

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA SUBSECCIÓN "C"
EN DESCONGESTIÓN

Bogotá D.C., nueve (9) de noviembre de dos mil once (2011)

Magistrado Ponente: ALVARO ELOY AYALA PEREZ

REF: EXPEDIENTE: 250002324000200300946 01
ACCIÓN: ACCION PUBLICA DE NULIDAD
DEMANDANTE: PROCURADURIA DELEGADA PARA ASUNTOS
AMBIENTALES Y AGRARIOS
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA
ASUNTO: SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

De conformidad con el Acuerdo No. PSAA11-8365 del 29 de julio del 2011, emitido por el Consejo Superior de la Judicatura y con el auto de 2 de septiembre de 2011, de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, folio 219 del cuaderno principal y recibido el proceso el 6 de septiembre de 2011, entra al despacho para fallo.

La Sala Avoca el conocimiento de la demanda en ejercicio de la acción pública de nulidad, consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, instaurada por la Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, en la que se pretende la nulidad de la totalidad del Decreto 1016 de 22 de noviembre de 2002, expedido por el Alcalde Mayor de



222

Expediente No. 250002324000200300946 01
Demandante: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Demandado: Distrito Capital de Bogota-
Departamento Administrativo de Planeación Distrital
Acción Pública de nulidad
Sentencia de Primera Instancia

Bogotá y la Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, *"Por el cual se asigna el Tratamiento Especial de Preservación del Sistema Orográfico y se incorpora la parte Suburbana del predio denominado Cedro Alto en Area Suburbana de Preservación del Sistema Orográfico en la Localidad Número 1 de Usaquén".*

Surtido el trámite procesal y no observando causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a proferir sentencia de primera instancia, dentro del proceso de la referencia.

ANTECEDENTES

La parte actora señala que mediante Resolución Ejecutiva No.76 de 1977, proferida por el Ministerio de Agricultura, se aprobó el Acuerdo 30 de 1976 emitido por elINDERENA, en el que se declaró al Bosque Oriental de Bogotá (cerros orientales) como zona de reserva forestal protectora de carácter nacional.

El uso de dicha reserva se encuentra restringido exclusivamente al restablecimiento, mantenimiento y utilización de áreas forestales, al tenor de los artículos 47 y 206 del Decreto 2811 de 1974 y 7 del Decreto 877 de 1976.

La Ley 99 de 1993, establece que las reservas naturales de carácter nacional serán administradas por la corporación de la jurisdicción donde se encuentren localizadas (artículo 31 Numeral 16), la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá tiene carácter nacional, la entidad competente para administrarla es la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR.



Expediente No. 250002324000200300946 01
Demandante: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Demandado: Distrito Capital de Bogota-
Departamento Administrativo de Planeación Distrital
Acción Pública de nulidad
Sentencia de Primera Instancia

La competencia para sustraer zonas de reserva forestal de carácter nacional, es del Ministerio del Medio Ambiente (artículo 5 numeral 18 de la Ley 99 de 1993).

Mediante Resolución 1869 de 2 de noviembre de 1999, emanada de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, se declaró concluido el proceso de concertación del Plan de Ordenamiento Territorial para el Distrito, en el cual quedó establecido que para la zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental, debería hacerse un Plan de Manejo. (Artículo 389 del Decreto 619 de 2000).

El Acuerdo 6 de 1990, por medio del cual se adoptó el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, constituía con anterioridad a expedición del POT del Distrito Capital, la norma a través de la cual se definían las políticas de desarrollo urbano de la capital de la república y se adoptaron las reglamentaciones urbanísticas orientadas a ordenar el cambio y el crecimiento físico de la ciudad y de su espacio público.

El Distrito Capital a través del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, adelantó, con fundamento en el Acuerdo 6 de 1990 y aprovechando que el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá se encontraba en elaboración, un proceso para incorporar a uso urbano el área suburbana del predio denominado CEDRO ALTO, localizada en la zona de reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, proceso que culminó con la expedición del Decreto 1016 de noviembre 22 de 2000, que se impugna en el presente asunto.



224

Expediente No. 250002324000200300946 01
Demandante: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Demandado: Distrito Capital de Bogota-
Departamento Administrativo de Planeación Distrital
Acción Pública de nulidad
Sentencia de Primera Instancia

El Decreto 1016 de 2000 se expidió a pesar de que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, administradora de la reserva forestal aludida, a través de su Director emitió en el mes de julio de 2000 un concepto desfavorable a la incorporación de acuerdo con el cual, una vez analizada la viabilidad jurídica para la incorporación, en concepto de la Corporación, ella no es posible para ninguno de los predios objeto de los proyectos del Decreto revisado, ya que no es conveniente que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, contrarie de manera manifiesta sus propias normas urbanísticas y sus políticas de desarrollo urbano, desconociendo normas ambientales superiores, creando expectativas entre los propietarios de los terrenos que no conducirán en ningún caso a la posibilidad del desarrollo de usos urbanos.

