

MARCO NORMATIVO DE LOS CERROS ORIENTALES DE BOGOTÁ

Autor: Germán Camargo Ponce de León
Disponible en: www.cerrosdebogota.org

Gran parte de la legislación ambiental colombiana adolece de una prosa florida y de intenciones grandilocuentes pero sin precisiones técnicas e instrumentos que la hagan útil en su propósito normativo.

Esto se ha corregido parcialmente en algunos campos de más fácil tratamiento cuantitativo o ingenieril, como es el caso de las normas de emisiones, ruido, vertimientos, etc., en las cuales abundan conceptos y métodos especializados de los campos respectivos.

Por el contrario, en temas como conservación, restauración, ordenamiento ambiental, paisajismo y otras expresiones ambientales de la planificación territorial, el nivel de complejidad inherente a los sistemas objeto de análisis y gestión se traduce en una normativa paupérrima en términos de conceptos claves, herramientas específicas, criterios precisos de evaluación y toma de decisiones y, en general, una muy baja incorporación de la teoría y método de los campos correspondientes de investigación y gestión ambiental.

Esto se hace más grave cuando se sale del contexto rural y agropecuario, en el cual se originó buena parte de las primeras normas ambientales del país y se enfrenta la planificación y reglamentación de áreas y procesos urbanos y suburbanos.

Una norma para el manejo de los Cerros Orientales, como la que el grupo interinstitucional se ha propuesto desarrollar, debe subsanar esta deficiencia por medio de una alta incorporación de los avances investigativos y de referentes específicos a los elementos, lugares y ecosistemas objeto de gestión, proporcionando un instrumento más útil, preciso y de mayor perfil técnico.

ANTECEDENTES NORMATIVOS

Las siguientes normas y sus apartes trazan la evolución reciente del tema y conforman el marco jurídico en que éste se inscribe.

- **Decreto Ley 2811 de 1974.** Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de protección del Medio Ambiente.

El Artículo 47 crea la figura de “reserva de recursos naturales renovables”, por la cual puede declararse reservada una porción o la totalidad de los recursos naturales renovables de un área dada “para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos”.

El artículo 202 define “áreas forestales” aquellos suelos cubiertos de bosques o cuya naturaleza forestal se determine con base en estudios ecológicos y socioeconómicos. Los Artículos 203 al 205 definen los tipos de área forestal: productora, protectora y protectora-productora, las dos últimas con un manejo condicionado al mantenimiento del efecto forestal protector (concepto que la legislación no aclaró en lo sucesivo y que dio lugar a polémica sobre las prácticas silviculturales que admitiría).

El Art. 206 denomina “área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla **exclusivamente** al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o protectora-productoras.” El Artículo 208 establece que las obras de infraestructura y las actividades económicas dentro de áreas de reserva forestal requieren licencia previa. El Artículo 210 determina que el cambio de uso o realización de actividades distintas al “aprovechamiento racional de los bosques” dentro de reserva forestal requiere la sustracción del área justificada por “razones de utilidad pública o interés social”.

El extracto de estos artículos es que un área puede declararse reserva forestal porque tenga bosques o porque se considere que deba tenerlos (el bosque no es condición previa sino en procura) y, una vez declarada, no puede permitirse dentro de ella uso distinto del forestal.

En los Artículos 302 – 304 establece el derecho de la comunidad a disfrutar de paisajes urbanos y rurales que contribuyan a su bienestar físico y espiritual; fija las responsabilidades de la administración pública al respecto y el deber de los urbanizadores en el mantenimiento de la armonía con la estructura general del paisaje. Estos aspectos fueron desarrollados con mayor detalle en el Decreto 1715 de 1978.

El Artículo 310 reza: “Teniendo en cuenta factores ambientales o socioeconómicos, podrán crearse distritos de manejo integrado de recursos

naturales renovables, para que constituyan modelos de aprovechamiento racional.

Dentro de esos distritos se permitirán actividades económicas controladas, investigativas, educativas y recreativas.”

El Artículo 311 permite la creación de “áreas de recreación urbanas y rurales principalmente destinadas a la recreación y a actividades deportivas”, como una categoría dentro de las áreas de manejo especial de que trata el Título II de la Parte VI del Libro Segundo.

