

**ESTUDIO DE LA SITUACIÓN JURÍDICA ACTUAL DE LOS CERROS  
ORIENTALES DE BOGOTÁ Y POSIBILIDADES PARA SU CONSERVACIÓN Y  
DESARROLLO SOSTENIBLE**

**AUTORES:**

**JULIANA ARIAS ESPINOSA**

**SILVIA MARIA MÉNDEZ PARODI**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE ABOGADO**

**Tesis**

**DIRECTOR**

**FELIPE ARBOUIN GÓMEZ**

**Abogado**



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**CARRERA DE DERECHO**

**BOGOTÁ D.C.**

**2009.**

## **ADVERTENCIA**

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por los alumnos en sus trabajos de tesis, sólo velará para que no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y porque las tesis no contengan ataques o polémicas puramente personales, antes bien se vea en ellos el anhelo de buscar la verdad y la justicia.”

(Reglamento de la Pontificia Universidad Javeriana,  
Artículo 23 de la Resolución No. 13 de 1946).

## TABLA DE CONTENIDO

**INTRODUCCIÓN.....pág.6**

### **CAPITULO I**

#### **1. ASPECTOS AMBIENTALES**

1.1 DESARROLLO SOSTENIBLE.....pág.7

1.2 IMPORTANCIA DE LOS CERROS ORIENTALES PARA BOGOTÁ  
Y DE LOS RECURSOS NATURALES, AGUA Y OXÍGENO QUE EN  
ELLOS SE ENCUENTRAN.....pág.8

### **CAPÍTULO II**

#### **2. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA “RESERVA FORESTAL” DE LOS CERROS ORIENTALES DE BOGOTÁ. DESCRIPCIÓN NORMATIVA**

2.1 MARCO NORMATIVO GENERAL ANTERIOR AL DECRETO  
LEY 2811 DE 1974 EN MATERIA FORESTAL.....pág. 9

*Ley 110 de 1912*

*Ley 119 de 1919*

*Ley 200 de 1936*

*Decreto 1383 de 1940*

*Decreto 1454 de 1942*

*Decreto 2278 de 1953*

*Ley 2ª de 1959*

*Acuerdo 03 de 1969*

## 2.2 MARCO NORMATIVO GENERAL POSTERIOR AL DECRETO LEY 2811 de 1974 EN MATERIA FORESTAL

2.2.1 Decreto Ley 2811 de 1974. Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente .....	pág.14
2.2.2 Acuerdo del INDERENA No. 30 de 1976 .....	pág.17
2.2.3 Resolución 076 de 1977 del Ministerio de Agricultura .....	pág.18
2.2.4 Acuerdo 7 de 1979 .....	pág.18
2.2.5 Acuerdo 6 de 1990.....	pág.20
2.2.6 Decreto 320 de 1993.....	pág.21
2.2.7 Decreto 190 de 2004- plan de ordenamiento territorial de Bogotá D.C.....	pág.22
2.2.8 Resolución 463 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT).....	pág.25
2.2.9 Resolución 1582 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial(MAVDT).....	pág.27
2.2.10 Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental De Bogotá. POMCO. ....	pág.28
2.2.11 Decreto 122 de 2006.....	pág.28
2.2.12 Resolución 1141 de 2006.....	pág.29
2.2.13 Sentencia Acción Popular 2005 – 00662 del 29 de septiembre de 2006 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (en apelación ante el Consejo de Estado).....	pág.31

## **CAPITULO III**

### **3. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA ACTUALIDAD DE LOS CERROS ORIENTALES DE BOGOTÁ**

3.1. ANÁLISIS NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.....	pág.34
3.1.1 Sentencia del 8 de mayo de 2003 del Consejo de Estado.....	pág.38
3.1.2 Sentencia AP-59 del 31 de julio de 2003 del Consejo de Estado.....	pág.39
3.1.3 Sentencia del 30 de enero de 2004 del Consejo de Estado.....	pág.40
3.1.4 Sentencia No T-774 del 13 de agosto de 2004 de la Corte Constitucional.....	pág.40
3.2 ¿EXISTE UNA RESERVA FORESTAL EN LOS CERROS ORIENTALES DE BOGOTÁ ?.....	pág.43

## **CAPITULO IV**

### **4. ALTERNATIVAS Y MODELOS A IMPLEMENTAR EN LA ZONA DE LOS CERROS ORIENTALES DE BOGOTÁ**

4.1 ANÁLISIS DEL DECRETO 320 DE 1993.....	pág.45
4.2 ANÁLISIS DEL PLAN DE MANEJO DE LA RESERVA FORESTAL PROTECTORA BOSQUE ORIENTAL DE BOGOTÁ. POMCO.....	pág.56
<b>5. CONCLUSIONES Y PROPUESTA FINAL.....</b>	<b>pág.63</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>pág.70</b>

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de grado pretende hacer un estudio de la situación jurídica actual de los cerros orientales de Bogotá, sin dejar de lado algunos referentes históricos, centrándose en la problemática jurídica actual que se ha generado como consecuencia de la expedición de diferentes leyes, decretos, proyectos de entidades administrativas y sentencias que no permiten definir un marco único dentro del cual las autoridades actúen adecuadamente.

Teniendo esto presente y dejando clara una posición frente a determinados puntos controversiales, se proponen algunas estrategias que procuran encontrar un punto intermedio entre valores ambientales y derechos de propiedad privada en lo que a Cerros Orientales de Bogotá se refiere, así, sin tomar posiciones radicales, se pretende demostrar que existen mecanismos para equilibrar el respeto de los derechos colectivos y el respeto de los derechos adquiridos de particulares.

Esto bajo el entendido de lograr un desarrollo sostenible<sup>1</sup>, concebido como una interacción de políticas ambientales, económicas y sociales, que permita desarrollar proyectos de crecimiento económico respetuosos del medio ambiente y otros derechos.

Así, será posible desarrollar proyectos que tengan impacto social y económico y que en la misma medida, propendan por la preservación de los recursos naturales como los que se encuentran en el área de los Cerros Orientales de Bogotá, dejando desde ya presente que el desarrollo sostenible no se centra exclusivamente en cuestiones ambientales, por lo cual la posición que se expone, pretende respetar los derechos de propiedad adquiridos, y en los casos en que sea necesario, hacer prevalecer el medio ambiente y presentar los usos y medidas que deben realizarse en las áreas que requieran de exclusiva preservación.

---

<sup>1</sup> El desarrollo sostenible no se centra exclusivamente en las cuestiones ambientales. En términos más generales, las políticas de desarrollo sostenible afectan a tres áreas: económica, ambiental y social. En apoyo a esto, varios textos de las Naciones Unidas, incluyendo el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005,<sup>15</sup> se refieren a los tres componentes del desarrollo sostenible, que son el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, como "pilares interdependientes que se refuerzan mutuamente". (...) El objetivo del desarrollo sostenible es definir proyectos viables y reconciliar los aspectos económico, social, y ambiental de las actividades humanas; "tres pilares" que deben tenerse en cuenta por parte de las comunidades, tanto empresas como personas. Tomado de [http://es.wikipedia.org/wiki/Desarrollo\\_sostenible](http://es.wikipedia.org/wiki/Desarrollo_sostenible), modificada por última vez el 19:33, 26 oct 2009

## 1. ASPECTOS AMBIENTALES

### 1.1 DESARROLLO SOSTENIBLE

Para lograr nuestro objetivo, es menester comenzar este escrito destacando la diferencia entre el denominado “desarrollo verde” y el desarrollo sostenible, siendo generalmente el primero diferenciado del desarrollo sostenible, “en que puede ser visto (el desarrollo verde) en el sentido de dar prioridad a lo que algunos pueden considerar "*sostenibilidad ambiental*" sobre la "*sostenibilidad económica y cultural*". Sin embargo, el enfoque del "desarrollo verde" puede pretender objetivos a largo plazo inalcanzables. Por ejemplo, una planta de tratamiento de última tecnología con gastos de mantenimiento sumamente altos no puede ser sostenible en las regiones del mundo con menos recursos.”<sup>2</sup>

Así, cuando hablamos de desarrollo sostenible, nos referimos a “*Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades*”, como lo establece el Principio 3º de la Declaración de Río (1992)<sup>3</sup>.

Y mencionamos que es menester desde ya aclarar con exactitud lo que desarrollo sostenible significa, porque queremos que el presente escrito se lea a la luz de ese objetivo, queremos en otras palabras, que no se soslaye nuestra posición de lograr en la situación de los cerros orientales, un equilibrio de tres aspectos reflejo del término “desarrollo sostenible”; el ambiental; el económico y el social.

De este modo, creemos posible el simultáneo crecimiento de la ciudad y su industria junto a la recuperación del medio ambiente al mismo ritmo que tal se ve afectado por la ejecución de las diferentes actividades desarrolladas por el hombre, apoyando así el crecimiento social y económico de la sociedad, sin atentar contra derechos de otra índole y de gran importancia que también han sido reconocidos en diferentes fuentes normativas.

Y decimos reconocidos nada más y nada menos que por la Constitución política de Colombia, que desde 1991 se convirtió en una Constitución Ambiental desarrollada a lo largo de 79 artículos, basándose una parte de ellos en el derecho a disfrutar de un ambiente sano y en los mecanismos de garantía de dicho derecho y por otra parte, a la gestión ambiental estrictamente<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Tomado de [http://es.wikipedia.org/wiki/Desarrollo\\_sostenible](http://es.wikipedia.org/wiki/Desarrollo_sostenible), modificada por última vez el 19:33, 26 oct 2009

<sup>3</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Desarrollo\\_sostenible](http://es.wikipedia.org/wiki/Desarrollo_sostenible)

<sup>4</sup> RODAS MONSALVE, Julio César. Fundamentos constitucionales del derecho ambiental colombiano. Ediciones Uniandes -Tercer Mundo Editores. Primera Edición. 1995.

Es asumido entonces por Colombia en su Constitución ambiental el *desarrollo sostenible* principalmente como un propósito de carácter nacional, en virtud del cual se convierte en obligación del Estado ejecutar acciones en dicho sentido, de este modo, debe planificar el desarrollo del territorio sin dejar de lado la perspectiva ambiental<sup>5</sup>.

## 1.2 IMPORTANCIA DE LOS CERROS ORIENTALES PARA BOGOTÁ Y DE LOS RECURSOS NATURALES, AGUA Y OXÍGENO QUE EN ELLOS SE ENCUENTRAN

Así, introduciéndonos un poco más en lo que será el presente trabajo, debemos tener en cuenta que los cerros orientales de Bogotá se identifican principalmente por ser el pulmón del Distrito Capital gracias a su riqueza natural que aporta oxígeno a la ciudad y la dota de diversos servicios ambientales de gran importancia. Aún así, dentro del área de los cerros existen diversos usos que pueden enunciarse de la siguiente manera conforme a datos del año 2006:

- Agrícola: 1842,8 hectáreas, correspondiente al 14%
- Plantación Forestal: 2367,7 hectáreas, correspondiente al 18%
- Cantera: 78,3 hectáreas, correspondiente al 1%
- Asentamiento urbano: 476,8 hectáreas, correspondiente al 4%
- Otros usos urbanos: 12,7 hectáreas, correspondiente al 0.1%
- Coberturas naturales y seminaturales: 8488 hectáreas, correspondiente al 63%<sup>6</sup>

Estos usos han desviado la atención de la ciudadanía en un intento por proteger los recursos que aportan los cerros y evitar su destrucción. Esto obedece al potencial natural que tienen los cerros que cuentan con especies nativas únicas, como el frailejón, orquídeas y diversos tipos de árboles que constituyen valores ambientales de alta importancia para conservar un aire puro en una ciudad que presenta altos niveles de contaminación. Por otro lado su posición de barrera en el borde oriental de la ciudad determina el régimen de vientos provenientes de la Orinoquía, regulando el patrón de lluvias; esto sumado a su

---

<sup>5</sup> Tomado de [http://geografia.univalle.edu.co/imagenes/publicaciones\\_pedro/Ponencia%20POTs%20y%20Desarrollo%20Sostenible.pdf](http://geografia.univalle.edu.co/imagenes/publicaciones_pedro/Ponencia%20POTs%20y%20Desarrollo%20Sostenible.pdf)

<sup>6</sup> Correa A. C., Subdirección Científica. Jardín Botánico de Bogotá, 2006.



capacidad de captura de CO<sub>2</sub>, convierten a los Cerros Orientales en un regulador mesoclimático para la ciudad.<sup>7</sup>

Adicionalmente, su altura permite una alta captación de agua - lluvia y cuenta con varios nacimientos de ríos que aportan una riqueza hídrica fundamental para la ciudad y que es la más afectada por los residuos que son vertidos sin ningún tipo de control por parte de las autoridades.

Por último, los cerros orientales se han convertido en el principal referente paisajístico de la Capital, por su calidad escénica, dominancia visual y por los valores intrínsecos naturales y los adquiridos históricos y culturales.<sup>8</sup> Por todas estas razones, hemos considerado que su protección debe ser una prioridad para el Distrito, intentando controlar los usos inadecuados que han ido deteriorando la zona y permitiendo un equilibrio entre los valores ambientales y el desarrollo sostenible de la ciudad.

Este será entonces nuestro referente principal, con miras a lograr conciliar intereses colectivos, como lo es en este caso el medio ambiente, con intereses particulares, como lo son diversas actividades económicas que se realizan en el área de los cerros.

## **2. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA “RESERVA FORESTAL” DE LOS CERROS ORIENTALES DE BOGOTÁ. DESCRIPCIÓN NORMATIVA**

### **2.1 MARCO NORMATIVO GENERAL ANTERIOR AL DECRETO LEY 2811 DE 1974 EN MATERIA FORESTAL**

Con la finalidad de proteger nuestro medio ambiente y los recursos naturales en nuestro país, han sido expedidas a lo largo del tiempo, un sin número de normas referentes al tema, encontrando así que las primeras en tratar la protección y conservación de dichos recursos se remontan a principios del siglo pasado.

Sin embargo, no podemos soslayar que aunque existió una normatividad que tocó el tema de proteger los bosques de nuestro país de manera directa, antes de la expedición del Código Nacional de los Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente, no existió en la práctica una vigilancia adecuada y real de dichos bosques, hasta el punto tal, que hoy

---

<sup>7</sup> PLAN DE MANEJO AMBIENTAL, AUDIENCIA CAR, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá D.C., septiembre 16 de 2006, p 25

<sup>8</sup> Ibid., PLAN DE MANEJO AMBIENTAL, p. 25

en día son muchos los conflictos entre el estado y los particulares en razón de la propiedad de ciertos terrenos, licencias para urbanizarlos, para realizar obras o para ser explotados entre otros. Lo anterior porque la sola expedición de normatividad no materializa sus disposiciones de manera automática conforme a ella.

Así, comenzó a esbozarse desde 1912 con el Código Fiscal, Ley 110 del mismo año, el marco normativo inicial en aras de proteger las riquezas naturales del país.

Con dicha ley se expidió no solo el Código Fiscal, sino que se establecieron algunas normas dirigidas a evitar la destrucción de los **bosques baldíos**<sup>9</sup> de la época, autorizándose al gobierno a reservar extensiones de los mismos.

Así en el capítulo VIII del título II de esta Ley, se dispuso el mecanismo que debía desplegarse frente al gobierno, por el interesado en utilizar un bosque existente dentro de una zona baldía, ya que estas eran administradas por el Gobierno.

Así, se dispuso que debía enviarse una solicitud al Concejo Municipal donde se encontrara el terreno, el cual debía cumplir con ciertas especificaciones para ser arrendado por el gobierno, en virtud de la cual se ordenara la realización de una inspección ocular con el fin de cerciorarse de la existencia de dichas circunstancias, las cuales permitirían junto con el cumplimiento de otras formalidades estipuladas en la ley, el arrendamiento del bosque existente en dicho terreno baldío.

De esta manera, cumpliéndose lo anterior, el Ministerio resolvía si se cumplían las formalidades indicadas y por ende aprobaba o no el arrendamiento del terreno en cuestión.

Así, se permitió la explotación de los baldíos que cumplieran con ciertas características, pero imponiendo a su vez algunas prohibiciones, como la de talar o derribar los árboles de caucho u otras resinas con la finalidad de que los arrendatarios de dichos bosques en baldíos no destruyeran los mismos.

De este modo, aparece también el concepto de **bosque nacional**, entendiéndose por tal, las zonas de bosques existentes en baldíos que podían destinarse a ser explotadas por el estado o por arrendatario como bosques, según lo establece el artículo 103 y 104 de la ley en mención.

Con esta ley, también se protegen los bosques al establecer en su artículo 106, que únicamente podría enajenarse un bosque nacional, existiendo de por medio autorización del congreso.

---

<sup>9</sup> La ley 110 de 1912, establece que son BALDÍOS y por ello pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado, de acuerdo con lo que disponen los artículos 44 y 56 de la misma ley.

Posteriormente, se expide la ley 119 de 1919 que reforma el Código Fiscal (ley 110 de 1912) sobre explotación de bosques nacionales, tratando a fondo la categoría de manejo de **bosques nacionales** en todo el país, concepto definido en su artículo primero como “las plantaciones naturales de caucho, tagua, pita, henoquéa, quina, balata, jengibre, maderas preciosas y demás productos de exportación o de consumo interior, existentes en terrenos de la Nación”.

Así, se habla a lo largo de esta ley sobre el arrendamiento de dichas áreas, los requisitos para ello, de la capacidad del gobierno de establecer como reservas territoriales las zonas que a su criterio crea conveniente, algunas funciones de los concejos municipales para la guarda de los bosques nacionales y entre otros temas las sanciones a quienes incumplan las disposiciones referentes al tema en la ley.

Posteriormente se introdujeron hacia la mitad del siglo XXI, otras categorías de manejo, como lo fueron la de **reserva forestal**, contenida en la ley 200 de 1936 referente al régimen de tierras, la cual trató entre otras cosas las presunciones existentes frente a la existencia de ciertos predios, presumiendo que era baldío el suelo rural no ocupado o explotado por nadie y se presumía suelo privado todo aquel suelo urbano ocupado o no ocupado.

Se protegen así de manera concreta los bosques del país, prohibiendo tanto a los propietarios de terrenos como a los cultivadores de baldíos talar los bosques que en ellos se encuentren, a menos que se obtuviera previamente un permiso para ello, violación que acarrearía la obligación de replantar los árboles talados a parte de la imposición otras sanciones.

También se introdujo la categoría de **Zona Forestal Protectora** por el Decreto 1383 de 1940, por medio del cual se adoptaron medidas para la defensa y aprovechamiento de bosques, estableciendo de entrada en el artículo 1° lo que se consideraría como tal, señalando que estaría constituida por el conjunto de terrenos que en virtud de su topografía o por su ubicación cerca de fuentes hidrográficas o en ellas mismas o cerca de cursos permanentes de agua sería conveniente permanecieran revestidos de masas de árboles, en virtud a su aporte para mantener las aguas, el régimen fluvial y los suelos entre otros beneficios que otorgaba la existencia de los mismos .

De este modo describe a lo largo de la norma qué terrenos formarán parte de dichas Zonas, la prohibición de ejecutar ciertas actividades dentro de las mismas, las facultades del Gobierno frente a tales zonas y la advertencia de la existencia de diferentes sanciones para quienes violaran las disposiciones de la norma en mención.

Entró la norma a prohibir que en los bosques pertenecientes a estas zonas se realizaran actividades que pudieran ser nocivas para estos, como la tala, derribamiento de árboles y la quema de los mismos a la deriva, estableciéndose así unos límites en virtud de los cuales podrían realizarse tales actividades.

Finalmente en esta norma, puede verse por primera vez de manera clara y precisa, reflejado el interés del Gobierno en el mantenimiento de dichas zonas e incremento del tamaño de las mismas, ofreciendo incentivos a quienes se ofrecieran y dedicaran a la arborización y reforestación de las mismas.