En comunicación de 18 de julio de 2000 el Ministerio del Medio Ambiente a través de su Viceministra del Sistema Nacional Ambiental (SINA), se pronunció acerca de los citados proyectos, manifestando que acogiendo lo dispuesto en la Resolución CAR 1869 de 2 de noviembre de 1999, no consideraba conveniente continuar adelantando los trámites administrativos que culminarían con los otros decretos de incorporación a uso urbano de predios ubicados dentro del área de Reserva Forestal Nacional Bosque Oriental de Bogotá, hasta tanto se elaborara el Plan de Manejo de los Cerros Orientales, con el fin de evitar contradicciones entre lo que se pretendía en los actos administrativos de incorporación y el mencionado plan de manejo.



225

Expediente No. 250002324000200300946 01
Demandante: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Demandado: Distrito Capital de Bogota-
Departamento Administrativo de Planeación Distrital
Acción Pública de nulidad
Sentencia de Primera Instancia

Se advierte que como el área suburbana del predio denominado CEDRO ALTO no ha sido desarrollado urbanísticamente y no ha sido sustraído de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá, con la declaratoria de nulidad no se causa daño antijurídico a su propietario.

Las zonas de reserva forestal protectora, como la denominada Bosque Oriental de Bogotá, tienen entre otras funciones, la de propender por el mantenimiento de un medio ambiente sano, el cual es un derecho colectivo que puede encontrarse íntimamente relacionado con derechos fundamentales.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACION.

La demandante consideró que con la expedición del decreto impugnado se vulneraron los artículos 47, 204, 206, 208 y 210 del Decreto 2811 de 1974; la Resolución 76 de 1977 del Ministerio del Medio de Agricultura; los artículos 188, 191 y 193 del Acuerdo Distrital 6 de 1990; y el numeral 18 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993.

Violación de los artículos 204 y 206 del Decreto Ley 2811 de 1974 – Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Señala que el acto administrativo demandado, tuvo su origen en el Acuerdo 6 de 1990, que en su artículo 63 definió para los suelos de la ciudad, diversos niveles de zonificación, perteneciendo al Primer Nivel de Zonificación Los Cerros Orientales.

Se refiere al artículo 185 del Acuerdo 6 de 1990, que considera por "Área Suburbana la franja de transición, que rodea las áreas urbanas de la ciudad y los núcleos



Expediente No. 250002324000200300946 01
Demandante: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Demandado: Distrito Capital de Bogota-
Departamento Administrativo de Planeación Distrital
Acción Pública de nulidad
Sentencia de Primera Instancia

urbanos de corregimientos y veredas, así como las Áreas que se extienden a lo largo de las vías de acceso y en donde coexisten los modos de vida rurales y urbanos, como una prolongación de la vida urbana en el campo, indicando que es para uso agrícola mientras no se incorpore como zona urbana".

Igualmente se remite a lo dispuesto en el artículo 171 del mismo Acuerdo, que define: "... usos urbanos, los usos no agrícolas de la tierra o sea aquellos que demandan de un proceso de urbanización previo, así como de edificaciones idóneas que sirvan de soporte físico para el normal desenvolvimiento de tales usos".

"Los usos urbanos requieren como presupuesto inherente a su funcionamiento, que se den las características ambientales, espaciales y de infraestructura propias del área urbana..."

Considera que la incorporación de un área suburbana a un uso urbano supone la definición de su desarrollo en determinados usos urbanos, con sujeción a la reglamentación específica, con la consiguiente posibilidad de instalación y prestación regular de servicios públicos apropiados como soporte de tales usos, es decir, la incorporación del área suburbana del predio CEDRO ALTO, conlleva a un cambio en el uso del suelo.

Expuestas las argumentaciones anteriores, considera que con la expedición del Decreto 1016 de 22 de noviembre de 2000 por parte del Alcalde Mayor de Bogotá y la Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, se vulneraron los artículos 204 y 206 del Decreto Ley 2811 de 1974 -Código de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, pues considera que no se pueden interpretar de manera diferente las expresiones: "reserva para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento de áreas forestales" y "zona que debe ser conservada permanentemente con bosques", contenidas en las normas anotadas.

Insiste que a través del Decreto demandado, no podía hacerse la incorporación para uso urbano, de suelos ubicados dentro de la reserva forestal, aunque estos



227

7

Expediente No. 250002324000200300946 01
Demandante: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Demandado: Distrito Capital de Bogota-
Departamento Administrativo de Planeación Distrital
Acción Pública de nulidad
Sentencia de Primera Instancia

también tuvieran el carácter de suelo suburbano, por lo que se infringen normas nacionales de mayor jerarquía.

Violación del artículo 47 Decreto Ley 2811 de 1974 – Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

La vulneración de la norma referida, la hace consistir, en que mientras la reserva esté vigente, los bienes afectados quedarán excluidos de concesión o autorización de uso a particulares.

Violación del Decreto 877 de 1976.

En relación con esta disposición, señala que reglamentó las competencias sobre recursos forestales y determinó que en las áreas de reserva forestal, sólo puede permitirse el aprovechamiento persistente de los bosques y previó que las providencias que declaran la creación o sustracción de un área de reserva forestal, deben ser aprobadas por el Gobierno Nacional, mediante Resolución Ejecutiva.