Las áreas de manejo especial contempladas por el Código como figuras para delimitar espacios específicamente destinados a la “administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables”, incluyen:

- Distrito de manejo integrado.
- Área de recreación
- Cuenca hidrográfica en ordenación
- Distrito de conservación de suelos
- Sistema de Parques Nacionales
 - Parque Nacional
 - Reserva natural
 - Área natural única
 - Santuario de flora
 - Santuario de fauna
 - Vía parque

Con respecto a los Distritos de Manejo Integrado, el Código establece (Artículo 310): “Teniendo en cuenta factores ambientales o socioeconómicos, podrán crearse Distritos de Manejo Integrado de Recursos Naturales Renovables, para que se constituyan en modelos de aprovechamiento racional. ...Dentro de estos Distritos se permitirán actividades económicas controladas, investigativas, educativas y recreativas”. Esta figura fue reglamentada en el Decreto 1974 de 1989.

El Decreto 622 de 1977 reglamentó lo concerniente a las áreas del Sistema de Parques Nacionales.

Como se destacó en los tres subrayados anteriores, el término reserva se utiliza con tres acepciones totalmente distintas en distintos apartados del Código de los Recursos Naturales Renovables: reserva de recursos naturales, área de reserva forestal y reserva natural.

- **Decreto 877 de 1976 de la Nación.** 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.

Establece qué áreas se consideran como forestales productoras, protectoras o protectoras-productoras. Establece las condiciones de estas áreas y su

aprovechamiento, precisando que “en las Áreas de Reserva Forestal sólo podrá permitirse el aprovechamiento persistente de los bosques”. Tal y como lo establece el Decreto Ley 2811 de 1974, el aprovechamiento persistente implica la permanencia o total reposición del recurso forestal en el terreno tras el aprovechamiento. En términos exactos, este Decreto no limita el uso dentro de las reservas sino el tipo de aprovechamiento forestal que puede autorizarse, implicando la prohibición del aprovechamiento único (tala sin reposición de la cobertura forestal). La norma que realmente restringe el uso es el Código Nacional de los Recursos Naturales (Decreto Ley 2811 de 1974), que en su Artículo 206, arriba citado, define que las reservas forestales se establecen para el uso forestal y en el Artículo 210 determina que las áreas dentro de reserva forestal que requieran destinarse a otros usos deben ser sustraídas.

- **Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA.** Mediante el cual se declaran y alindan unas áreas de reserva forestal y se delegan unas funciones.

En este acuerdo se alinda y declara el Área Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá; se declara la reserva forestal protectora-productora de la cuenca alta del río Bogotá; se establecen sanciones y se delega la administración de las reservas creadas a la CAR.

Este Acuerdo de la Junta Directiva del INDERENA fue adoptado y elevado a la categoría de Decreto, mediante la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura.

- **Decreto Ley 133 de 1976 de la Nación.**

En el Art.77 el INDERENA delega en la CAR las funciones que le competían al primero en la administración y manejo de las áreas de reserva forestal de que trata el Acuerdo 30 de 1976.

- **Decreto 622 de 1977 de la Nación.** Por el cual se reglamenta el Sistema de Parques Nacionales.

En esta norma cabe destacar como las áreas de manejo especial son concebidas como de uso múltiple (investigación, educación, recreación), admitiendo diversas proporciones e intensidades de estos usos y sus correspondientes equipamientos, según la naturaleza y propósito de cada una. Desde el Parque Natural (que es la figura típica multipropósito) hasta el santuario (la más restrictivamente preservacionista) se abarca una gama de herramientas que, en teoría, debieran haberse aprovechado en toda su diversidad funcional para enfrentar distintos escenarios y necesidades de conservación.

- **Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura.** Por la cual se aprueba el Acuerdo 30 de 1976 de la Junta Directiva del INDERENA, en el que, a su vez, se declara y alinda el Área de Reserva Forestal Protectora del

Bosque Oriental de Bogotá y se delegan funciones (además declara el Área de Reserva Forestal Protectora – Productora de la cuenca alta del río Bogotá).

La resolución establece unas sanciones para los infractores del régimen de protección y delega en la CAR las funciones del INDERENA en relación con las reservas creadas, por el término de 5 años. Con la Ley 99 de 1993, que fija competencias para las Corporaciones Autónomas Regionales, se ratifica la de la CAR sobre todas las reservas forestales constituidas o que se constituyan en el área de su jurisdicción.

