noviembre de 2005

Auto que vincula como coadyuvantes a JAC Bosque Calderón, a los representantes de Constructora Palo Alto y Fiducia Bogotá¹², Compensar, DAPD; Efraín Forero Molina, representante de la parcelación Floresta de la Sabana (folios 560-566; 589-591, cuaderno 1; y folios 651-658, cuaderno 2). Los días 16 de febrero, 6 y 27 de marzo de 2006 se acepta la coadyuvancia de numerosos actores¹³. En la misma providencia, se acepta como tercera interesada a Alicia Violeta Villamizar¹⁴ (Consejo de Estado, 2013, folios 1144-1148, cuaderno 2; Folios 1161-1169, cuaderno 3; Folios 1455-2837, cuaderno 6).

29 de noviembre del 2005

Auto del 29 de noviembre de 2005, el *a quo* suspende provisionalmente la Resolución 1582 de 2005 (26 de octubre), expedida por el MVDT, mediante la cual se interpretó el párrafo del artículo 5 de la Resolución 463 de 2005¹⁵ (14 de abril) (Consejo de Estado, 2013, folios 651-658, cuaderno 1).

Aquí se identifica que un primer elemento coyuntural, pero central de la disputa corresponde a la suspensión de los procesos de legalización de urbanizaciones levantadas en predios afectados por la reserva. En la apelación del auto del 29 de noviembre de 2005, Fiduciaria Bogotá S.A., Camacol, Efraín Forero Molina¹⁶ y Compensar apelan el auto del 29 de noviembre que suspendía “temporalmente el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, autorizaciones o concesiones ambientales para la realización de proyectos o actividades a que hacen referencia los artículos 31-9 y 52 de la Ley 99 de 1993”, dentro del área de reserva descrita en el Acuerdo 30 de 1976.

12. Ricardo Vanegas, Dagoberto Ramírez Villamil y Nicolás Muñoz Escobar.

13. La Contraloría de Bogotá, Camacol, Fiduciaria Bogotá S.A., Alianza Fiduciaria S.A., Fiduciaria GNB Sudameris S.A., Constructora Social Caribeña Ltda., Parcelación Floresta de la Sabana, Constructora Megacerro S.A., los propietarios de la Vereda El Verjón y de los señores Gonzalo Rodríguez Barco, Eliseo Bautista Varela, Claudio Bautista Varela y Francisco Alejandro Almanza Alfonso. Luego, en sentencia del 29 de septiembre de 2006 se tuvo como coadyuvantes a Helm Trust S.A., representando al Fideicomiso Montearroyo de Rosales; y a los señores Clara Esperanza Díaz Barragán y Enrique Montaña Sabogal.

14. Propietaria de un lote en las inmediaciones de La Calera.

15. Artículo 5: “Hasta tanto el Distrito Capital de Bogotá establezca la reglamentación urbanística con base en las determinantes de ordenamiento y manejo consagradas en la presente resolución no se permite ningún desarrollo urbanístico ni se podrán expedir licencias de urbanismo y construcción por parte de las Curadurías Urbanas”. La CAR planteaba que la competencia para esto no podía recaer exclusivamente en el Distrito.

16. Representante de la Parcelación Floresta de La Sabana.



16 de febrero de 2006

Fallido intento de realizar Audiencia de Pacto de Cumplimiento con apoderados de la Contraloría de Bogotá, del DAMA y del DAPD; el procurador delegado para Asuntos Ambientales Agrarios, y los coadyuvantes de las partes demandante y demandada. La actora no compareció (Consejo de Estado, 2013, folios 1144-1148, cuaderno 2).

22 de junio de 2006

Fiduciaria Bogotá S.A. solicita la apertura de un incidente para levantar las medidas cautelares decretadas en los numerales 1 y 3 del auto de 29 de noviembre de 2005, alegando pérdidas por 50 000 millones de pesos. El TAC decide “rechazar de plano la solicitud de apertura de un incidente de levantamiento de medidas cautelares” (Consejo de Estado, 2013, folios 2541-2549, cuaderno 5).

29 de septiembre del 2006

Se emite el fallo del TAC, sección segunda.

29 de enero de 2007

Se presentan 16¹⁷ apelaciones contra la sentencia del 29 de septiembre de 2006 al CE. Se reparte el proceso a la Sección Tercera del Consejo de Estado, y le corresponde al consejero Ramiro Saavedra Becerra. Por retiro forzoso, el consejero Mauricio Fajardo Gómez lo asume, prosigue con la sustanciación y trámite y registra un proyecto de fallo sin que alcance a ser debatido (Consejo de Estado, 2013, folios 2728-2837, cuaderno 6).

