

*Derpaco
Dr. Palermi*

PERSONERIA DE BOGOTA 08-01-2016 03:39:41
Al Contestar Cite Este Nr.:2016EE501413 O 1 Fol:1 Anex:0
ORIGEN: Origen: Sd:5 - PD PARA LA COORDINACION DEL MIN. PUBLICO
DESTINO: Destino: O/ALFRED IGNACIO BALLESTEROS ALARCON
ASUNTO: Asunto: ACCION POPULAR 2005-0662 CERROS ORIENTALES
QBS: Obs.: PROYECTA MOVILIDAD

Bogotá D.C.

Doctor
ALFRED IGNACIO BALLESTEROS ALARCÓN
Director General
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR
Carrera 7ª No. 36 - 45
Ciudad

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
8/1/2016 16:31:5 FOLIOS:15 ANEXOS:0
AL CONTESTAR CITE: 4120-E1-513
TIPO DOCUMENTAL:COPIA COMUNICACION
REMITE:PERSONERIA DE BOGOTA DC
DESTINATARIO:DIRECCION DE BOSQUES BIODIVERSIDAD Y

CAR 08/JUL/2016 16:11:17
Al Contestar cite este No.: 20161100543
Origen:PERSONERIA DE BOGOTA
Destino:Dirección Jurídica
Anexos: Fol:15

Asunto: Acción Popular 2005-0662. Cerros Orientales

SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION
RADICACION: 1-2016-00772
AL RESPONDER CITE ESTE NUMERO
FECHA: 2016-01-08 16:50 PRO 1051003
RAD INICIAL:
FOLIOS: 15
DESTINO: Direccion
ORIGEN: Accion Popular
CLASIFICACION: Derecho de peticion
AREA: JUDICIAL

Cordial saludo doctor Ballesteros Alarcón:

En atención al compromiso adquirido en la Audiencia del pasado Comité de Verificación, sobre el alcance del proyecto de Plan de Manejo Ambiental "Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá", la Personería de Bogotá, D.C., somete a su consideración las observaciones, que persisten luego de la reunión sostenida en esa Corporación el pasado viernes 18 de diciembre de 2015.

Conviene señalar que la Personería de Bogotá, D.C., reconoce el esfuerzo y reto que tanto a la CAR como al Ministerio de Ambiente les asiste, de lograr adoptar el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal ordenado por la Sentencia, conciliando los derechos colectivos al ambiente, respecto de la situación urbanística, constructiva y social, ajustándose de la mejor manera al resultado de la ponderación ya realizada por el Alto Tribunal frente a los derechos en tensión.

RECEBIDO
2016 JUL 2 A 9 76
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCION SEGUNDA
SECRETARIA SUBSECCION

Así mismo, se pone de presente que la Personería de Bogotá, D.C., en cumplimiento de la función de veeduría ciudadana, en los términos de la Constitución Política y el Decreto Ley 1421 de 1993, ha participado activamente en el estudio de las problemáticas en torno a los Cerros Orientales del Distrito, a fin de garantizar la protección de la diversidad e integridad del medio ambiente y la conservación de esta área de especial importancia ecológica. Estudios que hicieron parte de los análisis realizados en sede judicial para decidir la Acción Popular que nos ocupa y sobre la cual despliega ahora los mayores esfuerzos para velar por su cabal cumplimiento.

Dicho lo anterior, procedemos a plantear las siguientes observaciones en desarrollo de nuestras atribuciones como miembros del Comité de verificación de la Sentencia expedida por el Consejo de Estado, que necesariamente tiene que

ser el “faro” que establezca la ruta a seguir en el evento de advertir cualquier discordancia o inquietud. En este sentido, nos permitimos retomar el siguiente texto que precede el acápite resolutivo del fallo:

“Después de realizar un minucioso estudio de la normatividad vigente, la Sala toma las siguientes decisiones buscando conciliar, fundamentalmente, la protección del medio ambiente en la reserva forestal protectora denominada “Bosque Oriental de Bogotá”, con el desarrollo económico y social, respetando el concepto de desarrollo sostenible y buscando el equilibrio entre los derechos adquiridos y la preservación de esta reserva que constituye recurso fundamental no sólo para el país sino también para la humanidad.”

Es por ello que las observaciones que se plantean inician con un (I) breve análisis de apartes de la decisión judicial y de otras disposiciones, que a criterio de la Personería de Bogotá, D.C., necesariamente deberían considerarse en el marco jurídico del Plan de Manejo ordenado en el fallo: A. Fallo del Consejo de Estado; B. Resolución MAVDT 463 de 2005; C. Decreto Nacional 2372 de 2005; Continúa el documento refiriendo y desarrollando las (II) observaciones que se han suscitado, las cuales se abordan en dos grandes temas: A. Zonificación de la Reserva y Cartografía y B. Normalización y expedición de licencias en la Reserva forestal.