El Artículo 3, en concordancia con el Artículo 5, establece que cualquier actividad diferente de la forestal requiere licencia previa otorgada por la CAR y ésta sólo se otorgará cuando se haya comprobado que no se atenta contra los recursos naturales renovables y no desfiguran los paisajes de dichas áreas.

Esto significa que ésta reserva no excluye otros usos, sino que los condiciona a un adecuado manejo de impactos y los somete al proceso de licenciamiento a cargo de la CAR, en consecuencia con el Artículo 208 del Decreto Ley 2811 de 1974 (arriba citado). Sin embargo, persiste el impedimento establecido por el Decreto 877 de 1996 que excluye todo uso distinto al forestal en las reservas forestales.

- **Decreto 1715 de 1978 de la Nación.** Por el cual se reglamenta en cuanto a protección del paisaje.

Aunque constituye el máximo desarrollo del tema en la legislación del orden nacional, sigue siendo bastante pobre.

En resumen, establece una franja de protección paisajística en torno a las carreteras nacionales, prohíbe la deformación o alteración de elementos naturales del paisaje con fines publicitarios o artísticos y consagra “la alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales” como “factor que deteriora el ambiente”, estableciendo una serie de multas para el infractor, cuyo monto depende de la reversibilidad de los efectos de su mal gusto o de la incompreensión social de su arte.

- **Decreto 100 de 1980.** Por el cual se expide el nuevo Código Penal.

En el Capítulo II trata de los delitos contra los recursos naturales. Allí, el Artículo 243 reza:

“Ocupación ilícita de parques y zonas de reserva forestal. El que ilícitamente ocupe área de reserva forestal o parque nacional, incurrirá en prisión de seis (6) meses a tres (3) años y multa de un mil a veinte mil pesos.

El que promueva, financie o dirija la ocupación o se aproveche económicamente de ella, quedará sometido a prisión de uno (1) a seis (6) años y multa de veinte mil a un millón de pesos.”

Este código entró en vigencia un año después de la expedición del Decreto. Dar la casa por cárcel a todos los infractores sería una forma expedita de legalizar toda la urbanización de Cerros Orientales.

- **Acuerdo 53 de 1981 de la CAR.** Por el cual se adopta el reglamento de aprovechamientos forestales para el área CAR.

Esta norma regional fijaba las condiciones para concesiones, permisos de aprovechamiento y manejo de áreas forestales en jurisdicción de la Corporación. La materia de este acuerdo fue recogida y actualizada para todas las entidades del SINA, por el Decreto 1791 de 1996 reglamentario de la Ley 99 de 1993, por el cual se rige actualmente el tema forestal en la CAR.

- **Resolución 2337 de 1985 de la CAR.** Por la cual se sustrae una parte del área de Reserva Forestal de la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá.

En esta Resolución la CAR daba paso a la legalización del complejo de barrios San Luis – La Sureña, reconociendo el hecho cumplido de la urbanización extensa de las faldas del alto de Cazadores, sobre la vía a La Calera. Esta conurbación se dio a través de un primer proyecto de vivienda social del Instituto de Crédito Territorial y la posterior parcelación y construcción ilegal del Barrio La Sureña. El complejo creció gracias al acueducto comunitario de San Luis – San Isidro (manejado por la empresa comunitaria Acualcos), el cual toma agua de la cuenca alta del río Teusacá (al respaldo oriental de los Cerros Orientales) y la lleva a esta área, permitiendo violar la limitante natural de disponibilidad del recurso, hasta el punto de reunir más de una docena de barrios desde los 2800 hasta los 3200 msnm.

Este acto, si bien constituye un reconocimiento de hechos cumplidos y es social y ambientalmente justificable, sentó un antecedente complicado para el manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, como quedó comprobado con la posterior respuesta positiva a la solicitud que un urbanizador privado hizo para sustraer otra área aledaña a la anterior, según se refiere más abajo (Resolución 2413 de 1993 de la CAR).

- **Acuerdo 59 de 1987 de la CAR** (derogado por el Acuerdo 38 de 1990 de la CAR). Por el cual se expide la reglamentación de los Cerros Orientales de Bogotá.

Este acuerdo fue producto de una serie de discusiones y acuerdos entre la CAR y el DAPD, en torno a la necesidad de llegar a un marco normativo consecuente con el objetivo de conservación de la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura, pero más ajustada a las realidades y necesidades de manejo de los Cerros.