Por último, dentro de esta primera etapa normativa tendiente a la protección de los bosques, aparece el Decreto 1454 de 1942, en el cual se hizo alusión por primera vez a los conceptos de **Bosque de Interés General** y **Bosque Público**, refiriéndose el primero a los bosques que encontrándose dentro o fuera de la zona forestal protectora, estuvieren formados por especies forestales cuyo valor comercial fuere significativo, de modo tal que en términos económicos conviniera ser conservado y señalando al Ministerio de la Economía Nacional en esa época, como el encargado de clasificar un bosque en uno de interés general.

Y en segundo lugar, estableció que serían bosques públicos aquellos que pertenecieran a entidades de derecho público, definición menos completa que la anterior.

Así, se estableció que respecto de la categoría de bosques públicos, solo se permitiría el aprovechamiento o explotaciones por los sistemas que señala el decreto 1383 de 1940 en sus artículos 5 y 6 es decir, por medio de concesión o por subasta mediante aforo y tasación de los productos.

Posteriormente, fue expedido el Decreto 2278 de 1953, atinentes a la “vigilancia, conservación, mejoramiento, reserva, repoblación y explotación de bosques; aprovechamiento, comercio, movilización y exportación de productos forestales”.

Fueron de este modo clasificados los bosques, en 4 variedades diferentes de la siguiente forma:

- a. Protectores (los plantados dentro de los terrenos declarados Zonas Forestales Protectoras, bien sean públicos o de dominio privado).
- b. Públicos. En esta norma nuevamente, al igual que en el Decreto 1454 de 1942, vuelve a definirse los bosques públicos como aquellos pertenecientes a entidades publicas.
- c. De interés general. “Aquellos que contienen especies de elevado valor comercial que económicamente conviene conservar, ya sean públicos o de propiedad privada”, como de igual forma lo plantea el Decreto 1454 de 1942.
- d. De propiedad privada. Aquellos que han salido del dominio del Estado a cualquier título, que no hayan perdido su eficiencia legal, y los amparados por títulos inscritos entre particulares otorgados con anterioridad al 7 de abril de 1917, según lo preceptuado en el artículo 3° de la Ley 200 de 1936.

Estableció también las autoridades encargadas de la vigilancia forestal y que los gastos que de ella se derivaran estarían a cargo de los presupuestos de las respectivas entidades, además del 1 % de aporte de los presupuestos de los municipios correspondientes.

Además de esto se establecieron incentivos para plantar bosques, explotarlos y conservarlos o regenerarlos, siendo de los más palpables la exención de impuestos para quienes se dedicaran exclusivamente a las plantaciones de árboles maderables o al establecimiento de bosques permanentes en zonas rurales, cuando estos explotaran dichos bosques, beneficio que se otorgaba por los primeros 5 años de la actividad.

Dentro de esta norma, encontramos también una disposición tendiente a otorgar una protección especial a algunas especies forestales, prohibiendo así la tala y destrucción de tales, sin embargo, al finalizar la disposición se establece que con autorización del ministerio de agricultura podrían talarse las especies enumeradas en este capítulo ( XII ), si se comprobare que el aprovechamiento del suelo brinda un mejor rendimiento que la dicha plantación forestal, lo cual nos indica que tal protección puede ser solo aparente, en razón que con estipulaciones como esta queda claro que prima un interés económico sobre uno ambiental.

Hasta este punto entonces, aunque fueron las primeras señales de interés por proteger nuestros bosques, podría decirse que no fueron suficientes y que no hubo ningún desarrollo real de dichas disposiciones, pues solamente hasta la expedición de la ley 2ª en el año de 1959, parecieron salir las letras del papel ante la declaración de las primeras zonas de reserva forestal en el país, lo cual no significa mas que lo dicho, 50 años de normatividad y teoría.

Consideramos de este modo, que las anteriores figuras, si bien fueron el despertar de la protección a los bosques del país, no tuvieron un desarrollo real sino hasta el año de 1959, momento a partir del cual las primeras acciones en cuanto al manejo y la conservación de los bosques del país comenzaron a estructurarse.

Así, marca el inicio de este nuevo periodo en materia ambiental y teniendo en cuenta nuestro tema, en materia forestal, la promulgación de la Ley 2ª o “Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de los Recursos Naturales Renovables, por medio de la cual se determinaron y declararon en Colombia las primeras siete grandes zonas de reserva forestal<sup>10</sup>.

A partir de esta ley, sobrevinieron algunos cambios en materia ambiental cuya mención no podemos soslayar, convirtiéndose la década de los setenta en el punto de partida para la

---

<sup>10</sup> Tales zonas fueron, la “Zona de Reserva Forestal del Pacífico; Zona de Reserva Forestal Central; Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena; Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta; Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones; Zona de Reserva Forestal del Cocuy y la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía “, y aunque aún no se observa la mención de los cerros orientales, si podría decirse que es el inicio para que la preocupación por los Cerros Orientales de Bogotá se generalice.

creación e implementación de los planes y políticas forestales<sup>11</sup> de mayor relevancia, pues se crea no solamente el INDERENA<sup>12</sup> y se promulgan nuevas normas que se dieron a la tarea de modificar antiguos términos y cambiar algunas clasificaciones, sino que surge también La Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal (CONIF) y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) que junto con el INDERENA<sup>13</sup> conformaron el conjunto de principales instituciones dirigidas a mantener en pie la investigación en materia forestal en nuestro país.

## 2.2 MARCO NORMATIVO GENERAL POSTERIOR AL DECRETO LEY 2811 de 1974 EN MATERIA FORESTAL

### ***2.2.1 Decreto Ley 2811 de 1974. Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente***

Como otro de los aportes de la década de los setenta y de relevancia indiscutible en términos ambientales y para el caso en cuestión en la planificación de los recursos forestales de Colombia, es promulgado el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente o en su defecto el Decreto 2811 de 1974 ( en adelante también Código).

Y fue un gran aporte porque se constituyó en una normatividad autónoma, que nació teniendo en cuenta no solo aspectos ambientales sin más razón, sino atendiendo además a aspectos sociales y económicos que no podían soslayarse, como se ve reflejado en el siguiente artículo:

*“Artículo 2: Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, este Código tiene por objeto: Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el*

---

<sup>11</sup> Así por ejemplo entre otros, fruto del INDERENA, se estableció el ESTATUTO FORESTAL a través del Acuerdo 03 de 1969 de dicha institución, con el cual se limitó la adjudicación y la explotación de los bosques del país.

<sup>12</sup> Era el Instituto Nacional de Recursos Naturales, que manejaba los recursos naturales y el medio ambiente a nivel nacional, su liquidación fue ordenada por la ley 99 de 1993 que es llamada la Ley del Medio Ambiente, la cual creó el Ministerio del Medio Ambiente, las funciones del INDERENA fueron asumidas por las corporaciones creadas en todo el país en virtud de la ley 99 de 1993. ([http://www.corantioquia.gov.co/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=11](http://www.corantioquia.gov.co/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=11)).

<sup>13</sup> Instituciones que fueron posteriormente en el año de 1993 reformadas por la ley 99.

*desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de estos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional; Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos; y regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la administración pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente.”*

Atinente al tema entonces, encontramos como el Decreto 2811 de 1974, correspondiente al Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al medio Ambiente, define en su Libro II en la parte VIII referente a la Flora Terrestre, lo que un Área de Reserva Forestal significa, más precisamente en su Título III denominado “de los bosques“.

De este modo, atendiendo a lo dicho, el artículo 206 del Código en mención, denomina Área de Reserva Forestal, la zona, bien sea de propiedad pública o privada, reservada para ser destinada de manea exclusiva al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras.

Así, estas áreas solo podrán estar destinadas al aprovechamiento racional permanente de los bosques existentes en ellas o que se creen, garantizándose siempre la recuperación y supervivencia de los mismos.

Se establece entonces como uno de los mecanismos para cumplir dicha finalidad, el otorgamiento de licencias previas a la construcción de obras de infraestructura y la realización de actividades económicas dentro de dichas áreas, de forma tal que tales solo se otorguen una vez comprobado que la ejecución de tales obras y el ejercicio de dichas actividades no atenta contra la conservación de los recursos naturales renovables de dichas Áreas de Reserva Forestal, so pena de ser objeto de sanciones de diferente índole.

En lo que al tema respecta, el código define no solo las áreas de reserva forestal sino en general las áreas forestales, y las clasifica según su finalidad y el tipo de aprovechamiento, los cuales a su vez cataloga en persistentes, únicos y domésticos, dictando también, disposiciones referentes a las “empresas forestales, reforestación, plantaciones, asistencia técnica investigación, comercialización y protección forestal”.

En un primer lugar, expone que las áreas de las cuales se extraigan productos forestales, bien sea para su comercialización o su consumo, razón por la cual deben mantenerse conservadas con bosques naturales o artificiales, se denominan **áreas forestales productoras** (artículo 203).

Define como **áreas forestales protectoras** aquellas que deben mantenerse constantemente con bosques bien sean naturales o artificiales, con la finalidad de conservar dichos recursos u otros que allí puedan encontrarse (artículo 204).

Finalmente, establece que pueden fusionarse en una misma área las dos anteriores, denominándose el resultado de ello, área forestal protectora-productora, por ser ella tanto objeto de protección por sus recursos naturales como de producción de los mismos, prevaleciendo siempre la necesidad de conservar antes que de explotar (artículo 205)

Seguidamente, establece las características y condiciones con las cuales debe contar determinado terreno para así clasificarse dentro de alguna de las tres categorías mencionadas, refiriéndose así a la inclinación de la tierra, si se trata de bosque húmedo o tropical o según el tipo de productos y recursos naturales que en dichas zonas se encuentren entre otras.

Nuevamente se toca el tema de los baldíos, como ocurre en la ley 110 de 1912, para establecer la prohibición de adjudicación de los mismos que se encuentren en áreas de reserva forestal, estableciendo como requisito previo a la ejecución de actividades económicas la necesidad de extraer de la correspondiente área de reserva la zona que se verá afectada, cuando dichas actividades implicaren la remoción de los bosques o el cambio del uso del suelo.

El Código también permite a quienes sean dueños de un predio que se encuentre dentro de un área declarada reserva forestal, y que deseen ejecutar actividades de explotación diferentes a las forestales, solicitar sea sustraído tal (el predio) de la reserva, siempre y cuando demuestren que la actividad económica a realizar no afectará la función protectora de la reserva donde se encuentra dicho predio.

Posteriormente como complemento normativo del código, entre otros, fue expedido el decreto 877 de 1976 en desarrollo del tema de las reservas forestales “por el cual se señalan prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones y se dictan otras disposiciones”.



### **2.2.2 Acuerdo del INDERENA No. 30 de 1976**

En el año de 1976 fue expedido por el INDERENA el acuerdo 30 de 1976, “por el cual se declaran y alindan unas áreas de reserva forestal y se delegan unas funciones, con el fin de proteger los cerros orientales de Bogotá, y por ende, la vegetación que en ellos se encuentra y su efecto regulador de la cantidades y calidad del agua que es utilizada por los habitantes de la ciudad y provienen de dichas montañas”.

De este modo, fueron declarados por medio del presente acuerdo entre otras, como área de reserva forestal y delimitados, los que conocemos como cerros orientales de Bogotá, estableciendo la obligación de adquirir licencia previa por los interesados en construir obras de infraestructura como vías, embalses, represas o edificaciones o en realizar actividades económicas dentro de dichas áreas.

Así, únicamente ante la comprobación de que las actividades y obras a realizar dentro del área de reserva no generarían un efecto destructivo de los recursos naturales renovables y no los modificarían de modo tal que se desfiguraran los paisajes que constituían dichas áreas, se otorgaría dicha licencia generándose siempre para el titular de la misma, la obligación de adoptar las medidas necesarias para cumplir con la obligación de conservación mencionada.

Planteaba a su vez la posibilidad de sancionar a quien con sus acciones alterará el ambiente en las áreas de reserva forestal, teniendo en cuenta la gravedad de la acción y el impacto de estas, imponiendo multas hasta por montos diarios que dejarían de causarse únicamente hasta el momento en que el infractor saneara el área y la dejara por ende en su condición inicial, o hasta el momento en que se declarara la suspensión si era necesario de las actividades que habían afectado el medio ambiente cuando otras sanciones anteriores no hubieren surtido efecto.

A través de este acuerdo, se procedió también a delegar en las Corporaciones Autónomas Regionales de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá sin perjuicio de las facultades que le correspondieran a la Secretaría de Obras Públicas del Distrito Especial de Planeación Distrital y a la Secretaría de Obras Públicas del Distrito Especial de Bogotá, las funciones que le competían al INDERENA respecto de la administración y manejo de las áreas de reserva forestal a las que se refería el acuerdo, quedando sujetas de igual forma a los mismos requisitos y obligaciones prescritos para dicha entidad respecto de todas las actividades que se adelantaran en ejercicio de las funciones delegadas, como el recaudo del valor de las multas que se causaren entre otros.

### **2.2.3 Resolución 076 de 1977 del Ministerio de Agricultura.**

Por medio de esta resolución, se aprobó el Acuerdo<sup>14</sup> de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-, y se autorizó la delegación de funciones allí contenidas, el cual fue desarrollado en los párrafos inmediatamente anteriores. Acuerdo por el cual se declararon y alinderaron unas áreas de reserva forestal y se delegaron algunas funciones.

### **2.2.4 Acuerdo 7 de 1979 ( Derogado por el art. 547, Acuerdo Distrital 6 de 1990 )**

Por medio de este acuerdo “se definió el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptaron políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá”.

Cuando se adoptó este Acuerdo, se estableció que a través de un proceso de planeación permanente dirigido a coordinar las acciones de los sectores público y privado, conformado por programas y políticas y proyectos y normas dirigidos a regular y encauzar el desarrollo social, físico y económico de la ciudad, surgiría el PLAN GENERAL DE DESARROLLO INTEGRADO del Distrito Especial, con fines dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Así, el acuerdo enumeró los elementos que integrarían el Plan<sup>15</sup>, en qué consistiría el mencionado desarrollo físico<sup>16</sup>, el esquema bajo el cual se manejarían las inversiones públicas, cuáles serían los organismos planificadores en el Distrito Especial de Bogotá<sup>17</sup> y se refirió también a las políticas del crecimiento, forma y estructura física interna entre otros aspectos, todos estos dirigidos a la creación de un plan general de desarrollo de cuya implementación no se derivaran en lo posible consecuencias negativas para el medio

---

<sup>14</sup> ACUERDO No. 0030 DEL 30 DE SEPTIEMBRE DE 1976.

<sup>15</sup> El Desarrollo Físico, Los planes y programas sectoriales, Las inversiones públicas de la Administración Central y sus Entidades Descentralizadas.

<sup>16</sup> **ARTICULO 3º:** El Desarrollo Físico es la definición de políticas, el conjunto de normas urbanísticas y el proceso de aplicación de las mismas, orientadas a regular la expansión y el desenvolvimiento urbano de la ciudad, con la identificación y tratamiento de los siguientes aspectos:

- a. La reglamentación del uso de la tierra
- b. La definición del perímetro de servicios
- c. El plan vial
- d. Las normas y reglamentaciones específicas y

El Código de la Construcción

<sup>17</sup> La Junta de Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación, que será cabeza de la planificación sectorial de los distintos organismos descentralizados

ambiente, limitándose la expansión y el desarrollo de la ciudad en pro de los ciudadanos y una mejor calidad de vida para estos.

Se delimitó por ejemplo el perímetro donde las empresas prestadoras de servicios públicos desarrollarían sus funciones, se mencionaron las áreas excluidas del mismo, y las que se incluirían aunque materialmente estuvieran por fuera de éste por pertenecer a vivienda popular.

No podemos soslayar que a través de este acuerdo, se habló de los usos del terreno dentro del entonces Distrito Especial de Bogotá, y se clasificaron dichos usos según una categorización determinada de áreas, mencionando los usos permitidos y los restringidos dentro de cada área, clasificadas así:

Áreas de Actividad Múltiple  
Áreas de Actividad Residencial  
Áreas de Actividad Especializada  
Áreas de Actividad Agrológicas

Así mismo, planteó una clasificación de zonas donde encontraríamos entre otras las zonas de reserva ambiental y de reserva de ronda de ríos, directamente relacionadas con el tema en cuestión, respecto de las cuales estableció a rasgos generales lo siguiente:

#### **ZONA DE RESERVA AMBIENTAL**

Se refiere a estas como las áreas de los Cerros Orientales, los de Suba Norte y Sur, al cerro de la Conejera, Juan Rey y las Guacamayas que se encuentran por fuera del perímetro de servicios.

En estas se áreas se restringirá la vivienda estableciendo únicamente la posibilidad de existencia de una sola vivienda por cada 3 hectáreas, se restringen también los usos institucionales y recreativos, estos últimos siempre que no se trate de la creación de canchas deportivas y se prohibirán definitivamente los usos urbanos, excepto los que ya existen, permitiéndose plenamente los usos forestales.

#### **ZONA DE RESERVA DE RONDAS DE RÍOS**

Son áreas de preservación en pro del cuidado y mantenimiento de sus fuentes hídricas naturales, de modo tal que el único uso permitido en esas es el forestal y teniendo en cuenta el ambiente del área determinada.

### **2.2.5 acuerdo 6 de 1990** *(Derogado por el artículo 517 del Decreto 619 de 2000 del Alcalde Mayor de Bogotá)*

A grandes rasgos, puede decirse que este acuerdo, entre otros aspectos, regulaba el Planeamiento Físico de la ciudad de Bogotá, cuya importancia no puede soslayarse frente al tema en cuestión, en virtud a que la creación e implementación de planes en pro del desarrollo de una ciudad son esenciales, especialmente cuando debemos saber entre otras cosas, sobre qué zonas recaen por ejemplo calificaciones especiales que excluyen a las mismas de la posibilidad de ser urbanizadas o de ser explotadas a través de la ejecución de alguna actividad económica.

Así, este acuerdo definía las diferentes políticas de Desarrollo Urbano de Bogotá, adoptaba reglamentaciones urbanísticas orientadas a ordenar el cambio y referentes al crecimiento físico de la ciudad y sus espacios públicos.

De este modo, decimos que la ejecución y materialización de las diferentes políticas de desarrollo urbano de Bogotá se manifiestan a través de la función de planeamiento, creando planes generales de desarrollo, sectoriales, zonales y programas de desarrollo integrado entre otros.

Reflejaba entonces este acuerdo, cómo dicha planeación dentro de sus objetivos de organizar las diferentes áreas de la ciudad, debía tener en cuenta no solo las urbanas sino también las rurales.

Desarrollaba la necesidad de fomentar la reutilización de sectores desarrollados que nacieron con ciertas deficiencias estructurales o que a través del tiempo fueron perdiendo su viabilidad urbana, evitando así ante la inminente necesidad de hacerlo, la expansión de la ciudad, reutilizando zonas dentro de la ciudad a través de procesos de renovación urbana, sin expandirla propiamente hacia áreas en las que aún no se ha construido y cuya preservación es vital, como la zona de los cerros orientales de Bogotá.

Trataba este acuerdo por ejemplo, otro tema que toca directamente el objeto del presente escrito, pues planteaba la necesidad de reubicar a las comunidades que se encontraran situadas en zonas donde se ciernen graves riesgos, pues como veremos más adelante, a lo largo de los cerros orientales un sin número de familias han construido de manera irregular sus viviendas, en zonas donde se presentan entre otros, riesgos como derrumbes, alterando además el estado natural de esas zonas, las cuales han pretendido protegerse a través de diferentes mecanismos, como el de declarar los cerros orientales como un Área de Reserva Forestal.

Explicaba también, como en cada zona según la clasificación de las mismas, se podía llevar a cabo la ejecución de ciertas actividades o usos, ya que tales usos pueden generar un impacto de carácter positivo o negativo.

Describía también a lo largo de su texto el acuerdo, los diferentes tipos de actividades que podían ejecutarse según la zona y los diferentes usos de las mismas, hablando por ejemplo de actividades de tipo industrial, comercial o agrícola entre otras.

Encontramos también a lo largo del acuerdo entre otras cosas, estipulaciones referentes a los usos urbanos en zonas que tenían un tratamiento especial de preservación del sistema orográfico.

