

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN



2015 AGO -4 A 8:49

() MANTENIDO

Bogotá D.C.,

RECIBIDO

Doctor

CESAR PALOMINO CORTÉS

Magistrado

Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Diagonal 22 B Av. La Esperanza 53 - 02

Ciudad

Ref.: Expediente 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP).

Asunto: Solicitud de apertura de incidente de desacato.

Implicados: Gustavo Petro - **Alcalde Mayor de Bogotá.**

Gerardo Ardila - **Secretario Distrital de Planeación.**

JULIÁN ANDRES VASCO LOAIZA, mayor de edad, vecino de Bogotá, identificado con cédula de ciudadanía 75.079.529 de Manizales, con tarjeta profesional No. 122.310, obrando en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio -MVCT-, debidamente designado mediante Resolución 0705 del 19 de noviembre de 2013 y posesionado mediante Acta No. 102 del 20 de noviembre de 2013, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, que contiene lo relacionado con la apertura de incidente de desacato por incumplimiento de las órdenes impartidas en un fallo resolutorio de acción popular, presento incidente de desacato contra el Alcalde Mayor de Bogotá -Doctor Gustavo Petro Urrego- y el Secretario Distrital de Planeación -Doctor Gerardo Ardila Calderón-, para que, previo el trámite correspondiente, se impongan las sanciones a que haya lugar, en orden a garantizar el cumplimiento del fallo del Consejo de Estado de fecha 5 de noviembre de 2013.

I. DESIGNACIÓN DE LAS PARTES

1.1. Parte Accionante

JULIÁN ANDRES VASCO LOAIZA, mayor de edad, domiciliado y residente en la ciudad de Bogotá, obrando en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio -MVCT-.

1.2. Parte Implicada

El **ALCAIDE MAYOR DE BOGOTÁ** -Doctor Gustavo Petro Urrego- y el **SECRETARIO DISTRITAL DE PLANEACIÓN** -Doctor Gerardo Ardila Calderón-.

Calle 18 No. 7 - 59 Bogotá, Colombia

Conmutador (571) 332 34 34 • Ext: 2055

www.minvivienda.gov.co

II. HECHOS

1. El 14 abril de 2005 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió la Resolución 0463¹ mediante la cual redelimitó la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, adoptó su zonificación y reglamentación de usos y se establecieron las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá.
2. El 20 de abril de 2005 la ciudadana Sonia Andrea Ramírez Lamy instauró acción popular contra la Nación -Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y el entonces Departamento Administrativo del Medio Ambiente.
3. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante auto de 1º de junio de 2005, acogió la solicitud de medidas cautelares y dispuso en la parte resolutive de la providencia, entre otros aspectos, suspender parcialmente la Resolución 0463 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial².
4. Mediante auto del 29 de noviembre de 2005, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, suspendió provisionalmente la Resolución 1582 de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y adicionalmente ordenó:

"(...) al Departamento Administrativo de Planeación Distrital y a los Curadores Urbanos que 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."

5. El 29 de septiembre de 2006 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia dentro de la acción popular.

¹ "por medio de la cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá"

² "2. Suspender provisionalmente los efectos de la Resolución No. 463 del 14 de abril de 2005, solamente en cuanto excluye una parte del Área de Reserva Protectora del Bosque Oriental de Bogotá, comprendida en el artículo 2º de la Resolución No. 76 de 1977."

6. Dentro del término legal el fallo fue impugnado, entre otras, por la actora Sonia Andrea Ramírez Lamy, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR- y la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.
7. El 5 de noviembre de 2013, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado profirió la sentencia en la cual se decidieron las impugnaciones presentadas al fallo de primera instancia, aclarado posteriormente mediante auto de 11 de febrero de 2014. En relación con la materia objeto del presente desacato, entre otros aspectos, el Consejo de Estado estableció:

"2. ORDÉNASE conjuntamente al Ministerio de Ambiente, a la CAR y al Distrito Capital de Bogotá, respetando el ámbito material y funcional de sus respectivas competencias que ha sido definido en las normas jurídicas vigentes: (...)

2.2. Respetar los derechos adquiridos, en la forma como ha quedado definido en la parte considerativa, a quienes obtuvieron licencias de urbanismo, construcción y/o construyeron legalmente en la franja de adecuación y en la "zona de recuperación ambiental", ubicada dentro de la reserva forestal protectora, antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo.

No obstante lo anterior, no se reconocerán los derechos adquiridos si se demuestra que, a pesar de no existir una anotación registral dentro de la historia traditicia del inmueble que lo afectara a la reserva forestal protectora, por actuaciones se deduzca inequívocamente que el propietario, poseedor o tenedor del inmueble conocía la afectación que pesaba sobre el inmueble en cuanto a la existencia de la reserva.

4. ORDÉNASE al Distrito Capital de Bogotá:

4.1. Elaborar, dentro del término de seis (6) meses, contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia, un "Plan de reubicación de asentamientos humanos", (...)

4.2. El Alcalde Distrital deberá presentar ante el Concejo Distrital un proyecto de reforma al Plan de Ordenamiento Territorial, dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, de tal manera que la reglamentación de los usos del suelo tanto en la franja de adecuación, como en el área de la reserva forestal protectora denominada "Bosque Oriental de Bogotá", esté conforme con lo dispuesto en este fallo.