Durante este lapso, se observa una práctica repetitiva de parte de varios de los involucrados, quienes realizan requerimientos sistemáticos cuyo objetivo es dilatar y empantanar las actuaciones del aparato jurídico.

17. Sonia Andrea Ramírez L., Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, Darío Rafael Londoño Gómez, la Caja de Compensación Familiar (Compensar), Nicolás Muñoz Escobar, Efraín Forero Molina, Constructora Palo Alto, la Cámara Colombiana de Construcción (Camacol), la Parcelación Floresta de la Sabana, Helm Trust S.A., en representación del Fideicomiso Montearroyo de Rosales, Fiduciaria Bogotá S.A., Alianza Fiduciaria S.A., GNB Sudameris S.A., y Alicia Violeta Valencia Villamizar, entre otros.



9 de octubre de 2008

Efraín Forero Molina¹⁸ solicita la nulidad de todo lo actuado en el proceso, fundamentado en un error de procedimiento; el numeral 9 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil (C. de P. C). El TAC responde que: “La nulidad por indebida representación o falta de notificación o emplazamiento en legal forma solo podrá alegarse por la persona afectada” (Consejo de Estado, 2013, folios 4243-4250, cuaderno 8).

14 de enero de 2009

La Constructora Palo Alto solicita incidente de desacato contra la CAR por expedir las Resoluciones 640 y 641 de 2007 (26 de abril) y 142 de 2008 (23 de octubre) que permiten la explotación minera en la reserva. En respuesta al recurso: se observa que esta Sala carece de competencia para tramitar la solicitud de desacato, debido a que no es la autoridad judicial que profirió el auto de 29 de noviembre de 2005, por lo cual es negada la solicitud por improcedente (Consejo de Estado, 2013, folios 4620-4633, cuaderno 9).

3 de junio de 2009

Con la asistencia de los magistrados de la Sección Tercera, se realizó la audiencia con el fin de que las partes aclararan puntos de hecho o de derecho dentro del proceso (Consejo de Estado, 2013, folio 4970, cuaderno 10).

12 de agosto de 2009 y 2 de julio de 2013

Ocho consejeros se declaran impedidos; la Sala Plena negó los impedimentos a 6 consejeros. Esta situación en la práctica ralentiza el proceso y genera demoras en las actuaciones de fondo. La Consejera Sustanciadora (María Claudia Rojas Lasso) avoca el conocimiento del proceso por ser la siguiente en turno en orden alfabético.

14 de septiembre de 2012

Se realiza inspección judicial en la que se concluye que:

18. Abogado de la Parcelación Floresta de La Sabana.



Varias de las urbanizaciones ubicadas dentro de la franja de adecuación, cuyo proceso de normalización se encontraba en trámite al momento en que se decretó la medida cautelar, improvisaron sistemas de acueducto y alcantarillado para satisfacer sus necesidades básicas, recogiendo aguas de las quebradas que bajan de los cerros y vertiendo aguas residuales directamente en las mismas, debido a la imposibilidad de continuar con los trámites que permitirían la instalación de redes de acueducto y alcantarillado por la imposición de la medida cautelar [...]. A continuación nos desplazamos a La Calera, y nos ubicamos en la quebrada La Sureña, donde el funcionario de la CAR hace una explicación de cómo las casas del sector vierten sus aguas residuales y negras directamente sobre la quebrada produciendo impacto ambiental. Seguidamente se visita la quebrada Morací donde se evidencia el estado de deterioro en que se encuentra (Consejo de Estado, 2013, folios 651-658, cuaderno 1).

En este punto es importante anotar que los barrios en mención fueron levantados informalmente desde la década de los setenta, y se puede decir que esta situación era evidente desde los años ochenta, sin que ninguna autoridad se pronunciara al respecto. En 1982 la comunidad construyó su propio acueducto comunitario, uno de los acueductos comunitarios más grandes de Colombia.

Noviembre de 2013

Decisión: después de realizar un minucioso estudio de la normatividad vigente, la Sala Plena del CE toma las decisiones buscando conciliar: la protección del medioambiente en la reserva “con el desarrollo económico y social, respetando el concepto de desarrollo sostenible y buscando el equilibrio entre los derechos adquiridos y la preservación de esta reserva que constituye recurso fundamental no solo para el país, sino también para la humanidad” (Consejo de Estado, 2013, fallo final, p. 337).