I. MARCO JURÍDICO

A. FALLO DEL CONSEJO DE ESTADO

Teniendo en cuenta que la Sentencia emitida por la rama Jurisdiccional en su órgano de cierre, Consejo de Estado, es de imperioso cumplimiento para las demás ramas del poder público y que la decisión adoptada resolvió amparar los derechos colectivos invocados por la parte actora, todas las decisiones que se tomen deberán ajustarse a la sentencia. Dicho en otros términos, ninguna decisión de la rama ejecutiva (Ministerios, CAR, Distrito, etc.) puede sustituir, desconocer o contrariar lo definido por el Honorable Consejo de Estado en el asunto que nos ocupa.

A continuación se relacionan apartes del fallo que entre otras, guardan relación con las directrices que inciden en la formulación del Plan de Manejo de la Reserva Forestal:

Numerales 2.4 y 5 de la parte resolutive del fallo:

Ordenan modificar el actual Plan de Manejo contemplado en la Resolución CAR 1141 de 2006 **de conformidad con lo previsto en la sentencia.**

Numeral 2.3 y 7 de la parte resolutive del fallo:

Establece la prohibición general de emitir nuevas licencias, autorizaciones y permisos que permitan el desarrollo urbanístico o de construcción **en la reserva forestal protectora**, es decir para cualquiera de las zonas internas de la misma, establecidas e identificadas en la cartografía expedida por la Resolución 463 de 2005.

Numeral 2.2 de la parte resolutive y capítulo VII de la parte considerativa en su numeral 5. “Análisis de Fondo”, 5.6. “Existencia de derechos adquiridos en la Franja de Adecuación y en la Reserva Forestal Protectora”, penúltimo inciso:

Decide respetar derechos adquiridos a quienes obtuvieron licencias de urbanismo, construcción y/o construyeron legalmente en la franja de adecuación y en la zona de recuperación ambiental, aclarando que se respetarán los derechos adquiridos en los términos que lo establece la parte considerativa.

Revisado el acápite de consideraciones, concluye el análisis de fondo de derechos adquiridos en los siguientes términos:

“Respecto de las licencias de construcción legalmente obtenidas en la zona de reserva forestal propiamente tal -no en la franja de adecuación- que no se han materializado en una construcción, ya no podrán realizarse puesto que a partir de este fallo no se podrá levantar ninguna construcción o tipo de vivienda en la zona de reserva forestal.” (Se subraya)

En el mismo esquema de ponderación de derechos, el Consejo de Estado, respecto a las situaciones preexistentes en la Reserva Forestal hace un reconocimiento: (i) de construcciones preexistentes construidas bajo el rigor de la legalidad, y en ese orden decide que se respeten los derechos adquiridos a quienes obtuvieron licencias de construcción¹ y/o construyeron **legalmente** en la **“zona de recuperación ambiental”** antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo (numeral 2.2); (ii) las actividades que

¹ Sin perjuicio de la prohibición establecida en el penúltimo inciso del numeral 5.6 de la parte considerativa del fallo.

generan bajo impacto social y que además generan beneficio social² (numeral 3.1); (iii) construcciones levantadas antes de la declaratoria de la Reserva Forestal del año 1976; (iv) las construcciones de vivienda y dotacionales, preexistentes en la zona de recuperación ambiental, previstas en el artículo tercero, numeral cuarto de la resolución 463 de 2005.

Resultado de lo anterior, se prevé que las actividades y construcciones diferentes a las señaladas anteriormente tendrán que sujetarse a lo establecido para cada una de las zonas internas de la Reserva Forestal en la Resolución 463 de 2005 y la normatividad ambiental que le fuera aplicable.

B. RESOLUCIÓN 463 DE 2005 - MAVDT

Se recalca, sin perjuicio de ser abordado más adelante, que el fallo en su parte considerativa y resolutive se refiere a la zonificación de la reserva forestal establecida en la resolución del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 463 de 2005, la cual no fue suspendida por las medidas cautelares y se encuentra actualmente vigente: Zona de Conservación, Zona de Rehabilitación Ecológica, Zona de Recuperación Paisajística, Zona de Recuperación Ambiental y Franja de Adecuación.

Es importante precisar que la Resolución 463 de 2005 establece la finalidad de las acciones de manejo, el tratamiento y lo referente a la reglamentación de usos para cada una de las zonas internas de la Reserva que fueron adoptadas mediante la referida Resolución y "(...) *especializada en el Plano N° 2 elaborado sobre la base cartográfica del IGAC, escala 1:10.000 (...)*", según consta en el artículo 3°.

Cada zona cuenta con una superficie precisa y específica, así:

Resolución 463 del 2005	Area Ha
Zona de conservación	8.237,83
Zona de rehabilitación ecológica	4.451,71
Zona de recuperación paisajística	99,985
Zona de recuperación ambiental	353,002

*Fuente: Elaboración Propia Tomado de la parte considerativa de la Sentencia. Numeral 2.
"Constitución de la Denominada Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá"
(Cita No. 230)*

² Resolución 1274 de 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que modificó la Resolución 1527 de 2012.

Establece así mismo la referida disposición, la obligación de la CAR en su calidad de administradora de la Reserva Forestal, de formular y adoptar un Plan de Manejo que respete la zonificación de la Resolución 463 de 2005 (Artículo 4°).