Aunque esta norma fue derogada tres años más tarde por la misma CAR (Acuerdo 38/90), algunos apartes de sus considerandos son bien ilustrativos:

“Que igualmente la mencionada Resolución no precisa tipos, intensidad, formas de los usos, ni la manera, ni la proporción de las actividades diferentes a la forestal que afectan los recursos naturales renovables y desfiguran el paisaje.”

En sus considerandos, la CAR argumentaba, además, que la norma le daba la autoridad ambiental para el licenciamiento de los usos en Cerros Orientales y le encargaba a Planeación Distrital la reglamentación de uso en el territorio distrital, por lo que, de común acuerdo, estas entidades podían establecer un Plan Integral de Estructuración y Manejo conjunto (CAR – DAPD) “para lograr los fines previstos en la Resolución Ejecutiva No. 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura cuyo objetivo contempla la preservación de los recursos naturales y la protección del paisaje en dichas áreas.”

Es evidente, que este intento de la CAR, apoyado por el DAPD, para construir un marco normativo más acorde con la diversidad de situaciones ambientales de los Cerros Orientales, partió de la interpretación del espíritu de la Resolución 76/77, dándole el sentido de una norma de protección ambiental y paisajística (como los Cerros Orientales siempre han requerido) y no de estricto manejo silvicultural (que es más el sentido del Decreto 877 de 1976).

Siguiendo esta lógica, el Acuerdo 59/87 establecía unas normas de manejo ambiental y paisajístico para la conservación de la reserva, atendiendo a las distintas situaciones de hecho y potenciales, por medio de una zonificación cuya estructura principal contemplaba:

- Zonas de conservación forestal: para la preservación de la cobertura forestal allí donde esta prevalecía, compatible con usos recreativos pasivos y vivienda en mínima densidad.
- Zonas de transición: una figura compleja que abarcaba la mayor parte de las situaciones anómalas dentro de la reserva por medio de figuras muy dicentes: franja de transición institucional, residencial, de reserva alterada, corredor vial.
- Zona urbana no desarrollada del área de reserva forestal protectora: este término contradictorio se hereda luego al Acuerdo 6 de 1990 y es el origen de varias confusiones en la interpretación de la reglamentación urbanística distrital con respecto a Cerros Orientales.

El Artículo 83 definía: “Se denomina Zona Urbana no Desarrollada (Z.U.N.D.) a los terrenos comprendidos entre la carrera (Avenida) 7ª y el Perímetro de Servicios al Norte desde la calle 193 hacia el Sur hasta la calle 26 tomando hacia el Oriente, hasta encontrar la calzada occidental de la carretera a Oriente y por ésta en dirección Sur hasta su intersección con la Carretera a Villavicencio y hasta el límite Sur-Oriental del Perímetro de Servicios”. A los predios en estas áreas que no hubieran sido urbanizados o que tuvieran planes de densificación se les asignaba el tratamiento de desarrollo. A esto se adjuntaban varios planos de localización, dividiendo en Áreas Residenciales de Desarrollo con Densidad Restringida (R.D.D.R.1 y R.D.D.R.2). Esto era una forma de manejar la presión

urbanizadora en las áreas por encima de las vías perimetrales, con posibilidades de servicios públicos.

La mayor parte del acuerdo contiene normas de uso (principal, complementario, compatible) e índices de ocupación para las distintas zonas, por lo cual adquiere el perfil de un plan de ordenamiento físico o de una norma urbanística (lo cual pesó en su contra y dio pie a su derogación, desde posturas conservacionistas). Este acuerdo asigna responsabilidades de reglamentación específica al DAPD y habla de cubiertas, voladizos, fachadas, aislamientos y otros elementos aún reconocibles más tarde en el Acuerdo 6 de 1990.

- **Ley 9 de 1989.** De la reforma urbana.

La norma, bastante escueta y de naturaleza completamente urbanística, establece los parámetros y mecanismos para los planes de ordenamiento físico de las entidades territoriales.

El Artículo 5 establece la definición de espacio público que pasa al Acuerdo 6 de 1990 y al Decreto 1504 de 1998 reglamentario de la Ley 388 de 1997:

“Entiéndese el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.”

El mismo Artículo considera entre los elementos constitutivos del espacio público “las áreas requeridas... ..para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad,... ..y, en general por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo”.