Presentaban por ejemplo en primer lugar, la alternativa de existencia de zonas que aunque tuvieran normas que permitían en ellas los usos urbanos, estos no se llevaban a cabo y por ende no se adelantaba allí el proceso de urbanización.

Así se planteaba como primera opción, su destinación a usos recreativos y forestales (reservas forestales, zonas verdes y oxigenantes, sistemas de arborización y ornamentación entre otras posibilidades) y en segundo lugar, implementar en ellas aquellos usos que sirvieran para complementar los primeros (por ejemplo construir las viviendas de los celadores o propietarios de dichas áreas, respecto de lo cual se plantearon ciertas limitaciones como restringir el número de pisos de tales estructuras).

Y planteaba como segunda alternativa, la posibilidad de que se desarrollaran usos urbanos para contribuir con el proceso de desarrollo por urbanización, estableciendo de igual modo que el uso principal fuera un uso recreativo pasivo (incrementar la arborización y la flora ornamental, crear zonas verdes y óxigenantes) y como usos complementarios, diversas formas de uso público.

#### **2.2.6 Decreto 320 de 1992**

En el siguiente capítulo describiremos esta norma de manera amplia por relacionarse directamente con el tema en cuestión, Cerros orientales y reservas forestales, razón por la cual mencionaremos en este acápite únicamente los rasgos generales de las disposiciones contenidas en ella.

Es menester mencionar entonces, como el acuerdo 6 de 1990, estudiado en el acápite anterior, facultó a través de sus disposiciones al alcalde mayor de Bogotá para adoptar 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 Bogotá “, estableciéndose así un conjunto de normas dirigidas a la conservación, preservación, protección y adecuado uso de las áreas que conforman los sistemas mencionados “.

Así, la Alcaldesa Mayor Encargada de Bogotá en uso de dichas facultades extraordinarias conferidas por el Acuerdo 6 de 1990, expide el mencionado plan, **decreto 320 de 1992**.

A lo largo de este Decreto se desarrollan diferentes disposiciones tendientes a proteger los sistemas hídricos y orográficos de Bogotá, dentro de los cuales encontramos los cerros orientales, estableciéndose así los objetivos generales y específicos del Plan, políticas y estrategias para lograr dichos objetivos y diferentes programas a implementar.

### ***2.2.7 Decreto 190 de 2004- plan de ordenamiento territorial de Bogotá d.c.***

Este Decreto compiló el Decreto 619 de 2000 por el cual se adoptó el POT y su ajuste contenido en el Decreto 469 de 2003.

El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. -en adelante POT- contiene diversos compromisos que propenden por la construcción de una ciudad en una perspectiva regional. En este sentido, el POT contiene objetivos que van desde la planeación del ordenamiento territorial a largo plazo hasta políticas de desarrollo sostenible del territorio rural que hace parte del Distrito Capital.

Entre los objetivos que establece el Decreto, existen algunos que se encuentran directamente relacionados con la protección del medio ambiente y de las áreas protegidas que hacen parte del Distrito; estos son algunos de los objetivos:

***“Artículo 1. Objetivos (artículo 1 del Decreto 469 de 2003).***

*Son objetivos de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C., los siguientes:*

*4. Controlar los procesos de expansión urbana en Bogotá y su periferia como soporte al proceso de desconcentración urbana y desarrollo sostenible del territorio rural.*

*(...)Se promoverá el uso eficiente del suelo disponible tanto en el área de expansión, como al interior del suelo urbano, en particular en el centro de la ciudad, con el fin de contribuir a mitigar las presiones por suburbanización en la Sabana y cerros colindantes en aras de proteger los suelos productivos de la región y los elementos de la estructura ecológica regional y del Distrito Capital.*

*Será prioritario detener los procesos de expansión sobre áreas de la estructura ecológica principal, especialmente sobre los componentes del sistema hídrico y el sistema orográfico, así como sobre las zonas rurales, para lo cual se promoverá prioritariamente el desarrollo de mecanismos y proyectos de prevención y control de la urbanización.(...)*

*6. Reconocimiento de la interdependencia del sistema urbano y el territorio rural regional y de la construcción de la noción de hábitat en la región.*

*8. Equilibrio y Equidad Territorial para el Beneficio Social. El Distrito Capital promoverá el equilibrio y equidad territorial en la distribución y oferta de bienes y servicios a todos los ciudadanos, buscando alcanzar los siguientes objetivos:*

*a. Disminuir los factores que generan pobreza y vulnerabilidad urbana y/o rural, en especial los relacionados con la acumulación de los impactos y la degradación ambiental.”*

Más adelante, en su artículo 4, el Decreto establece como área de actuación estratégica la conservación, restauración y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales regionales y del medio ambiente, determinando la importancia de la conservación, uso, restauración y aprovechamiento sostenible de los bienes y de los servicios ambientales de la región como soporte del bienestar social y del desarrollo económico.

Se indica como otra área de actuación estratégica es el Planeamiento ambiental y territorial para la región exponiendo como punto importante, la búsqueda por la definición de la estructura ecológica principal regional asegurando la oferta de bienes y servicios ambientales.

Es así como el Decreto muestra una clara tendencia hacia la protección de los sistemas ecológicos y de los bienes y servicios ambientales que hacen parte del Distrito, considerando que las políticas y programas que se adopten deben propender por el desarrollo sostenible de la región y la defensa de áreas que contienen recursos naturales de máxima importancia para el Distrito Capital.

Bajo este entendido, diversas disposiciones desarrollan específicamente el tema de la protección de los cerros orientales de Bogotá. En el artículo 6 se expone la “Política sobre uso y ocupación del suelo urbano y de expansión”, precisando que *“la consolidación urbana, tiene como condición evitar la conurbación de la ciudad con los municipios vecinos, mediante la protección, recuperación y mantenimiento de sus bordes: cuenca del río Bogotá, cerros orientales y zonas rurales del sur y del norte.”* Así, una de las estrategias para alcanzar el adecuado uso del suelo es la protección y restauración ambiental de los cerros orientales, de los cerros de Suba y de las zonas de riesgo para evitar la urbanización ilegal, de la misma manera se considera importante la delimitación y recuperación de áreas con valor ambiental controlando procesos de conurbación.<sup>18</sup>

Por otro lado, al establecer las políticas ambientales, el POT expone en su artículo 7 un interés particular en la conservación del medio ambiente y la calidad del mismo como presupuesto fundamental para el desarrollo integral del ser humano y la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. Dispone como proyecto social y cultural al desarrollo sostenible pues se *“acomete como un proyecto de vida colectivo que involucra tanto a la sociedad civil como al Estado. Se basa en la concertación de las voluntades y el*

---

<sup>18</sup>“Tanto para la geografía como para el urbanismo la **conurbación** o **conurbano** se define como el proceso y el resultado del crecimiento de varias ciudades (donde una o varias de ellas puede encabezar al grupo), las cuales se integran para formar un solo sistema que suele estar jerarquizado. Si bien las distintas unidades que lo componen pueden mantener su independencia funcional y dinámica.

Así pues, un área conurbada se compone de varias ciudades que se diferencian funcional y orgánicamente y cada una de ellas presenta una organización del espacio propia.” <http://es.wikipedia.org/wiki/Conurbación>

*mejoramiento de los comportamientos individuales y apunta a la construcción de una cultura y un territorio viables y competitivos en el corto, mediano y largo plazo.”*

Señala también la preeminencia de lo colectivo sobre lo particular, entendiendo al medio ambiente como un bien o servicio colectivo y precisa que las implicaciones ambientales de las decisiones que se adopten deben contribuir a la *“eficiencia del conjunto”* entendida como la capacidad que se tiene en la producción de los bienes, servicios y estructuras, teniendo como presupuesto la optimización en el aprovechamiento de *“los recursos naturales las potencialidades ambientales y socioculturales al tiempo que se minimizan la generación de desperdicios, el deterioro físico y funcional y la marginalidad ambiental, económica y social.”*

En el Capítulo 2 del POT se instauran los principios básicos de la estrategia para el ordenamiento del Distrito Capital. Los principios se enuncian de la siguiente manera: *“el primero, la protección y tutela del ambiente y los recursos naturales y su valoración como sustrato básico del ordenamiento territorial; el segundo, el perfeccionamiento y optimización de la infraestructura para la movilidad y la prestación de servicios públicos y sociales para todos los ciudadanos del Distrito Capital en perspectiva regional, y el tercero, la integración socio económica y espacial de su territorio urbano - rural a nivel internacional, nacional y con la red de ciudades prevista para la región Bogotá - Cundinamarca y departamentos vecinos.”*

Bajo este entendido se definen tres estructuras superpuestas e interdependientes que son la estructura ecológica principal, la estructura funcional de servicios y la estructura socio - económica y espacial. La estructura ecológica principal la constituyen corredores ambientales que están compuestos por el sistema de áreas protegidas, parques urbanos, corredores ecológicos y el área de manejo Especial del río Bogotá. Esta estructura toma especial importancia pues el Decreto ordena que *“por sus valores ambientales, paisajísticos y culturales, los elementos que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal se constituyen en el sustrato de base para el ordenamiento de la ciudad. La recuperación, preservación, integración y tutela son las determinantes que gobiernan la regulación que se fija para cada uno de ellos. (...) La finalidad de la Estructura Ecológica Principal 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.”*

En este orden de ideas, se precisa que *“los cerros orientales y el río Bogotá, conjuntamente con los suelos rurales del D.C. conforman un continuo ambiental y protegido alrededor de la ciudad, cuya finalidad principal es evitar los procesos de conurbación con los municipios vecinos.”*

La función básica de la estructura ecológica principal es soportar y orientar la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales en el territorio del Distrito Capital dotándolo de bienes y servicios ambientales con el fin de lograr un desarrollo sostenible. En este mismo capítulo



se hace referencia a las piezas rurales que hacen parte del Distrito y que se definen como áreas de alta riqueza y diversidad; los Cerros Orientales hacen parte de las piezas rurales. Más adelante, en el artículo 28 del Decreto, se expresan los objetivos de la política de gestión del suelo haciendo especial énfasis en el control de la urbanización ilegal pues la misma refuerza procesos de exclusión, segregación socio espacial, deterioro ambiental y deterioro de las condiciones de habitabilidad de la población de Bogotá. Para evitar esto, se ordena la creación de mecanismos sostenibles de la oferta del suelo y mecanismos de control, que puedan detener de manera efectiva los procesos de urbanización ilegal, garantizando el acceso al suelo y la vivienda digna de los sectores más pobres de la población.

En el artículo 66 se habla de la sostenibilidad ambiental y se dispone el desarrollo de un Plan de Manejo de los cerros, señalando que este programa se estructura desarrollando los contenidos de ordenamiento territorial de cada uno de los subprogramas del Plan de Gestión Ambiental del Distrito y fija nueve subprogramas, dentro de los que se encuentra el denominado “Ecosistemas Estratégicos y Biodiversidad”, en el que se prevé lo atinente al Plan de Manejo de los Cerros Orientales, su promulgación y la implementación de acciones.

Por último en el artículo 84 que trata el tema de Áreas Protegidas del Orden Regional y Nacional dentro del territorio Distrital Definición (artículo 17 del Decreto 619 de 2000) se señala como área protegida del orden nacional y regional, definida dentro del territorio distrital la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, es decir, los Cerros Orientales de Bogotá.

Es así como el POT pretende una integración de los componentes urbanos con los regionales dándole primacía al entorno natural y dejando clara la permanente interrelación entre la sociedad, las actividades humanas y la naturaleza.

### ***2.2.8 Resolución 463 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT)***

La Resolución 463 de 2005 se expidió con el fin de redelimitar la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, adoptar su zonificación y reglamentar sus usos, estableciendo disposiciones para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá.

En el artículo cuarto se ordena, conforme con el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, es la encargada de administrar la Reserva en mención para lo cual ordena la formulación y adopción de un Plan de Manejo para la Reserva dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigencia de este acto

administrativo. De acuerdo con esto, el Plan de Manejo que expida la CAR debe contener programas, proyectos y acciones estratégicas *“necesarias para conservar preservar, rehabilitar y recuperar los ecosistemas que hacen parte de la reserva forestal, así como para su ordenamiento, manejo integral y administración. Dicho Plan deberá formularse e implementarse respetando la zonificación definida en la presente resolución”*.

La Resolución pretende señalar las metas necesarias para el ecosistema existente en los Cerros Orientales pues los considera patrimonio natural y hábitat de una biodiversidad que debe protegerse teniendo en cuenta que las generaciones futuras deben tener la posibilidad de disfrutarla.

Es así como la Resolución mencionada reconoce la importancia de los Cerros Orientales por los servicios ambientales que ofrece al Distrito y a la región destacando su *“contribución como el principal regulador del acuífero de la Sabana de Bogotá asegurando su calidad, cantidad y disponibilidad; su contribución a la regulación del clima y la depuración del aire del oriente de la ciudad y en la protección de los suelos y la estabilización de las diferentes geoformas” (consideraciones)*.

Pero así mismo, establece que los Cerros Orientales han sufrido un gran deterioro por el mal uso del suelo en zonas que no son aptas para urbanizaciones, uso minero y agropecuario generando un impacto negativo sobre los ecosistemas y los servicios ambientales por lo cual dispone la necesidad de crear un instrumento que permita la planificación, el ordenamiento y el manejo de la zona con el fin de restaurar y recuperar las condiciones ambientales del área logrando un equilibrio social y económico. Se dispone entonces la necesidad de conservar la vegetación, rehabilitar las zonas con potencial para la restauración ecológica y recuperar ciertas áreas que han sido objeto de inadecuados usos del suelo por la construcción de infraestructura y actividades mineras y procesos erosivos.

Otro punto importante es que la Resolución redelimitó la Reserva dejando algunas áreas por fuera *“con el fin de armonizar los elementos de orden ambiental y territorial para su adecuado manejo y administración” (Artículo 1)*.

Finalmente es importante resaltar que por considerar que la Resolución 463 de 2005 al redelimitar el área de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, va en contra de lo previsto en la Resolución 076 de 1977 que había ampliado la zona protegida, la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con ponencia del magistrado César Palomino Cortés suspendió provisionalmente la Resolución 463 de 2005, pero solamente en cuanto excluye una parte del área de la Reserva de los Cerros Orientales. De esta manera, mientras el Tribunal no determine otra cosa, la Reserva será la delimitada por el Acuerdo 30 de 1976 y la Resolución 76 de 1977.

### **2.2.9 Resolución 1582 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT)**

“El 26 de octubre de 2005 el MAVDT, a través de la Resolución 1582 interpreta el Parágrafo del artículo quinto, de la resolución 463 del mismo año, el cual dice: “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.

Al respecto, la Resolución 1582 de 2005 resuelve lo siguiente: a) No modificó las condiciones urbanísticas de los predios con usos urbanos, legalmente otorgados, por el perímetro urbano adoptados, mediante los Decretos Distritales 619 de 2000, 469 de 2003 y 190 de 2004, y particularmente por las disposiciones contenidas en los artículos 478 y 479 del mismo... b) Se aplica únicamente a las situaciones contempladas en dicho artículo (...) c) No modificó o alteró la situación jurídica y urbanística de los siguientes predios ni licencias (...)

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda, mediante Auto del 29 de noviembre de 2005, resuelve:“1). Suspéndase provisionalmente los efectos de la Resolución 1582 del 26 de octubre de 2005. 2). Ordénese al MAVDT, a la CAR y al DAMA suspender temporalmente el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, autorizaciones o concesiones ambientales para la realización de proyectos o actividades a que hace 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. 3). Ordénase al DAPD y a los curadores urbanos; suspendan temporalmente la aprobación y la concesión de licencias urbanísticas y de construcción, para la realización de proyectos o actividades urbanísticas dentro del área descrita en el Acuerdo 30 de 1976. Igualmente el Alcalde Mayor de Bogotá D.C. deberá revisar las existentes para los proyectos en ejecución actual o futura, para que estudie la posibilidad de su revocatoria (...).”<sup>19</sup>

Es así como nuevamente el Tribunal desaprueba la redelimitación de la zona de la Reserva y prohíbe el otorgamiento de licencias de urbanismo o construcción en zonas que conforme al Acuerdo 30 de 1976 continúan siendo Reserva Forestal.

---

<sup>19</sup> Tomado del Plan de manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá – POMCO, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 2005.

### **2.2.10 Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá – POMCO**

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR- conforme a lo ordenado por el Plan de Ordenamiento territorial POT, expidió el POMCO como la herramienta estratégica necesaria para cumplir las metas que se exponen en el POT.

Por la gran importancia del hábitat y de los ecosistemas que contienen los Cerros Orientales, sus valores ambientales, la importancia ecológica y por la relevancia que tiene conservar la zona para las generaciones futuras, la CAR diseña el POMCO, estableciendo un sistema de reglas de uso, bajo criterios de recuperación y conservación de los sistemas naturales, de las funciones ecológicas y de los servicios ambientales para los habitantes de la ciudad de Bogotá.

La CAR reconoce que luego de examinadas las realidades sociales, políticas y económicas que conforman la reserva, es imperioso “contemplar los intereses individuales de quienes usan este territorio con propósitos distintos, para atraerlos y encausarlos hacia el interés colectivo que es el que protege la ley.”(Introducción)

El Plan está conformado por cinco secciones, éstas son:

- Documento Principal
- Anexo Cartográfico
- Anexo de Normas y Actos administrativos
- Anexo de Estudios e Informes Consultados

El Documento principal será objeto de nuestro estudio más adelante y contiene una reseña histórica, la caracterización de la reserva, un análisis normativo y diversos planteamientos que pueden guiar el uso adecuado que debe dársele a los Cerros Orientales de Bogotá haciendo un diagnóstico de la situación y apuntando a subsanar los graves impactos ambientales que ha generado la intervención humana en el área.

### **2.2.11 Decreto 122 de 2006**

A través de este decreto, el alcalde mayor de Bogotá adoptó diferentes medidas de defensa y protección de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá. De manera específica prohíbe sean expedidas o aprobadas por los curadores urbanos de la ciudad, licencias de urbanismo y /o construcción dirigidas a la construcción o realización de proyectos o actividades urbanísticas de construcción y o edificación, en inmuebles que se encuentran dentro de la Reserva Forestal Protectora descrita por el INDERENA en el acuerdo 30 de 1976, siendo esta, la disposición más importante del presente Decreto.

Teniendo en cuenta la alinderación realizada del área de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental, se ordenó por medio de este Decreto revisar integralmente las licencias concedidas dentro de la misma, otorgándole al órgano encargado de dicha tarea (Departamento Administrativo de Planeación Distrital), la facultad de revocar directamente las respectivas incorporaciones y licencias cuando ello proceda conforme a la ley.

Así mismo, se ordenó ejecutar las providencias que se encontraran en firme proferidas en los procesos policivos vigentes al momento de la expedición de la norma, donde específicamente se ordenara el sellamiento de construcciones, edificaciones u obras ubicadas dentro de la zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

También se solicitó a las entidades correspondientes que adoptaran las medidas preventivas para evitar que los cerros orientales de la Ciudad fueran intervenidos ilegal e informalmente y urbanizados en la zona declarada como Reserva.

En general, se ordena al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente y al Jardín Botánico de Bogotá, apoyar a la Secretaría de Educación Distrital en la formulación de los planes de educación ambiental y en su ejecución, al DAMA y la CAR la adopción de las medidas de manejo y adopción de medidas pertinentes entre otras entidades.

### ***2.2.12 Resolución 1141 de 2006***

Debe decirse que la CAR elaboró el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá, y éste fue adoptado por la resolución 1141 de 2006 en abril. El plan en mención, desarrolla precisamente el diagnóstico biótico, socioeconómico, cultural y jurídico de la Reserva, la zonificación de la misma, el plan de acción, las medidas de manejo, el plan financiero y el seguimiento y monitoreo.

Una vez terminada la elaboración del Plan, la corporación concluyó sobre las diferentes problemáticas que se presentan frente a la reserva, como la ocurrencia de incendios, avalanchas, la inestabilidad de los suelos en algunas zonas y la deforestación entre otras, enumerando así una gran variedad de problemas que sufre la Reserva.