En su criterio, la incorporación efectuada a través del acto administrativo impugnado, del área suburbana del predio denominado CEDRO ALTO, ubicado en la zona de reserva forestal, constituye una autorización para urbanizar un inmueble que tiene restringida su utilización, en orden a preservar valores ambientales.

Violación del Acuerdo 30 de 30 de septiembre de 1976.

Manifiesta que de conformidad con la norma citada, se declaró como área de Reserva Forestal Protectora la Zona denominada Bosque Oriental de Bogotá, ubicada en la jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá aprobado por la



2

Expediente No. 250002324000200300948 01
Demandante: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Demandado: Distrito Capital de Bogota-
Departamento Administrativo de Planeación Distrital
Acción Pública de nulidad
Sentencia de Primera Instancia

Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura (artículo 3º) y se requerirá de licencia previa", expedida por autoridad competente, autorización que no existe.

Violación artículos 188, 191 y 193 del Acuerdo 6 de 1990.

Conforme lo preceptuado en el artículo 188, resalta que algunos terrenos situados dentro de las áreas de las que trata esta disposición, "*...no pueden o no deben llegar a ser aptos para su definición en usos urbanos, como son aquellos que constituyen reservas forestales, ambientales, ecológicas o paisajísticas...*", es decir no obstante el predio CEDRO ALTO poseer un área considerada como suburbana, no era un terreno apto para ser definido en usos urbanos, por tratarse de una zona que hace parte de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

En relación con los artículos 191 y 193 señala que éstas normas definían los sectores de las áreas suburbanas, susceptibles de ser incorporadas como áreas urbanas del Distrito Especial de Bogotá, exceptuando expresamente aquellas que tuvieran prohibida la definición de su desarrollo para tales usos y que la reserva forestal denominada Bosque Oriental de Bogotá, tiene usos restringidos definidos en los artículos 47, 204 y 206 del Decreto Ley 2811 de 1994 y 3º del Acuerdo 30 de 1976 ya mencionados.

Encuentra que el acto administrativo impugnado, es incoherente, evidenciándose un manejo poco claro de la normatividad urbanística y ambiental, ya que por una parte, en el artículo 1º asigna el tratamiento especial de preservación del sistema orográfico, pero en el párrafo posterior se dice que "... el desarrollo por



Expediente No. 250002324000200300946 01
Demandante: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Demandado: Distrito Capital de Bogota-
Departamento Administrativo de Planeación Distrital
Acción Pública de nulidad
Sentencia de Primera Instancia

urbanización y construcción de los citados predios se sujetará a las disposiciones del presente Decreto".

Señala que la vivienda en desarrollo urbanístico residencial por sistema de agrupación, no es un uso compatible con el uso principal forestal y recreativo pasivo; por el contrario, son usos que se contraponen, por el carácter mismo de la reserva y los usos restringidos que por ley se establecieron para ésta, los impactos negativos que produce el proceso de urbanización no pueden ser controlados. Cree que puede afirmarse que existe reserva o existe urbanización, pero no las dos al tiempo sobre un mismo terreno.

Violación de los artículos 208 y 210 del Decreto Ley 2811 de 1974 - Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

De conformidad con las previsiones del artículo 208, para desarrollar cualquier actividad diferente a las establecidas en las normas que regulan la reserva forestal, se requiere una licencia expedida por la autoridad competente, autorización que no existe, de tal forma que se concreta la vulneración de dicha disposición.

Además advierte, que la sustracción de las áreas de reserva forestal de carácter nacional, es facultad exclusiva del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por tanto para que el Distrito Capital Bogotá, en uso de sus facultades conferidas a través del Acuerdo 6 de 1990, cambiara el uso del suelo a una área ubicada en la zona de reserva forestal, se requería la sustracción previa de la misma por parte de la autoridad competente, conforme las previsiones del artículo 210.



Expediente No. 250002324000200300946 01
Demandante: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Demandado: Distrito Capital de Bogota-
Departamento Administrativo de Planeación Distrital
Acción Pública de nulidad
Sentencia de Primera Instancia

De otra parte, las autoridades distritales no hicieron la sustracción del área de la reserva, sino la incorporaron al suelo urbano, pero a pesar de esto, los efectos de la incorporación son los mismos de una sustracción, ya que se aprobó por parte del Distrito la realización de actividades urbanas en una zona de reserva forestal, autorización para cuyo otorgamiento, como lo es el Bosque Oriental de Bogotá, es una facultad exclusiva del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Artículo 5º Numeral 18, Ley 99 de 1993.

Falta de competencia para establecer los usos de la Reserva Forestal Nacional- Bosque Oriental de Bogotá.

Advierte que al hacer la incorporación de un área perteneciente a la zona de Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá, se hizo un cambio en el uso del suelo a una zona que tiene sus usos restringidos, de acuerdo con normas de carácter superior al Acuerdo 6 de 1990, por fuera de las competencias del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, disponiendo así del destino de un área que estaba por fuera de la órbita del manejo del Distrito Capital.