El Artículo 8 ampara los elementos constitutivos del espacio público con la acción popular consagrada en el Artículo 1005 del Código Civil y aclara: “Esta acción también podrá dirigirse contra cualquier persona pública o privada, para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de las conductas que comprometieren el interés público o la seguridad de los usuarios.”

En el párrafo del Artículo 10, esta Ley define: “Para los efectos de la presente ley, entiéndese por área suburbana la franja de transición determinada por el concejo, el consejo intendencial o la junta metropolitana, que rodea las ciudades y que se extiende por las vías de acceso, donde coexistan los modos de vida rural y urbano como una prolongación de la vida urbana en el campo, definida por criterios de densidad y actividad económica de la población”.

El Artículo 106 establece la “Contribución de Desarrollo Municipal a cargo de los propietarios o poseedores de aquellos predios o inmuebles urbanos o suburbanos, cuyo terreno adquiera una plusvalía como consecuencia del esfuerzo

social o estatal. Entre los hechos o autorizaciones generadores de plusvalía, el Artículo 107 incluye: cambio de destinación del inmueble, cambio de uso del suelo, aumento de densidad, área construida o índice de ocupación, inclusión en el perímetro urbano u obras públicas de beneficio general. El Artículo 111 establece los propósitos para los que, exclusivamente, podrá utilizarse el producto de la mencionada Contribución, incluyendo la compra de predios, la adecuación de asentamientos urbanos subnormales, parques y áreas recreativas. En su Artículo 1, el Decreto 1319 de 1993, reglamentario de la Ley 9 de 1989, define la cesión obligatoria como “la enajenación gratuita de tierras a favor de la entidad territorial correspondiente, que se da en contraprestación a la autorización para urbanizar parcelar”. En el Artículo 12, este decreto contempla la transferencia de zonas de cesión de uso público; dicho mecanismo fue concebido como un modo de negociar beneficios de densidad u ocupación en proyectos de urbanización, a cambio de cesiones más extensas en áreas ajenas al proyecto y de especial interés para el patrimonio público, como es el caso de los Cerros Orientales.

- **Acuerdo 6 de 1990 del Distrito.** Por medio del cual se adopta el estatuto para el ordenamiento físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones.

Esta norma responde a la obligación impuesta por la Ley 9 de 1989.

El Título II, Capítulo X, ubica las zonas de preservación del sistema orográfico en el primer nivel de zonificación, con prelación sobre todas las reglamentaciones urbanísticas de los niveles siguientes.

El Art. 153 incluye como zona de preservación del sistema orográfico una franja suburbana de los Cerros Orientales entre los 2700 y 2800 msnm. El Art. 154 supedita los desarrollos suburbanos dentro de la franja suburbana de Cerros Orientales a las normas que se dicten en el marco del "Tratamiento Especial de Preservación del Sistema Orográfico". El Art. 395 relaciona el tratamiento especial de preservación del sistema orográfico con las áreas suburbanas del Art. 153. En los Arts. 384-391 define el procedimiento para dictar por Decreto las normas de cada uno de los tratamientos, incluidos los de preservación.

El Capítulo VI del Título III, trata las áreas suburbanas como suelos en transición temporal de usos rurales a urbanos; es decir, que no trata lo suburbano como una categoría en sí misma. Esto era consecuente con la percepción contemporánea (finales de los 80s) de las zonas suburbanas como procesos de expansión, más que como construcción de una interfase estable entre lo rural y lo urbano.

Los Capítulos VII y IX del Título II (primer nivel de zonificación) establecen, respectivamente, los mecanismos de afectación y cesiones obligatorias gratuitas. El primero permite a la Administración limitar el dominio sobre inmuebles privados para fines de interés general y utilidad común. El segundo posibilita generar espacio público e incrementar el patrimonio de bienes de uso público.

En el Capítulo V (Subcapítulo 2º) del Título VIII, se reglamenta el Tratamiento Especial de Preservación del Sistema Orográfico.

El Tratamiento Especial discrimina áreas rurales, por un lado, y aquellas donde se consideran factibles los usos urbanos. Para las primeras prescribe un régimen de usos permitidos agrícolas o forestales, en tanto se reglamenta lo concerniente a otros usos no urbanos permitidos. Esto se sale del marco de la Resolución 76/77 y corresponde más al establecido por el Acuerdo 59/87 de la CAR, elaborado en colaboración con el DAPD y aún vigente durante la elaboración del Acuerdo 6 de 1990.