Así mismo se refirió a la situación jurídica de la Reserva, explicó la finalidad de la existencia de la misma y habló sobre los efectos de la declaratoria de tal zona como Reserva.

Y mencionando lo anterior y otros aspectos importantes referentes a la situación de la Reserva, estableció lo siguiente:

Adoptó en primer lugar el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva, el cual contiene los programas, proyectos y estrategias a seguir para conservar, preservar y rehabilitar la Reserva.

Mencionó algunos de los efectos principales de la declaratoria de Reserva, mencionando por ejemplo cómo tal implicaba una limitación al dominio de los particulares y cómo las zonas afectadas por la declaratoria entraban a destinarse principalmente al establecimiento, mantenimiento y aprovechamiento racional permanente de los bosques allí existentes, convirtiéndose en la actividad principal a desarrollar la forestal, pero esclareciendo como otras actividades diferente siempre y cuando mediara licencia para ello podían realizarse entre otras cosas.

Hizo mención sobre los bienes baldíos y estableció la prohibición de adjudicar los mismos a particulares, catalogándolos como baldíos reservados del Estado, pero se estableció como sobre aquellos donde no existieren bosques podrían otorgarse concesiones a particulares siempre que pudieren aprovecharlos, habló sobre el pago de mejoras a quienes demostraran haber incurrido en ellas antes de la declaratoria de Reserva únicamente y planteó entre otras cosas como la reserva implica la destinación de dicha zona a mantener y preservar los bosques.

Se estableció también como los particulares que consideraran tenían derechos adquiridos dentro del área de la Reserva Forestal debían comunicarlo a la CAR dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la publicación del acto administrativo en mención (resolución 1141 de 2006) anexando las pruebas correspondientes de la existencia de tales derechos, informando también que los interesado en vender sus predios podían hacerlo y por ello debían comunicarlo a la CAR.

Estableció la obligación de inscribir todas las actividades económicas realizadas dentro de la zona de Reserva, tanto por personas naturales como jurídicas, otorgó la facultad a la CAR de revocar o derogar las licencias de urbanismo y construcción expedidas en la Zona de Reserva; se tocaron aspectos mineros y aspectos penales frente a la promoción de urbanización ilegal en los cerros.

Mencionó que la Reserva está dividida en cuatro zonas (Zona de Conservación, Zona de Rehabilitación Ecológica, Zona de Recuperación Paisajística y Zona de Recuperación Ambiental) y explicó cada una de ellas.

Se hace mención sobre las medidas de manejo en la reserva y se especifican las medidas en algunas materias, como frente a las canteras, las actividades agrícolas y pecuarias, las plantaciones forestales existentes y las rondas de río y fuentes de agua entre otras.

Así mismo se establece una lista de actividades frente a las cuales se hace necesario tramitar bien sea una licencia, un permiso, una concesión o una autorización para que tales puedan realizarse dentro de la zona de Reserva, como pueden ser la investigación científica,

el aprovechamiento doméstico de los bosques o el desarrollo de actividades de caza entre otras.

***2.2.13 Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B que resuelve la Acción Popular No. 2005 / 00662.***

La Ciudadana Sonia Andrea Ramírez Lamy interpuso Acción Popular en contra del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, el Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente DAMA, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y otros solicitando la preservación de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

La demandante solicitó “adoptar las medidas necesarias para **conservar permanente conforme al marco normativo que lo constituyó como reserva y recuperar** los recursos naturales existentes en los Cerros Orientales de Bogotá, afectados por **asentamientos ilegales, explotaciones mineras ilícitas, licencias de construcción irregulares, tala de árboles y explotación de flora y fauna. Restituir** los espacios pertenecientes a la “Reserva Forestal”, y **proceder** a su adecuación e inmediata reforestación, **incluyendo** en los nuevos linderos adoptados mediante la resolución 463 del 14 de abril de 2005, las 973 hectáreas de protección que han sido excluidas de la “Reserva Forestal de los Cerros Orientales de Bogotá”. **Expedir** los actos administrativos necesarios y **proceder** a los trámites para la inmediata restitución, readecuación y reforestación del bien colectivo denominado Cerros Orientales de Bogotá”

La demandante considera que la Reserva Forestal declarada mediante el Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA, se encuentra en deterioro como consecuencia “de los asentamientos ilegales, la explotación minera ilícita, las canteras, la tala de bosques y explotación de fauna y flora sin control de las autoridades, licencias de construcción irregulares, y la exclusión de 973 hectáreas, poniendo además, en peligro a la población que construye en zona de riesgo, y dando lugar a enfermedades respiratorias.”

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

Establece entonces la demandante que las autoridades han actuado de manera omisiva y negligente puesto que no garantizan la preservación y conservación de los cerros orientales al haber excluido aproximadamente 900 hectáreas de la reserva “so pretexto de legalizar situaciones irregulares tales como asentamientos ilegales, explotaciones mineras ilícitas, licencias de construcción irregulares, tala de árboles, y explotación de fauna y flora, vulnerando con ello los derechos colectivos de que tratan los literales a) b), c), e), f), g), h) l) m) del artículo 4 de la ley 472 de 1998, cuando es deber del Estado proteger y conservar las áreas de importancia ecológica y derecho de la población, gozar de un ambiente sano.”

Después de analizar los argumentos de la parte demandante, de los demandados y de los coadyuvantes que intervinieron en el proceso, el Tribunal procede a resolver de fondo la controversia estableciendo como premisa la importancia de los recursos hídricos que se encuentran en la reserva y de la importancia ecológica de la misma. Frente a este tema el Tribunal concluye “que el área de los Cerros Orientales de Bogotá, como zona estratégica para la conservación de recursos hídricos y parte importante del ecosistema de la Sabana, del País, e incluso más allá de las fronteras, hacen parte de una unidad funcional ecosistémica, por ende el abuso de los recursos naturales de la montaña o de los Cerros, y la desaparición de estos, incide directamente en la cantidad y calidad de los demás recursos, como el agua, y ésta incide en el ambiente, en el equilibrio ecológico, por ende en el derecho a gozar de un ambiente sano, en conexidad con derechos fundamentales como la vida y la salud. Vale decir, la reserva forestal protectora, es fundamental como ecosistema de importancia ambiental y como ecosistema de importancia social.”

Frente al tema de la oponibilidad de la declaratoria de la Reserva, el Tribunal expone principalmente los argumentos de la Corte Constitucional y determina que a pesar de no haberse cumplido la orden de inscripción del Acuerdo en la Oficina de Registro, el derecho colectivo a un medio ambiente sano debe prevalecer frente a actos administrativos de menor jerarquía y concluye basándose únicamente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional que “la resolución 76 de 1977, es oponible a aquellas autoridades que tienen responsabilidades sobre el manejo de los recursos naturales y que cumplen funciones de vigilancia en el sector, como el caso de las demandadas Ministerio del Medio Ambiente, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, Departamento Administrativo del Medio Ambiente, Planeación Distrital.

Además de ello, por regla general tiene efectos frente a terceros, a pesar de no haber sido inscrita en el registro, por ser hecho notorio; y excepcionalmente inoponible dependiendo de la materia que se encuentre bajo discusión (si la actividad a desarrollar es de aquellas propias del libre ejercicio de sus derechos, o si por el contrario se trata de una actividad sometida a una intensa intervención del Estado) como lo precisó en la sentencia de la Corte en comento, porque además consideró que la “la protección de los Cerros Orientales no depende de ésta resolución” (76 de 1977), no considerarlo así, “conlleva a inaplicar las disposiciones constitucionales y legales, de orden público sobre la materia.”; que la Sala dejó consignadas anteriormente. En consecuencia mal puede la Caja de Compensación y las fiduciarias coadyuvantes ampararse en una pretendida ineficacia del acuerdo 30 de 1976,



cuando su actividad y los intereses que abogan están sometidos a una intensa intervención del Estado.”

Esta conclusión se aleja de aquello que se ha planteado en el presente trabajo, puesto que como se estudiará, el registro de la reserva es requisito esencial para que se de la oponibilidad de la resolución que declaró la reserva frente a los terceros que tienen derechos de propiedad sobre predios que se encuentran en el área de la reserva, tal y como lo plantea la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Frente a otros temas, el Tribunal considera que el uso de la reserva debe ser exclusivamente protector y debe existir una restricción absoluta frente a otros usos diferentes al de conservación, dado el deterioro que demuestran diferentes estudios y que está poniendo en riesgo la sostenibilidad ambiental de la reserva. Teniendo en cuenta lo anterior, el Tribunal ordena diversas medidas para lograr que el uso sea protector exclusivamente, entre ellas, establece la necesidad de que el Distrito adquiera todos los predios propiedad de particulares obtenidos con justo título o proceder a expropiarlos.

Así mismo, se prohíbe el otorgamiento de licencias de construcción y urbanismo, de explotación y exploración minera y las licencias otorgadas que no se han ejecutado no podrán ejecutarse, así “toda construcción realizada a partir del veintinueve (29) de noviembre del 2005, data de las medidas cautelares decretadas en este caso que las prohibió en la franja de adecuación y en el área de la reserva, será demolida por las autoridades de policía una vez ejecutoriado este fallo, y con observancia del debido proceso que siempre habrá de garantizarse.”

Estos, entre otros, son los temas más relevantes que se esgrimen en la sentencia del Tribunal y que ocupan los argumentos que se presentan en el presente trabajo. Aun así, se debe destacar que la presente sentencia se encuentra en apelación ante el Consejo de Estado.

### 3. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA ACTUALIDAD DE LOS CERROS ORIENTALES DE BOGOTÁ

#### 3.1 ANÁLISIS NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

A pesar de la gran cantidad de normas que se han expedido frente al tema de los Cerros Orientales de Bogotá, continúa existiendo una gran controversia frente a su calidad de Reserva Forestal Protectora dado que no se cumplió con el requisito de inscripción en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos. Por esta razón, se han presentado diferentes demandas ante el Consejo de Estado y tutelas que ha resuelto la Corte Constitucional, generando una confusión mayor por las diversas posiciones jurisprudenciales.

Lo primero que debe decirse, es que mediante el Acuerdo 30 del 30 de Septiembre de 1976 de la Junta Directiva del INDERENA, aprobado a través de la Resolución 76 del Ministerio de Agricultura, se creó la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá, bajo la categoría de reserva forestal protectora.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> **Artículo 1:** Declarar como Área de Reserva Forestal Protectora a la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá, ubicada en jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá, y comprendida por los siguientes linderos generales:

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

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

*Por el Occidente: Partiendo del punto Alto de Torca, en la Carretera Central del Norte, se continúa por esta vía hacia el Sur, hasta la calle 193, se sigue por la prolongación de esta calle en dirección Este hasta encontrar el perímetro sanitario en la cota 2.700 metros se continúa por esta cota en dirección general Sur hasta el límite Norte del Barrio El Paraíso (corresponde a los planos 223/4-1 y 223/4-2, regularizado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital), bordeando este Barrio por el Oriente; se continúa por la misma curva de nivel (2.700 metros) hasta encontrar el Paseo Bolívar (Carretera de Circunvalación ); se sigue por dicho Paseo en dirección Este hasta encontrar la calle 9 Sur; por esta vía se continúa hasta la curva de nivel 2.750 metros; se sigue por esta cota, en dirección Sur, hasta la calle 15 Sur,*

El INDERENA y el Ministerio de Agricultura declararon los cerros orientales de Bogotá como Reserva Forestal fundamentados en varios argumentos que se encuentran tanto en la Resolución como en el Acuerdo antes mencionados y son los siguientes:

1. Que la vegetación de las montañas situadas alrededor de la Sabana de Bogotá debe ser protegida para conservar su efecto regulador de la cantidad y calidad de las aguas que son utilizadas por los habitantes de ella;
2. Que el paisaje constituido por dichas montañas merece protección por su contribución al bienestar físico y espiritual de los habitantes del Distrito Especial de Bogotá y municipios aledaños;

Estos fundamentos van de la mano con la disposición del artículo 47 del Código Nacional de Recursos Naturales, que establece que pueden declararse reservas naturales, sin perjuicio de derechos legítimamente adquiridos por terceros para prestar un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente.

La declaratoria de la reserva genera diversos **efectos jurídicos** puesto que es claro que se convierte en una zona especial, donde se limita el derecho de dominio que pudiesen tener los particulares y se generan deberes de conservación y preservación del medio ambiente. Estos efectos se describen de manera precisa en el POMCO de la siguiente manera:

- “ a) La declaratoria de la reserva forestal genera para los particulares, propietarios de predios, una limitación al dominio, por cuanto su finalidad exclusiva es la de adelantar en ella programas de restauración, conservación o preservación de los recursos naturales y del ambiente allí existente.
- b) En los predios de propiedad privada y en los públicos que tengan la condición de bienes fiscales, quedan a salvo los derechos legítimamente adquiridos por los particulares.
- c) Solamente habrá lugar al reconocimiento y pago de mejoras, cuando se demuestre que fueron realizadas antes de la declaratoria como reserva forestal.
- d) Si existen dentro de la reserva forestal bienes baldíos, éstos no pueden ser adjudicados a particulares, es decir, quedan catalogados como baldíos reservados del Estado.

---

*por esta vía hacia el sureste, hasta encontrar la curva de nivel 2.850; se sigue por esta cota hasta encontrar la Quebrada Ramajal; por esta Quebrada, aguas arriba, hasta encontrar la curva de nivel 2.920 metros en el Barrio Los Alpes, se continúa por esta curva hasta encontrar el lindero Norte de la propiedad de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado en dicho Barrio; por este lindero hasta donde la curva de nivel 2.900 metros la corta; se sigue en línea recta hasta el punto de intersección de la curva de nivel 3.100 metros con la prolongación del lindero Sur de la mencionada propiedad (Tanque de Los Alpes); se continúa por dicha curva de nivel hacia el Sur hasta encontrar el divorcio de aguas del Boquerón de Chipaque, se sigue por esta divisoria de aguas, en dirección Oeste, hasta su intersección con la Carretera de Oriente, punto de partida”.*

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

- e) En tales baldíos será posible otorgar concesiones de uso, cuando se demuestra que los terrenos están desprovistos de bosque y con la única finalidad de que el concesionario los establezca y los pueda aprovechar.
- f) Los predios afectados por la reserva forestal deben ser destinados exclusivamente al establecimiento, mantenimiento y aprovechamiento racional y permanente de los bosques que en ellos existan o se establezcan, garantizando su recuperación y supervivencia.
- g) Los bienes afectados por la reserva forestal, entre ellos los bosques de propiedad pública, no pueden ser entregados a particulares mediante concesión o autorización mientras esté vigente la reserva.
- h) Dentro de la reserva es posible realizar actividades distintas de la forestal, siempre y cuando exista una licencia previa que lo autorice para ello.
- i) Es posible remover los bosques y destinar el suelo a actividades distintas de las que se promueven en la reserva forestal, siempre y cuando existan razones de utilidad pública o interés social y la zona haya sido delimitada y previamente sustraída de la reserva.”<sup>21</sup>

### ***Eficacia y validez de la declaratorio de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá***

El Acuerdo 30 del INDERENA, estableció en su artículo 10, los requisitos para que la declaratoria de le Reserva tuviera validez. Estos requisitos fueron:

- La aprobación del Acuerdo por parte del Gobierno Nacional.
- La publicación del acto administrativo por bando y en el diario oficial.
- La inscripción de la reserva en el registro de instrumentos públicos.

El primer requisito se cumplió con la expedición de la Resolución Ejecutiva 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura donde expresamente se dice que se aprueba el acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - INDERENA-.

Tal y como lo establece el artículo 10 del Acuerdo en mención, el mismo debía “ser publicado en las cabeceras de los Municipios en cuya jurisdicción están ubicadas las áreas reservadas, en la forma prevista en el artículo 55 del Código de Régimen Político y Municipal, y en el Diario Oficial”. La Resolución 76 fue publicada en el Diario Oficial el 3 de mayo de 1977 y luego de varios años, el Ministerio del Medio Ambiente la publicó en la edición del 4 de septiembre de 2001 del diario La República.

La dificultad en la aplicación del Acuerdo está dada por el incumplimiento de la obligación de inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá. Esta obligación estaba dada principalmente por lo establecido en el artículo 2° del Decreto Nacional 1250 de 1970, donde se establecen los actos sujetos a registro. La norma dispone:

---

<sup>21</sup> Plan de manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá – POMCO, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 2005., pg. 217.

**“ARTÍCULO 2º.** *Están sujetos a registro:*

*Todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces, salvo la cesión del crédito hipotecario o prendario....”*

El mismo Decreto dispone:

**“ARTÍCULO 44.-** *“Por regla general ningún título o instrumento sujeto a registro o inscripción surtirá efectos respecto de terceros, sino desde la fecha de aquel.”*

Así, la inscripción debía hacerse respecto de los bienes baldíos que conformaban la reserva, pero también respecto de los predios que eran de propiedad privada puesto que esta declaratoria de reserva forestal, mediante un acto administrativo generaría una limitación al derecho de dominio de los propietarios de terrenos en el área de la reserva. Por esto, la inscripción era un requisito esencial para que la declaratoria surtiera efectos frente a terceros que pudieran ver su derecho de dominio afectado o limitado de algún modo, dado que en adelante, con la declaratoria de reserva, el derecho de dominio ya no sería absoluto sino que estaría condicionado a los requisitos que se han mencionado, tales como su destinación a la conservación y preservación del medio ambiente.

A pesar de la importancia del registro, ni el INDERENA ni el Ministerio hicieron la inscripción de la Reserva Forestal, por lo cual en el año 2001 el señor Carlos Alberto Gutiérrez instauró una acción de cumplimiento contra el Ministerio para que cumpliera con la obligación de inscripción. Como consecuencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca sección segunda, subsección D, en sentencia del 1º de marzo de 2001, Magistrada Ponente Dra. María del Carmen Jarrín Cerón, se pronunció así:

*“...Ordenar al Señor Ministro de Medio Ambiente que cumpla el artículo 10 de la Resolución 76 del 31 de marzo de 1977 y en consecuencia adelante todas las actuaciones tendientes a obtener la inscripción del citado acto administrativo en las Oficinas de Instrumentos Públicos de Bogotá..., así como su publicación en el medio más idóneo en... el Distrito Capital, actuación que deberán implementar en un término de 15 días a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia”*

A pesar de esto, no existen pruebas de la anotación en los folios de matrícula inmobiliaria correspondientes que demuestren la limitación del dominio que supone la existencia de la reserva, en los certificados de libertad y tradición que se han solicitado.

Por esta razón, han existido pronunciamientos tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional al respecto. Veremos entonces los apartes más relevantes que se refieren a la validez del acto administrativo que declaró la reserva.