4.3. Proceder, de forma inmediata, al trámite de normalización de las urbanizaciones que definitivamente queden excluidas del área de reserva, a fin de garantizar que su población pueda acceder a una infraestructura de servicios públicos que garantice la salubridad pública.

8. El 3 de junio de 2014 la Administración Distrital de Bogotá expidió el Decreto 222, en cumplimiento de las órdenes impartidas por el Consejo de Estado en fallo del 5 de noviembre de 2013, **ordenando en su artículo 7 a la "Secretaría Distrital de Planeación precisar el límite del perímetro urbano, en los límites con la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, tomando como base la redelimitación de la Reserva Forestal determinada en el artículo 10 (sic) de la Resolución 463 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial"**.
9. El 4 de marzo de 2015 la Administración Distrital –en concreto la Secretaría Distrital de Planeación (SDP)- expidió la Resolución 228, **precisando el perímetro urbano de la ciudad, sin tener en cuenta la Resolución 463 de 2005 ni el fallo del Consejo de Estado**. Mediante la Resolución 228 de 2015 la Franja de Adecuación quedó catalogada como suelo rural, dificultando la concreción de sus objetivos –cierre y consolidación de borde urbano de la ciudad- e imposibilitando la concreción de derechos adquiridos en la zona.

III. FUNDAMENTOS DEL INCIDENTE DE DESACATO

i. Consideraciones Preliminares

De acuerdo con los principios en que se fundamenta nuestro Estado Social de Derecho, es deber de todos "...los poderes públicos velar por la preservación de los fundamentos de la Constitución, ya sea a través de la producción normativa, de las decisiones judiciales o de diversas actuaciones administrativas³".

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –MVCT-, como entidad pública del orden nacional perteneciente a la rama ejecutiva del poder público, tiene la obligación de preservar la legalidad tanto en las actuaciones propias como en aquellas que incidan en el ámbito de sus competencias. Al respecto es preciso anotar que el objetivo del MVCT es "*formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas públicas, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, así como la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo*"⁴.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-400 de 2013.

⁴ Decreto 1077 de 2015.



En este orden de ideas, el MVCT se encuentra habilitado para solicitar el cumplimiento del fallo del Consejo de Estado del 5 de noviembre de 2013, en la medida en que el mismo se relaciona con las competencias asignadas por ley a este Ministerio, debido a que las órdenes impartidas por el máximo Tribunal Administrativo tienen por propósito proteger la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá, al tiempo que promueven la estructuración de elementos de ordenamiento territorial que permitan una transición armónica entre la ciudad y la Reserva.

Por consiguiente, y de acuerdo con la labor de esta Cartera, respetuosamente solicito se inicie incidente de desacato en contra el Alcalde Mayor de Bogotá y el Secretaría Distrital de Planeación, teniendo en cuenta que al proferir la Resolución 228 de 2015 se incumplieron y desconocieron las órdenes impartidas por el Consejo de Estado en sentencia del 5 de noviembre de 2013, tal y como se explicará en los próximos acápite.

ii. **Procedibilidad del incidente de desacato en las acciones populares**

Las acciones populares se encuentran consagradas en la Constitución Política (artículo 88), como el mecanismo idóneo para la protección de los derechos e intereses colectivos. La Corte Constitucional ha manifestado que debido a los valores superiores que buscan salvaguardar las acciones populares, el trámite de las mismas debe surtirse atendiendo a los principios de *prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia*⁵.

Explica la Corte Constitucional que precisamente para concretar el principio de eficacia la Ley 472 de 1998, que regula el procedimiento de las acciones populares, le atribuyó al juez de instancia las potestades necesarias para el impulso del proceso de la acción popular y para hacer realidad las órdenes que se impartan en el fallo.

Por lo tanto, para asegurar el cumplimiento de las sentencias que se dicten con ocasión de una acción popular, es posible conformar comités de verificación e iniciar los correspondientes incidentes de desacato a que haya lugar:

*"[El comité de verificación podrá estar integrado por el juez], por las partes, por la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, por el Ministerio Público y por una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo. **También lo***

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-254 de 2014.

() MINVIVIENDA

faculta para comunicar a las entidades que puedan incidir en el cumplimiento, para que presten su colaboración en ese sentido. Adicionalmente, el juez de la acción popular cuenta con la posibilidad de presionar el cumplimiento del fallo a través del incidente de desacato, como ocurre respecto de las sentencias de tutela⁶⁶. (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

Es preciso anotar que la Corte Constitucional ha depurado las características del incidente de desacato, derivado del incumplimiento de órdenes emitidas en el marco de una acción popular, así:

"- El incidente de desacato fue concebido como instrumento preferente y sumario destinado a salvaguardar los derechos colectivos protegidos por la sentencia de la acción popular. (...)

-El incidente no es un proceso contencioso entre el promotor del incidente y el investigado, sino un trámite correccional que puede concluir con medidas disciplinarias, aunque su imposición no garantice per se, el cumplimiento de la decisión judicial.