Con respecto a los áreas susceptibles de tratamiento urbanístico, plantea dos escenarios: uno el de los predios con normas urbanas pero sin procesos de desarrollo urbano, donde los usos principales son la recreación pasiva y los forestales y como complementarios admite las viviendas del celador y del propietario (hasta 700 m² construidos y dos pisos).

El segundo corresponde a las áreas en proceso de desarrollo por urbanización. En éstas, se mantiene como uso principal la recreación pasiva y desde el principio condiciona los desarrollos al mantenimiento de un porcentaje mayoritario de cobertura vegetal (zonas verdes y arborización). Como compatibles deja los usos asociados al espacio público y los de servicios públicos; entre los institucionales permite los asistenciales, de seguridad, de culto, de educación superior, conventos y seminarios, condicionados a tener acceso al sistema vial arterial; en recreación activa admite sólo clubes campestres no deportivos; prohíbe los campos e instalaciones deportivas al aire libre, solas o asociadas a cualquiera de los otros usos admitidos como compatibles. La vivienda entra en este escenario como uso urbano compatible, sometida a las normas particulares de conservación.

El por qué el Acuerdo 6 habla de áreas para desarrollar en los Cerros Orientales, se entiende mejor en el contexto del Acuerdo 59/87 de la CAR (y sus áreas R.D.D.R.), norma de ordenamiento físico desarrollada en colaboración entre la Corporación y el DAPD. Sin embargo, el Acuerdo 6 de 1990 del Distrito salió de modo prácticamente simultáneo con el Acuerdo 38 de 1990 por el que la CAR derogaba el 59 y volvía al esquema restrictivo de la Resolución 76/77. Esto dejó sin piso a gran parte del modo como el DAPD intentaba aproximarse al manejo zonificado de Cerros Orientales.

En los restantes apartados del mismo Subcapítulo (2º del Capítulo V del Título VIII), el Acuerdo 6 establece una serie de especificaciones urbanísticas para el desarrollo de estas áreas, a propósito de lotes mínimos (1 hectárea), índices de ocupación (15% sobre el área útil) y el condicionamiento a las normas particulares de preservación que siguen siendo muy vagas.

Entre los requisitos creados se perfila uno, denominado "plan de ordenamiento físico", muy afín al concepto de "plan parcial" de la Ley 388/97. Injustificadamente exime de este requisito a los predios degradados (canteras, chircales, etc.) y los que cortan o tocan el perímetro urbano desde afuera.

El numeral 12 del Artículo 486 aparentemente presenta una contradicción grave, pues establece que las áreas no urbanizables sólo podrán construirse conjuntos habitacionales o edificios con copropiedad sobre las áreas verdes.

Las cesiones tipo A se orientan a la conformación de áreas de recreación pasiva; no muy claramente, pero se restringe su conexión vial. En cuando a la densidad y conexión de las vías se dictan otras restricciones con el fin de prevenir impactos directos e indirectos de su desarrollo.

Como el conjunto del Acuerdo, estos apartados adolecen de unas buenas intenciones ambientales pero un desbalance en la instrumentación que se recarga sobre lo urbanístico, con lo cual el manejo ambiental queda virtualmente reducido al diseño de las zonas verdes.

- **Acuerdo 38 de 1990 de la CAR.** Por el cual se deroga el Acuerdo No. 59 de 1987 de la C.A.R.

Basándose en que el Acuerdo 59/87 abarcaba un sector no comprendido por la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura y que además permitía el desarrollo de actividades diferentes de la forestal, en contradicción con el Decreto 877 de 1976, la CAR lo derogó mediante este acto. En el mismo, explícitamente ratificó la Resolución 76/77 como norma de Cerros Orientales, interpretada la reserva en sentido restrictivo según una interpretación imprecisa del Decreto 877/76.

En realidad, como arriba se expuso, el Decreto 877 de 1976 no restringe el uso sino el tipo de aprovechamiento forestal que puede autorizarse dentro de reserva forestal. Sin embargo, la norma superior, el Decreto Ley 2811 de 1974, ya restringe claramente el uso, por lo que el Acuerdo 38 es válido aunque jurídicamente sea incorrecto.

- **Resolución 2413 de 1993 de la CAR.** Por la cual se sustrae un área de la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá.