### **3.1.1 Sentencia del 8 de mayo de 2003 del Consejo de Estado.**

Esta sentencia fue proferida el 8 de mayo de 2003 por la sección quinta del Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, expediente 250002325000200010039801 – Ref 0398, Magistrado Ponente Dr. Reinaldo Chavarro Buriticá, frente a la acción popular interpuesta por la Asociación de Usuarios del Acueducto “San José del Triunfo” contra del Ministerio de Minas y Energía. La sentencia hace un estudio sobre la validez y la eficacia del Acuerdo 30 del INDERENA y de la Resolución 76 del Ministerio de Agricultura y los principales apartes son los siguientes:

*“(…) Si bien es cierto que el Decreto Ley 133 de 1.976 tan sólo exige el requisito de aprobación por parte del Gobierno Nacional, no lo es menos, que el Acuerdo 30 de 1.976 ordenó cumplir otros requisitos previstos en el Código de Régimen Municipal y en el Código fiscal, lo cual significa que el citado acto administrativo no crea nuevos requisitos de validez, porque los mismos preexistían en normas de rango legal que son aplicables a todos los actos jurídicos como condición para que entren a regir y sean oponibles a terceros.*

*Sobre la eficacia de los actos administrativos, la Corte Constitucional en sentencia C- 646 del 31 de mayo de 2002, se pronunció así:*

*“En consecuencia, el acto administrativo que no haya sido publicado o notificado será un acto ineficaz, esto es que no producirá efectos, lo que no quiere decir, desde luego que sea nulo o inexistente. El acto administrativo es válido desde el momento en que se cumplen los requisitos de publicación o notificación, según se trate de actos de contenido general y abstracto o de actos de contenido particular y concreto respectivamente.*

*A folios 267 del expediente (cuaderno 1) obra constancia de la publicación de la Resolución Ejecutiva 76 de 1977 en el Diario Oficial de 3 de mayo de 1977, lo cual significa que se cumplió con uno de los requisitos exigidos, pero los demás previstos en la ley no se encontraban satisfechos, razón por la cual el señor Carlos Alberto Mantilla, también demandante en este proceso, instauró acción de cumplimiento ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de obtener el cumplimiento del artículo 10 del Acuerdo 30 de 1976. Esa Corporación en sentencia de 1º de marzo dictada dentro del proceso N° 2001-0033 ordenó al Ministro del Medio Ambiente cumplir lo dispuesto por la norma citada (folio 150 cuaderno 1).*

*Como quiera que el Ministerio del Medio Ambiente no cumplió la orden judicial, el demandante propuso el incidente de desacato al cual se opuso el Ministerio en los siguientes términos: “El Ministerio dio total cumplimiento al requisito de publicación en municipios en cuya jurisdicción están localizadas las reservas creadas mediante el Acuerdo 30 de 1976, aprobadas por Resolución Ejecutiva N° 076 de 1977”*

*Sobre la inscripción en el registro de matrícula inmobiliaria indicó:*

*“El IGAC requiere de un término superior a los doce (12) meses para completar la producción de la cartografía y levantamiento catastral previsto, razón por la cual el Ministerio durante la presente vigencia adelantará los trámites pertinentes para adicionar el presupuesto lo que permitirá concluir finalmente el trabajo consistente en la edición de la cartografía...”*

*Las pruebas anteriormente indicadas permiten concluir que el Acuerdo No. 30 de 1.996, aunque fue aprobado por la Resolución Ejecutiva No. 076 de 1.977, aún no ha cumplido con la totalidad de requisitos exigidos en el Código Fiscal para que sea oponible a terceros (...)*

La sentencia concluye entonces que el acto administrativo que declaró la reserva no es nulo ni inexistente pues cumplió con los requisitos para su existencia. Cumple también con el requisito de validez puesto que fue publicado en el Diario Oficial y en el Diario La República varios años después. Lo que se establece es que el acto no producirá efectos frente a terceros puesto que el requisito de registro, que cumple fines de oponibilidad frente a terceros, no se cumplió a pesar de lo dispuesto en el mismo Acuerdo y en leyes anteriores al mismo.

Esto genera la imposibilidad práctica de limitar el dominio de quienes poseen predios dentro de la zona de la reserva, para los fines para los cuales se declaró.

### **3.1.2 Sentencia AP-59 del 31 de julio de 2003 del Consejo de Estado.**

Esta providencia proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo, sección quinta, exp. 25000 2324 000 2002 59 01, como respuesta a la acción popular interpuesta por la Junta de Acción Comunal del barrio Aurora Alta, reafirma la posición anterior, señalando que la declaratoria de la reserva es un acto válido y eficaz, que goza de la presunción de legalidad de todo acto administrativo, pero inoponible a terceros hasta tanto se proceda a realizar el registro en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá.<sup>22</sup>

### **3.1.3 Sentencia del 30 de enero de 2004 del Consejo de Estado.**

Esta sentencia se profirió con el fin de resolver la acción de nulidad interpuesta por el señor Ricardo Vanegas Sierra contra el Acuerdo 30 y la Resolución 76, bajo el expediente 11001032400020010017001, Magistrado Ponente, Olga Inés Navarrete Barrero

---

<sup>22</sup> “(...) En este orden de ideas, es claro que el Acuerdo 30 de 1976 y la Resolución Ejecutiva 76 de 1977 que lo aprobó, son actos administrativos válidos y gozan de presunción de legalidad, pero no son oponibles a terceros por ausencia de los requisitos previstos en el Código Fiscal (...)”

El Consejo de Estado se pronuncia respecto de la nulidad de los actos demandados, expresando que los mismos gozan de validez y que no se configura una causal de nulidad, de la siguiente manera:

*“En el caso del Acuerdo 30 de 1.976 cuya nulidad se solicita, no se presenta ninguno de los presupuestos de la norma anterior puesto que las normas en que debía fundarse eran correctas, fue expedido por el organismo competente en forma regular, sin que pudiera atribuirse falsa motivación o desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió. La falta de publicación en las cabeceras de los municipios o de registro en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos que debía realizar el INDERENA no tiene que ver con la validez del acto, sino con su eficiencia. Este requisito fue cumplido años después en virtud del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca de fecha 1 de marzo de 2001, dentro del proceso de acción de cumplimiento (...)*

*(...) Es por lo anterior, que esta jurisdicción en repetidas oportunidades ha sentado la tesis de que los defectos atinentes a la forma como la administración debe dar publicidad a los actos administrativos, no constituyen causal de vicio de nulidad del mismo, dado que el efecto de ausencia de notificación o de publicación no es otra que la falta de autoridad para oponer la decisión administrativa a sus destinatarios.*

*Ante la falta de notificación del acto administrativo o de la práctica defectuosa de la misma, no puede endilgarse vicio de nulidad del acto, pues si éste se ha perfeccionado, al reunir los elementos esenciales, ha nacido a la vida jurídica, otra cosa es que no pueda la administración imponer su acaecimiento a los particulares, aún por la fuerza, cuando no ha cumplido con el deber de hacer publicar su decisión, autorizando en el evento en que, pasado por alto el principio de publicidad ejecute el acto administrativo, al plantear una vía de hecho, posibilitando, como consecuencia de ello, al particular que ha sufrido un perjuicio con tal actuación, a reclamar los perjuicios que se deriven de tal actuar. (Cfr Consejo de Estado, sección primera CP, Olga Inés Navarrete Barrero. Exp 5694 del 17 de febrero de 2000)”*

Concluye nuevamente el Consejo de Estado que no existe nulidad de los actos administrativos y que son válidos al haber cumplido con los requisitos esenciales para que nacieran a la vida jurídica, pero que, dada la falta de registro, las autoridades no tienen manera de imponer su cumplimiento a los particulares y serán los particulares entonces, quienes al verse forzados a cumplir una decisión que no fue debidamente notificada y sufrir perjuicios al ver su derecho de dominio limitado, podrán interponer acciones donde se reclame el resarcimiento de los perjuicios causados

### **3.1.4 Sentencia No T-774 del 13 de agosto de 2004 de la Corte Constitucional.**

El señor Carlos Alberto Mantilla interpuso acción de tutela contra la Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado considerando que se violó el derecho fundamental al debido proceso, por haber incurrido en un defecto sustantivo al dictar la sentencia de



segunda instancia, en el proceso de acción de cumplimiento que interpuso el señor Mantilla Gutiérrez contra el Ministerio de Minas y Energía.<sup>23</sup>

La Corte consideró que la declaratoria de la reserva sí tiene efectos frente a terceros a pesar de no haber sido registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos bajo los siguientes argumentos:

*“...Lo primero que debe concluir la Corte es que la protección de los Cerros Orientales de Bogotá, zona de interés ecológico nacional, no depende de la Resolución No 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura. Mucho menos, por supuesto, de que dicha resolución se haya inscrito o no en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. El goce del derecho colectivo constitucional a un ambiente sano, no depende de actos administrativos de inferior jerarquía, máxime cuando se trata de un ámbito de protección material del derecho, desarrollado específicamente por el legislador.*

*Tal como lo reconoció en el trámite de la acción de tutela el consejero ponente de la sentencia acusada, la inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos no era una condición de validez de la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura, ni del Acuerdo que se pretendía aprobar mediante ésta (Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA) (...) Debe tenerse en cuenta que en este caso la norma ha debido ser publicitada de acuerdo a lo dispuesto en el Código Fiscal Nacional, Ley 110 de 1912, ley expedida en un momento en el que la protección al medio ambiente no tenía el valor que tiene actualmente en la Constitución y no existía la exigencia de que dicha protección sea real y efectiva. La interpretación de estas normas ha de hacerse a la luz del orden constitucional vigente.*

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

---

<sup>23</sup> **I. ANTECEDENTES.** La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional deberá resolver si la Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado violó el derecho fundamental al debido proceso de Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, por haber incurrido en un defecto sustantivo al dictar la sentencia de segunda instancia, en el proceso de acción de cumplimiento que interpuso el señor Mantilla Gutiérrez contra el Ministerio de Minas y Energía. La acción de cumplimiento pedía que se le ordenara al Ministerio aplicar las sanciones contempladas por el artículo 36 del Código de Minas a tres contratos de concesión minera (N° 16569, 16715 y 15148), por haber desconocido éstos, varias normas de protección al medio ambiente. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones en primera instancia. El Consejo de Estado (Sección Segunda, Subsección A, de la Sala de lo Contencioso Administrativo) conoció del caso en segunda instancia, anuló la sentencia del Tribunal Administrativo por haber desconocido el debido proceso y negó las pretensiones de la acción de cumplimiento, en sentencia de 1° de agosto de 2002.

El señor Mantilla Gutiérrez interpuso la presente acción de tutela, resuelta negativamente en primera instancia por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por considerar que la Sección Segunda, Subsección A, de la misma Corporación, no había incurrido en un defecto sustantivo que afectase la sentencia del 1° de agosto de 2002. La Sección Cuarta de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó, en segunda instancia, la decisión de negar la tutela por razones similares a las expuestas en la primera instancia. Pasa la Corte Constitucional a resolver la cuestión en sede de revisión.

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

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

Es así como la Corte considera que los terceros propietarios de predios sobre los cuales recae la limitación del dominio debido a la declaratoria de la reserva, se verán afectados por la misma, si se demuestra que estas personas conocen los actos de la creación de la reserva. Este conocimiento se evidencia cuando los particulares han interpuesto recursos acerca de la validez o aplicación de la Resolución o del Acuerdo.

La Corte considera que la oponibilidad de la Resolución es la regla general cuando se está frente a particulares que ejercen actividades sometidas a la intervención y control del Estado, como es el caso de las actividades mineras puesto que *“el particular es responsable de conocer las reglas de la actividad estatal que desea llevar a cabo para poder ejercerla”*.

La CAR hace una interpretación extensiva de este argumento de la Corte y considera que esta regla que *“perfectamente resulta predicable de otro tipo de actuaciones, como la ejecución de obras de urbanismo o construcción. En este mismo sentido, debe recordarse que el artículo 20, inciso 2º de la Ley 388 de 1997 señala:*

*“...Ningún agente público o privado podrá realizar actuaciones urbanísticas que no se ajusten a las previsiones y contenidos de los planes de ordenamiento territorial y a las normas estructurales del plan o complementarias del mismo”*. ”<sup>24</sup>

Consideramos que es una interpretación que va más allá de lo que la Corte establece puesto que se predica el conocimiento del acto administrativo, de aquellas personas que realizan actividades sometidas al estricto control e intervención del Estado al ser actividades que correspondería ejercer, por su naturaleza, al Estado, pero que son delegadas a los particulares. Las actividades de construcción y urbanismo no pueden entrar dentro de esta

---

<sup>24</sup> Plan de manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá – POMCO, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 2005., pg. 239.

categoría de actividades que el Estado delega para que los particulares las lleven a cabo, por lo cual no podría exigirse al propietario de un predio que haga parte de la reserva el conocimiento del acto, por el solo hecho de que desee realizar una construcción en su propiedad.

Podemos concluir entonces, que para el Consejo de Estado el acto administrativo que declaró la reserva es válido y goza de la presunción de legalidad, pero no es oponible a terceros en tanto no sea registrado en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá puesto que es uno de los requisitos establecidos en el mismo acto, mientras que para la Corte Constitucional el acto administrativo no sólo es válido, sino que también es oponible a los terceros propietarios de predios, sobre los cuales recae la limitación del dominio, si conocen los actos de creación de la reserva.

Consideramos correcta la posición del Consejo de Estado, por cuanto el registro se constituye como elemento esencial al momento de predicar la oponibilidad frente a terceros. No es posible desconocer los derechos de aquellas personas que han tenido el derecho de dominio por años y pensar que al conocer el acto que creó la reserva, pueden entonces establecerse actos limitantes de su derecho impidiendo el goce y disfrute pleno, teniendo presente que la única manera en que las afectaciones sobre el derecho de dominio tienen efecto, es mediante la institución del registro, que no tiene únicamente fines publicitarios, como pareciera entenderlo la CAR. El acto administrativo es válido y esto no es objeto de discusión, pero en tanto no sea registrado, no es posible afectar a terceros con su expedición e imposibilitarles el ejercicio pleno del derecho de dominio.

La Corte Suprema de Justicia, refiriéndose a la inscripción, reitera que su función es la de generar efectos frente a terceros. Los apartes más importantes de la sentencia son los siguientes:

*“Que la inscripción cumple fines publicitarios, nadie lo discute. Lo que se disputa es si algunas veces está llamada a cumplir un rol polivalente, y particularmente si por encima de la simple divulgación ostenta también un efecto constitutivo (...)*  
*Bien pudiera ser, entonces, que tal o cual evento llamase a discusión e incluso diera pie para pensar en una función constitutiva del registro, pero en todo caso serían verdaderas excepciones.*

*Prueba palpable de todo ello es que la inscripción no está de ordinario sujeta a término alguno, y que, antes bien, puede ser solicitada “en cualquier tiempo”. Mientras se inscribe ¿qué sucede entonces? Pues que el acto no produce efectos respecto de terceros, cual paladinamente lo indica el numeral 4º del artículo 29 ejusdem, y también lo hacen, ya de modo particular, otras tantas normas. Si esa es la única consecuencia que la ley misma tiene prevista, fuerza es colegir que el registro ni le quita ni le pone validez al acto, porque sólo juega para saber cuál es el radio de acción de sus efectos, si más acá o más allá. Evidentemente, sin registro, sus efectos son de corto espectro, pues sólo alcanza a las partes que en él consintieron; en cambio, efectuada la inscripción adquiere efectos erga omnes, incluidos los terceros que no participaron en su creación. Cuando tal sucede,*

*entonces, no se está en el campo de la nulidad o ineficacia sino en el de la inoponibilidad (...)*<sup>25</sup>

### **3.2 ¿EXISTE UNA RESERVA FORESTAL EN LOS CERROS ORIENTALES DE BOGOTÁ?**

Para responder esta pregunta es necesario retomar, no solo el significado de Reserva forestal, sino también el anterior estudio normativo, pues es menester aportar una respuesta, tanto en el campo normativo como fuera de este, para establecer entonces una posición final.

Recordemos entonces que un área forestal según el artículo 206 del Código Nacional de Recursos Naturales renovables y de Protección al medio ambiente, es “... la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras, o productoras– protectoras”.

Respecto de lo anterior debemos mencionar, que al no existir una norma que prohíba los usos urbanos en estas zonas, se ha establecido la necesidad de dársele una interpretación protectora a la disposición anterior y entender que tales usos no se permiten allí, en razón a que establece que debe destinarse exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas protectoras o productoras o de las dos.

Entonces de manera general entendemos por área de reserva forestal, aquellas extensiones de tierra que gracias a su riqueza vegetal y otros servicios ambientales que pueden prestar tanto al hombre como a las especies animales que allí habitan, convirtiéndose así en refugio de diversidad de fauna, se protegen por el Estado y se les otorga esta calidad de manera oficial.

Teniendo en cuenta lo anterior, no solo un sin número de normas se refieren a los cerros orientales de Bogotá como una reserva forestal, sino también en el diario vivir las personas y los medios de comunicación los identifica con una reserva forestal en razón a sus claras características, pues constituyen una zona infestada de árboles que conforman el bosque más sobresaliente de la ciudad, y que sin duda alguna alberga una gran diversidad de especies vegetales y animales y otorga a la ciudad otros servicios ambientales.

Y por lo dicho, de manera informal podría entonces, decirse que los bosques orientales de Bogotá son claramente una reserva forestal, sin embargo, no puede soslayarse que no toda la zona correspondiente a los cerros orientales de Bogotá se encuentra intacta y sin intervención de la mano del hombre, ya que se han construido y realizado un sinnúmero de obras a los largo de estos que lentamente le van quitando esta calidad aparente.

---

<sup>25</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia 1997-01813 del 1º de febrero de 2006, Magistrado Ponente: Manuel Isidro Ardila Velásquez

Y decimos aparente, porque de manera formal y legal, el Acuerdo del INDERENA declaró a los cerros orientales de Bogotá como una reserva forestal, pero dicho acto debió inscribirse en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, como se analizó anteriormente, y nunca se realizó, formalidad que al pasarse por alto deja sin efecto dicha declaración y por ende desprotegida la zona natural de los cerros orientales de Bogotá, que como puede observarse al día de hoy, se ha visto afectada por un sinnúmero de obras que anteriores a dicha disposición y aun después se construyeron en ellos.

Dicha declaración consideramos, hubiera alertado al Estado a no otorgar más licencias de construcción y sancionar drásticamente a las construidas de manera ilegal, incluso a realizar un vigilancia mas acorde a la importancia de los cerros naturales evitando el asentamiento de grupos de desplazados que hoy en día se han tomado diferentes zonas a lo largo de los cerros destruyendo parte de su vegetación.

Concluimos entonces que una verdadera área de reserva forestal tendría que tener las características de una zona intacta y netamente natural, sin intervención de la mano del hombre y protegida drásticamente por el Estado. Al no tener tal calidad las zonas de los cerros orientales, solo nos queda decir que tal es una zona especial que amerita la total atención del estado.

No constituyen entonces los cerros orientales por las razones anteriores, un área de reserva forestal, pero el trato definitivamente que debe otorgársele a los mismos, debería ser de ahora en adelante el de una zona de protección o manejo especial como plantearíamos más adelante.

#### **4. ALTERNATIVAS Y MODELOS A IMPLEMENTAR EN LA ZONA DE LOS CERROS ORIENTALES DE BOGOTÁ**

##### **4.1 ANÁLISIS DEL DECRETO 320 DE 1992**

En primer lugar, se define el área objeto del plan y se establece que en ella se concentrarán las definiciones de normatividad urbanística y las acciones específicas desplegadas por la Administración Distrital, denominándose para efectos del plan, Área de Intervención indirecta.

Se establece así que las áreas que comprenderá la zona de Intervención Directa serán las áreas suburbanas de preservación, el área Suburbana de Transición, el área Suburbana de Expansión y un área Rural.

De este modo, el Área Suburbana de Preservación está conformada por diferentes cerros, los cuales se limitan por sus cuatro puntos cardinales con exactitud, siendo estos los Cerros Orientales; los Cerros de Juan Rey y Guacamayas; el Cerro Doña Juana; los Cerros de Suba y finalmente el cerro correspondiente a la zona de la conejera.

También se limita el Área Suburbana de Transición, y al hablar de éstas nos referimos a aquellas por donde hoy en día existe un desplazamiento continuo para entrar y salir de la ciudad, de este modo a lo largo de estas vías de acceso a la ciudad se establece un límite, siendo tales el Corredor Vial a Villavicencio, el Corredor Vial a Choachí y el Corredor Vial de la Calera.

Por otro lado se limita el área Suburbana de Expansión, por el “oriente por la Carretera a Oriente, al occidente por la Autopista el Llano, al Norte con la quebrada Santa Librada y al Sur por la Autopista al Llano”.

Y finalmente se establece cuál corresponderá al área rural de la ciudad, conforme lo establece el Decreto que adopta el Plan de usos del suelo agrícola del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

Se deduce entonces, que las anteriores, son las zonas que conforman el sistema orográfico e hídrico de Bogotá, objeto directo del presente plan.

## **OBJETIVOS GENERALES**

Encontramos así que el plan establece dentro de los objetivos generales del mismo, el manejo integral del sistema orográfico buscando con ello la recuperación y protección del mismo como una unidad ambiental, apunta también a preservar la biodiversidad a través del cuidado y protección de las zonas de bosques y áreas verdes, creando zonas que amortigüen los efectos de la urbanización.