Partiendo de lo dispuesto en el artículo 5 Numeral 18 de la Ley 99 de 1993, sostiene que es el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el competente para reglamentar el uso y funcionamiento de dichas áreas, de tal manera que el Distrito al hacer la incorporación, mediante el Decreto 1016 de 22 de noviembre de 2000 impugnado, actuó usurpando las funciones del Ministerio.

Falsa Motivación.



231

Expediente No. 250002324000200300946 01
Demandante: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Demandado: Distrito Capital de Bogota-
Departamento Administrativo de Planeación Distrital
Acción Pública de nulidad
Sentencia de Primera Instancia

El Decreto 1016 de 22 de noviembre de 2000 se refiere en sus considerandos a un concepto del Ministerio del Medio Ambiente de 30 de octubre de 1995, de acuerdo con el cual la sustracción de la reserva no es prerequisite para la expedición de un derecho de asignación de tratamiento de áreas suburbanas, por lo que la demandante se remite al artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974, para establecer que el mencionado concepto, es contrario a la ley y como tal no debió ser utilizado por el Distrito Capital a través del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, para fundamentar la incorporación de parte del Area de Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá, al uso urbano.

Resalta que en ningún caso, la posterior sustracción del área suburbana del predio CEDRO ALTO, saneará la expedición irregular del Decreto 1016 de 2000.

Para sustentar el acto administrativo demandado, advierte que anotó que mediante oficio de 5 de julio de 2000, se remitió copia del proyecto a la CAR y al Ministerio del Medio Ambiente, con el fin de que emitieran concepto acerca de la incorporación de predios en mención, pero se omitió incluir el concepto de las dos entidades, en respuesta a la solicitud del Departamento de Planeación Distrital, ambos contrarios a la expedición de los decretos de incorporación.

La Viceministra del Sistema Nacional Ambiental – SINA- en comunicación de 18 de julio de 2000, se pronunció acerca de los citados proyectos de decretos de incorporación, entre ellos el impugnado, manifestando que acogiendo lo dispuesto en la Resolución CAR 1869 de 2 de noviembre de 1999, no consideraba conveniente continuar adelantando los trámites administrativos que culminarían con los decretos de incorporación a uso urbano, de predios ubicados



Expediente No. 250002324000200300946 01
Demandante: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Demandado: Distrito Capital de Bogota-
Departamento Administrativo de Planeación Distrital
Acción Pública de nulidad
Sentencia de Primera Instancia

dentro del área de Reserva Forestal Nacional Bosque Oriental de Bogotá, hasta tanto se elaborara el Plan de Manejo de los Cerros Orientales, con el fin de evitar contradicciones, entre lo que se pretendía en los actos administrativos de incorporación y el mencionado plan de manejo.

Contestación de la demanda.

Mediante providencia de 1º de julio de 2004, se dispuso la notificación personal del Alcalde Mayor de Bogotá y del Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital. (fls. 51 -52 cuaderno principal), la que se cumplió según dan cuenta los avisos de notificación, obrantes a folios 55 y 56 del mismo cuaderno.

De las personas jurídicas del Distrito Especial de Bogotá, vinculadas como parte demandada dentro del proceso de la referencia, solo el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, dentro de la oportunidad procesal contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la demanda, manifestando que el acto administrativo impugnado, contiene una condición suspensiva que ordena: *"El desarrollo de los usos permitidos en el predio queda suspendido a la obtención , por parte del propietario o urbanizador responsable de la sustracción de la Reserva Ambiental emitida por la autoridad competente"*, lo que significa que contempla solo una posibilidad, crea una expectativa, pero en manera alguna está autorizando la sustracción de la reserva, como se sugiere en la demanda.



233

Expediente No. 250002324000200300946 01
Demandante: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Demandado: Distrito Capital de Bogotá-
Departamento Administrativo de Planeación Distrital
Acción Pública de nulidad
Sentencia de Primera Instancia

En relación con la vulneración de los artículos 188, 191 y 193 del Acuerdo 6 de 1990, señala que las prohibiciones de los artículos de la norma en mención, con la expedición del Acuerdo 31 de 1996, resultaron contrarios al mismo y, como tales se entienden derogadas tácitamente.

En consecuencia, la posibilidad de desarrollar usos urbanos en predios ubicados en áreas de reserva forestal incorporados al área la dio el Acuerdo 31 de 1996, el cual debía ser cumplido por las autoridades distritales -Alcaldía Mayor de Bogotá y Departamento Administrativo de Planeación Distrital, según el artículo 38 del Decreto 1421 de 1993.

En relación con la falsa motivación alegada por la parte actora, manifiesta que los conceptos a que hace alusión en la demanda, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución y, como tales, no pueden constituir el fundamento para la expedición de una disposición, pues por el contrario está también sustentada en consideraciones legales como el Acuerdo 31 de 1996 y normas ambientales superiores mencionadas.