En este fallo es evidente que para la sala no hay diferencia entre crecimiento económico, bajo la forma de “derechos adquiridos sobre el recurso” (la reserva es vista como un recurso cualquiera) y el polisémico discurso del desarrollo sostenible.

En síntesis, y como un resultado preliminar a partir de la línea de tiempo, se puede constatar, en primer lugar, el “bombardeo” sistemático de actuaciones procesales de actores no claramente identificables con un grupo de interés u otro mediante el uso de diferentes vestiduras (abogados, representantes legales o a *motu proprio*). Estas prácticas se dirigen a confundir, desviar el tema principal, entorpecer, complejizar y alargar los procesos, buscando la prescripción del proceso.



En segundo lugar, se pudieron identificar y agrupar, además de los actores principales (los demandados –MVDT, CAR, DAMA, DAPD¹⁹ –, curadurías urbanas y los demandantes) y de los actores secundarios (Contraloría de Bogotá y Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria), grupos de interés coadyuvantes, dentro de los que se encuentran: las Juntas de Acción Comunal de barrios informales sin legalizar, o en proceso de gentrificación (caso la Constructora Palo Alto y Bosque Calderón), los campesinos de los cerros, los grandes y medianos propietarios, el gremio de la construcción (Camacol), bancos y fiduciarias con fuertes intereses económicos sobre la superficie extraída.

Siguiendo las actuaciones de los grupos, se evidenciaron los fuertes intereses económicos y, en particular, el interés del grupo de propietarios, gremio de la construcción –Camacol– y fiducias, en lograr la legalización de predios construidos en la mayoría de los casos con licencias irregulares. Aquí es importante resaltar que, al momento de interponer la AP, 21 predios con una superficie de 84 ha se encontraban en proceso de legalización, y la Contraloría Distrital investigaba 29 licencias²⁰; 20 de estas licencias ya se habían ejecutado y se encontraban en desarrollo al menos 9 proyectos urbanísticos en la franja²¹ (Consejo de Estado, 2013, folios 53–55, tomo 13).

Es claro que la piedra en el zapato para este grupo la constituía el auto del 29 de septiembre que congelaba cualquier trámite de legalización de predios, elemento que claramente tocó los intereses de las constructoras y fiducias, y que, mediante distintas actuaciones procesales e incidentes, se trató de derogar. Otro dato interesante que evidencia el poder de este grupo es que entre los años 2004 y 2013, a pesar de las medidas cautelares de la AP, se realizaron actos administrativos (mediante distintas resoluciones) que permitieron realizar 22 incorporaciones al suelo urbano, además se legalizaron 35 barrios y se entregaron 23 nuevas licencias de parcelación, construcción y urbanización en predios afectados por la declaración de la reserva (Contraloría Distrital, 2004).

Por último, haciendo un balance de las actuaciones procesales por grupos de actores, se constató que, de un total de 202 actuaciones procesales, el grupo de grandes y medianos propietarios, fiducias y gremios de la construcción realizó 93, casi la mitad. El MVDT, la CAR y las instituciones del Distrito Capital y organismos de control, 37. Curadores y directores de la CAR vinculados al proceso, 10. JAC y comunidades campesinas,

19. El Departamento Administrativo de Medio Ambiente (DAMA), hoy día Secretaría de Ambiente y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), hoy Secretaría de Planeación Distrital.
20. Cerros de Torca, Politécnico Grancolombiano, Santo Domingo, Alto Cerro Verde, Manuela Beltrán, La Punta y Las Delicias, Lote Transv. 2E, n.º 77-78, Luis A. Vega, Circunvalar, lotes A, B y C, Bosques de Karón, San Cayetano El Triunfo, La Suiza, zona 10 y zona 11, Tequenuza A, La Suiza Palermo, Cedro Alto, Montearroyo, Villa Magola, Mabruk, Tramonti, San Jerónimo de Yuste, Chiguaza.
21. La Constructora Social Caribeña adelantaba el proyecto San Rafael Sur Oriental por encima de la cota de 3200 msnm; Compensar el proyecto San Jerónimo del Juste (297 000 m2 aprox.); La Constructora Palo Alto, La Punta y las Delicias (297 000 m2 aprox.); Fiduciaria GNB Sudameris. Proyecto Cerro Verde (13 413 m2 aprox.); Bosques de Torca (1.800 m2); Fidecomiso Montearroyo Rosales, Mabruk (159 000 m2); Torres del Metropolitan (15 000 m2); Bosques de Karón (52 422 m2 aprox.).