Teniendo en cuenta que actualmente ya existe un nivel de deterioro ambiental, se plantea como otro objetivo, la recuperación y mejoramiento ambiental implementando las acciones necesarias para lograr la estabilidad del suelo, el manejo de las escorrentías, controlar la erosión y promover la revegetalización.

También pretende el plan que todas las zonas verdes formen parte de un sistema continuo, y que pertenezcan por ello bien sea a un gran parque metropolitano o a pequeños parques de vecindario, y sean considerados o públicos o privados, integrando los mismos y permitiendo así la continuidad de los espacios verdes y su relación con los usos de la ciudad.

Así por ejemplo se pretende que dicha conexión y continuidad se complemente con las vías vehiculares si no se trata de áreas de gran vulnerabilidad o peatonales, o con rondas de ríos o quebradas aledañas a dichas zonas verdes.

Se busca que se integren zonas que contienen un gran significado paisajístico y ambiental a los usos de la ciudad, de este modo se pretende la posibilidad de integrar elementos naturales como Monserrate o el cerro de Guadalupe o el parque nacional entre otros.

Finalmente, pretende proteger y preservar los sistemas orográficos e hídricos que se ven afectados frente a la continua expansión urbana, desarrollando programas específicos para controlar los efectos negativos de ésta propiamente.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Por otro lado, en términos más específicos, plantea 6 objetivos para proteger el sistema orográfico e hidrográfico de la ciudad así:

En primer lugar, crear una barrera ambiental que limite el crecimiento urbano. Segundo, implementar programas de habilitación dirigidos a mejorar el nivel de vida de los desarrollos ilegales que existen en los cerros.

En tercer lugar, permitir y garantizar la relación entre los cerros y la ciudad de carácter visual, de acceso y físico, manejando los espacios como verde público y privado.

En cuarto lugar, pretende garantizar el real y efectivo desarrollo de los usos recreativos, institucional y residencial de baja densidad.

En quinto lugar, disminuir los efectos negativos que recaen sobre el ecosistema a través de la recuperación morfológica de las áreas donde existe la presencia de industrias, restringir la construcción de grandes obras de infraestructura y en si el desarrollo urbano.

Finalmente, crear un orden administrativo que permita un control integral del sistema orográfico.

Por otro lado, se establecen las políticas generales que enmarcan el Plan de Ordenamiento, estableciendo que ellas serán las que dirijan la toma de decisiones y promulgación de normas de asignación de los tratamientos.

Se plantea entonces, que todas las acciones que se adelanten en el borden oriental se dirigirán a la preservación, conservación y recuperación del Sistema orográfico e hídrico, no de manera parcial sino íntegra. Se instituye la necesidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes de asentamientos no regularizados en el borde oriental. Programa que para lograr el objetivo principal de preservación no puede soslayarse que el desarrollo urbano limitado y restringido es una herramienta clave.

Estipula que controlar los nuevos asentamientos en zonas de alto riesgo y la expansión desordenada es objetivo principal del plan. Establece como prioridad la reubicación de la población que se ha asentado en zonas de alto riesgo, ejecutar programas para controlar las aguas naturales, recuperar el espacio físico ambiental de áreas inestables, implementar

programas biotecnológicos para el control de la erosión y programas dirigidos a la revegetalización de los cerros.

Finalmente establece como última política, la necesidad de implementar programas de educación tendientes a concienciar a la ciudadanía sobre la importancia ambiental que recae sobre el borde oriental.

## **ESTRATEGIAS**

Para lograr los anteriores objetivos, a parte de las políticas establecidas en el plan, desarrolla unas estrategias primordiales siendo tales:

1. Establece que sobre la cota 2.800 metros y, de la cota 3.100 metros al sur del río San Cristóbal en el área suburbana de preservación de los Cerros orientales, se limitará y prohibirán las construcciones, con el fin de crear una barrera al desarrollo de los usos urbanos para proteger y preservar el sistema.
2. Limitar o prohibir el desarrollo de cualquier construcción en el área Suburbana de Preservación de los Cerros Orientales, en aras de la preservación del sistema, mediante la creación de una barrera al desarrollo de usos urbanos.

Con el fin de preservar las zonas de reserva forestal, se propone un sistema de canje y bonificaciones para el desarrollo de las áreas suburbanas de preservación del Sistema Orográfico y de las áreas suburbanas de transición, con el área rural.

3. “Permitir el desarrollo puntual y restringido en usos urbanos en las áreas sin limitaciones técnicas, con posibilidad de autoprestación de servicios públicos y total conservación de los elementos ambientales.

A través de este tipo de desarrollo se obtienen las cesiones gratuitas de terrenos al Distrito a que hace referencia la estrategia anterior, y que en el futuro inmediato conformarán la barrera al desarrollo Urbano.

Esta estrategia está dirigida al norte y centro del Área Suburbana de Preservación de los Cerros Orientales y al Área Suburbana de Transición”.

4. Finalmente, busca estimular por medio de la bonificación y de los Programas de Habilitación, el desarrollo de predios en áreas degradadas en virtud de la industria o que se encuentran en áreas deterioradas ambientalmente con programas de habilitación.

Las inversiones necesarias para llevar a cabo lo anterior, pueden ser asumidas por los particulares, la administración o por los dos de manera conjunta.



## FORMULACIÓN DEL PLAN

La importancia del Acuerdo 6 de 1990 frente al plan de ordenamiento, se refleja en este acápite en el hecho de que dicho plan está constituido por tres elementos estructurales, que se desarrollan y precisan con base en los tres niveles de zonificación de dicho acuerdo.

- El primer nivel de zonificación busca la protección de diferentes elementos, para lo cual hablaremos de tres tipos de zonificación.

Así se define en primer lugar, la zonificación para el manejo de los elementos naturales de la estructura urbana.

Se establece entonces el sistema orográfico, como el recurso ambiental mas importante de la ciudad, como el mayor potencial paisajístico, de preservación del espacio publico y como zona de recreación, compuesto entre otros, por los Cerros orientales de Bogotá. Y en segundo lugar, se menciona el sistema hidrográfico de la ciudad, referente a los cuerpos de agua y sus elementos naturales ubicados en el sistema orográfico, estableciéndose que ríos y quebradas lo conforman.

La importancia de manejar íntegramente programas para la protección tanto de del sistema orográfico e hidrográfico en lo que a nuestro tema atañe, recae en el papel fundamental que juega el sistema hidrográfico sobre el orográfico, en razón a que las aguas de los ríos y quebradas que componen el sistema hidrográfico de nuestra ciudad, cumplen funciones básicas de drenajes naturales.

En segundo lugar encontramos la “zonificación para la Preservación del Uso Público y en general, para el manejo y utilización del Espacio Público”. Este espacio público al que se refiere este nivel de zonificación, respecto del área rural como tal no existe, razón por la cual se refiere al área libre tanto de propiedad privada como publica que debe mantenerse.

Los elementos estructuradores del espacio público son dos:

Por un lado el Sistema de Zonas Verdes que se divide en tres áreas así:

1. El parque corredor ecológico, conformada por lo que este plan denomina área rural. Se define como una zona de manejo de reserva forestal y ecológica que busca garantizar la preservación del Sistema del Borde Oriental de Santa Fe de Bogotá.
2. los parques sectoriales, se refieren a parques de uso intensivo recreativo e institucional ubicados en los cerros nororientales de la ciudad y surorientales, dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida de quienes viven en zonas con altas densidades de población y que carecen de espacios recreativos, sistema dentro del cual podemos contemplar el Parque Recreativo Zona Norte, Parque Nacional Olaya Herrera, Parque de Juan Rey, Parque Serafín y Parque Noviciado San José.
3. Finalmente, los parques de barrio, identificados según su tamaño (un área de veinticuatro (24) a treinta y seis (36) hectáreas brutas) y su ubicación, limitándose la posibilidad de

expansión a zonas suburbanas de Preservación del Sistema Orográfico y Suburbana de Transición.

Y en segundo lugar, encontramos el Sistema Vial, conformado por las vías de tipo regional, arterial, local y especial (boquerones), las cuales se explican a lo largo del plan, y que para efectos del presente trabajo no ameritan ser mencionadas, sin embargo, no podemos soslayar que para que los nuevos desarrollos que se propongan para usos urbanos sean aceptados, es necesario que estos no amenacen ni vulneren los valores ambientales o paisajísticos del área objeto del plan en cuestión, para los cuales se establecen unos puntos básicos que no pueden desestimarse así:

- “Los sistemas de desarrollo no deberán generar continuidad en la malla vial.
- Las vías vehiculares y peatonales o senderos tendrán una función estrictamente de acceso a los predios.
- El área total ocupada en vías no deberá sobrepasar el 5% del área neta urbanizable del predio a incorporar, situado en el área suburbana.
- Se propenderá por el desarrollo concentrado de agrupaciones con localización cercana al acceso principal del desarrollo, con el objeto de minimizar el impacto que generan la extensión de tales vías a lo largo y ancho del predio”.

Finalmente, encontramos en tercer lugar la Zonificación para el Manejo y Preservación de las Obras de Infraestructura de Servicios Públicos.

Como el estudio pretende la preservación del sistema orográfico e hídrico, no puede hablarse del abastecimiento de servicios públicos en grandes cantidades y sin tener en cuenta el medio ambiente, por lo contrario se busca que tales sean ofrecidos a la poca población que habite en los cerros, ya que esta zona no puede entenderse como una de expansión y albergue de gran cantidad de personas, así cualquier servicio público que pretende prestarse dentro de la zona objeto del plan, debe obtenerse con la debida autorización de las entidades correspondientes.

- **El segundo Nivel de Zonificación se refiere a la Delimitación y Manejo de Zonas.**

Como todas las zonas no tienen las mismas características, es menester realizar una división y clasificación pertinente de las mismas, razón por la cual encontramos dentro de este segundo nivel de zonificación, la definición y asignación de los manejos correspondientes a 12 zonas.

### **1. Categorías de Manejo**

Teniendo en cuenta las características de cada zona como se mencionó anteriormente, se establecieron 3 categorías diferentes de manejo de la siguiente forma:

## **1. Reserva Forestal y Ecológica**

Se les denominó Reserva forestal y ecológica a los sectores “suburbanos y rurales de los Cerros Orientales, Cerros de Suba, Cerros de la Conejera, Juan Rey y Guacamayas” con la finalidad de conservar y proteger los elementos naturales que en ellos se encuentran.

Al respecto debemos mencionar que la anterior designación no significa que únicamente tales cerros sean reconocidos dentro de esta categoría, porque también pertenecerán a ella las demás áreas que tengan las siguientes características:

- Rondas de Ríos y Quebradas
- Zonas con vegetación nativa de alto y bajo porte
- Zonas con pendientes puntuales mayores al 50%.

## **2. Preservación Ambiental e Incorporación Puntual con Usos Urbanos**

Este acápite se refiere a ciertas zonas dentro de los cerros orientales y el cerro de la conejera que cumpliendo con ciertas características pueden ser desarrolladas con usos urbanos, mencionando a su vez las posible zonas a incorporar en esta categoría.

Así se limitan las áreas mirando la pendiente de ellas, su cobertura vegetal, que no impliquen zonas de riesgos que se pueda acceder por alguna vía a dichas zonas y que pueda lograrse la auto prestación de servicios públicos en ellas o adquirirse con la autorización indicada frente a las entidades competentes entre otras cosas.

## **3. Incorporación por Legalización**

Finalmente encontramos como última categoría de manejo, la legalización, la cual implica incorporar al perímetro urbano de Bogotá los “barrios, zonas, asentamientos, desarrollos o edificios existentes en el área objeto del Plan y ordenados por el Acuerdo 1 de 1986 y por la Ley 9 de 1989, con sujeción al proceso que establezcan las disposiciones vigentes o las que lo reglamenten para tales efectos”.

## **PROGRAMAS DE HABILITACIÓN**

Estos programas tienen la finalidad de recuperar las zonas del sistema ortográfico mas deterioradas y de mejorar en lo posible la calidad de vida de los habitantes de este.

Así, dicha habilitación se lleva a cabo a través de diferentes acciones adelantadas por la administración con el fin de otorgarle a las áreas urbanas que se consideran desarrollos incompletos y que se legalizaron, espacios adecuados para el uso público y con zonas comunales con servicios públicos y una infraestructura adecuada.

De este modo encontramos dentro de las áreas a las cuales se les aplicarán programas de habilitación, las áreas de desarrollo incompleto en condición crítica, que son aquellas con población que carece de algún servicio público esencial o que se encuentra amenazada por alguna situación de riesgo.

Se plantea al respecto también, que el dinero para materializar los proyectos y obras necesarias de habilitación, pueden provenir no solo de inversión del distrito sino también de particulares o de manera conjunta, contando siempre con el concepto previo de Ingeominas.

## **2. Zonificación y Asignación de Zonas de Manejo.**

Al respecto debemos mencionar que teniendo claridad sobre las diferentes categorías de manejo, primarán en su orden cada una de ellas de modo tal, que una zona con características de dos categorías de manejo se mirará primordialmente con la categoría que prime, significando esto que aunque existan áreas que puedan incorporarse en usos urbanos por sus características, en razón de su carácter predominantemente ambiental primará el manejo zonal asignando una sola categoría única de manejo de reserva foresta y ecológica, “ sin embargo estas áreas pueden ser aceptadas como cesión tipo A y/o de canje”.

Como lo habíamos mencionado, no todas las áreas tienen las mismas características, por ello se dividen en zonas de la siguiente forma:

1. *Área suburbana de transición.*
2. *Área suburbana de preservación*
3. *Categoría de manejo - programas de habilitación*
4. *Categoría de manejo - preservación ambiental con incorporación puntual urbanos.*
5. *Categoría de manejo - programas de habilitación*
6. *Categoría de manejo - reserva forestal y ecológica*
7. *Categoría de manejo - preservación ambiental e incorporación puntual con usos urbanos.*
8. *Categoría de manejo - programa de habilitación*
9. *Cerro de Juan rey, reserva forestal y ecológica.*
10. *Cerro de doña Juana, conservación ambiental e incorporación en el corredor vial a Pasquilla.*
11. *Cerro la conejera, incorporación puntual en usos urbanos hasta la cota 2.650 metros y reserva forestal y ecológica, entre la cota 2.650 metros y la divisoria de aguas.*
12. *Corredor a la calera:*
13. *Corredor vial Choachí: reserva forestal y ecológica.*

Tercer Nivel de Zonificación - Asignación de Usos.

Una vez se realice el proceso de incorporación descrito en el segundo nivel de zonificación, se prosigue a la asignación de los usos de cada zona.

Para proceder entonces en el desarrollo de esta tarea, no puede soslayarse entre otras cosas, que no deben amenazarse los elementos naturales y paisajísticos que se encuentran en el sistema orográfico con los usos en el área suburbana de preservación de dicho sistema.

Así el único uso principal de estas zonas es el correspondiente a uno recreativo pasivo y forestal, que consta de zonas verdes y oxigenantes, sistemas dirigidos a la conservación, preservación y recuperación de la vegetación nativa y arborización entre otros. De resto, se consideraran complementarios los demás usos teniendo en cuenta lo establecido por el acuerdo 6 de 1990.

Serán de tal importancia entonces las áreas a las que se refiere el presente plan, que podrá prohibirse o restringirse posteriormente los usos complementarios si se considera que tales atentan contra el sistema o no son convenientes para la conservar le mismo.

#### **IV. ÁREA SUBURBANA A LO LARGO DE LAS VÍAS DE ACCESO AL DISTRITO CAPITAL CORREDOR VIAL A LA CALERA.**

Al respecto debe mencionarse que el desarrollo urbano que se ha presentado a lo largo del corredor vial que se dirige hacia la calera es tal, que amerita un trato independiente, además por su carácter diferente de los demás corredores viales.

Así el presente plan delimita su área en este capítulo, los objetivos generales que deben seguir las normas del corredor vial de la calera, sus políticas y estrategias, las acciones de manejo y algunas recomendaciones como veremos de manera general.

#### **OBJETIVOS GENERALES**

Busca un manejo integral entre las zonas adyacentes al corredor vial de la calera y los cerros orientales.

Busca recuperar, conservar y preservar los valores ecológicos, paisajísticos y ambientales del corredor vial de la calera buscando una integración entre este y su entorno natural.

Las actividades que se establezcan y consoliden sobre la vía deben convertirse en un medio de preservación del medio y no un mecanismo para que se expanda la ciudad sobre el sistema orográfico.

Toda intervención que se realice sobre el corredor vial de la calera debe dirigirse a encontrar el equilibrio entre los usos urbanos y el entorno natural.

Toda intervención sobre esta zona no puede soslayar la existencia de la población que allí habita y utiliza por ende los servicios del corredor vial de la calera.

#### **5.3. Políticas y Estrategias.**

Se plantea que es tal la importancia de este corredor vial que para lograr su recuperación y solucionar los problemas existentes de tráfico, puede ampliarse la vía en dos carriles

adicionales generando así las reservas viales correspondientes, así toda nueva construcción será acorde a los nuevos requerimientos.

#### **5.4. Acciones de Manejo**

Como ya se mencionó se pretende la ampliación del corredor vial de la calera, de modo tal que dicha acción permitirá que en los fines de semana en horas definidas se convierta en ciclovía uno de sus carriles vía Bogotá.

Por considerarse ésta como una vía importante que comunica con Bogotá, es que se pretende la ampliación lo antes posible de los carriles de la misma, teniendo en cuenta que el aumento de las construcciones ilegales en los usos urbanos pueden posteriormente impedir la construcción y ampliación de la misma, razón por la cual es fundamental generar las reservas con antelación al aumento de las construcciones en mención.

Así, se buscará entre otras cosas la legalización de los desarrollos ilegales que cumplan con las características y requisitos mínimos exigidos de aislamiento sobre la vía, que tengan usos permitidos por las normas y que cuenten entre otras con la autoprestación de los servicios públicos.

Finalmente se establece al respecto que no es nociva la existencia de establecimientos como discotecas cercanas a la vía hacia la calera, porque su existencia fuera del casco urbano colabora a la tranquilidad de las zonas de vivienda que muchas veces se ven afectadas, sin embargo, para que se mantengan y puedan existir en las zonas aledañas a la vía a la calera, es menester comprobar que no afectan las viviendas allí existentes y que cumplen con los requisitos mínimos de aislamiento sobre la vía y de estacionamiento entre otros requerimientos normativos.

#### **5.5. Recomendaciones Generales**

1. Se justificará en razón al acelerado crecimiento de la zona de la calera ampliar la vía, lo cual implica la Aparicio de nuevos taludes y rellenos.
2. “Los usos en el área adyacente y rural, deben ser el resultado de un Plan Zonal de carácter prioritario para lograr la conservación del sistema”
3. Para la elaboración de estudios específicos respecto del desarrollo urbano del corredor vial de la calera, intervendrán principalmente el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el municipio de la Calera y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

## **DEFINICIONES**

Para poder interpretar algunos términos enunciados en el PLAN en mención, copiaremos textualmente las definiciones que el mismo incluye:

- **Adecuación Morfológica:**

Es el proceso por el cual se solucionan las alteraciones causadas a la forma natural de un terreno y a su estabilidad, se reordenan sus drenajes naturales o artificiales y se prepara o habilita para alguno de los usos urbanos establecidos en las normas urbanísticas del Distrito.

- **Biodiversidad:** Variedad biológica de los recursos naturales.
- **Bosque Protector - Productor.**

Es la formación arbórea cuya función es la de proteger los recursos naturales renovables y que puede ser objeto de actividades de aprovechamiento persistente mediante la aplicación de técnicas que permitan su constante renovación.

- **Cobertura Vegetal Nativa:**

Es la constituida por bosques nativos secundarios, vegetación protectora, rastrojos altos y bajos, que por su función de protección al suelo y sus valores de biodiversidad conforman una riqueza que confiere a determinada área gran significación ambiental.

- **Cubierta de Rastrojo:**

Es la constituida por especies, predominantemente arbustivas, que surgen después de la tala de un área boscosa y que constituyen el punto de partida para la regeneración del bosque talado.