*-El trámite incidental debe garantizar los elementos mínimos del debido proceso disciplinario, es decir: i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, ii) el principio de publicidad; iii) los derechos de defensa, contradicción y controversia de la prueba; iv) el principio de doble instancia; v) la presunción de inocencia, vi) el principio de imparcialidad; vii) el principio de non bis in ídem; viii) el principio de cosa juzgada y ix) la prohibición de la reformatio in pejus. (...)"*⁶⁷

En concordancia con la jurisprudencia citada, el incidente de desacato es el instrumento idóneo para sancionar el incumplimiento de las órdenes impartidas en las sentencias que resuelven acciones populares, para de este modo presionar su concreción. Puntualmente, el desacato como figura tendiente al cumplimiento de acciones populares se encuentra regulado en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, en los siguientes términos:

"Artículo 41.- Desacato. La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Ibidem.



del auto que decida no sancionar proceda ningún recurso⁶ (Negrilla fuera del texto original).

iii. Incumplimiento de las órdenes impuestas por el fallo del consejo de estado del 5 de noviembre de 2013, expediente 25000-23-25-000-2005-00662-03(ap).

El Consejo de Estado en fallo del 5 de noviembre de 2013 adoptó las siguientes decisiones:

"1. AMPÁRANSE los siguientes derechos colectivos que, de acuerdo con lo dispuesto en la parte motiva de la sentencia, fueron vulnerados por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR y el Distrito Capital de Bogotá:

i) El goce de un ambiente sano;

ii) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales (...);

iii) La realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;
y

iv) La seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

2. ORDÉNASE conjuntamente al Ministerio de Ambiente, a la CAR y al Distrito Capital de Bogotá, respetando el ámbito material y funcional de sus respectivas competencias que ha sido definido en las normas jurídicas vigentes:

2.1. Elaborar, ejecutar y financiar solidariamente, dentro del término de un (1) año, contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia, un "Plan de manejo del área de canteras, vegetación natural, pastos, plantaciones de bosques y agricultura, de la franja de adecuación", en el área de "canteras", "vegetación natural", "pastos", "plantaciones de

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, 6 de diciembre de 2007, Radicación No. **27001-23-31-000-2005-00494-01(AP)**
Calle 18 No. 7 - 59 Bogotá, Colombia
Conmutador (571) 332 34 34 • Ext: 2055
www.minvivienda.gov.co

() MINVIVIENDA

la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción. La consulta se hará en efecto devolutivo”.

Ahora bien, en virtud de la jurisprudencia y la normativa citada, y teniendo en cuenta que las órdenes impartidas por el Consejo de Estado en sentencia del 5 de noviembre de 2013, expediente 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP), fueron incumplidas por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Secretaría Distrital de Planeación con la expedición de la Resolución 228 de 2015, procedería de esta manera la apertura de un incidente de desacato.

Es pertinente anotar que según la jurisprudencia del Consejo de Estado, el incidente de desacato no sólo se interpone cuando han vencido los plazos para cumplir las órdenes judiciales –situación que ocurre en el presente caso-, sino además cuando la conducta de los involucrados sea negligente o descuidada en el acatamiento de la decisión judicial –hecho que también se evidencia en relación con el cumplimiento de la sentencia objeto del presente escrito-:

“Objetivamente el desacato se entiende como una conducta que evidencia el mero incumplimiento de cualquier orden proferida en el curso del trámite de la acción popular, cuando se han superado los términos concedidos para su ejecución sin proceder a atenderla; y desde un punto de vista subjetivo se tiene como un comportamiento negligente frente a lo ordenado, lo cual excluye la declaratoria de responsabilidad por el mero incumplimiento. No es, entonces, suficiente para sancionar que se haya inobservado el plazo concedido para la atención de la orden impartida, sino que debe probarse la renuencia, negligencia o capricho en acatarla por parte de la persona encargada de su cumplimiento. Para el desacato el legislador tiene previsto un trámite incidental especial, porque se trata de resolver un aspecto principal de la acción popular como lo es el relacionado con el acatamiento del fallo, distinto de aquel donde de ordinario se ventilan cuestiones accesorias al proceso. En el incidente serán de recibo y se estudiarán todos los aspectos relacionados con el acatamiento o no de la orden proferida, pero de ninguna manera constituye un nuevo escenario para los reparos o controversias propias de la acción popular. Solo la sanción será consultada con el superior jerárquico, sin que en su contra o respecto

bosque", "agricultura", ubicada en la franja de adecuación, y que corresponde al área de ocupación pública prioritaria, (...)

Esta zona de aprovechamiento ecológico deberá entrar en funcionamiento con todos los elementos recreativos que resulten de este plan, a más tardar dentro de los **24 meses** siguientes a la ejecutoria de este fallo.

2.2. Respetar los derechos adquiridos, en la forma como ha quedado definido en la parte considerativa, a quienes obtuvieron licencias de construcción y/o construyeron legalmente en la franja de adecuación y en la "zona de recuperación ambiental", ubicada dentro de la reserva forestal protectora, antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo. (...)

4. ORDÉNASE al Distrito Capital de Bogotá:

4.1. Elaborar, dentro del término de seis (6) meses, contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia, un "Plan de reubicación de asentamientos humanos", (...)

4.2. El Alcalde Distrital deberá presentar ante el Concejo Distrital un proyecto de reforma al Plan de Ordenamiento Territorial, dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, de tal manera que la reglamentación de los usos del suelo tanto en la franja de adecuación, como en el área de la reserva forestal protectora denominada "Bosque Oriental de Bogotá", esté conforme con lo dispuesto en este fallo.

4.3. Proceder, de forma inmediata, al trámite de normalización de las urbanizaciones que definitivamente queden excluidas del área de reserva, a fin de garantizar que su población pueda acceder a una infraestructura de servicios públicos que garantice la salubridad pública.

