



20

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR
Dirección Jurídica
República de Colombia

Honorable Magistrado
CESAR PALOMINO CORTÉS.
Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda.
E. S. D.

Referencia: 2005-00662.
Demandante: SONIA ANDREA RAMÍREZ LAMY.
Demandado: CAR y otros
Proceso: ACCIÓN POPULAR.

Respetado Magistrado:

Dando cumplimiento a la orden dada por su despacho en audiencia celebrada el día 23 de junio de 2016 y como miembros del comité de verificación nos permitimos dar las consideraciones pertinentes al escrito que elaboraron las diferentes secretarías del Distrito en el tema de derechos adquiridos:

Esta corporación encuentra pertinente realizar el análisis sobre el tema de los derechos adquiridos en la franja de protección de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá del fallo del Honorable consejo de Estado, de fecha 05 de noviembre de 2013, es preciso ceñirse a lo estipulado tanto en la parte considerativa como en la resolutive del mismo, para lo cual transcribo los apartes pertinentes:

“...i. Derechos adquiridos en favor de terceros en la franja de adecuación y en el área protegida

El concepto de derecho adquirido para efectos de este fallo hace relación a las licencias de construcción válidamente expedidas al amparo de la normatividad vigente, o a las construcciones levantadas en virtud de esas licencias, cumpliendo todos los requisitos de ley.

Bajo el anterior contexto, la Sala encuentra que deben respetarse los derechos adquiridos de quienes obtuvieron licencias de construcción y/o construyeron legalmente en la franja de adecuación y en la “zona de recuperación ambiental”,

Protección Ambiental Responsabilidad de Todos

Bogotá, D. C. Carrera 7 No. 36-45 Conmutador: 320 9000 Ext. 1437 www.car.gov.co
Fax: 2835379 Correo electrónico: sau@car.gov.co

21

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Dirección Jurídica
República de Colombia

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 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.

“En los eventos en los cuales no existe registrada la afectación por causas ambientales en la historia traditicia del inmueble, los Curadores Urbanos, o la autoridad que corresponda según la actuación que se esté adelantando, deberán determinar si de la documentación allegada al trámite se puede evidenciar la existencia de actuaciones del titular de las cuales se puedan deducir de manera inequívoca que se tenía conocimiento de la afectación del predio en cuanto a la existencia de la reserva. Tales actuaciones deben provenir del titular del derecho y deben ser de tal entidad que puedan desvirtuar la buena fe, elemento esencial del derecho adquirido y de la cual se deduzca con grado absoluto de certeza que conocía sobre la afectación de reserva forestal en su predio”.

Los apartes subrayados deben ser ajustados. En relación con el primer ítem, el Curador Urbano, “o la autoridad que corresponda”, no puede limitarse a verificar con la “documentación allegada al trámite”, el conocimiento del titular sobre la afectación del predio, sino que debe recurrir a cualquier tipo de información que le pueda servir para obtener ese convencimiento.

Tampoco es estrictamente correcto señalar que “tales actuaciones deben provenir del titular del derecho”, pues es perfectamente posible que el conocimiento de la reserva se haya originado por decisiones del Estado (Distrito Capital, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, etc.), respecto de las cuales tuvo conocimiento el titular de la licencia.

En efecto, respecto de la garantía constitucional de los derechos adquiridos, en sentencia C - 488 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) la Corte Constitucional consignó un concienzudo y detallado estudio sobre el particular, desde la perspectiva histórica, a partir de su consagración en la Carta Política de 1886 y sus posteriores reformas hasta llegar a la Constitución de 1991, como también reseñó sus desarrollos más importantes en la jurisprudencia constitucional. Al prohijarlo, la Sala relleva la trascendental

Protección Ambiental Responsabilidad de Todos

Bogotá, D. C. Carrera 7 No. 36–45 Conmutador: 320 9000 Ext. 1437 www.car.gov.co
Fax: 2835379 Correo electrónico: sau@car.gov.co

22



Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Dirección Jurídica
República de Colombia

importancia de la garantía constitucional de los derechos adquiridos y su proyección en los principios de seguridad, confianza legítima y buena fe que, en el Estado social de Derecho, el ordenamiento jurídico debe infundir a la actividad económica, en general, y a los individuos, en particular,.