Aprovechando el antecedente creado por la Resolución 2337 de 1985 (cuando la CAR sustrae el sector de San Luis – La Sureña), la Sociedad Reforestadora Puente Chicó solicita que los terrenos de su propiedad (aledaños a La Sureña) sean sustraídos de la Reserva Forestal Protectora, alegando que continuamente son invadidos ilegalmente por las personas que, procedentes de los barrios legalizados vecinos, intentan extender la urbanización sobre la quebrada Chicó.

La CAR responde favorablemente, a pesar del elevado valor biológico, escénico y ambiental de estos terrenos, los cuales contienen uno de los relictos mejor conservados del encenillal en todos los Cerros Orientales. Aunque al interior de la Corporación se ha debatido la legalidad de este acto, que favorece el interés privado por encima del público, hasta el momento no se ha derogado.

Cabe anotar, además, que una sentencia de la Corte Constitucional en 1998 eliminó la figura de sustracción, estableciendo que, en lo sucesivo, tal tratamiento no podrá aplicarse a las áreas de manejo especial. En su lugar se admite el realinderamiento.

- **Ley 99 de 1993.** Que organiza el SINA y dicta otras disposiciones.

El Art.31, en su numeral 31, encarga a las Corporaciones Autónomas Regionales de establecer “las normas generales y las densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en áreas suburbanas y en cerros y montañas, de manera que se protejan el medio ambiente y los recursos naturales. No menos del 70% del área a desarrollar en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente.”

El Art.107 desarrolla la aplicación de la utilidad pública y el interés social a la función ecológica de la propiedad y establece directrices para la adquisición por negociación o expropiación y para la imposición de servidumbres, entre otros con los fines de: ejecución de obras públicas de protección y manejo ambiental, declaración y alinderamiento de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y ordenación de cuencas hidrográficas.

El Art. 108 ordena a las CARs en coordinación con las entidades territoriales adelantar “planes de cofinanciación para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales.” En el Art. 111 ordena a las entidades territoriales destinar como mínimo el 1% de sus ingresos, durante 15 años, a la adquisición de “las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales.” Dicta la coadministración de estas áreas por parte de la entidad territorial y la Corporación Autónoma Regional.

Los Arts. 109 y 110 reconocen y definen las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, reglamenta su registro ante el Ministerio del Medio Ambiente y establece su injerencia en los proyectos del Estado que pudieran afectarlas. El Art. 110 encarga al Estado promover y facilitar “la adquisición, establecimiento y libre desarrollo de áreas de reservas naturales por la sociedad civil en ecosistemas o zonas estratégicas.”

- **Decreto 1791 de 1996 de la Nación.** Por el cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal.

Esta norma, reglamentaria de la Ley 99 de 1993 fija trámites y requisitos para los aprovechamientos forestales, estudios, concesiones y manejo de áreas forestales. Actualiza y recoge lo establecido anteriormente por normas regional, como el Acuerdo 58/81 de la CAR.

- **Acuerdo 31 de 1996 del Distrito.** Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Físico del Borde Norte y Oriental de la Ciudad de Santa Fe de Bogotá D.C., se establecen las normas urbanísticas y las medidas para la preservación, protección y adecuado uso de las áreas que conforman dichos sistemas y se dictan otras disposiciones.
- **Acuerdo 02 de 1997 del Distrito.** Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Físico del Borde Suroriental de la Ciudad de Santa Fe de Bogotá D.C., se establecen las normas urbanísticas y las medidas para la preservación, protección y adecuado uso de las áreas que conforman dichos sistemas y se dictan otras disposiciones.
- **Acuerdo 19 de 1996 del Distrito.** Estatuto de protección ambiental del Distrito Capital.

El Acuerdo establece la estructura y funcionamiento del Sistema Ambiental del Distrito Capital (SIAC) y define los elementos que componen el Sistema de Áreas Protegidas Distritales (SAP), según categorías derivadas de las del sistema de áreas protegidas del orden nacional: Parque Natural Distrital, Parque Ecológico Recreacional, Santuario Distrital de Fauna y Flora, Reserva Forestal Distrital, además de acoger en este sistema las áreas de manejo especial del orden nacional y regional.

- **Decreto 900 de 1997 de la Nación.** Por el cual se reglamenta el Certificado de Incentivo Forestal para Conservación.
- **Ley 388 de 1997.** Estatuto de Ordenamiento Territorial.