Las órdenes impartidas por el Consejo de Estado se sustentan básicamente en: i) la protección del ambiente y de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá, ii) la estructuración de mecanismos (Planes de Manejo, reformas al

Plan de Ordenamiento Territorial –POT-) que permitan la reglamentación de los usos del suelo conforme a los lineamientos dictados en la sentencia, y iii) el respeto a los derechos adquiridos derivados de licencias urbanísticas otorgadas en la zona de recuperación ambiental de la Reserva Forestal y en la Franja de Adecuación.

En armonía con lo anterior, el Consejo de Estado ratificó la vigencia de la Resolución 463 de 2005, emitida por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT-, adoptando dentro del fallo la terminología y parámetros establecidos en la misma, tanto para la Reserva Forestal como para las 973 hectáreas excluidas, también denominadas Franja de Adecuación.

Sin embargo, pese a la contundencia de las órdenes del Consejo de Estado, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Secretaría Distrital de Planeación –SDP- no tuvieron en cuenta lo establecido en el fallo del 5 de noviembre de 2013 al emitir la Resolución 228 de 2015, toda vez que dicha decisión no contempló las determinantes establecidas en la Resolución 463 de 2005, cuya vigencia y aplicabilidad reiteró el Supremo Tribunal Administrativo. En específico, la Resolución 228 de 2015 clasificó como rural –pese a no ser el instrumento idóneo para el efecto- gran parte del suelo de la Franja de Adecuación, desconociendo con ello la esencia y objetivo de dicha zona, tal y como se expondrá a continuación.

a. Resolución 228 de 2015 adopta una clasificación del suelo que imposibilita el cumplimiento de las órdenes del Consejo de Estado

Al estudiar los antecedentes de la Resolución 463 de 2005, se advierte que con anterioridad a la expedición de tal instrumento normativo el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, realizó diferentes estudios y análisis sobre la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá, en cuya elaboración intervinieron varias entidades (IGAC, CAR entre otros).

Los estudios efectuados permitieron evidenciar que algunos sectores de los Cerros Orientales habían sufrido procesos urbanísticos, mineros y agropecuarios que extinguieron las condiciones naturales y ambientales que

hacían que el suelo pudiera calificarse como reserva forestal. Los efectos de la transformación del suelo se ven representados en aproximadamente 519 hectáreas (3.7% de la Reserva), por el desarrollo de asentamientos humanos de manera concentrada de todos los estratos. Igualmente, se verificaron efectos de degradación de ecosistemas por el desarrollo de minería de origen ilegal de manera dispersa (62 canteras al interior de la reserva y 43 más cerca del borde urbano) con impactos en el paisaje y en la regulación hídrica, en alrededor de 120 hectáreas (0.85% de la Reserva), así mismo existen otras áreas más extensas afectadas por el desarrollo de ganadería y agricultura asociada a viviendas campesinas, campestres y fincas de recreo.

Con base en los anteriores datos se advirtió la necesidad de estructurar un instrumento de planificación, ordenamiento y manejo para restaurar, recuperar y armonizar las condiciones sociales, económicas y ambientales de las áreas afectadas. Por esta razón, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante la Resolución 463 de 2005 -y la Resolución 1582 interpretativa de la misma- realinderó la reserva forestal sustrayendo de la misma 973 hectáreas, que constituyen la Franja de Adecuación como un espacio de **tránsito armónico y ordenado** entre el área urbana y la reserva forestal.

En este sentido, la Franja de Adecuación tiene como objetivo constituir un espacio de consolidación de la estructura urbana y una zona de amortiguación y contención definitiva de los procesos de urbanización de los cerros orientales. Para garantizar la consolidación y desarrollo de la Franja de Adecuación, el Distrito Capital deberá formular y adoptar el plan o los planes zonales y los planes parciales correspondientes; recuérdese que los planes parciales son instrumentos que solo pueden llevarse a cabo en zonas urbanas y de expansión urbana para orientar los procesos de urbanización y serían el único mecanismo para evitar desarrollos predio a predio y, así promover procesos ordenados que garanticen el desarrollo de estructuras viales, de espacios públicos y de servicios concordantes con el carácter de transición y amortiguación de los suelos urbanos al interior de la franja, tal y como lo disponen el fallo y la Resolución 463 y su interpretativa 1582 de 2005.

Entonces, de acuerdo a los parámetros de la Resolución 463 de 2005, la Franja de Adecuación se constituye en una zona de vocación urbana, sujeta a una

normativa especial de desarrollo que debe permitir la concreción del objetivo para el cual fue creada y respetar la finalidad de las áreas que componen internamente la Franja de Adecuación, a saber:

(i) Área de Ocupación Pública Prioritaria, adyacente al límite occidental de la Reserva: tiene como finalidad consolidar el límite occidental de la reserva, a través del establecimiento de **parques urbanos**, corredores ecológicos viales, corredores ecológicos de ronda y de borde, integrando en lo posible las áreas verdes que quedan excluidas en la redelimitación de la reserva forestal, de tal forma que se constituya en espacio público de transición entre la Reserva Forestal y el desarrollo y/o edificación. En la sentencia del Consejo de estado se ordenó elaborar un **Plan de Manejo** para el desarrollo de esta área, dentro de un término de un (1) año contado a partir de la ejecutoria del fallo del 5 de noviembre de 2013.