Por su pertinencia, para el examen que ocupa la atención de la Sala, enseguida se transcriben sus apartes más relevantes:..."

(...)

"...En síntesis, se advierte que existen derechos adquiridos que la Sala debe proteger en la parte resolutive de esta sentencia. No obstante lo anterior, se ordenará a las entidades demandadas que adopten las medidas pertinentes para que las urbanizaciones y/o construcciones levantadas legítimamente en la "zona de recuperación ambiental", porque a sus propietarios se les reconocen derechos adquiridos, de conformidad con lo expuesto anteriormente, se ajusten a la normatividad ambiental, dando aplicación inmediata a las tasas compensatorias, por las consecuencias nocivas a que hace referencia el artículo 42 de la Ley 99 de 1993, por el aprovechamiento de la reserva y/o para compensar los gastos de mantenimiento, reposición y operación del programa que permita y garantice la renovabilidad de los recursos naturales renovables.

Lo anterior no excluye la posibilidad de que puedan negociarse directamente o, en su lugar, expropiarse predios ubicados dentro de la zona de reserva forestal protectora –no en la franja de adecuación-, porque revistan especial importancia ecológica que amerite que su propiedad sea Estatal.

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.

Lo anterior, igualmente impone a la Sala ordenar al Distrito modificar el POT para que éste tenga en cuenta los derechos adquiridos de las personas que edificaron en la franja de adecuación y en la "zona de recuperación ambiental", así como las restricciones y permisos en los usos del suelo de los que se habla en el presente fallo..."

(...)

"...Asimismo, se impartirá una orden al Ministerio de Ambiente para que fije las tasas compensatorias estableciendo tarifas diferenciales según el estrato socioeconómico al que pertenece el predio ubicado en la Zona de Recuperación Ambiental que hace parte de la reserva forestal. Estas tasas estarán destinadas a compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables, con base en

Protección Ambiental Responsabilidad de Todos

Bogotá, D. C. Carrera 7 No. 36-45 Conmutador: 320 9000 Ext. 1437 www.car.gov.co
Fax: 2835379 Correo electrónico: sau@car.gov.co

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Dirección Jurídica
República de Colombia

los métodos y sistemas que para la determinación de los costos y beneficios fijó el legislador en el artículo 42 de la Ley 99 de 1993, en cumplimiento del mandato constitucional consignado en el artículo 338 de la Constitución Política, a cuyo tenor *"...La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos."*

Ciertamente, de la sola lectura del artículo 42 de la Ley 99 de 1993, según como fue modificado por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011, surge de manifiesto que el legislador ya definió los presupuestos exigidos por el artículo 388 constitucional, según los cuales es dable al Ministerio de Ambiente fijar las tarifas de las referidas tasas, tal como lo ordenan los artículos 42 de la Ley 99 de 1993 y su modificación¹.

"Por otro lado, debe precisarse que estas tasas se cobrarán sólo a las edificaciones que hacen parte de la Zona de Recuperación Ambiental, ubicada dentro de la Reserva Forestal Protectora, como una forma de retribuir a la comunidad la utilización de la reserva forestal. Debe la Sala recordar que la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) creó cuatro (4) zonas en la Reserva Forestal Protectora, así:

1. Zona de Conservación
2. Zona de Rehabilitación Ecológica
3. Zona de Recuperación Paisajística
4. Zona de Recuperación Ambiental

En este orden de ideas, el artículo 3°, numeral 4° de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) denomina como *"zona de recuperación ambiental"* aquella área ubicada dentro de la reserva forestal protectora que ha sido alterada por el desarrollo de viviendas rurales o edificaciones de uso dotacional. En efecto, la norma descrita dispone:"

(...)