4. Actores de la AP y de reparto, 13. CE, 22 autos (solicitudes y autos sobre impedimentos). Actuaciones no tenidas en cuenta por la Sala 3 (Consejo de Estado, 2013, anexo 2, actuaciones procesales).

Al analizar las actuaciones procesales de los actores más poderosos, es decir, el gremio de la construcción, fiducias, grandes y medianos propietarios, se observa cómo por mediación de diferentes investiduras actuaron simultáneamente, utilizando distintas prácticas dirigidas a “empapelar”, “colapsar el sistema”, “desviar y confundir” al aparato jurídico, así como dilatar al máximo los procesos para lograr su prescripción. Es evidente además que los actores con mayor poder económico e influencia pudieron realizar muchas más actuaciones procesales que los demás actores involucrados para proteger sus intereses.

Intereses, necesidades y posiciones de los principales grupos de actores

Una vez identificados los principales actores, primarios y secundarios²² y algunas de sus prácticas, se procedió a identificar los intereses, necesidades y posiciones.

En este punto vale la pena aclarar que las posiciones de las instituciones están íntimamente asociadas a los discursos hegemónicos (desarrollo sostenible, conservación, urbanismo, entre otros) y sus saberes como determinantes de las prácticas de ordenamiento del suelo del Distrito Capital. No así, los argumentos que invocaba el fallo final en torno a un concepto de desarrollo sostenible con características de significativo vacío que por lo mismo no se diferencia en absoluto del discurso del crecimiento económico y que es por decir lo menos “cantinflesco”.

Los demandados MVDT, CAR, entidades distritales y curadurías

Las entidades demandadas (MVDT, CAR y el Distrito) argumentaron en sus contestaciones no haber incumplido la ley, así como tampoco haber violado los derechos colectivos imputados en la AP. El MVDT expresó que “no ha violado los derechos colectivos, en su caso extrajo un área que ya no cumplía con las características de la reserva” (Consejo de Estado, 2013, folios 68–75 y 270–276, cuaderno 1). El DAMA expresó que: “Ha cumplido la normatividad concerniente a los ‘cerros Orientales’” (Consejo de Estado, 2013, folios 38–63 y 280–284, cuaderno 1). El DAPD manifestó: “No tener competencias sobre la construcción o sobre el ordenamiento del uso del suelo, los alcaldes locales sí lo tienen, así como el Consejo de Bogotá, que mediante acuerdos adopta los planes de

22. Vale la pena aclarar que los actores principales lo constituyen aquellos directamente afectados en sus intereses o necesidades por el conflicto, mientras los secundarios participan en él, pero no se ven directamente afectados por las decisiones finales y por lo general su papel es de facilitadores o garantes de los procesos.



ordenamiento físico” (Consejo de Estado, 2013, folios 948-982, cuaderno 2). No obstante, las entidades de control dictaminaron lo contrario, coincidiendo con la primera sentencia del TAC, las autoridades con competencias de planeación, gestión y manejo de la reserva “violaron los derechos colectivos con: a) la expedición de licencias amañadas y b) el incumplimiento de sus funciones de comando y control” (Consejo de Estado, 2013, folios 1039-1050, cuaderno 2).

Claramente los intereses de las entidades demandadas son defender y justificar sus actuaciones en el marco del laberinto de leyes, normas y decretos relacionados con la reserva que amparan omisiones y actuaciones, minimizando cualquier responsabilidad y el evadir los onerosos compromisos financieros e institucionales impuestos por el primer fallo. Respecto al laberinto legal vale la pena citar textualmente el índice de pruebas: “El exceso de regulaciones marco complejo y heterogéneo de muy diversas disposiciones jurídicas en el que resulta verdaderamente difícil la determinación del régimen jurídico aplicable en cada caso concreto” (Consejo de Estado, 2013, folio 1493, cuaderno 3).

Ahora que las posiciones de las instituciones demandadas son que han cumplido la ley, que la reserva es inoponible por no registro, que han cumplido la normatividad y en algunos casos como el de la SDP, que no tiene competencias sobre el uso del suelo o la expedición de licencias, a pesar de la existencia de numerosas resoluciones expedidas por esta entidad incorporando predios afectados por la reserva al suelo urbano bajo figuras amañadas como, por ejemplo, “tratamiento especial de preservación del sistema orográfico” (Rico, 2010), figura bajo la cual, la empresa Compensar obtuvo licencia para construir la urbanización San Jerónimo del Yuste.