La zonificación interna de la Reserva prevista mediante la resolución 463 se determinó *"en función de la rehabilitación y restauración de ecosistemas"* a través de acciones puntuales como la de *"Establecer determinantes ambientales a su interior que orienten las situaciones particulares que vienen ejerciendo presión sobre la estructura ecológica de la Reserva Forestal"*, según consta en sus considerandos.

La expedición de la Resolución 463 de 2005 obedeció entre otros motivos, a dar cumplimiento a lo ordenado en decisión judicial del año 2001 como insumo para el registro de la Reserva en las Oficinas de Instrumentos Públicos y contempló la **oferta ambiental, potencialidades, alteraciones, degradaciones y presiones de ocupación.** Le precede un soporte técnico y jurídico desde lo ambiental, urbano y social y cuenta con un estudio gestionado por el Distrito, la CAR, el Ministerio de Ambiente y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, ente técnico que aportó sus elementos de georreferenciación dando lugar a la adopción de la cartografía mediante el acto administrativo.

Lo anterior, para resaltar que la Resolución 463 de 2005 corresponde a un acto administrativo complejo, no fortuito, que se estudió, preparó, expidió y analizó posteriormente en sede judicial, autoridad que revisó cada una de sus determinaciones con ocasión de las objeciones y reparos que los diferentes actores en su momento expusieron.

C. DECRETO NACIONAL 2372 DE 2010

Reglamentario del Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, entre otros, establece en su articulado la posibilidad de homologar las denominaciones de las zonas de la reserva forestal (Art. 23) así como su recategorización (Art. 25).

No obstante lo anterior, se reitera la preponderancia de la decisión judicial, resultando indispensable que ya sea la homologación o recategorización que se pretenda hacer de las zonas, se ajuste a lo establecido en el fallo del Consejo de Estado que realiza los análisis en el marco de la zonificación de la Resolución 463 de 2005. Lo anterior, como quiera que si bien el Consejo de Estado, al momento de proferir su decisión, conocía de la existencia del Decreto 2372, como ya se

señaló, fundamentó su decisión en la zonificación interna de la reserva forestal, establecida en la citada resolución y, como antes se anotó, fue considerada y estudiada por la autoridad jurisdiccional.

Teniendo en cuenta que el Decreto 2372 de 2010 (zonificación que difiere de la Resolución 463), se profirió con anterioridad a la expedición del fallo, encuentra la Personería de Bogotá, D.C., que con ocasión del fallo sobreviene una circunstancia de inaplicación del Decreto 2372 de 2010 y que para garantizar que la sentencia se pueda aplicar de manera integral y sin confusión alguna, la vía jurídica más consistente podría ser la modificación del Decreto 2372 en el sentido de excluir su aplicación para el área que nos ocupa y dejarlo vigente para el resto del territorio nacional. Y como consecuencia que el plan de manejo respectivo formulado por la CAR también acoja la zonificación adoptada por la Resolución 463 de 2005.

II. OBSERVACIONES DE LA PERSONERÍA DE BOGOTÁ FRENTE AL PROYECTO DE MODIFICACIÓN AL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL DE LA RESERVA FORESTAL

Con ocasión de la presentación realizada por la CAR el 14 de diciembre de 2015 en la sesión del Comité de Verificación, donde se conoció por primera vez el insumo propuesto al Ministerio de Ambiente para la adopción del Plan de Manejo Ambiental, se presentan a continuación algunos de los aspectos que generan inquietudes a la Personería de Bogotá, D.C., en el marco de lo ordenado en el fallo del Consejo de Estado:

A. ZONIFICACIÓN DE LA RESERVA Y CARTOGRAFÍA

Luego de comparar los siguientes planos: (i) El adoptado por Resolución 463 de 2005 en su artículo 3°, y (ii) el propuesto por la CAR, denominado Zonificación Ambiental, diapositiva 19; se advierten claras diferencias en las denominaciones de las categorías y tratamientos contenidos en la Resolución 463 de 2005, que son a las que se refiere el fallo (parte resolutive y parte considerativa), respecto de la zonificación interna propuesta por la CAR.

A continuación se presenta el siguiente cuadro que ilustra las diferencias observadas:

Zonificación según Resolución 463 de 2005	Zonificación según Plan de Manejo propuesto por la CAR
1. Zona de Conservación	1. Zona de Preservación
2. Zona de Rehabilitación Ecológica	2. Zona de Restauración
3. Zona de Recuperación Paisajística	3. Zona de Uso Sostenible
4. Zona de Recuperación Ambiental	4. Zona de Alta densidad de Uso
	5. Zona de Recreación

Fuente: Elaboración Propia según Resolución 463 de 2005 e información suministrada por la CAR.

Preocupa del cotejo de la información que se aprecian claras y significativas diferencias en la forma de los polígonos que muestra la CAR en su propuesta, respecto a la zonificación incluida en el plano oficial y vigente expedido por el Ministerio de Ambiente, según Resolución 463 de 2005, que fue la base de estudio que orientó las decisiones del Consejo de Estado y que tal como se procede a demostrar modifican las áreas internas, lo cual se vería reflejado en el régimen de usos que fueron objeto de estudio en el marco de la acción popular.