Alega que el acto administrativo demandado, es un **acto condición**, es decir, que involucra en su contenido una condición y en este caso, se trata de una condición suspensiva, por ello "*... la incorporación para usos urbanos contemplada en el presente, así como la aplicación de las normas establecidas en el mismo, quedan condicionadas a la sustracción de las zonas de reserva forestal, por la autoridad competente*". En otras palabras, mientras esa condición no se da, el área no se entiende incorporada para la ejecución de usos urbanos, sino que se mantienen los usos contemplados en el artículo 185 del Acuerdo 6



Expediente No. 250002324000200300946 01
Demandante: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Demandado: Distrito Capital de Bogota-
Departamento Administrativo de Planeación Distrital
Acción Pública de nulidad
Sentencia de Primera Instancia

de 1990 y por ende el carácter específico señalado en el Decreto 2811 de 1974 y el Acuerdo 30 de 1976.

Finaliza señalando que los efectos del acto administrativo impugnado, con relación al desarrollo de usos urbanos con el predio CEDRO ALTO, se encuentran suspendidos en el tiempo, en espera del pronunciamiento de la autoridad competente sobre la sustracción de la zona de reserva forestal.

Propone como **excepción la falta de motivos sustanciales de derecho**, al considerar que el Decreto 1016 de 22 de noviembre de 2000, se dictó acorde con las normas superiores que ordenan que para desarrollar usos urbanos en las áreas declaradas como reserva forestal, se debe previamente levantar la misma y en el mismo se ordenó que para que sea viable la aplicación de sus disposiciones, es condición la sustracción de la zona de reserva forestal.

Alegatos de Conclusión.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

El apoderado judicial señaló que el Decreto 1016 de 22 de noviembre de 2000, en el artículo 7 asignó al predio CEDRO ALTO como USO PRINCIPAL el forestal y recreativo pasivo, sin que fuera relevante su pertenencia al perímetro urbano del Distrito, es perfectamente válido que una ciudad contemple dentro del perímetro urbano, áreas con recursos forestales para la recreación pasiva de sus ciudadanos.



Expediente No. 250002324000200300946 01
Demandante: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Demandado: Distrito Capital de Bogota-
Departamento Administrativo de Planeación Distrital
Acción Pública de nulidad
Sentencia de Primera Instancia

En consecuencia el acto administrativo demandado, fue expedido por la administración Distrital ajustado a las normas a las que debía estar sujeto, como quiera que respecto la Ley 99 de 1993, en la medida que el Decreto dispuso que el levantamiento o sustracción de la reserva forestal debía hacerse por la autoridad correspondiente; no contrarió el Código de Recursos Naturales- Decreto 2811 de 1974, pues ratificó en el artículo 7, como uso principal, el forestal; no vulneró el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá – Decreto 619 de 2000, en cuanto sus disposiciones no se oponen a la elaboración del Plan de Manejo Ambiental previsto en el artículo 389 del POT, ni quebranto el Acuerdo 6 de 1990, que en el artículo 22 expresamente señaló que mientras no estuviera el lote CEDRO ALTO sustraído de la Reserva Forestal Protectora", solo se autorizan los usos agrícolas del terreno".

Finaliza sus alegatos, manifestando que por virtud de la Resolución 463 de 2006, como norma de carácter nacional, el predio CEDRO ALTO, no se encuentra en área de perímetro urbano del Distrito, sino que corresponde a la denominada "franja de adecuación", definida en el literal b) del Artículo Quinto de la Resolución; en tanto que los Acuerdos 6 de 1990 y 31 de 1996 del Concejo de Bogotá, como fundamento jurídico del demandado decreto, desapareció por expresa disposición del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.

En su calidad de parte demandante dentro del asunto de la referencia, reitera los planteamientos esbozados en el libelo de demanda, por lo que insiste en que se declare la nulidad del Decreto 1016 de 2000, dictado por el Alcalde



238

Expediente No. 250002324000200300946 01
Demandante: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Demandado: Distrito Capital de Bogota-
Departamento Administrativo de Planeación Distrital
Acción Pública de nulidad
Sentencia de Primera Instancia

Mayor de Bogotá D.C y la Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, por infringir normas superiores de carácter nacional y distrital. (fls. 207-215).

CONSIDERACIONES

Previo el estudio de fondo, la Sala resolverá la excepción de falta de motivos sustanciales de derecho, planteada por el apoderado del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

No encuentra la Sala prosperidad a la excepción propuesta, pues del estudio de la demanda, por el contrario encuentra que la parte demandante presentó suficientes motivos sustanciales, entre ellos una amplia exposición de los fundamentos de derecho que explican la vulneración de cada una de las normas citadas y material probatorio que prueba los hechos planteados, lo que permite al juez de instancia, adentrarse en el estudio de fondo del presente litigio, para pronunciarse frente a la legalidad del Decreto 1016 de 22 de 2000, dictado por el Alcalde Mayor de Bogotá y el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

Sobre el fondo del asunto, se controvierte por las partes la legalidad del Decreto 1016 de 2000, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá y la Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, en cuanto dispuso



Expediente No. 250002324000200300946 01
Demandante: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Demandado: Distrito Capital de Bogota-
Departamento Administrativo de Planeación Distrital
Acción Pública de nulidad
Sentencia de Primera Instancia

asignar el Tratamiento Especial de Preservación del Sistema Orográfico e incorporar para el desarrollo en usos urbanos, la parte suburbana del predio denominado CEDRO ALTO, ubicado en la zona de reglamentación No. 12 del Acuerdo 31 de 1996.