(ii) Área de consolidación de Borde Urbano, la cual tiene como propósito formalizar estructural, espacial y legalmente el desarrollo urbano de la ciudad en contacto con la reserva forestal, **promoviendo la contención y el cierre del mismo**. En todos los procesos de desarrollo urbanístico, se deberá propender por el objetivo general de conservación y manejo de la Reserva Forestal. Por ello, la dimensión y forma de las estructuras viales y demás infraestructura de servicios de nuevos desarrollos que se proyecten de manera planificada, deberán ser consecuentes y concordantes con el carácter ambiental de la reserva forestal y promover que dichas estructuras representen el cierre del crecimiento urbano y la generación de espacios públicos lineales dispuestos en el Área de Ocupación Pública Prioritaria.

Ahora bien, la legalidad de la Resolución 463 de 2005 -que realinderó la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y creó la Franja de Adecuación- fue estudiada en sentencia del 28 de octubre de 2010, en donde el Consejo de Estado determinó que:

"El cargo que formula el actor contra el Decreto demandado, se circunscribe a la presunta falta de competencia del Ministerio del Medio Ambiente para proferir el acto acusado. La Sala estima que dicho cargo no puede ser acogido, pues tal como lo veremos enseguida, es clara, expresa e indiscutible la competencia de esa cartera ministerial para redelimitar la Zona de Reserva Forestal Protectora conocida como Bosque Oriental de Bogotá, adoptar su zonificación, reglamentar los usos allí permitidos y establecer los determinantes para su ordenamiento y administración. En efecto, basta simplemente con dar un simple

() MINVIVIENDA

vistazo a las disposiciones que se transcriben (Artículos 5 de la Ley 99 de 1993, 2 y 6 del Decreto 216 de 2003, 10 de la Ley 388 de 1997, 8 de la Ley 165 de 1994 y la Ley 812 de 2003) para colegir la ausencia de razones para decretar la nulidad deprecada. Aparte de lo anterior, la circunstancia de que el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, haya declarado que los Cerros Orientales son de interés ecológico nacional, permite inferir que las medidas relativas a su zonificación o alinderación no pueden entenderse radicadas en autoridades distintas de las del orden nacional y más concretamente en el Ministerio del ramo, como autoridad jerárquica superior del Sistema Nacional Ambiental. Por contera y para confirmar el acierto de las conclusiones que anteceden, resulta imperativo tener en cuenta que la Honorable Corte Constitucional, en su sentencia C-649 del 3 de diciembre de 1997, antes mencionada, dejó en claro que "...las zonas de reservas forestales que no formen parte del sistema de parques naturales, sí pueden ser objeto de sustracción por el Ministerio del Medio Ambiente." afirmación que viene a desvirtuar de manera rotunda las apreciaciones de la parte actora" (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

Posteriormente, el Consejo de Estado en sentencia de 5 de noviembre de 2013 ratificó la legalidad y aplicabilidad de la Resolución 463 de 2005 –como determinante de ordenamiento- y se pronunció expresamente en relación con la Franja de Adecuación creada por la misma, ordenando de una parte realizar un plan de manejo para el área de ocupación pública prioritaria, y de otra, respetar los derechos adquiridos en legal y debida forma en dicha Franja, concretando así la vocación urbana de la misma.

No obstante lo anterior, desconociendo las decisiones del Consejo de Estado en lo que respecta a la legalidad y aplicabilidad de la Resolución 463 de 2005, la elaboración de un plan de manejo para la Franja de Adecuación y el respeto a los derechos adquiridos en dicha zona, el Distrito Capital, por intermedio de la Secretaria Distrital de Planeación –SDP-, emitió la Resolución 228 de 2015 - "Por la cual se dilucidan una imprecisiones cartográficas en los mapas del Decreto Distrital 190 de 2004, se precisa el límite del Perímetro Urbano de Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones"-, que clasificó gran parte de la Franja de Adecuación en suelo rural. En efecto, el parágrafo del artículo 1º de la Resolución 228 dispone:

Parágrafo: Las áreas que por efecto de la corrección en la cartografía y la precisión del límite del perímetro urbano establecido en esta resolución que no formen parte del suelo urbano, se entenderán suelo rural, sin perjuicio de los derechos adquiridos en los términos del fallo del Consejo de Estado del 5 de noviembre de 2013 (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

Debido a que gran parte de la Franja de Adecuación, por efecto de la corrección cartográfica, no forma parte del suelo urbano, se entiende que dicha área queda convertida en suelo rural, pese a que la vocación de tal porción de terreno es urbana, tal y como quedó explicado anteriormente.

Ahora bien, con la decisión adoptada mediante la Resolución 228 -de convertir la mayor parte de la Franja de Adecuación en suelo rural-, la Secretaría Distrital de Planeación desconoció que:

- i) **El Consejo de Estado ordenó -en sentencia del 5 de noviembre de 2013- respetar los derechos adquiridos en la Franja de Adecuación, cuya concreción se dificulta e imposibilita por la clasificación del suelo que realiza la Resolución 228.**
- ii) **El Consejo de Estado ordenó realizar un plan de manejo -de forma conjunta entre la CAR, el Ministerio de Ambiente y el Distrito Capital- para la Franja de Adecuación, por lo que la reglamentación unilateral de la misma por parte del Distrito es contraria a lo resultado en sentencia del 5 de noviembre de 2013.**
- iii) **El Consejo de Estado ordenó a la Alcaldía Distrital reformar el POT -obligación que no se puede conmutar por la expedición de una Resolución aislada-, de tal manera que la reglamentación de los usos del suelo tanto en la FRANJA DE ADECUACIÓN, como en el área de reserva forestal este conforme a lo dispuesto en el fallo.**
- iv) **La vocación de la Franja de Adecuación no es rural, sino que por el contrario, constituye una porción de terreno que hace las veces de *lindero* entre lo urbano y lo rural⁹, por lo que, en**

⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. María Claudia Rojas Lasso, 5 de noviembre de 2013, Radicación No. 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP).