La Personería de Bogotá, D.C., realizó la comparación cartográfica correspondiente y para ello se apoyó en las coberturas (Formato digital Shape File) que para dicho análisis facilitó la CAR y la zonificación vigente de la Resolución 463 de 2005. Como resultado del anterior ejercicio se presentan a continuación las diferencias en las áreas, en uno y otro escenario, para señalar que se trata de marcos de referencia totalmente diferentes:

Resolución 463 del 2005	Area Ha
Zona de conservación	8.237,83
Zona de rehabilitación ecológica	4451,711
Zona de recuperación paisajística	99,985
Zona de recuperación ambiental	353,002

Zonificación CAR	Area Ha
Preservacion	7.765,67
Restauracion	4.827,09
Uso Sostenible	465,71
Recreacion	157,66
Alta densidad de uso	30,96

Fuente: Elaboración Propia según Resolución 463 de 2005 e información suministrada por la CAR.

A manera de ejemplo las 353,002 Hectáreas de la Zona de Recuperación Ambiental que traía la Resolución 463 de 2005, bajo el esquema del Plan de Manejo propuesto no es homologable con ninguna de las nuevas zonas, sino que ocupa varias de estas, cada una con su propio régimen de usos y manejo, ello de acuerdo con el "álgebra de mapas" realizado, según explicó la CAR.

La zonificación que somete a consideración la CAR, en cifras, genera una variación del contexto que fue tenido en cuenta por la Sentencia del Consejo de Estado en la siguiente proporción:

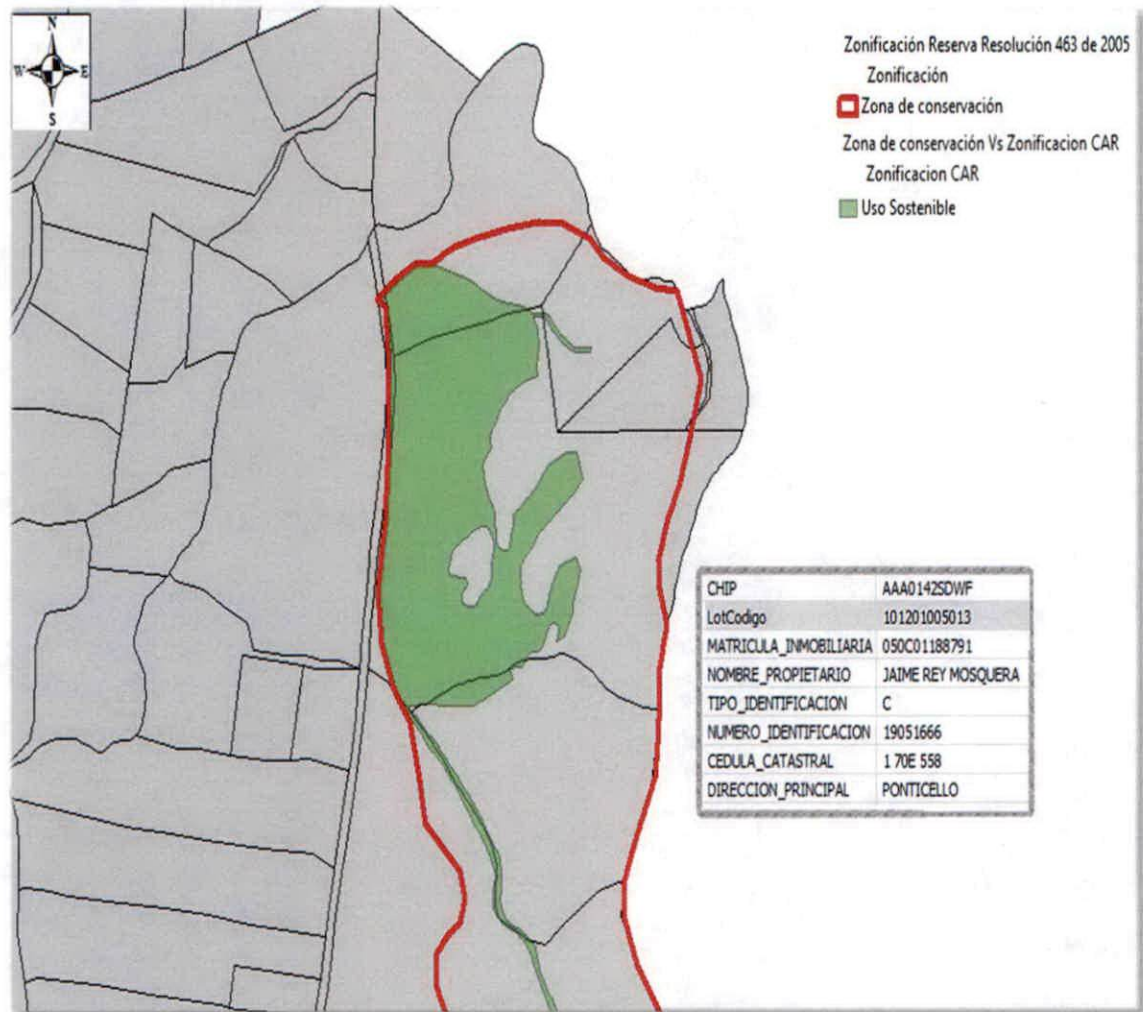
Resolución 463 del 2005	Zonificación CAR	Area Ha	%
Zona de recuperación ambiental	Alta densidad de uso	6,615904	2%
	Preservacion	95,56799	27%
	Recreacion	0,334889	0,1%
	Restauracion	125,411445	36%
	Uso Sostenible	124,973018	35%
Zona de conservación	Alta densidad de uso	0,055204	0%
	Preservacion	6365,696723	77%
	Recreacion	42,926093	0,5%
	Restauracion	1745,923356	21%
	Uso Sostenible	87,671571	1%
Zona de rehabilitación ecológica	Alta densidad de uso	6,020739	0%
	Preservacion	1304,354336	29%
	Recreacion	48,763248	1%
	Restauracion	2939,783116	66%
	Uso Sostenible	153,136156	3%
Zona de recuperación paisajística	Preservacion	18,273051	18%
	Recreacion	0,053408	0%
	Restauracion	65,633449	66%
	Uso Sostenible	15,973141	16%