La Contraloría Distrital determinó que las prácticas de las curadurías eran corruptas y sometidas al tráfico de influencias. Entre 1982 y el 2000 el DAPD autorizó el uso urbano e incorporación de 21 predios en la reserva (Contraloría Distrital, 2004). Más aún, el procurador judicial ambiental y agrario expresó en la diligencia que el MVDT y la CAR:

- a) Premiaban a los infractores ambientales, b) abrían la posibilidad de la continuación de la urbanización incorporando a la ciudad áreas conservadas de la reserva, c) mantenían una tradición de sustracciones discrecionales e ilegales y d) incumplían sus obligaciones y funciones de policía. (Consejo de Estado, 2013, folios 133-137, cuaderno 1).

Los curadores expresaron que la reserva no existía por no haber sido registrada en la Oficina de Instrumentos Públicos. La curadora 2 (Brianda Reniz Caballero), primero, expresó que no había sido vinculada debidamente al proceso y, luego, que “no ha expedido licencias dentro de predios de la reserva” (Consejo de Estado, 2013, folios 491-506, cuaderno 1). El curador 3 (Ignacio Restrepo Manrique) insistió en que la reserva no es oponible, por la ausencia de registro ante la Oficina de Instrumentos Públicos.



El curador 4 (Germán Ruiz Gil) adujo que no había sido debidamente vinculado al proceso. La Contraloría ha solicitado repetidamente la destitución de este curador “por reiteradas actuaciones en contra de las disposiciones legales, autorizando licencias de construcción que afectan los valores ambientales de la ciudad, tales como el cerro de La Conejera, los cerros Orientales, los humedales” (Consejo de Estado, 2013, anexo 2, p. 107). Por último, el curador 5 (Mariano Pinilla Poveda) declaró que “la ‘reserva forestal’ es inexistente” (Consejo de Estado, 2013, folios 413-476, cuaderno 1).

En síntesis, las posiciones de este grupo son: que la reserva no es oponible, que por lo tanto han cumplido la ley y las normas, así como el no tener competencias sobre el uso del suelo. Su principal interés es defender y justificar sus actuaciones, y sus necesidades, cumplir con sus funciones, minimizar cualquier responsabilidad o sanciones frente a la vulneración de los derechos en la AP.

Grandes propietarios, constructores, fiducias y Camacol

Este grupo se decantó en sus posiciones por argumentar –igual que el grupo anterior– que la reserva no era oponible por la ausencia de registro por espacio de 28 años. A este respecto vale la pena recordar que el fallo del TAC estableció que:

A pesar de no haber sido inscrita en las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, su cumplimiento se hacía exigible a aquellas autoridades que cumplían funciones de vigilancia ambiental. De hecho, manifestó que la constitución de esta era un hecho notorio y por lo tanto era oponible también a terceros. (Consejo de Estado, 2013, folio 27)

Su principal interés como grupo es continuar con la lucrativa actividad urbanizadora y su necesidad inmediata, ejecutar y proteger las licencias obtenidas irregularmente o lograr millonarias indemnizaciones por parte del Estado.

Juntas de Acción Comunal, organizaciones sociales y campesinos

Los datos presentados por el POT de la ciudad, Decreto 190 del 2004, contabilizaban que el número de veredas en las localidades con superficies sobre los cerros Orientales eran: Santa Fe (2), Usaquén (4), Chapinero (2) y Usme (16). Sin embargo, estas cifras no son del todo correctas, se reporta la presencia de veredas campesinas en las localidades y municipios de Usme, San Cristóbal, Santa Fe, Chapinero, Usaquén, Sumapaz, Rafael Uribe, Candelaria, Ubaque, La Calera, Fómeque y Choachí.

A pesar de existir más de 20 organizaciones sociales de comunidades de los cerros, no aparece rastro en el registro de actuaciones procesales de estos grupos, o siquiera su



reconocimiento, o invitación a participar en el proceso. De acuerdo con las pocas manifestaciones “la reserva es inoponible por su falta de registro”. Por su parte, la Mesa de los Cerros (2008), una organización ciudadana que agrupa líderes de los barrios populares de los cerros Orientales, muchos de los cuales han luchado por la legalización por más de 30 años, ha venido construyendo una propuesta de “Ecobarrios” y microzonificación sísmica, bajo el lema del derecho a la ciudad que ha tenido distintos logros y dificultades. Así mismo, los campesinos del Verjón Alto y Bajo han propuesto crear una reserva campesina, como instrumento para proteger sus derechos y autoproducir su hábitat.