Esta Ley consagra la función social y ecológica de la propiedad como fundamento y la protección del medio ambiente como objetivo del ordenamiento territorial. Entre las clases de suelo en que se divide el territorio para su ordenamiento, incluye el suelo de protección (que puede ubicarse transversalmente en cualquiera de las otras categorías (urbano, de expansión, suburbano, rural) y que abarca:

- Áreas que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales deben ser conservadas.
- Áreas que forman parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios.
- Áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos e infraestructuras de dotación.
- Áreas para el manejo del patrimonio cultural de la ciudad y de los valores históricos, arquitectónicos, urbanísticos y de identidad urbana.

Estas categorías pueden todas ubicarse en el escenario de manejo de los Cerros Orientales de Santa Fe de Bogotá, asociadas a los tratamientos correspondientes de protección, equipamiento o prevención.

Esta misma Ley establece una definición del suelo suburbano ya libre de la connotación de expansión que se le daba en el Acuerdo 6/90 del Distrito.

- **Decreto 1504 de 1998 reglamentario de la Ley 388 de 1997.** Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los Planes de Ordenamiento Territorial.

En el Artículo 5 incluye en los elementos constitutivos naturales del espacio público, las áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas, así como las áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico, que incluyen los parques naturales, las áreas de reserva natural y los santuarios de fauna y flora. De este modo, las áreas de manejo especial previstas por el Código de Recursos Naturales, así como las equivalentes distritales, establecidas en el Acuerdo 19 de 1996, quedan integradas al espacio público en los Planes de Ordenamiento Territorial.

Los elementos constitutivos hacen referencia a los espacios o aspectos físicos fundamentales que conforman el espacio público, pues los elementos de equipamiento o cobertura, los sitúa el mismo artículo entre los complementarios del espacio público. En tal categoría se comprenden: desde los componentes de la vegetación natural e intervenida, los elementos para antejardines, arborización y protección del paisaje, la vegetación herbácea o césped, jardines, arbustos, setos o matorrales, hasta árboles o bosques.

Este decreto reitera lo ya dicho al respecto por la Ley 9 de 1989 y el Acuerdo 6 de 1990: todo lo constitutivo o complementario del espacio público abarca inmuebles del dominio público o privado que por su naturaleza o función deben ser manejados para el disfrute colectivo, por encima del particular.

- **Acuerdo 16 de 1998 de la CAR.** Por el cual se expiden determinantes ambientales para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial municipal.

En el numeral 3.7.2 establece el régimen de usos para áreas forestales protectoras y protectoras-productoras; siguiendo el principio del rigor subsidiario, las disposiciones del acuerdo son aún más restrictivas y específicas que las nacionales correspondientes.

El numeral 3.7.3 establece un régimen de usos muy restringido para una figura que tradicionalmente ha sido mucho más elástica e integral, el Distrito de Manejo Integrado.

Lo establecido por el acuerdo tanto para áreas forestales como para los distritos de manejo integrado, está fuertemente sesgado hacia la preservación en escenarios naturales y rurales estables y poco activos socioeconómicamente. Resulta muy poco viable su aplicación en escenarios periurbanos y suburbanos o incluso en rurales densos y dinámicos.

En el numeral 5.6 define los corredores viales de servicios rurales y reglamenta sus usos, diferenciando su régimen del propio de las áreas que atraviesa. Brinda elementos generales para el tratamiento de los corredores viales de Cerros Orientales. Sin embargo, en la práctica, estos corredores son bastante complejos y heterogéneos y ameritan un desarrollo normativo específico.

El numeral 5.8 reglamenta los usos de los suelos suburbanos, acogiéndose al Art.34 de la Ley 388 de 1997 y al 31 de la Ley 99/93. Establece máximos de 10 viviendas/hectárea y 30% de índice de ocupación, aparejados a la obligación de reforestar con especies nativas el 70% del área, como mínimo.

En el numeral 5.10, a propósito de las parcelaciones rurales con fines de construcción de vivienda campestre, fija los topes de ocupación en 20% para áreas agropecuarias de cerro o montaña y en 30% para áreas de recreación. Condiciona el número de viviendas a la potencialidad y demanda de recursos naturales en la cuenca de influencia, con énfasis en el hídrico.