Fuente: Elaboración Propia según Resolución 463 de 2005 e información suministrada por la CAR.

De allí se advierte que el plan de manejo propuesto estaría variando no solo la zonificación interna, sino que también se viabilizarían usos que no fueron fijados a través de la Resolución 463 de 2005, ni contemplados en el Plan de Manejo vigente y que tampoco corresponden con las actividades definidas como de bajo impacto ambiental en la Resolución adoptada por el Ministerio de Ambiente.

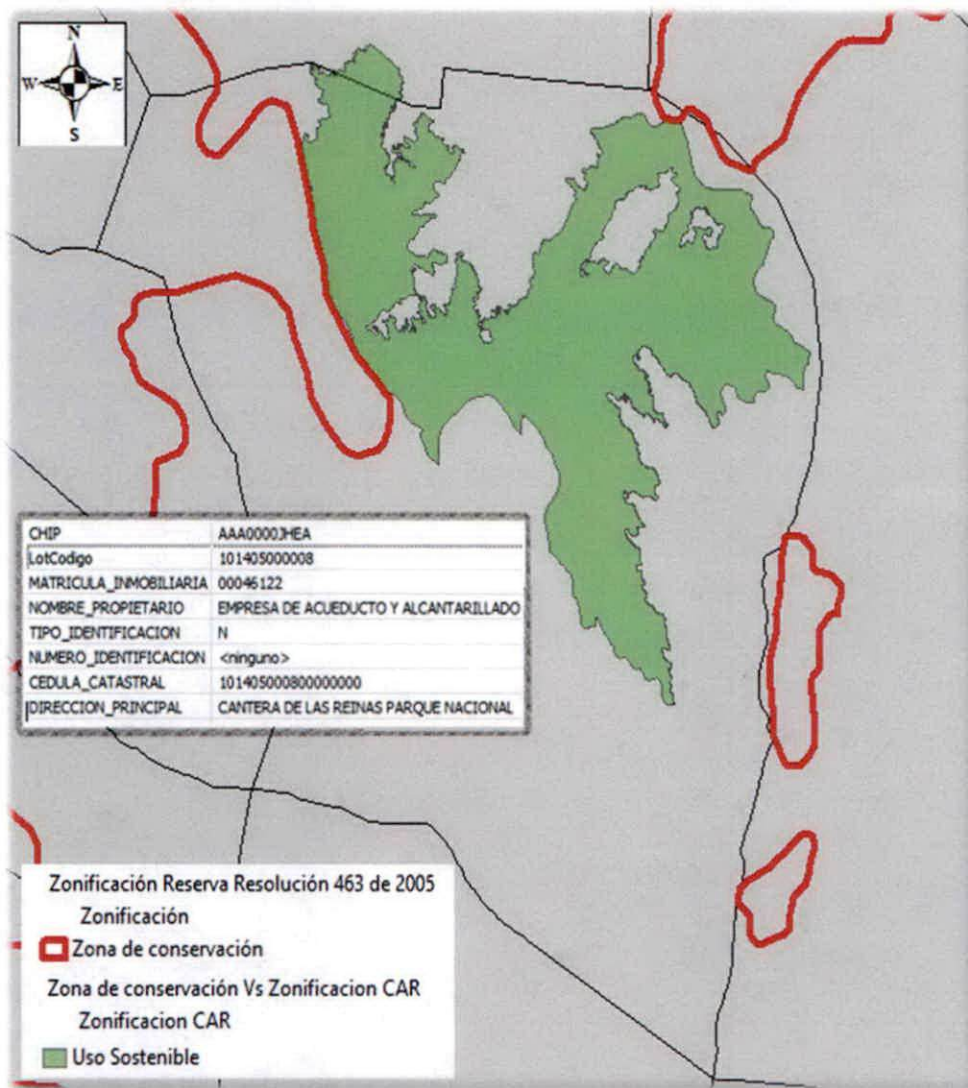
Tal es el caso de un área que el plan de manejo ambiental recategoriza como Subzona de Uso Sostenible y que anteriormente estaba contemplada como Zona de Conservación que puede apreciarse en las dos siguientes imágenes:

Ilustración No. 1. Ubicada en la Localidad de Chapinero, en límites con el municipio de La Calera - Hoya de Teusacá -.