Calle 18 No. 7 - 59 Bogotá, Colombia

Conmutador (571) 332 34 34 • Ext: 2055

www.minvivienda.gov.co



consecuencia, debe desarrollarse conforme a los lineamientos de la Resolución 463 de 2005 –determinante de ordenamiento–.

- v) **La clasificación de suelo rural de la Franja de Adecuación no protege esta zona de posibles detrimentos**, sino que solamente imposibilita su desarrollo ordenado por medio de Planes Zonales y Parciales, tal y como lo dispone la Resolución 463 de 2005.
- vi) **La clasificación del suelo efectuada por la Resolución 228 de 2015 desconoce abiertamente la normativa** (Ley 388 de 1997¹⁰, Decreto Nacional 879 de 1998, entre otros) y la jurisprudencia del mismo Consejo de Estado, que es enfática en anotar que **“la clasificación del suelo es una acción urbanística que se define en el Plan de Ordenamiento Territorial”¹¹**.

Lo anterior denota la negligencia con que actuó la SDP y la Alcaldía Mayor de Bogotá, al emitir la Resolución 228 de 2015, contraviniendo no sólo la parte resolutoria del fallo –que ordena revisar el POT de la ciudad para introducir las respectivas modificaciones a los usos del suelo de conformidad con lo expuesto en la sentencia del 5 de noviembre de 2013–, sino también la parte considerativa, donde es evidente la voluntad del Consejo de Estado de ratificar los contenidos de la Resolución 463 de 2005, como determinante ambiental y de ordenamiento de Bogotá, que deben ser acogida mediante el procedimiento legal de modificación del POT:

*“ (...) Por otra parte, **debe tenerse en cuenta que la clasificación del suelo es una acción urbanística que se define en el Plan de Ordenamiento Territorial**. Este instrumento es producto de la participación democrática ciudadana (...).*

¹⁰ Ley 388 de 1997, artículo 15, modificado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004:

Normas urbanísticas estructurales

*Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalecen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles **no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. Por consiguiente, las normas estructurales incluyen, entre otras:***

1.1 Las que clasifican y delimitan los suelos, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV de esta ley.

¹¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. María Claudia Rojas Lasso, 5 de noviembre de 2013, Radicación No. 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP).

Dado lo anterior, no cabe duda que la definición del perímetro urbano y la clasificación del suelo constituyeron un verdadero contrato social y que las decisiones allí tomadas fueron decisiones de cara a la comunidad y a las autoridades ambientales y aceptadas por ellas. Es por ello que las licencias urbanísticas y de construcción expedidas con base en el POT de 2000 y los diversos instrumentos que lo desarrollan, como son los decretos de las Unidades de Planeamiento Zonal, tienen sustento sólido en las opiniones directas de la misma colectividad bogotana.

En conclusión, los antecedentes de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) dan cuenta de una intensa gestión democrática comunitaria adelantada para la elaboración del POT de la ciudad de Bogotá, que por supuesto incluyó la evaluación de los temas ambientales como el de los cerros orientales y la definición del lindero entre lo rural y lo urbano, seguido ello por toda la gestión técnica del importante documento del P.O.M.C.O. (Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales) en el que la ponderación técnica se hizo de la mano de la comunidad, y si bien es cierto nunca se convirtió en texto administrativo definitivo, sí lo es que refleja la intensa gestión previa y democrática que culminó con la expedición de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril)¹².

Con base en lo expuesto se concluye que la Alcaldía Mayor de Bogotá y la SDP, se valió de un instrumento normativo inidóneo (Resolución 228 de 2015) para, bajo el pretexto de hacer coincidir el perímetro urbano de la ciudad con la delimitación de la Reserva Forestal efectuada en 1977, adoptar una clasificación del suelo que desconoce la esencia de la Franja de Adecuación - expuesta tanto en la sentencia del Consejo de Estado como en los antecedentes y el cuerpo de la Resolución 463 de 2005-, dificultando al mismo tiempo el desarrollo y protección de dicha franja conforme a los parámetros establecidos en el fallo, pues al convertir la mayoría de la franja en suelo rural

¹² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. María Claudia Rojas Lasso, 5 de noviembre de 2013, Radicación No. **25000-23-25-000-2005-00662-03(AP)**.



se imposibilita su ordenamiento estructurado mediante planes zonales y parciales.

b. La Resolución 228 de 2015 fue expedida por el Distrito Capital para sustraerse de las órdenes emitidas por el Consejo de Estado

La Resolución 228 de 2015, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación, señala en su encabezado que tiene por objeto dilucidar unas imprecisiones cartográficas en los mapas del Decreto 190 de 2004 -POT de Bogotá- y precisar el límite del Perímetro Urbano de la ciudad.