Síntesis de los puntos críticos presentes en los dos fallos Respecto²³ a la violación de los derechos colectivos demandados por la acción popular

Mientras el fallo del TAC concedió la acción popular, el fallo del CE determinó que: “La Sala entrará a determinar cuáles derechos colectivos fueron violados efectivamente”, así como determinó que:

No es dable condenar a entidades o personas distintas al Ministerio de Ambiente, el Distrito Capital o la CAR, pues sólo a estas se les vinculó como demandadas dentro del proceso y una condena que exceda dichos límites podría vulnerar el debido proceso de terceros. Por ello no se puede obligar a ningún otro infractor ambiental a restituir y restaurar el ecosistema afectado, así como a pagar las multas debidas por infringir la ley ambiental. (Consejo de Estado, 2013, fallo final, p. 267)

Al leer esta fracción del fallo es clara la práctica de aplazar y delegar, así como la impunidad, en últimas no hay culpables, responsables o infractores a quien castigar, es evidente el giro de 180 grados al compararse con el fallo del TAC.

Respecto a la demolición de construcciones en la franja de adecuación y en la reserva forestal protectora a partir del 29 de noviembre de 2005

Mientras el fallo del TAC consideraba claramente ilegales las construcciones realizadas, y los supuestos derechos adquiridos, el CE decidió que no se debe ordenar la demolición de todas las construcciones hechas a partir del 29 de noviembre de 2005:

No puede hacerse una distinción radical entre las viviendas construidas antes y después de la medida cautelar decretada en esa fecha, para que

23. La palabra “respecto” se utiliza de forma recurrente por ser la manera en que los fallos responden a las apelaciones, argumentos y actuaciones procesales de los actores enfrentados.



unas u otras sean demolidas, sin consideración de las anotaciones registrales que las afectaran con la reserva forestal protectora o de otras pruebas que permitan constatar de manera inequívoca que los propietarios, poseedores o tenedores de las mismas conocían de la afectación del inmueble al área protegida. (Consejo de Estado, 2013, fallo final, p. 243)

La Sala encuentra que deben respetarse los derechos adquiridos de quienes obtuvieron licencias de construcción o construyeron legalmente en la franja de adecuación y en la “zona de recuperación ambiental”, ubicada dentro de la reserva forestal protectora, antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo (Consejo de Estado, 2013, fallo final, p. 244).

Respecto a la adquisición de los predios ubicados en la franja de adecuación y en la reserva forestal protectora y el tema de la expropiación

La respuesta a este respecto fue vaga y dirigida a evadir y aplazar una vez más: “Lo anterior impone a la Sala determinar el alcance del acatamiento de estas órdenes tanto para el erario, al ordenarse la expropiación de predios y el pago de mejoras sobre los mismos, como para los particulares que ocupan estas áreas” (Consejo de Estado, 2013, fallo final, p. 240).

Mientras el fallo del TAC no hacía diferencia entre aquellos predios a ser expropiados sobre la franja y los situados en la reserva, el fallo del CE decidió aplazar cualquier decisión argumentando que: “Será tenida en cuenta en la parte resolutive de este fallo, pues si bien es cierto que podría el Estado adquirir algunos bienes ubicados en la zona de reserva que revisten especial importancia ambiental [...]. No ocurre lo mismo con aquellos ubicados en la franja de adecuación que, por lo mismo, no son susceptibles de ser expropiados” (Consejo de Estado, 2013, pp. 265-266).

Respecto a la reubicación de los asentamientos en riesgo

El fallo delegó en la entidad responsable la tarea, pero a manera de “plan”, sin plazos, compromisos, ni resultados esperados. “Se ordenará al Distrito Capital elaborar un ‘Plan de reubicación de asentamientos humanos’” (Consejo de Estado, 2013, fallo final, p. 293).

A este respecto vale la pena anotar que la Alcaldía expidió primero el Decreto 222 de 2014 por el cual se revisa el “Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá”, registro distrital N.º 5368 del 4 de junio de 2014, así como la Resolución 223 de 2014, por la cual se adopta el “Plan de acción” para el cumplimiento de la sentencia. Como se puede observar



la práctica de modificar la realidad por la vía normativa se mantiene incólume. Es una tradición distrital formular planes que nunca se llevan a cabo más cuando se trata de la reserva, recordemos el riguroso, detallado y fallido “Plan de manejo y ordenamiento de los cerros Orientales, POMCO” del 2003 formulado de forma participativa.