¹ Acerca de la competencia del Ministerio de Ambiente para fijar tarifas con fundamento en lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 99 de 1993 la Sección Primera de esta Corporación ya se pronunció en auto de 27 de abril de 2006, Rad.: 08001233100019980145201, Actor: Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A. E.S.P., M.P. Camilo Arciniegas Andrade

Protección Ambiental Responsabilidad de Todos

Bogotá, D. C. Carrera 7 No. 36-45 Conmutador: 320 9000 Ext. 1437 www.car.gov.co
Fax: 2835379 Correo electrónico: sau@car.gov.co

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Dirección Jurídica
República de Colombia

“En síntesis, la Sala advierte que en el área de reserva forestal y en la franja de adecuación existen asentamientos irregulares que amenazan ruina y pueden deslizarse en época invernal, lo que representa evidente amenaza a los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las 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.

En este orden de ideas, en la parte resolutive de esta providencia se ordenará al Distrito Capital elaborar un “*Plan de reubicación de asentamientos humanos*”, cuyo objeto será la reubicación de los asentamientos que amenacen ruina, se encuentren ubicados en la franja de adecuación y en la reserva forestal protectora y comporten riesgo no mitigable.

Este *Plan* deberá definir (i) las áreas que comportan riesgo no mitigable; (ii) los asentamientos humanos que pueden verse afectados; (iii) las medidas que se pueden adoptar para la reubicación; y (iv) el cronograma de actividades que se deberá seguir para el efecto.

El *Plan* deberá realizarse dentro del término de seis (6) meses, contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

Aunado a lo anterior, la Sala debe manifestar un reparo adicional respecto de la orden impartida por el Tribunal, pues éste también se equivocó al señalar que la reubicación debe darse frente a persona cuyas viviendas amenacen deslizamiento o en estén en zonas de ronda o de manejo y preservación de quebradas y ríos “*siempre y cuando su condición económica lo amerite*”, pues es suficientemente claro que no puede el Estado relevarse del cumplimiento de una obligación legal ni discriminar a la población en consideración al mayor o menor valor de su patrimonio.

“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 bosque*”, “*agricultura*”, ubicada en la franja de adecuación, y que corresponde al área de ocupación pública prioritaria, con el objeto de proyectar una gran zona de aprovechamiento ecológico para los habitantes de la ciudad, de modo que compense los perjuicios ambientales sufridos por los habitantes de la ciudad y

Protección Ambiental Responsabilidad de Todos

Bogotá, D. C. Carrera 7 No. 36-45 Conmutador: 320 9000 Ext. 1437 www.car.gov.co
Fax: 2835379 Correo electrónico: sau@car.gov.co

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Dirección Jurídica
República de Colombia

asegure los derechos a la recreación, el deporte y el aprovechamiento del tiempo libre, previstos en el artículo 52 de la Constitución Política.

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.

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.

Igualmente, se advierte que lo dicho no excluye la posibilidad de que puedan negociarse directamente o, en su lugar, expropiarse predios ubicados dentro de la zona de reserva forestal protectora – no en la franja de adecuación –, que revistan especial importancia ecológica que amerite que su propiedad sea Estatal.”

“**2.3.** No conceder nuevas licencias, autorizaciones o permisos que permitan el desarrollo urbanístico o de construcción en la reserva forestal protectora; y observar estrictamente lo dispuesto en la Ley 1450 de 2011² y los Decretos 2372³ y 2820⁴, ambos de 2010, o aquellas normas que los modifiquen o aclaren, respecto de los usos permitidos en el área forestal protectora; así como lo dispuesto en los artículos 34 de la Ley 685 de 2001 y 204 de la Ley 1450 de 2011, que prohíben tajantemente desarrollar actividades mineras en dichas áreas.

² Por la cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.

³ Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.

⁴ Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.