- **Industria Extractiva:**

Es aquella cuya actividad principal consiste en la explotación y tratamiento de materiales rocosos, arenosos, arcillosos y en general de todos los recursos pétreos utilizados en la industria de la construcción y otras. En particular se refiere a la explotación de piedra, arena y recebo en las canteras, de grava de río en las gravilleras y de materiales arcillosos en chircales y ladrilleras.

- **Pendientes Puntuales:**

Son las diferentes pendientes que se pueden presentar dentro un predio, en contraste con la pendiente promedio del mismo que tiene en cuenta únicamente las cotas extremas del predio. Las pendientes puntuales se obtendrán a partir de las curvas del nivel del mapa topográfico a escala 1:500, elaborado por topógrafos profesionales inscritos en el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

- Pendiente Promedio:

Pendiente de un predio obtenida únicamente teniendo en cuenta las cotas extremas del mismo.

- Restauración Paisajística:

Proceso de reparación física mediante el cual, después de resolver las alteraciones causadas a la forma natural de un terreno y a sus condiciones de estabilidad, se restituyen sus suelos y su cobertura vegetal.

- Ronda de Bosques:

Es el área de reserva ecológica y de protección ambiental, no edificable, localizada alrededor de las áreas de bosques.

- Uso Forestal:

Es la utilización del suelo para el desarrollo de bosques naturales o artificiales, que pueden ser de tipo protector o productor - protector. “

#### 4.2 ANÁLISIS DEL PLAN DE MANEJO DE LA RESERVA FORESTAL PROTECTORA BOSQUE ORIENTAL DE BOGOTÁ. POMCO

Como se estudió anteriormente, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR expidió en el año 2005 este plan de manejo con el fin de definir las estrategias y programas a seguir para preservar, rehabilitar y recuperar los componentes de la Reserva Forestal así como de su ordenamiento, manejo integral y administración, respetando la zonificación definida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en la Resolución 463 de 2005.

La CAR expidió este Plan de Manejo conforme a la normatividad existente, especialmente dentro del marco de la Resolución del INDERENA que declaró a los Cerros Orientales de Bogotá como Reserva Forestal, del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto 2811 de 1974), normas estudiadas con



anterioridad, y de la ley 99 de 1993 por medio de la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, se reordenó el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se organizó el Sistema Nacional Ambiental, SINA.

El POMCO pretende entonces regular de manera integral el manejo de los Cerros Orientales, mediante el trabajo conjunto de la CAR, del Distrito Capital y del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, estableciendo como finalidad principal la de proteger los cerros como patrimonio ecológico del Distrito Capital y de la Nación, teniendo en cuenta las presiones sociales y económicas que se presentan en su entorno. El texto del POMCO establece en su parte general:

“La importancia estratégica y los valores ambientales que encierra e involucra el territorio de la reserva, que son ya ampliamente reconocidos así como el marco normativo, nos conminan entonces, a la formulación de un sistema de reglas de uso de ese espacio, con criterios de recuperación y conservación de sus capitales naturales así como de las funciones ecológicas y servicios ambientales, para los habitantes de la región en donde se localiza: la metrópoli más grande y poblada de toda la Cordillera Andina. No obstante, para otorgarle eficiencia al conjunto de reglas de juego propuestas, el examen de las realidades sociales, políticas y económicas, que hacen presión al interior de la reserva, hace imperioso contemplar los intereses individuales de quienes usan este territorio con propósitos distintos, para atraerlos y encausarlos hacia el interés colectivo que es el que protege la ley.”<sup>26</sup>

Partiendo de esto, el POMCO se desarrolla de manera detallada sobre diversos aspectos de la Reserva, haciendo un diagnóstico profundo sobre el estado de los recursos naturales que se encuentran en ella, la información sobre los asentamientos humanos y las construcciones existentes, los aspectos socioculturales y económicos, el diagnóstico jurídico, un análisis sobre la zonificación de la reserva, las medidas de manejo para cada una de las zonas que se precisan, los programas, subprogramas y proyectos que se considera necesario realizar y por último, una estrategia para la financiación de todos estos programas a desarrollar.

Se abordarán de manera general, los puntos principales que disponen estrategias claras para los problemas más relevantes que se presentan en el área de los Cerros Orientales.

### *Situación Jurídica*

En primer lugar, es importante resaltar que en el análisis jurídico que hace la CAR sobre las normas que han sido expedidas referentes a la calidad de Reserva Forestal que se da a los Cerros Orientales de Bogotá, se concluye finalmente que sí nos encontramos frente a una Reserva Forestal. Como se estudió en el capítulo anterior, la confusión frente a su calidad, reside en la falta de inscripción del acuerdo 30 del INDERENA aprobado por la Resolución

---

<sup>26</sup> Plan De Manejo De La Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental De Bogotá, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 2005, pg. 11.

76 de 1977 del Ministerio de Agricultura, que declaró la Reserva, en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá.

Luego de presentar los argumentos del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, la CAR concluye en un argumento superfluo y vago, que al ser el registro un acto declarativo y no constitutivo, la declaratoria de la reserva tiene plena validez y de manera confusa da a entender que a pesar de no existir registro, la reserva existe, pudiendo afectar los derechos de terceros puesto que consideran que el registro cumple únicamente fines publicitarios y si está dispuesto que efectivamente es una reserva se generan los efectos que se estudiaron en el capítulo anterior, entre los cuales se destaca la limitación al derecho de dominio de los particulares propietarios de predios al interior del área de los Cerros Orientales.<sup>27</sup> Partiendo entonces de la base de que efectivamente existe una reserva forestal, la CAR sugiere diversos programas y planes a implementar.

### **Zonificación**

El POMCO divide el área de la Reserva en 4 zonas que, según los estudios realizados, tienen características diferentes y por lo tanto, el uso que debe dárseles es distinto, con el fin de lograr un manejo integral de los cerros orientales<sup>28</sup>. Las zonas son:

#### **1. Zona de Conservación**

Es la zona “destinada al mantenimiento permanente de la vegetación nativa de los cerros orientales en sus diferentes estados sucesionales. Esta zona comprende espacios con vegetación natural en diferentes grados de sucesión natural e intervención antrópica que

---

<sup>27</sup> “Que así mismo, la coincidencia entre las Altas Cortes de recalcar la existencia y validez de la Resolución No 76 de 1977, al margen de su inscripción en las oficinas de registro de instrumentos públicos, está íntimamente relacionada con los efectos propios del registro, respecto de actos como el objeto de estudio, la cual se circunscribe a consecuencias esencialmente publicitarias, ajenas a la validez propia de los mismos.

Que este planteamiento se encuentra claramente desarrollado en el hecho de que el primer gran objetivo de la institución registral colombiana, es el de servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos, con lo cual, el registro emerge como constitutivo al ser necesario para el nacimiento, modificación o extinción de los derechos reales inmobiliarios; cuestión que no es aplicable para el caso de la Reserva.

Que el segundo objetivo del registro, y que reviste particular importancia, para el caso de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá, es el de publicitar la transferencia de los derechos reales y de todas aquellas situaciones que modifican, **limitan** o gravan la propiedad inmueble, finalidad que es extensiva a aquellos casos donde el registro se limita a publicar la adquisición de un derecho por los otros modos de adquirir el medio: ocupación, accesión, sucesión por causa de muerte y prescripciones. Tales inscripciones no tienen valor constitutivo, sino declarativo, porque tan sólo reconocen la titularidad de un derecho obtenido antes del registro, que tiene como fin el publicitarlo y como efecto el hacerlo oponible a terceros. (Derecho Inmobiliario Registral, Eduardo Caicedo Escobar, Editorial Temis S. A. Bogotá D. C., 1997, páginas 264 y 265).”

Ibid., POMCO, p. 473

<sup>28</sup> “El fin de esta zonificación es generar directrices de manejo de las diferentes áreas que integran la reserva forestal, de acuerdo con las características naturales de cada una de ellas, para su adecuada administración. Son dos los fundamentos técnicos en los que el Ministerio soporta esta zonificación; de una parte, el trabajo realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, que generó la cartografía base de la reserva a escala 1:10.000 conjuntamente con los estudios catastrales y de coberturas y uso del suelo de la reserva; y de otro, el diagnóstico formulado dentro de la propuesta de Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales – POMCO realizado en el marco del convenio 12 de 2001, suscrito entre el Ministerio, la CAR y el DAMA y el convenio 129 CAR – 016 DAMA de 2003.” Ibid., POMCO, p. 446

deben ser objeto de medidas de protección especial, dada su condición relictual e importancia para conservar la biodiversidad, así como la integralidad de los servicios ambientales que se derivan de la reserva forestal”<sup>29</sup>.

Esta zona corresponde al 58.37% de la Reserva y cumple una función esencial en el mantenimiento de la estructura ecológica principal.

Luego de identificar las problemáticas la CAR considera necesario “emprender principalmente acciones integrales de preservación de la vegetación nativa y regeneración natural asistida para lograr el mantenimiento permanente de la vegetación nativa de los Cerros Orientales en sus diferentes estados sucesionales.”<sup>30</sup>

Así, las acciones de manejo deberán estar dirigidas a la conservación de la vegetación nativa que se encuentra al interior de la reserva forestal en sus diferentes estados de sucesión natural siendo entonces el uso principal de esta zona, el forestal protector.

## **2. Zona de Rehabilitación Ecológica**

“Corresponde a áreas que estando con pastos enmalezados y/o actividades agropecuarias, presentan un gran potencial para la restauración ecológica. De manera general estas zonas pueden ser sometidas a procesos de restauración asistida hasta el punto que puedan regenerarse naturalmente. Igualmente, rehabilitar ecológicamente aquellas áreas que estando con plantaciones forestales, presentan un grado potencial para la restauración asistida, procurando el reemplazamiento paulatino de la vegetación plantada por la generación natural.”<sup>31</sup>

El objetivo de los planes de manejo de esta zona es la restauración de la vegetación nativa que está deteriorada y la sustitución de la vegetación que cubre actualmente la zona, por especies nativas. Frente a la actividad agropecuaria, se pretende iniciar un riguroso control ambiental e ir sometiendo estos suelos a la categoría de suelos de conservación, mediante la regeneración natural asistida.

## **3. Zona de Recuperación Paisajística**

Son las “áreas susceptibles a recuperar con intervención antrópica por la construcción de viviendas rurales, infraestructura de servicios y equipamientos con el fin de conservar el efecto protector de la reserva forestal, garantizando la funcionalidad de dichos desarrollos bajo claros parámetros y determinantes ambientales que no pongan en riesgo la función protectora de la reserva forestal.

---

<sup>29</sup> Resolución 463 de 2005, Artículo 3, numeral 1, Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT)

<sup>30</sup> POMCO, p. 449

<sup>31</sup> POMCO, p. 451

Igualmente, serán objeto de recuperación ambiental aquellas áreas degradadas por actividades mineras y procesos erosivos severos que deben ser sometidos a tratamientos de readecuación geomorfológica y reconstrucción paisajística para integrarlas como zonas de protección con vegetación arbórea y arbustiva.”<sup>32</sup>

“Según la identificación de problemáticas en la fase de diagnóstico para dicha zona, en relación con las áreas afectadas por explotaciones mineras, es necesario emprender acciones de suspensión y cierre de dichas explotaciones, formulación y aplicación de Planes de Manejo Ambiental, que consideren la reconstrucción paisajística de estas áreas, tratamientos de readecuación geomorfológica y restauración de ecosistemas, para lograr que estos suelos puedan llegar a ser incorporados de nuevo a la categoría de suelos de conservación.

En relación con las áreas afectadas por asentamientos humanos en áreas de alta sensibilidad ambiental, es necesario emprender acciones orientadas a la reubicación de la población que ocupan zonas de alto riesgo y emprender sobre estas áreas acciones de recuperación para restaurar sus ecosistemas con el fin de lograr que estos suelos lleguen a ser incorporados nuevamente a categoría de suelos de conservación.”<sup>33</sup>

Es así como se plantea la estrategia de la reubicación de los asentamientos humanos, únicamente en aquellas áreas en que exista alta sensibilidad ambiental y se vea la necesidad de convertirla en suelos de conservación.

#### **4. Zona de Recuperación Ambiental**

*Es la zona “destinada a la recuperación y mantenimiento del efecto protector de la reserva forestal dentro de áreas que han sido alteradas por el desarrollo de viviendas rurales semiconcentradas y/o dispersas o de edificaciones de uso dotacional, generando procesos de fragmentación y deterioro de coberturas naturales. Dichas áreas deben ser sometidas a tratamientos de recuperación ambiental para garantizar que las infraestructuras allí presentes no pongan en riesgo el efecto protector de los suelos y el funcionamiento integral de la reserva forestal protectora.”<sup>34</sup>*

El objetivo principal de los planes que se implementarán en esta zona es el de la armonización de las construcciones e infraestructura existente, evitando que se generen mayores riesgos sobre el efecto protector de la reserva, conservando sus recursos naturales renovables.

Por esta razón, se reconoce la necesidad de emprender Planes de Manejo Ambiental que deberán adoptar los propietarios de construcciones dentro del área de la reserva, para que, respetando sus derechos, se comprometan a restaurar zonas con potencial ecológico y

---

<sup>32</sup> POMCO, p. 453

<sup>33</sup> POMCO, p. 454

<sup>34</sup> POMCO, p. 457

conservar las especies nativas que aun se encuentren allí. Esto permitirá la normalización de las construcciones preexistentes y sus propietarios se verán obligados a pagar compensaciones que permitirán el financiamiento de los planes y programas a implementar en la Reserva.

Todo esto se aplicará únicamente a las construcciones preexistentes y “sin excepción, las construcciones ilegales desarrolladas con posterioridad a la expedición de esta Resolución, no podrán ser normalizadas al interior de la reserva forestal y deberán ser objeto de las medidas policivas, judiciales y administrativas conducentes a la aplicación de las sanciones, la demolición de lo construido y la restauración de las condiciones ambientales preexistentes, conforme a las normas vigentes.”<sup>35</sup>

### **Reconocimiento de Construcciones Preexistentes**

Uno de los puntos más importantes que contiene el POMCO, desarrollando lo dispuesto en la Resolución 463 de 2005<sup>36</sup>, es el de la normalización de las construcciones preexistentes dentro de la zona de recuperación ambiental, bajo los Planes de Manejo Ambiental. Es así como se permite la legalización de viviendas ilegales construidas en los cerros orientales siempre y cuando se cumpla con ciertos requisitos establecidos en el Decreto 564 de 2006, artículo 57 y siguientes, y se presente ante la CAR un Plan de Manejo Ambiental que debe ser formulado e implementado por los interesados en la normalización y que serán aprobados por la CAR.

Los Planes de Manejo Ambiental son documentos en que se evalúan las acciones que se pretende tomar con el fin de prevenir, mitigar, corregir o compensar efectos ambientales negativos que pueden causarse en el desarrollo de proyectos u obras. Al ser éstas, construcciones ya existentes, los planes estarán encaminados a la restauración y conservación de los recursos naturales que se encuentren dentro de propiedades privadas y deben elaborarse dentro del marco de los términos de referencia que se exponen en el acto administrativo que adopta el POMCO.

---

<sup>35</sup> POMCO, p. 458

<sup>36</sup> “Para la normalización de las construcciones preexistentes en estas zonas de vivienda dispersa y dotacionales, las normas y demás regulaciones se establecerán mediante la figura de “Planes de Manejo Ambiental” que deberán formular e implementar los interesados en los plazos que establezca el Plan de Manejo de la Reserva Forestal, y que serán objeto de aprobación por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR. Para efectos de regular y utilizar correctamente las compensaciones a que están obligados los propietarios de viviendas localizadas al interior de estas zonas, la CAR establecerá los mecanismos para el cobro, administración y gestión de recursos provenientes de las mismas. Estos recursos se destinarán de manera exclusiva para el desarrollo de los programas y proyectos formulados en el Plan de Manejo; e) Los mecanismos indicados anteriormente, sólo se aplicarán para las construcciones preexistentes. Sin excepción, las construcciones ilegales desarrolladas con posterioridad a la expedición de esta resolución, no podrán ser normalizadas al interior de la reserva forestal y deberán ser objeto de las medidas policivas, judiciales y administrativas conducentes a la aplicación de las sanciones, la demolición de lo construido y la restauración de las condiciones ambientales preexistentes, conforme a las normas vigentes.” Resolución 463 de 2005, Artículo 3, numeral 4, MAVDT

A pesar de que estas son las medidas que dispone el Ministerio en la Resolución 463 de 2005, la CAR expone su desacuerdo y solicita al Ministerio que reconsidere su decisión por cuanto, bajo su entender, se contradice la finalidad de protección de la reserva y de los procesos de contención de urbanización en los cerros orientales.

### **Financiación**

La CAR establece en el POMCO “que para efectos de la consecución de recursos para la protección de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR solicitará al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la expedición de la reglamentación de la tasa compensatoria por aprovechamiento forestal, consagrada en el artículo 42 de la Ley 99 de 1.993, para que sirva de fuente de financiación de los proyectos de que trata el presente Plan de Manejo.”<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> POMCO, p. 486

## 5. CONCLUSIONES Y PROPUESTA FINAL

Finalmente en este acápite, queremos recordar que aunque a lo largo del tiempo han sido conocidos como una reserva forestal los bosques orientales de Bogotá, estos en realidad, no tienen dicha calidad jurídica, en virtud a los argumentos expuestos anteriormente en el capítulo segundo de este escrito, de modo tal que al no existir registro de la declaración de los cerros orientales de Bogotá como Reserva, no puede oponerse dicha calidad frente a terceros que ya han obtenido ciertos derechos.

Esto se concluye a partir del análisis jurisprudencial realizado donde soportamos por completo la posición del Consejo de Estado al entender que el registro de la Reserva Forestal en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, es el único medio por el cual pudieran afectarse los derechos de terceros que tienen predios en el área de la reserva, impidiendo el goce y disfrute pleno de su derecho de dominio. Por esto, al no existir dicho registro, deben respetarse los derechos adquiridos por particulares reiterando que la inscripción es el único modo de oponer este tipo de actos a terceros.

Y cuando nos referimos a derechos de terceros, sin duda alguna hacemos referencia a estructuras que se levantaron en predios de particulares ubicados en los Cerros Orientales y que no se dirigen exclusivamente al mantenimiento de los bosques, preservación o protección de estos como pretende que sea el POMCO, o a actividades que de algún modo tampoco se relacionan con dichas finalidades, por lo cual si tenemos en cuenta los efectos que la declaratoria de los Cerros de Bogotá como una Reserva tendría, llegamos a la conclusión de que dichos particulares tendrían que realizar cambios sustanciales respecto de sus predios, las estructuras existentes en ellos o actividades que se desarrollan allí, y se afectarían así los derechos adquiridos de terceros, pues en muchos casos tendrían que demoler sus propias viviendas.

Así por ejemplo se menciona como uno de los efectos que tendría nombrar dichos cerros como reserva forestal, la afectación y limitación del derecho de dominio, por cuanto la finalidad exclusiva comenzaría a ser la de adelantar en los cerros únicamente programas de conservación y restauración de los recursos naturales y medio ambiente en ellos existentes, de modo que las actividades que los particulares estuvieren desarrollando en ellos, hasta la declaratoria de estos como reserva y que afectaran estos objetivos, tendrían que suspenderse, o las estructuras que atentaran contra dichas finalidad tendrían que demolerse o modificarse o dedicarse a estas actividades de conservación y restauración exclusivamente.

Contrario a estos argumentos que imponen restricciones claras a los derechos de particulares, debemos invocar el decreto 320 de 1993 que de manera menos restrictiva, plantea la opción de conservar las zonas que aún no han sido intervenidas por la mano del hombre dentro de los cerros orientales, mantener y conservar las estructuras allí existentes y mejorarlas para que no deterioren los recursos naturales que le rodean, mejorar la situación

de las personas que tienen viviendas que se encuentran en los cerros de forma ilegal y mejorar las viviendas y estructuras en zonas de riesgo entre otras propuestas que consideramos, no afectan derechos adquiridos sino que imponen restricciones únicamente hacia futuro que son acordes a la finalidad protectora que debe dársele a los cerros orientales en su calidad de pulmón de Bogotá y fuente de diversos recursos naturales e hídricos de fundamental importancia para el Distrito.