El problema jurídico surgido entre las partes, se concreta en la vulneración de normas de superior jerarquía, en la expedición del acto administrativo demandado, al asignársele usos urbanos a una zona de reserva forestal y la falta de competencia de la autoridad que profirió el Decreto 1016 de 22 de noviembre de 2000.

La Sala para decidir, encuentra del contenido del acto administrativo demandado, que el Señor Alfonso de Narváez, en su condición de propietario del predio denominado CEDRO ALTO, solicitó mediante radicación No.1-1999-13742 de 22 de julio de 1999, la incorporación del mismo como nueva área urbana.

Que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital concedió la viabilidad jurídica para adelantar el proceso de incorporación como nueva área urbana del predio mencionado, a través del oficio No. 2-2000-18380 del 6 de mayo de 2000, zona que se encuentra dentro del área de Reserva Forestal Protectora declarada por el Ministerio de Agricultura.

Que para la asignación del tratamiento de incorporación al predio citado se llevó a cabo un proceso de concertación de los términos establecidos en el Título Tercero, Capítulos VII y VIII, artículo 218 del Acuerdo 6 de 1990, durante el cual se realizó una reunión el día 22 de mayo de 2000, que culminó con el Acta Final suscrita el 26 de mayo de 2000, por la Subdirectora de Expansión y



240

Expediente No. 250002324000200300946 01
Demandante: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Demandado: Distrito Capital de Bogota-
Departamento Administrativo de Planeación Distrital
Acción Pública de nulidad
Sentencia de Primera Instancia

Ordenamiento Regional del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y el Señor Alfonso de Narváez, propietario del predio.

Que el artículo 515, Numeral 4º del Decreto Distrital 619 de 2000- Plan de Ordenamiento Territorial, permite que los procesos de concertación que cuenten con "...*acta final de acuerdo sobre el proyecto de decreto de asignación de tratamiento en la fecha de entrada en vigencia...*" de ese Plan, podrán culminar con la expedición de dicho decreto, por parte del Alcalde Mayor, incluidos los de concertación para la incorporación de predios como nuevas áreas urbanas de la ciudad.

Que la asignación de tratamiento debe hacerse por Decreto del Alcalde Mayor de Bogotá y debe contener la reglamentación específica de los predios, conforme a lo establecido en los artículos 17 y 387 del Acuerdo 6 de 1990.

Precisado, que en efecto el Alcalde Mayor de Bogotá y la Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, decidieron mediante el Decreto 1016 de 22 de noviembre de 2000, asignar el Tratamiento Especial de Preservación del Sistema Orográfico e incorporar la parte suburbana del predio denominado CEDRO ALTO, la Sala se ocupará del estudio de las normas citadas en la demanda, para establecer si en efecto con la expedición del acto administrativo impugnado, se vulneraron disposiciones de superior jerarquía.

El artículo 47 del Decreto 2811 de 1974 dispone que:

"Sin perjuicio de derechos legítimamente adquiridos por terceros o de las normas especiales de este Código, podrá declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos. Mientras la reserva está vigente,



241

Expediente No. 250002324000200300946 01
Demandante: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Demandado: Distrito Capital de Bogota-
Departamento Administrativo de Planeación Distrital
Acción Pública de nulidad
Sentencia de Primera Instancia

los bienes afectados **quedarán excluidos de concesión o autorización de uso a particulares**" (Resalta la Sala).

Por su parte, en relación con las áreas de reserva forestal, el artículo 204 del Decreto 2811 de 1974 señala:

"Se entiende por **área forestal protectora** la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables".

"En el **área forestal protectora** debe prevalecer el efecto protector y solo se **permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque**". (Resalta la Sala).

El artículo 206 del mismo Decreto 2811 de 1974 establece:

"Se denomina **área de reserva forestal** la zona de propiedad pública o privada reservada para **destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras**". (Resalta la Sala).

A su vez el Artículo 208°.- dispone que:

"La construcción de obras de **infraestructura**, como vías, embalses, represas, o edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal, requerirán licencia previa".

"La licencia solo se otorgará cuando se haya comprobado que la ejecución de las obras y el ejercicio de las actividades no atentan contra la conservación de los recursos naturales renovables del área"

"El titular de licencia deberá adoptar, a su costa, las medidas de protección adecuadas".

El Artículo 210° del Decreto Ley 2811 consagra que:

"Si en **área de reserva forestal**, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva".

"También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva"



242

Expediente No. 250002324000200300946 01
Demandante: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Demandado: Distrito Capital de Bogota-
Departamento Administrativo de Planeación Distrital
Acción Pública de nulidad
Sentencia de Primera Instancia

De las normas transcritas se colige, que el Distrito Capital de Bogotá, para la expedición del acto administrativo demandado, no tuvo en cuenta lo dispuesto en el Decreto 2811 de 1974, el cual regula los usos que debe darse a las zonas de reserva forestal y vulneró las referidas disposiciones al incorporar mediante el Decreto 1016 de 22 de noviembre de 2002, el predio CEDRO ALTO, para el desarrollo de usos urbanos.