Fuente: Elaboración Propia a partir de la cartografía de la Resolución 463 de 2005 y la información suministrada por la CAR.

Ilustración No. 2. Ubicada en la Localidad de Santa Fe, en el sector del Parque Nacional.



Fuente: Elaboración Propia a partir de la cartografía de la Resolución 463 de 2005 y la información suministrada por la CAR.

El siguiente cuadro compara los usos que determina la Resolución 463 de 2005, el Plan de Manejo vigente y los que la propuesta que trae la CAR habilitaría en aquellos polígonos que pasarían de ser de conservación a subzona de uso sostenible.

Se resalta en la columna derecha, los usos propuestos que no estarían contemplados en las normas referidas, ni en las consideraciones del fallo, ni en la resolución 1274 de 2014 que define actividades de bajo impacto ambiental que se pueden desarrollar en zonas de Reserva, sin que se requiera tramitar una sustracción:

Usos para la Zona de Conservación Artículo 3°, Numeral 1°, Literal C, de la Resolución 463 de 2005. MAVDT	Usos vigentes para la zona de Conservación Artículo 15° de la Resolución 1141 de 2006. CAR.	Usos propuestos en el proyecto de plan para la Subzona de Uso Sostenible - Subzona para el desarrollo
<p>El uso principal de estas zonas corresponde al forestal protector.</p> <p>Sus usos complementarios relacionados con la oferta escénica, educativa, investigativa, de recreación pasiva y de infraestructura de servicios y seguridad se podrán desarrollar siempre y cuando, la ejecución de obras y el desarrollo de tales actividades asociadas a estos usos, no pongan en riesgo la función protectora de la reserva, la conservación de los recursos naturales renovables y la condición natural de los ecosistemas presentes en esta zona.</p>	<p>Artículo 15. Zona de conservación. En la zona de conservación se permitirán los siguientes usos:</p> <p>15.1 Uso principal: Forestal protector</p> <p>15.2 Usos condicionados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El aprovechamiento del paisaje. • La educación ambiental. • La investigación ambiental. • La recreación pasiva. • La instalación de infraestructura de servicios. • La instalación de infraestructura de seguridad. • La regeneración natural asistida. • Las labores silvícolas de mantenimiento en las áreas de bosque nativo. • La conservación y fomento de la vida silvestre. • El aprovechamiento indirecto de los bosques y, por ende, la obtención de los productos secundarios del mismo. <p>Los anteriores usos se podrán desarrollar siempre y cuando la ejecución de obras y el desarrollo de tales actividades no pongan en riesgo la función protectora de la reserva, la conservación de los recursos naturales renovables y la condición natural de los ecosistemas presentes en la zona, y se obtenga la autorización previa de la CAR.</p> <p>15.3 Usos prohibidos: Agropecuarios, industriales, urbanísticos, minería, disposición de residuos sólidos, vertimientos y uso de sustancias tóxicas o químicas, y todos aquellos que no estén contemplados como usos principales o condicionados, o no se encuentren expresamente autorizados en el artículo 3° de la Resolución 463 de 2005.</p>	<p>Definida como espacios donde se permiten actividades controladas pre-existentes, agrícolas, ganaderas, forestales, industriales, habitacionales con restricciones en la densidad de ocupación y la construcción y ejecución de proyectos de producción sostenible, bajo un esquema compatible con los objetivos de conservación del área.</p> <p>Usos principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ☐ Forestal protector. ☐ Restauración ecológica y recuperación de cuerpos de agua. <p>Usos compatibles:</p> <ul style="list-style-type: none"> ☐ Aprovechamiento de los frutos secundarios del bosque que no implique la tala ni la afectación de la estructura y función de los ecosistemas. ☐ Sustitución y aprovechamiento de especies exóticas e invasoras. ☐ Plantaciones forestales con especies nativas en modelo de monocultivo. ☐ Investigación científica. ☐ Educación ambiental. ☐ Recreación pasiva. ☐ Ecoturismo. ☐ Monitoreo ambiental. <p>Usos condicionados:</p> <ul style="list-style-type: none"> ☐ Producción de material vegetal. ☐ Agropecuario pre-existentes. ☐ Domiciliales pre-existentes. ☐ Residencial pre-existentes. <p>Comercial y de servicios pre-existentes.</p> <p>Industrial pre-existentes.</p> <ul style="list-style-type: none"> ☐ Establecimiento de infraestructura asociada a los usos principales y compatibles definidos en el Plan. ☐ Infraestructura de servicio público domiciliarios. ☐ Infraestructura de servicios de telecomunicaciones. ☐ Infraestructura de servicios de seguridad ciudadana. ☐ Adecuación de senderos y vías existentes sin ampliación de las mismas. ☐ Mantenimiento y restauración de edificaciones existentes. <p>Usos prohibidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ☐ Construcción y ampliación de vivienda. ☐ Construcción de nueva red vial. ☐ Tala de especies nativas salvo las excepciones previstas en el ordenamiento jurídico vigente. ☐ Minería. ☐ Recreación activa. ☐ Plantaciones forestales con especies exóticas. ☐ Todos aquellos que no están contemplados como usos principales, compatibles o condicionados.