De este modo, consideramos que la mejor alternativa no es insistir en la declaración de esta zona como una de reserva forestal, lo que afectaría derechos existentes, sino como un área de manejo especial teniendo en cuenta los criterios de zonificación explicados anteriormente en el acápite del POMCO, de modo tal que en las zonas donde existan construcciones y que se consideran como zonas de recuperación ambiental, se exigirán los Planes de Manejo Ambiental que deben ser aprobados por la CAR y que permitirán la recuperación de especies y la conservación de los recursos existentes en los predios de particulares.

Por otro lado, en las que se consideran suelos de conservación, se debe intentar proteger al máximo las especies nativas y mantener la zona como un lugar reservado para la preservación de los recursos y así con cada clase de zona en función de sus características y en aras de proteger los recursos naturales existentes dentro de cada una de ellas, teniendo en cuenta la viabilidad de la normalización de vivienda ilegal a la que hace referencia la Resolución 463 de 2005 del MAVDT, que permite que en las zonas que no se consideran de alto riesgo, se permita la legalización de viviendas, evitando su destrucción, teniendo en cuenta los puntos esbozados con anterioridad, referentes a los Planes de Manejo Ambiental y protección de los recursos.

Por otro lado, no podemos soslayar el problema que el desarrollo de actividades que de manera ilegal se despliegan en algunas áreas de los Cerros Orientales produce, ya que se convierten en una seria amenaza de los recursos naturales y el medio ambiente existente en estas zonas.

Estas actividades pueden ser por ejemplo la explotación de minerales, bien dentro de predios privados como del Estado, pero cuyo desarrollo implica en muchas ocasiones el levantamiento de estructuras sin licencia que pueden estar afectando el entorno natural y que pueden estar además erigidas sobre zonas de alto riesgo, generando el deterioro de los recursos naturales y especies nativas.

En muchas ocasiones estas actividades ameritan la construcción de viviendas aledañas al sitio de explotación para facilitar el desarrollo de las mismas, por lo cual proponemos también la reubicación de estas viviendas a zonas seguras y en lo posible, en desarrollo de programas y proyectos de vivienda de interés social desarrollados por particulares interesados en el tema si el Estado no tuviere los medios para ello.



Así, teniendo en cuenta lo anterior, debemos mencionar que los microcréditos<sup>38</sup> son pequeños préstamos que se realizan a prestatarios que no pueden acceder a los préstamos que tradicionalmente otorga un banco, y se convierten para los países en vía de desarrollo, en una herramienta clave para la evolución de estos, ya que facilitan entre otras cosas, que muchas personas puedan financiar proyectos de diferente tipo, como acceder a la educación o a adquirir su propia vivienda, entre otros.

En otras palabras para el caso que nos compete, que no existan métodos de financiamiento para personas de escasos recursos interesadas en adquirir su propia vivienda entre otras cosas, puede inducir también a lo que conocemos como construcción de vivienda ilegal, aquellas que se construyen sin licencias y en muchas ocasiones en predios ajenos o del Estado propiamente.

Ahora bien, ofreciendo microcréditos para poder movilizar a aquellos que han construido vivienda de manera ilegal en los cerros orientales de Bogotá para que puedan adquirir una legal en otras zonas, sería tan solo el inicio de la restauración de los mismos, pues posteriormente habría que encargarse de rehabilitar las zonas afectadas demoliendo las viviendas allí existentes, retirando los escombros y trabajando en la recuperación de los diferentes recursos naturales que pudieron afectarse.

Lo anterior como es sabido, acarrearía altos costos, que debería asumir el Estado, o que podrían cubrir aquellos que ofrecen los mismos microcréditos para obtener vivienda de interés social y estuvieren interesados en ello a través de la inversión de algún porcentaje de los intereses cobrados por los microcréditos otorgados a cambio de un beneficio condescendido por el Estado ( Ej.: disminución de impuestos) o por aquellos a quienes se los conceda la oportunidad de establecer en los cerros algún mecanismo por medio del cual protejan los Cerros y a su vez obtengan un beneficio, como podría serlo la construcción de un club donde la mayor parte de sus hectáreas estén destinadas a mantener vírgenes los bosques y proteger los recursos naturales que allí se encuentran evitando la invasión de los mismos y su explotación ilegal, permitiéndoles construir únicamente una porción mínima de las mismas donde no se afecte el medio ambiente con su explotación.

Así, observamos como los microcréditos permiten a las personas con bajos ingresos, proyectarse más allá de los límites de estos y entrar formalmente a la economía de mercado, con lo cual se generan externalidades positivas sobre el resto de la economía de un país<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> <http://es.wikipedia.org/wiki/Microcrédito>

<sup>39</sup> <http://www.banrep.gov.co/documentos/presentacionesdiscursos/pdf/Micredito.pdf>

Además de motivos financieros encontramos también que los problemas de violencia que vive nuestro país han influido en el desplazamiento de familias enteras y numerosas desde el campo hacia las ciudades, que de algún modo no cuentan con la infraestructura y los medios económicos necesarios para reubicarlas y evitar que éstas se asienten en zonas prohibidas.

De este modo por razones financieras, de pobreza o violencia entre otras, es que en los Cerros de Bogotá se han levantado un sinnúmero de viviendas de forma ilegal y en zonas de riesgo, donde habitan personas que definitivamente no tienen los recursos para trasladarse a otros sitios con la simple solicitud por parte del estado para que lo hagan, a quienes éste en pro de ciertos derechos no desplaza de manera forzada a otras zonas.

En este sentido, no pretendemos que en aras a proteger el medio ambiente el Estado atente contra los derechos de la población y descuide otros campos importantes como el financiero, la seguridad, la pobreza y el desempleo entre otros.

De este modo salvaguardamos el medio ambiente y mejoramos la calidad de vida de quienes viven en dichas zonas, como lo propone el Decreto 320 de 1993, interesarse no solo por el medio ambiente también sino también por mejorar la forma de vida de las personas que se asentaron en los cerros de manera ilegal y que con ello han venido deteriorando los recursos orográficos e hidrográficos de los cerros orientales.

Este planteamiento se encuentra mucho más acorde con la realidad actual, puesto que no es posible desconocer, como parece hacerlo la CAR, que además de la protección de los recursos naturales, también se hace imprescindible la protección de familias y personas que tienen sus viviendas en estos terrenos y que deben convertirse en un foco de atención puesto que son personas que en su mayoría no cuentan con servicios públicos esenciales. Por esta razón, consideramos que, mediante los mecanismos jurídicos, como lo ha sido la normatividad expedida, se debe lograr un equilibrio adecuado entre la protección de los recursos naturales y un desarrollo urbanístico proporcionado.

Así mismo, es importante hacer un estudio en cada caso particular con el fin de determinar cuándo es conveniente legalizar viviendas y cuándo esto puede generar mayores costos e inconvenientes puesto que al momento de legalizar, el Estado debe proveer los servicios públicos en zonas donde puede haber dificultad para ello y donde los costos pueden ser bastante altos. Por esta razón puede pensarse en lo propuesto anteriormente y reubicar a estas personas, generando proyectos de vivienda de interés social, recuperando las zonas donde existían construcciones para la conservación de los recursos naturales. Pero no puede establecerse una sola regla general para todos los casos, pues están en juego diversos elementos que deben analizarse y priorizarse.

A pesar de lo anterior, concordamos por completo con lo dispuesto en la Resolución 463 de 2005 del MAVDT, en cuanto a la prohibición de expedir nuevas licencias de construcción

hacia futuro en toda el área de los cerros que aun no ha sido afectada por proyectos urbanísticos.

Además de lo anterior, frente al tema de los predios que existen en la reserva de manera legal y cuyos propietarios puedan estar solicitando licencias de construcción, consideramos que debe realizarse también un estudio de casos particulares. Esto por cuanto es posible que algunos tengan las licencias de urbanismo aprobadas pero no las licencias de construcción.

Al no otorgar estas licencias por razones de protección al medio ambiente, los particulares podrán ejercer grandes demandas en contra del Estado generando un detrimento patrimonial de gran magnitud por cuanto cuentan con derechos adquiridos con anterioridad que pueden afectar gravemente su patrimonio. Así, en el estudio particular de cada caso debe analizarse si es posible permitir la construcción de un porcentaje del área perteneciente al particular y disponer que el otro porcentaje se mantenga con bosques naturales.

Finalmente, debemos recordar la propuesta de la Alcaldía de Luís Eduardo Garzón y que al día de hoy ha sido rechazada, consistente en crear un parque ecológico, más conocido como el Corredor Ecológico que se destinaría propiamente a la protección de los Cerros Orientales de la ciudad, convirtiéndolos en un espacio de recreación y de descanso para los ciudadanos y en el límite entre la ciudad y la zona de “reserva forestal”.

Se planteaba que la construcción de este sendero ecológico evitaría la posible urbanización de los cerros y brindaría un espacio abierto de esparcimiento para los capitalinos, pero consideramos que un sendero que cruzara de norte a sur los cerros orientales no es propiamente lo que impediría que ello ocurriera, más que la vigilancia y el empeño por parte del Estado en evitarlo.

Además, la vigilancia que en los últimos años tuvieron los cerros orientales dio lugar a que tales fueran invadidos por muchos grupos de personas que de manera ilegal construyeron sus viviendas y se asentaron allí, con este sendero se abriría la puerta a que muchos más transitaran por los Cerros y se facilitara este tipo de prácticas, lo cual solo se evitaría con la adecuada vigilancia que no podemos olvidar, acarrearía altos costos que no creemos que el estado hubiera podido cubrir en caso de ser aprobado el proyecto.

Tampoco dejamos de lado que consistía de una inversión mínima de \$ 171.000 millones de pesos, ¿y su mantenimiento? Existe realmente el suficiente presupuesto para que a lo largo del sendero y a sus alrededores al menos durante el día, haya la adecuada vigilancia para evitar el levantamiento de viviendas ilegales, la destrucción por parte de los caminantes y deportistas de las zonas verdes que quedan a su alcance y los peligros a los que quedarían expuestas las personas durante tramos desolados? No lo creemos.

Por último, frente a la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que resolvió la acción popular 2005 / 00662 estudiada al inicio del presente trabajo, debemos decir que en el intento por proteger únicamente los recursos naturales y los derechos colectivos relacionados con el medio ambiente, el Tribunal exigió acciones imposibles de realizar como la compra por parte de la Alcaldía de todos los predios propiedad de particulares con el fin de convertirlos únicamente en zonas de conservación y en caso de no ser posible su compra, proceder a la expropiación.

No es posible que un fallo del Tribunal desconozca los derechos adquiridos de los particulares, aún menos cuando existen tantos debates frente al tema de si es o no una reserva forestal y tantas tesis frente a la necesidad del registro del Acuerdo del INDERENA para limitar el derecho de dominio. El Tribunal desconoce la jurisprudencia del Consejo de Estado y reconociendo únicamente los argumentos de la Corte Constitucional establece que el derecho al medio ambiente sano debe prevalecer sobre actos administrativos de menos jerarquía.

Nuevamente consideramos que a pesar de la importancia del derecho al medio ambiente sano, no es posible desconocer y desvirtuar los derechos adquiridos ni una institución como la del registro que tiene la finalidad de establecer limitaciones, en este caso, al derecho de dominio.

Consideramos que en la actualidad debe prevalecer el derecho al medio ambiente sano, tomando acciones que impidan la construcción de nuevos proyectos urbanísticos y medidas que permitan la conservación y preservación de los recursos naturales existentes, así como medidas de restauración de especies nativas en las zonas en las que sea aun posible. Todo esto respetando los derechos de aquellas personas que tengan el dominio sobre áreas de los cerros y que ya hayan construido vivienda u otro tipo de infraestructuras en estos predios, teniendo en cuenta que deberán comprometerse a mantener la zona no construida en condiciones de respeto por los recursos naturales y especies nativas.

De este modo, como área de manejo especial podrían los cerros ser protegidos junto con sus recursos naturales y medio ambiente, sin atentar contra los derechos de los particulares y contribuyendo a mejorar la calidad de vida de las personas que de manera ilegal se asentaron sobre los cerros y evitando que nuevos grupos se asienten allí, descartando así la declaración de los mismos como reserva o la construcción de un sendero ecológico que podría finalmente deteriorar más de lo que protegería y cuyo mantenimiento acarrearía costos que el Estado seguramente no podrá cubrir.

Consideramos entonces que a través de la realización de estudios previos que acepten o no la construcción en ciertas zonas de los cerros orientales pueden ser estos protegidos, teniendo que solicitarse para ello licencias y permisos adecuados, no como lo establece de ante mano el *Decreto 122 de 2006*, al no permitir si quiera que los interesados en construir o modificar construcciones en los cerros orientales, soliciten la respectiva licencia de construcción para ello, ya que prohíbe de ante mano la posibilidad de intervenir en los cerros orientales desde el momento de su expedición.

Al ser la nuestra una posición intermedia, donde no buscamos la mera protección de los cerros orientales pero tampoco la urbanización total de los mismos, consideramos este Decreto un tanto radical, pues debería de algún modo permitir en ciertos casos y en pro tanto de los cerros orientales como del crecimiento de la ciudad, la modificación de estructuras que en ellos se encuentran o la creación de otras que en cierto modo más que afectarlos los protejan.

Así por ejemplo, si actualmente encontramos estructuras en los cerros orientales que muestran fallas en sus cimientos y que pueden derrumbarse y afectar otras construcciones, vidas de personas o zonas ambientales, debería permitirse la solicitud de licencias para rehabilitar dichas construcciones o modificarlas si es necesario, en aras a brindar una mayor protección al entorno donde tales se encuentran, pero con la existencia y posición radical de decreto como el 122 de 2006, ello se hace imposible.

Se cierra de este modo y de manera definitiva, la posibilidad de materializar planteamientos como el nuestro, donde ciertos tipos de proyectos que implicarían el desarrollo de algunas construcciones y dirigidos en gran porcentaje a la protección real y efectiva de los cerros no podrían llevarse a cabo, ya que la simple prohibición de otorgar licencias para ello cierra las puertas para estudiar siquiera este tipo de posibilidades.

Así, plasmamos a lo largo del presente escrito y como lo mencionamos en su inicio, una posición que nos ofrece alternativas de equilibrio, las cuales nos proponen algunas estrategias que pretenden encontrar un punto intermedio entre valores ambientales y derechos de propiedad privada, de este modo, sin tomar posiciones radicales, presentamos alguno de los muchos mecanismos que de seguro existen para equilibrar el respeto de los derechos colectivos y el respeto de los derechos adquiridos de particulares, mecanismos que el Estado muchas veces movido por hilos invisibles no se ha permitido ver.

## BIBLIOGRAFÍA

1. BUENO, Vásquez Rodrigo. Fundamentos del derecho urbanístico en Bogotá, 1987.
2. BUSTILLO BOLADO, Roberto. Los convenios urbanísticos entre las administraciones locales y los particulares. 3a edición, 2001.
3. CAR; Gobierno de Cundinamarca y Universidad Externado de Colombia. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR. S.O.S Sabana de Bogotá, 2000.
4. CASTAÑO, Uribe Carlos. Páramos y Ecosistemas Altoandinos de Colombia en condición hotspot & global climatic tensor. Instituto de hidrología y meteorología y estudios ambientales IDEAM. Año 2002.
5. FUERTES, Mercedes. Urbanismo y publicidad registral. 2a edición, 2001.
6. GALVIS GAITÁN, Fernando Augusto. El municipio colombiano introducción al derecho urbanístico municipal y territorial del siglo xxi. 4a edición, 1938 -2007.
7. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo. 1ª Edición / 4287 págs. / Tapa dura / Castellano. Año 2000.
8. LEMUS CHOIS, Víctor David. Planificación y Control Urbanístico en Bogotá: Desarrollo Histórico y Jurídico. Editorial Universidad del Rosario Colección Textos de Jurisprudencia Serie Maestrías, 2006
9. MARTÍNEZ, Caro Carlos. La ordenación urbana aspectos legales y práctica profesional. Año 1985.
10. RICARD ESTÉVEZ, Goytre. Manual de derecho urbanístico doctrina, legislación y jurisprudencia. 4a edición, 2005
11. RODAS MONSALVE, Julio César. Fundamentos constitucionales del derecho ambiental colombiano. Ediciones Uniandes -Tercer Mundo Editores. Primera Edición. 1995.
12. RODRÍGUEZ, Manuel Becerra. La política ambiental de fin de siglo. Una agenda para Colombia. Ministerio del medio ambiente, 1994.

## LEGISLACIÓN

13. Ley 110 de 1912 del Congreso de la República por la cual *se sustituyen el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman.*
14. Ley 119 de 1919 del Congreso de la República por la cual *se reforma el Código Fiscal (Ley 110 de 1912), sobre explotación de bosques nacionales.*
15. Ley 200 de 1936 del Congreso de la República *sobre régimen de tierras.*
16. Decreto 1383 de 1940 por el cual *se adoptan medidas para la defensa y el aprovechamiento de bosques.*
17. Decreto 1454 de 1942 *sobre fomento forestal.*
18. Decreto 2278 de 1953 por el cual *se dictan medidas sobre cuestiones forestales.*
19. Ley 2ª de 1959 *sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.*
20. Acuerdo 03 de 1969 del INDERENA *Por el cual se modifica y adiciona el Estatuto forestal del INDERENA.*
21. Decreto Ley 2811 de 1974. Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
22. Acuerdo 30 DE 1976 del INDERENA por medio del cual *se declaran y alindan unas áreas de reserva forestal y se delegan unas funciones.*
23. Resolución 076 de 1977 del Ministerio de Agricultura por medio de la cual *se aprueba el Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA.*
24. Acuerdo 7 de 1979 DEL Consejo Del Distrito Especial de Bogotá por medio del cual *se 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*
25. Acuerdo 6 de 1990 del Concejo del Distrito Especial de Bogotá, *por medio del cual se adopta el Estatuto para el ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones.*

26. 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 y se dictan otras disposiciones.*
27. Decreto 619 de 2000 de la Alcaldía Mayor de Bogotá por el cual *se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital POT*
28. Decreto 469 de 2002 de la Alcaldía Mayor de Bogotá por el cual *se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.*
29. Decreto 190 de 2004 de la Alcaldía Mayor de Bogotá por medio del cual *se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.*
30. Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, POMCO, 2005.

## **PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES**

31. Sentencia AP-59 del 31 de julio de 2003 del Consejo de Estado. Magistrado Ponente Dr. Reinaldo Echavarría Buriticá.
32. Sentencia del 30 de enero de 2004 del Consejo de Estado. Magistrado Ponente Dra. Olga Inés Navarrete Barrero.
33. Sentencia del 8 de mayo de 2003 del Consejo de Estado. Magistrado Ponente Dr. Reinaldo Chavarro Buriticá.
34. Sentencia T – 774 de 2004 de la Corte Constitucional. Magistrado Ponente, Dr. Manuel José Cepeda Espinosa
35. Sentencia Acción Popular 2005 – 00662 del 29 de septiembre de 2006 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (*en apelación ante el Consejo de Estado*)



## **SITIOS DE INTERNET**

36. <http://es.wikipedia.org/wiki/Conurbaci3n>
37. <http://es.wikipedia.org/wiki/Microcr3dito>
38. [http://geografia.univalle.edu.co/imagenes/publicaciones\\_pedro/Ponencia%20POTs%20y%20Desarrollo%20Sostenible.pdf](http://geografia.univalle.edu.co/imagenes/publicaciones_pedro/Ponencia%20POTs%20y%20Desarrollo%20Sostenible.pdf) / Universidad del Valle
39. <http://www.banrep.gov.co/documentos/presentacionesdiscursos/pdf/Micrcredio.pdf> / Banco de la Rep3blica
40. [http://www.corantioquia.gov.co/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=11](http://www.corantioquia.gov.co/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=11)