De otra parte, conforme las previsiones del Acuerdo 30 de septiembre 30 de 1976 " *Por el cual se declaran y alindan unas áreas de reserva forestal y se delegan unas funciones*", en el artículo 1º se declara como Area de Reserva Forestal Protectora, a la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá, ubicada en jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá.

A su vez el Artículo 3º del Acuerdo 30 de 1976 consagró que:

"Además de los requisitos exigidos por las disposiciones vigentes del Gobierno Distrital y del Concejo de Bogotá, la construcción de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas o edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal alindadas en los artículos 1 y 2 de este Acuerdo, requerirá licencia previa".

La Sala se releva del estudio de las disposiciones contenidas en el Acuerdo 6 de 1990, citadas en la demanda como infringidas, dado que para el 17 de octubre de 2003, época en que se presentó la demanda ante la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dicha norma había sido derogada por el Decreto Distrital 619 que fue publicado en el Registro Distrital 2197 el 28 de julio de 2000.

Falta de competencia.

Frente a la falta de competencia para establecer los usos de la reserva forestal nacional, la parte actora sostuvo que no se tuvo en cuenta el artículo 210



243

Expediente No. 250002324000200300946 01
Demandante: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Demandado: Distrito Capital de Bogota-
Departamento Administrativo de Planeación Distrital
Acción Pública de nulidad
Sentencia de Primera Instancia

del decreto 2811 de 1974, ya que para que el Distrito Capital pudiera cambiar el uso del suelo a un área ubicada en la zona de reserva forestal, se requería la sustracción previa de la misma por parte de autoridad competente, el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por lo que el Distrito al hacer la incorporación actuó usurpando las funciones del Ministerio.

Reiteró que el Distrito si bien no sustrajo un área de reserva, si incorporó el área asignándole unos usos urbanos. Mencionó que los efectos de la incorporación son los mismos que tendría una sustracción.

La Sala encuentra que en virtud de lo dispuesto en el artículo 5, numeral 18 de la Ley 99 de 1993, corresponde como funciones al Ministerio del Medio Ambiente, "Reservar, alindar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento".

Resalta la Sala que el texto transcrito subrayado, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-649 de 3 de diciembre de 1997, con ponencia del Dr. Antonio Barrera Carbonell, en la que se dispuso en lo pertinente:

"..."

"2.2.6. Observa la Corte que con anterioridad a la Constitución de 1991, siempre se consideró que la regulación en materia de reservas correspondía al legislador, quien determinaba la competencia, y los requisitos y condiciones para su constitución. Salvo en algunos casos en que directamente se estableció por el legislador la reserva (vgr. la de la Sierra de la Macarena), otras, fueron establecidas por la administración con arreglo a las directrices trazadas por el legislador. Así, específicamente la ley señaló competencia al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA- para constituir reservas sobre terrenos baldíos para colonización y otras finalidades (art. 3o. ley 135/61) y alINDERENA para constituir reservas sobre recursos naturales renovables (art. 38, letra b) del decreto 133/76)"

"Igualmente, le correspondía al legislador regular lo relativo a la creación, modificación o sustracción de las áreas de reserva"



244

Expediente No. 250002324000200300946 01
 Demandante: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
 Demandado: Distrito Capital de Bogota-
 Departamento Administrativo de Planeación Distrital
 Acción Pública de nulidad
 Sentencia de Primera Instancia

"..."

"2.2.7. Como se ha explicado la constitución de reservas tiene fundamento en el sistema normativo del ambiente en la Constitución Política, pues ellas constituyen mecanismos para el manejo, la protección, la preservación, restauración y sustitución de los recursos naturales renovables".

"Lo anterior conduce a considerar que, con fundamento en la Constitución, le corresponde al legislador establecer el marco normativo general relativo al ambiente, dentro del cual necesariamente se comprenden las regulaciones concernientes a los recursos naturales renovables. Por lo tanto, corresponde al legislador determinar las condiciones bajo las cuales se pueden constituir dichas reservas o sustraer las áreas de tales reservas, con la salvedad que mas adelante se hará".

"El derecho constitucional que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano, configura indudablemente un cometido estatal, que se cumple no solamente a través de la acción legislativa, sino de la actividad administrativa. Es decir, que cuando la Constitución impone al Estado el deber de asegurar el goce del referido derecho a las personas, indudablemente hay que entender que tal deber pesa sobre todas las ramas del poder público. De este modo se explica que dentro de los cometidos de la administración relativos al manejo, preservación, conservación, restauración y sustitución del ambiente, se encuentra indudablemente la potestad, originada en la habilitación del legislador a aquélla, para constituir reservas, modificarlas o sustraer de ellas las áreas o zonas correspondientes.