Fuente: Elaboración Propia según Resolución 463 de 2005 e información suministrada por la CAR.

Al respecto se hace necesario se tenga en cuenta la definición de usos que determina tanto el Decreto Nacional 2372 de 2010 como la Resolución 1527 del 3 de septiembre de 2012, modificada por la Resolución 1274 del 6 de agosto de 2014, notando de suyo que los usos que incluye el proyecto del plan de manejo exceden los definidos en esas normas, como quiera que generan impactos que no están concebidos para la zona de conservación que prevé la zonificación interna establecida por la Resolución 463 de 2005.

Así las cosas, resulta importante destacar lo que definen los Parágrafos 1° y 2° del Artículo 35 del Decreto 2372 de 2010, que señalan:

“Parágrafo 1°. Los usos y actividades permitidas en las distintas áreas protegidas que integran el SINAP se podrán realizar siempre y cuando no alteren la estructura, composición y función de la biodiversidad característicos de cada categoría y no contradigan sus objetivos de conservación.

Parágrafo 2°. En las distintas áreas protegidas que integran el Sinap se prohíben todos los usos y actividades que no estén contemplados como permitidos para la respectiva categoría.”

En este punto es preciso revisar la orden impartida en el numeral 2.3 del fallo que dispone observar estrictamente la Ley 1450 de 2011 y los Decretos 2372 y 2820 de 2010 o aquellas normas que los modifiquen o aclaren, respecto de los usos permitidos en el área forestal protectora y así mismo, en la parte considerativa, resalta la necesidad de definir lo concerniente a los usos : “(...) resulta necesario determinar los usos que pueden darse en la reserva forestal, a fin de impedir que mediante interpretaciones caprichosas del artículo 80 de la Constitución Política, que fija que “el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible...”, ésta se vea afectada.”.

En consecuencia, respecto a usos que se estarían viabilizando como condicionados en la Reserva, tales como los comerciales e industriales, la Personería de Bogotá, D.C., encuentra que podría estarse ante un desconocimiento de lo ordenado en el fallo.

Por último, teniendo en cuenta que el fallo tomó como referencia las áreas determinadas en la zonificación de la Resolución 463 de 2005, deberá precisarse si frente a dichas obligaciones será aplicable la nueva zonificación propuesta.

B. NORMALIZACIÓN Y EXPEDICIÓN DE LICENCIAS EN LA ZONA DE RESERVA FORESTAL

El fallo objeto de verificación en el numeral 4.3 establece la obligación de adelantar el trámite de normalización de las urbanizaciones que queden excluidas de la Reserva Forestal y revisada la parte considerativa, se entiende que la denominada “normalización” estaría haciendo referencia a los procesos de legalización. En este

sentido, esta obligación únicamente refiere a aquellas que se localicen en la franja de adecuación; es decir, esta obligación tal como está dada en el fallo corresponde al Distrito y no a la CAR.

En consecuencia se entiende que el fundamento para que la CAR contemple en el Plan de Manejo las "normalizaciones", se encuentra en la Resolución 463 de 2005 (Artículo 3° numeral 4, literales d y e). Al respecto se precisa que la Resolución 463 de 2005 sólo prevé este mecanismo para construcciones preexistentes para el momento de su expedición, en zonas de vivienda dispersa y dotacionales ubicadas en la zona de Recuperación Ambiental. Sin embargo, en el Plan de Manejo propuesto se estaría viabilizando el mecanismo de normalización para construcciones ubicadas en zonas diferentes a la de Recuperación Ambiental:

*"Normalizar las construcciones existentes al interior de la Reserva forestal, **principalmente** que las localizadas en la zona de Recuperación Ambiental, definida por la Resolución 463 de 2005 (...)"*

*"Se adelantará principalmente respecto de las construcciones localizadas en la **Zona de Recuperación Ambiental** de que trata la Resolución 463 de 2005, **sin perjuicio** de la posibilidad de que los propietarios o poseedores de estructuras ubicadas **en otras zonas definidas** mediante dicho acto puedan acogerse al proceso de normalización establecido. (Se resalta)"*

O como quedo expuesto en uno de los apartes de las diapositivas presentadas el 14 de diciembre de 2015, en audiencia del Comité de Verificación:

*"Los propietarios de los **predios localizados en otras zonas de la reserva definidas en la Resolución 463 de 2005, podrán acogerse a esta prerrogativa dentro de los tres (3) años siguientes a la publicación del acto mencionado.**"*

Téngase en cuenta que la Resolución 463 de 2005, al regular lo referente a otras zonas como es el caso, por ejemplo, de la de Recuperación Paisajística, prevé que para las áreas afectadas por asentamientos humanos se debe propender por un plan de reubicación, sin contemplar en ninguna medida una eventual normalización de dichos asentamientos (Artículo 3° numeral 3, literal b).