Respecto al uso campesino en la reserva forestal protectora

De igual manera, la decisión referente al uso campesino en la reserva rebotó de nuevo, al remitirse una decisión técnica al ámbito político, es decir, que será tomada por los concejales: “Los distritos deberán [...] reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles” (Consejo de Estado, 2013, fallo final, p. 281).

Respecto al registro del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre) y de la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) en las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y en consecuencia su oponibilidad o no, a terceros

El fallo del Consejo de Estado a diferencia del anterior que establecía que la declaración de la reserva era un acto evidente, y de público conocimiento así no se hubiera registrado, terminó por defender a los propietarios: “No es posible que la declaratoria de reserva forestal limitara el derecho al goce sobre los inmuebles ubicados en el área protectora, sin que se hubiese inscrito la afectación correspondiente en el folio de matrícula inmobiliaria de los predios respectivos” (Consejo de Estado, 2013, fallo final, p. 238).

Respecto a los actos de sustracción realizados por la CAR anteriores a la expedición de la Resolución 463 y la expedición de licencias de construcción irregulares dentro de la reserva

Si bien en el expediente reposan las pruebas de que se habían hecho sustracciones y otorgado licencias de manera irregular, determinó que estas eran válidas, enviando señales de que las entidades amparaban el tecnicismo legal del no registro: “Las decisiones administrativas son una clara evidencia de la omisión en aplicar la Resolución 76 de 1977 por parte de las autoridades” (Consejo de Estado, 2013, fallo final, p. 137). Además, que se consideraban como “derechos adquiridos. [...] El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo” (p. 253). Lo que resulta todavía más escandaloso y vergonzoso, es la determinación de que los actos



administrativos, aun si son irregulares, deben ser protegidos por el principio de “buena fe. [...] El principio constitucional de la buena fe está íntimamente ligado con el respeto de los derechos adquiridos” (p. 250).

Respecto a la validez de la Resolución 463 de 2005, el realideramiento de la reserva y la creación de la franja de adecuación

El TAC en su fallo no puso en duda la competencia de las autoridades para realizar la redelimitación de la reserva. Es en las apelaciones al primer fallo cuando por cuenta de los intereses en juego se pone en duda la competencia de las autoridades para realizarlo, basados precisamente en el antecedente de una sentencia de la Corte Constitucional a propósito de la sustracción claramente irregular a favor de la “Sociedad Reforestadora Puente Chicó Limitada” (Consejo de Estado, 2013).

La AP como un “bucle”

Como se pudo observar el mecanismo de participación interpuesto, la AP, no logró transformar de manera significativa los numerosos ingredientes legales, institucionales asociados a la gestión de la conservación, protección y restauración de los valores ecosistémicos de la reserva y en particular el manejo de número, permanencia y recurrencia de conflictos de uso del suelo que en ella se presentan, esto se debe a la convergencia de una serie de elementos problemáticos.

El primero tiene que ver con el procedimiento mismo de creación y delimitación de áreas protegidas por parte del Estado que por lo regular es realizado unilateralmente sin consultar a los actores involucrados, y sin prever un esquema operante de gestión (funciones, competencias, responsabilidades, rutas para dirimir conflictos, etc.).

En segundo lugar, es claro que las normas permanecen estáticas mientras las instituciones son intervenidas, reestructuradas e incluso liquidadas, de manera que emergen numerosos vacíos legales, contradicciones, ambigüedades, discrecionalidades y redundancias. En el caso que nos ocupa, la desaparición del INDERENA, adscrito al Ministerio de Agricultura, la creación del MVDT, las corporaciones regionales y los constantes cambios en la estructura administrativa del Distrito Capital, todo ello asociado a una batería legal dispersa y fragmentada, genera ambigüedades que permiten la discrecionalidad en la aplicación de las normas y la toma de decisiones, lo cual favorece la corrupción y la impunidad.



La tradición legalista y la práctica recurrente de distintas instituciones de expedir decretos, resoluciones y acuerdos como si fueran mantras para solucionar los conflictos de manera fragmentada y discrecional, lejos de permitir la gestión, prevención o transformación de estos los complejiza y hace muy difícil determinar quiénes son los actores competentes, sus niveles de actuación y el régimen jurídico a aplicar. Hay tantas normas y regulaciones asociadas a la reserva que tienen casi el mismo efecto que si no hubiera ninguna. En este sentido, el anexo de pruebas plantea: “El exceso de regulaciones marco complejo y heterogéneo de muy diversas disposiciones jurídicas en el que resulta verdaderamente difícil la determinación del régimen jurídico aplicable en cada caso concreto” (Consejo de Estado, 2013, folio 95).