Protección Ambiental Responsabilidad de Todos

Bogotá, D. C. Carrera 7 No. 36–45 Conmutador: 320 9000 Ext. 1437 www.car.gov.co
Fax: 2835379 Correo electrónico: sau@car.gov.co



7
26

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Dirección Jurídica
República de Colombia

Bajo ninguna circunstancia podrán adelantarse actividades mineras en la reserva forestal protectora, a partir del presente fallo.

De conformidad con el fallo en referencia, es claro que se respetan los Derechos adquiridos con relación a las personas que construyeron legalmente en la Franja de Adecuación y de igual manera se respetan los Derechos Adquiridos con relación a las Licencias de Construcción otorgadas y en zonas de recuperación ambiental ubicada dentro de la reserva forestal protectora, antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo, en tal sentido si las licencias de construcción que se encontraban en ejecución en dicha zona, podían reiniciar sus actividades, tan pronto como quedó ejecutoriado el fallo, y si no lo hicieron y les venció el término para su desarrollo, sin que hubieran solicitado prórroga, en estos momentos no podrían continuar con dicho proyecto.

No es procedente en estos momentos solicitar nuevas Licencias de Urbanismo o Construcción en las zonas de la Franja de Adecuación o en las zonas de recuperación ambiental; por las mismas razones no se ajusta a dicho fallo la posibilidad de que se expidan autorizaciones de revalidación de licencias urbanísticas, de que trata el numeral 11(pag 24) del concepto (requisitos para emitir autorización de culminación de obras o revalidación de licencias urbanísticas) sólo se podrá solicitar las prórrogas de las licencias que se encontraban vigentes, así como revalidaciones, ya que si venció dicho término no se puede prolongar este derecho que no fue ejercido en tiempo; lo anterior de conformidad con el ordinal 2.3 de la sentencia. Se establece que si perdieron vigencia no pueden revivir bajo el argumento de que existió en su momento una indebida interpretación de las disposiciones aplicables al trámite por parte de los curadores urbanos Así mismo considero que no es posible la construcción de nuevas etapas que no fueron autorizadas en la licencia inicialmente aprobada.

Igualmente considero que las solicitudes de licencias de urbanismo y construcción que se hicieron, pero que no culminaron su trámite, no configura Derecho adquirido, ya que no se consolidó dicha situación.

Tampoco es aplicable que en estos momentos se pretenda que se expidan actos administrativos, levantando medidas adoptadas con la imposición de las medidas preventivas dentro de los diferentes trámites administrativos, ya que los interesados en el desarrollo de los proyectos licenciados en su momento, debieron solicitar lo pertinente, tan pronto como quedó debidamente ejecutoriado el fallo.

Protección Ambiental Responsabilidad de Todos

Bogotá, D. C. Carrera 7 No. 36-45 Conmutador: 320 9000 Ext. 1437 www.car.gov.co
Fax: 2835379 Correo electrónico: sau@car.gov.co



8

27

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Dirección Jurídica
República de Colombia

Sin lugar a dudas cada uno de los casos debe ser estudiado por las dos entidades que tienen a su cargo la competencia legal de otorgar licencias de urbanismo y construcción, como son los curadores urbanos y la Secretaria Distrital de Planeación y debido a que su interpretación se plasma en actos administrativos, estos tienen presunción de legalidad. De otra parte encuentra la CAR no tiene competencia para determinar si los escenarios propuestos por la Secretaria Distrital de Planeación se ajustan a la normativa ambiental, ni menos para avalarlos pues con fundamento en los mismos ya se tomaron decisiones que están sometidas a la jurisdicción contenciosa administrativa donde cursan las demandas de nulidad por algunos de los actos administrativos ya emitidos, es por ello que el comité solo podría guiar la forma como se podría garantizar el respeto de los derechos adquiridos de la forma como quedo previsto en el fallo, guiando a los curadores en este proceso.

Protección Ambiental Responsabilidad de Todos

Bogotá, D. C. Carrera 7 No. 36-45 Conmutador: 320 9000 Ext. 1437 www.car.gov.co
Fax: 2835379 Correo electrónico: sau@car.gov.co