La justificación principal de la Resolución 228 de 2015 es el ejercicio de la facultad que otorga a la SDP el artículo 147 del Decreto Distrital 190 de 2004, en el sentido de señalar que "(...) *El perímetro urbano en los límites con las reservas forestales coincide con los límites establecidos para dichas reservas por la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura/INDERENA. El Departamento Administrativo de Planeación Distrital podrá precisar este límite con base en las decisiones del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, cuando expida los respectivos actos administrativos*".

Nótese como a misma norma que otorga facultades a la SDP para precisar el límite urbano de la ciudad, establece que tal delimitación debe realizarse con base en las decisiones que expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -MAVDT-. Es decir que, para el ejercicio de las facultades de la SDP -en lo que respecta a la precisión del perímetro urbano de Bogotá- era preciso tener en cuenta la Resolución 463 de 2005 del entonces MAVDT, que redelimitó la Reserva Forestal y creó la Franja de Adecuación. La Administración Distrital reconoció expresamente tal hecho en el artículo 7 del Decreto 222 de 2014, así:

Artículo 7.- Ordenase a la Secretaría Distrital de Planeación precisar el límite del perímetro urbano, en los límites con la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, tomando como base la redelimitación de la Reserva Forestal determinada en el artículo 10 (sic) de la Resolución 463 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y,

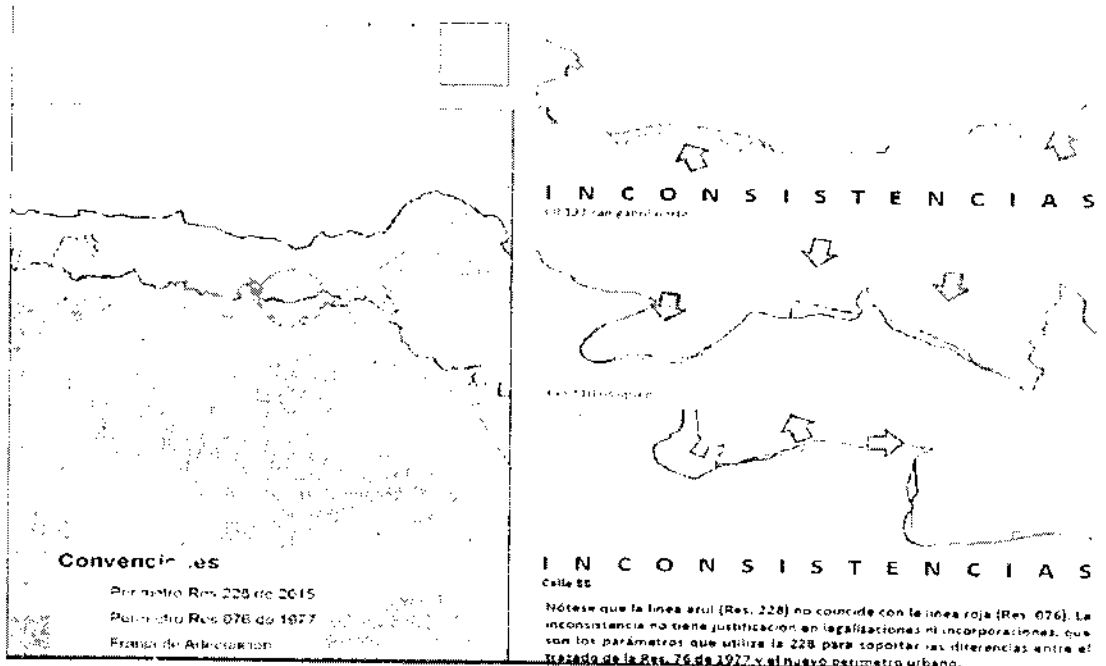
de conformidad con lo establecido en el artículo 117 del Decreto Distrital 469 de 2003, consolidado en el artículo 147 del Decreto Distrital 190 de 2004.

En todo caso el perímetro urbano no podrá exceder el límite de la reserva forestal protectora "Bosque Oriental de Bogotá".

No obstante lo anterior, la SDP expidió la Resolución 228 de 2015 sin tener en cuenta la redelimitación que de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá efectuó la Resolución 463 de 2005. En efecto, la Resolución 228 de 2015 argumenta como referente, para la precisión cartográfica del perímetro urbano de la ciudad, la antigua delimitación de la Reserva Forestal que contenía la Resolución Nacional 76 de 1977 -y no la nueva redelimitación de la Resolución 463 de 2005-.

Ahora bien, **tal sustento teórico no se evidencia en la práctica, pues al revisar la cartografía de la Resolución 228 de 2015 se observa que la misma no coincide con la delimitación original de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá que contemplaba la Resolución Nacional 76 de 1977**, tal y como se observa en la siguiente gráfica (nótese que la línea roja -cartografía de la Resolución 76 de 1977 no coincide con la línea azul -cartografía de la Resolución 228 de 2015):





En consecuencia, se advierte que la Resolución 228 de 2015 expedida por la SDP no es un instrumento que concrete la normativa distrital – pues incluso desconoce los preceptos del Decreto 222 de 2014- ni las determinantes ambientales de superior jerarquía –como la Resolución 463 de 2005- que debe tener en cuenta la Administración al momento de emprender procesos de ordenamiento territorial, ni menos aún el fallo del Consejo de Estado del 5 de noviembre de 2013. Lo que sí se evidencia es que la Resolución 228 de 2015 se convirtió en un instrumento de sustracción a las órdenes del Consejo de Estado, ya que mediante la misma se clasificó la Franja de Adecuación como suelo rural –dificultando su protección y la concreción de derechos adquiridos- y adicionalmente se impuso una nueva condición para que las personas con derechos adquiridos en dicha zona los concreten, cual es, la solicitud de incorporación a perímetro urbano de los predios ubicados en el área excluida de la Reserva Forestal:

"Artículo 2.- Otras áreas susceptibles de incorporación al perímetro urbano. De conformidad con el fallo del Consejo de Estado del 5 de noviembre de 2013, a solicitud del interesado podrán ser incorporados al perímetro urbano, mediante resolución, los predios

localizados en la Franja de Adecuación definida en la Resolución No. 463 de 2005 (...)”.