En cuanto al segundo aspecto referido a la expedición de licencias en toda la Reserva Forestal, se encuentra que el fallo del Consejo de Estado ordena en su numeral 2.3 *“no conceder nuevas licencias, autorizaciones o permisos que permitan el desarrollo urbanístico o de construcción en la reserva forestal protectora”*, así mismo el numeral 7 de la parte resolutive del fallo ordena a los curadores Urbanos de Bogotá D.C., *“(…) observar en forma estricta la normatividad ambiental; abstenerse de conceder nuevas licencias, autorizaciones o permisos que faciliten el desarrollo urbanístico o de construcción en el área de la reserva forestal protectora (...)”* contrastando la orden con la posibilidad que abre la CAR en su propuesta, en el acápite denominado *“Lineamientos generales para toda la zona de reserva”* (Página 393 del Plan de manejo)³ a manera de excepción, para expedir licencias para construcciones existentes en las modalidades de modificación, adecuación, restauración, reforzamiento estructural o demolición.

Las actividades que habilitaría la CAR, además de contrariar previsiones del fallo, en su mayoría generan importantes impactos negativos en el área de reserva forestal protegida y abren una brecha que podría conllevar a la expedición de *licencias, autorizaciones o permisos que permitan el desarrollo de construcción en la reserva forestal protectora.*

Se deja de presente que toda licencia, autorización o permiso que habilite el desarrollo de construcción en la Reserva Forestal conlleva el impacto correspondiente al traslado de material, tránsito de vehículos que transporte el mismo o los residuos resultantes de actividades de demolición, entre otros, que alteran suelo, aire, agua y paisaje.

Es por ello que la Personería de Bogotá, D.C., se aparta de la pretensión de la CAR para que se admita la obtención de licencias urbanísticas en aquellas modalidades que impliquen desarrollo urbanístico o de construcción, así se argumente la inadmisión de incrementar los índices de ocupación y/o construcción, ello porque en manera alguna el Consejo de Estado contempló esas excepciones.

Respecto a eventos que se pudieren presentar donde se haga necesario gestionar intervenciones civiles inminentes (reforzamiento estructural), se deja de presente

³ “... d) Como regla general, se prohíbe la expedición de licencias de urbanismo y construcción al interior de la reserva forestal; no obstante lo anterior, se podrán otorgar este tipo de autorizaciones para el desarrollo de los usos principales, compatibles y condicionados establecidos en el presente plan.

Se podrán expedir licencias de construcción para las edificaciones existentes, en las modalidades de modificación, adecuación, restauración, reforzamiento estructural o demolición, sin que ello implique el aumento de los índices de ocupación y construcción.

De igual manera, se permitirá el reconocimiento de las construcciones existentes, de conformidad con los requisitos consagrados en el presente plan y en las disposiciones especiales sobre esta materia.”

que en el Fallo del Consejo de Estado no fueron previstas, sin perjuicio que el Distrito Capital solicitó aclaración respecto a si la prohibición incluye las licencias de reforzamiento estructural, habiéndose respondido en las correspondientes aclaraciones al fallo que "... *debe rechazar por improcedentes las doce (12) solicitudes de aclaración presentadas en el cuestionario presentado por el Distrito Capital, pues ellas están encaminadas plantear situaciones hipotéticas o a buscar resolver interrogantes en abstracto que no se subsumen de manera concreta en la hipótesis a que hace referencia el artículo 309 del C. de P.C., pues no están encaminadas a clarificar conceptos o frases dudosas del fallo*".

Así las cosas, en estos términos la Personería de Bogotá, D.C., expone sus apreciaciones, las cuales se enmarcan en los lineamientos que determina el fallo del Consejo de Estado, procurando la aplicación cabal y estricta de lo ordenado, advirtiendo el riesgo que conlleva para la Reserva, el tratar de adecuar o ajustar las órdenes dadas a situaciones puntuales o hipotéticas que se presentan o se llegaren a presentar en la Reserva, porque como se hizo mención desde el inicio del presente escrito, una vez en firme la Sentencia procede su cumplimiento.

Por último, se deja de presente que en el marco de las gestiones que se han desarrollado en el Comité de Verificación de la Sentencia, presidido por el Magistrado Cesar Palomino Cortés, de manera juiciosa se ha impulsado un esfuerzo bastante significativo con todos los integrantes del Comité, -entre ellos la CAR-, abordando y profundizando todo lo relacionado con los alcances de los derechos adquiridos y de la prohibición expresa para que se otorguen licencias en la zona de reserva forestal, por lo que una vez más la Personería de Bogotá, D.C., deja en claro su posición al respecto e invita a la CAR y al Ministerio a tener en cuenta estas apreciaciones.

Cordialmente,


CARLOS GERMÁN CAYCEDO ESPINEL
Personero Delegado para la Coordinación
del Ministerio Público y Derechos Humanos

Copia: **Doctor CESAR PALOMINO CORTÉS.** Magistrado Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Segunda Subsección B
Doctor GABRIEL VALLEJO LÓPEZ. Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Doctor ANDRÉS ORTIZ GÓMEZ. Secretario Distrital de Planeación