En tercer lugar, el mecanismo de la AP generó un fuerte conflicto de intereses al interior del Estado durante el proceso. Por estar numerosas partes del aparato estatal (administrativo y judicial) involucradas. Al final del día son las instituciones estatales demandadas (CAR, MAVD, Distrito, etc.), quienes deben cumplir con los fallos. Esta situación y coincidencia de intereses de los demandados llegó incluso al hecho escandaloso de que algunas de las entidades estatales argumentaran que la reserva era inoponible por un error de procedimiento a pesar de que su existencia sea un hecho evidente como planteó el primer fallo del TAC.

En cuarto lugar, las prácticas de los actores involucrados dirigidas en su mayoría a buscar la prescripción de los procesos legales, desdibuja el deber ser de la aplicación de justicia y los principios constitucionales que buscaba amparar la AP. Como vimos las prácticas de los actores involucrados de delegar, aplazar, empapelar, desviar la atención del objeto de la disputa, retener información, no presentarse a las diligencias, invocar fallos de procedimiento, entre otras, son formas recurrentes de buscar la prescripción de los procesos.

Estas prácticas fomentan la corrupción, la impunidad y la idea popular de que “las leyes son para los de ruana”; como vimos, los actores más poderosos mantuvieron sus intereses incólumes a pesar de haber quebrantado la ley, mientras los actores menos poderosos (campesinos, JAC, pequeños y medianos propietarios) no lograron que se gestionaran los conflictos de uso del suelo que los afectan. Es claro además que es tan débil la capacidad de coordinación, acuerdo, comando y control de las instituciones con competencias sobre la reserva que las dinámicas conflictivas permanecen incólumes. Lo anterior, está relacionado con la ausencia de una centralización, manejo, control, distribución y acceso a información que permita la transparencia y la rendición de cuentas. Finalmente, la literatura especializada advierte sobre las debilidades de la resolución de conflictos por la vía del arbitramento, esta vía ha probado ser lenta, costosa y poco efectiva (Gray et al., 2007).



Referencias

- Bohórquez, I. (2008). La política pública para los cerros Orientales de Bogotá: una revisión en perspectiva y comentada. *Mercados inmobiliarios populares. Territorios*, (18-19), 229-242.
- Bohórquez, I. (2013). De arriba para abajo: la discusión de los cerros Orientales de Bogotá, entre lo ambiental y lo urbano. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 1(1), 124-145.
- Consejo de Estado (CE). (2013, 5 de noviembre). *Acción Popular 25000232500020050066203*. [C.P. María Claudia Rojas Lasso]. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/fallo_consejo_de_estado_cerros_orientales.pdf
- Contraloría Distrital. (2004). *Informe final de Auditoría Gubernamental con enfoque integral. Plan de Auditoría Distrital 2003-2004*. Contraloría Distrital.
- Decreto 222 de 2014 (2014, 3 de junio). *Por el cual se adoptan las medidas administrativas tendientes al cumplimiento de las órdenes impartidas dentro de los procesos de acción popular de radicados N.º 25000232400020110074601 y 25000232500020050066203 y se dictan otras disposiciones*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Gray, B., Coleman, P. y Putnam, L. (2007). Introduction Intractable Conflict: New Perspectives on the Causes and Conditions for Change. *American Behavioral Scientist*, 50(11), 1415-1429.
- MesaAmbientaldeCerrosOrientales.(2008).*Territoriospopulares,ambienteyhábitat:propuestas de política pública desde los cerros Orientales de Bogotá*. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinep/20100915105533/territoriospopularesambienteyhábitat.pdf>
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2005). *Por medio del 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 de los Cerros Orientales de Bogotá*. <https://www.minambiente.gov.co/index.php/normativa/resoluciones>
- Resolución 223 de 2014. (2014, 20 de junio). *Por la cual se adopta el Plan de Acción para el cumplimiento de la sentencia proferida por el Consejo de Estado dentro del proceso de Acción Popular N.º 25000232500020050066203*. Alcaldía Mayor de Bogotá. <http://www.gobiernobogota.gov.co/sgdapp/sites/default/files/normograma/RESOLUCI%C3%93N%20223%20DE%202014.pdf>
- Rico, G. (2011). Discurso y poder en la construcción del hábitat, el caso los cerros surorientales de Bogotá. *Bitácora Urbano Territorial*, 2(19), 123-137.