Con esta decisión -Resolución 228 de 2015-, la SDP desnaturalizó su función de planeación de la ciudad, pues se convirtió en una entidad de verificación particular, que con base en criterios –aún no definidos-, decidirá si incorpora predios con licencia urbanística vigente a suelo urbano, es decir, **los derechos adquiridos entran en una fase de convalidación que no previó la sentencia del Consejo de Estado y que incluso contraría el ordenamiento jurídico vigente, según el cual los derechos otorgados por actos administrativos –como licencias urbanísticas- gozan de presunción de legalidad, lo que permite su inmediata materialización, sin que se requiera ninguna actuación intermedia de ratificación, salvo las dirigidas a probar un supuesto conocimiento inequívoco del titular de la licencia, en términos del fallo del Consejo de Estado.**

Finalmente, es preciso anotar que la Alcaldía Mayor de Bogotá y la SDP ignoraron completamente que para la fecha de expedición de la Resolución 228 de 2015 había retomado su vigencia la Resolución 463 de 2015 y se había emitido el fallo del Consejo de Estado que adoptó decisiones al respecto, por lo que era imperativo para dicha entidad tener en cuenta los lineamientos establecidos por la Resolución 463 de 2005, en concordancia con los mandatos del Supremo Tribunal Administrativo que ordenó: i) elaborar un plan de manejo de la Franja de Adecuación –y no una resolución aislada y no concertada-, ii) respetar los derechos adquiridos en la Franja de Adecuación –sin más requisitos que el relativo a la verificación de inexistencia de conocimiento inequívoco de afectación por causas ambientales del titular de la licencia urbanística-, y iii) modificar el POT de Bogotá de tal manera que los usos de suelo tanto en la Franja de Adecuación como en la Reserva Forestal estén conforme al fallo del 5 de noviembre de 2013 –obligación no conmutable por la expedición de una Resolución Distrital-.

Adicionalmente, y aunque esta no es la instancia para validar la legalidad de la motivación y el contenido de la Resolución 228 de 2015, es pertinente anotar que la SDP no puede ampararse en una imprecisión o inexactitud cartográfica para modificar el perímetro urbano de la ciudad, pues estas son acciones urbanísticas que corresponden a **NORMAS DE CARÁCTER ESTRUCTURAL** que

solo pueden modificarse mediante una revisión del Plan de Ordenamiento Territorial ante el Concejo Municipal o Distrital, a solicitud del alcalde con estudios debidamente sustentados y cumpliendo todas las etapas para adelantar este procedimiento, entre ellos, la concertación ambiental, la participación ciudadana, consejo territorial de planeación. Lo anterior refuerza aún más la línea argumentativa presentada en este escrito, en cuanto a que la finalidad de la Resolución 228 de 2015 es impedir el cumplimiento de las órdenes del Consejo de Estado mediante reglamentaciones anti técnicas.

IV. PETICIÓN

- i. Con fundamento en lo expuesto y teniendo en cuenta que el **Alcalde Mayor de Bogotá** -Doctor Gustavo Petro Urrego- y el **Secretario Distrital de Planeación** -Doctor Gerardo Ardila Calderón- incumplieron el fallo del Consejo de Estado del 5 de noviembre de 2013, solicito la imposición de las sanciones legales correspondientes.
- ii. Como consecuencia de lo anterior se solicita suspender de manera inmediata los efectos de la Resolución 228 de 2015, toda vez que la misma impacta y lesiona directamente los derechos colectivos protegidos por el juez administrativo. En la medida en que la clasificación de la Franja de Adecuación como suelo rural genera mayores riesgos para la protección ambiental de la zona e inseguridad jurídica con respecto a las condiciones para su desarrollo.

V. ANEXOS

Se adjunta copia de:

1. Resolución Distrital 228 de 2015.
2. Resolución 0054 del 4 de noviembre de 2011, mediante la cual se delegan las funciones de representación judicial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica.
3. Resolución No. 0705 del 19 de noviembre de 2013, mediante la cual se hace un nombramiento.
4. Acta de Posesión No. 102 del 20 de noviembre de 2013.

5. Certificado de la Coordinación de Talento Humano donde consta la vigencia del cargo del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica.

VI. NOTIFICACIONES

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio recibirá notificaciones en Calle 18 No. 7-59 o en el correo electrónico notificacionesjudici@minvivienda.gov.co.

El Distrito Capital -Alcaldía Mayor de Bogotá y Secretario Distrital de Planeación- reciben notificaciones en la Carrera 8ª No. 10-65. Correo electrónico: notificacionesjudiciales@alcaldiabogota.gov.co.

De su señoría,

Atentamente,


JULIAN ANDRÉS VASCO LOAIZA
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: C. Giner - C. Hernández