"La protección que el art. 63 de la Constitución establece al determinar que los bienes allí mencionados son inalienables, inembargables e imprescriptibles, debe interpretarse, con respecto a los parques naturales, en el sentido de que dichas limitaciones las estableció el Constituyente con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica (art. 79), se mantengan incólumes e intangibles, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por éste.

El sistema ambiental que ha configurado la Constitución fue una respuesta del Constituyente al preocupante y progresivo deterioro del ambiente y de los recursos naturales renovables. Ello explica la necesidad de salvaguardar para las generaciones presentes y futuras los elementos básicos que constituyen el sustrato necesario para garantizar un ambiente sano, mediante la preservación y restauración de los ecosistemas que aún perviven. En tal virtud, entiende la Corte que la voluntad del Constituyente fue que las áreas integradas al sistema de parques nacionales se mantuvieran afectadas a las finalidades que le son propias; por consiguiente, la calidad de inalienables de los parques naturales, reconocida en el art. 63 debe entenderse, en armonía con los arts. 79 y 80, en el sentido indicado antes, esto es, que las áreas o zonas que los integran no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación. En tales condiciones, se repite, ni el legislador ni la administración



245

Expediente No. 250002324000200300946 01
Demandante: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Demandado: Distrito Capital de Bogota-
Departamento Administrativo de Planeación Distrital
Acción Pública de nulidad
Sentencia de Primera Instancia

facultada por éste, pueden sustraer, por cualquier medio las áreas pertenecientes al referido sistema.

Finalmente estima la Corte que debe precisar lo siguiente:

"Con respecto a otros bienes a los cuales el legislador le pueda atribuir, según el art. 63, las mencionadas restricciones, hay que entender que si él tiene la voluntad para crearlas, igualmente tiene la potestad para eliminarlas, según lo demanden los intereses públicos o sociales. De este modo, 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".

"En razón de lo anterior, la Corte estima que es inconstitucional la expresión "y sustraer" incluida en el numeral 18 del art. 5 de la ley 99 de 1993, referida a las áreas integrantes de parques nacionales, mas no cuando se trate de zonas de reserva forestal"

Como se advierte en la decisión contenida en la demanda constitucional, la Sala resalta que se declaró inexecutable la expresión **sustraer**, solo referida a las áreas que integran parques nacionales, por lo que la única autoridad para sustraer zonas de reserva forestal, continúa en cabeza del Ministerio del Medio Ambiente, así como la reglamentación de su uso y no del Distrito Capital de Bogotá, como se hizo en el Decreto 1016 de 22 de noviembre de 2000.

En criterio de la Sala, para que el Distrito Capital de Bogotá, pudiera reglamentar los usos del predio CEDRO ALTO, bien pudo solicitar al Ministerio del Medio Ambiente la sustracción de la reserva ambiental, para luego si incorporarla y reglamentar sus usos, al no hacerlo así usurpó funciones que no son de su competencia.

En esas condiciones, concluye la Sala que ante la vulneración de normas superiores por parte del Distrito Capital de Bogotá, en la expedición del acto administrativo impugnado, se declarará su nulidad.



246

24

Expediente No. 250002324000200300946 01
Demandante: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Demandado: Distrito Capital de Bogota-
Departamento Administrativo de Planeación Distrital
Acción Pública de nulidad
Sentencia de Primera Instancia

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Descongestión, Sección Primera, Subsección C, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

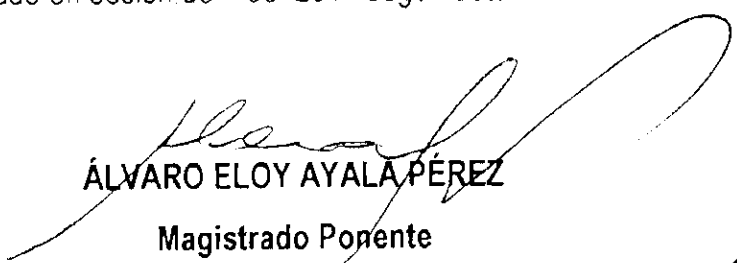
PRIMERO: No prospera la excepción de falta de motivos sustanciales de derecho, propuesta por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

SEGUNDO: Declárase la nulidad del Decreto 1016 de de 22 de noviembre de 2002, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá y la Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, *"Por el cual se asigna el Tratamiento Especial de Preservación del Sistema Orográfico y se incorpora la parte Suburbana del predio denominado Cedro Alto en Area Suburbana de Preservación del Sistema Orográfico en la Localidad Número 1 de Usaquén"*.

TERCERO: En firme esta providencia archívese la presente actuación.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Discutido y aprobado en sesión de de 2011 según acta No.

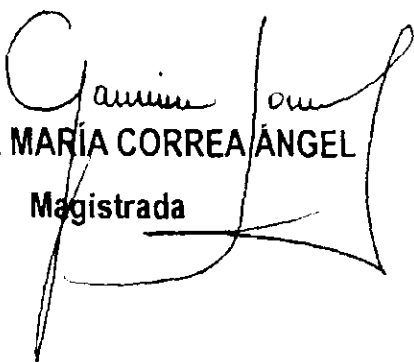

ÁLVARO ELOY AYALA PÉREZ

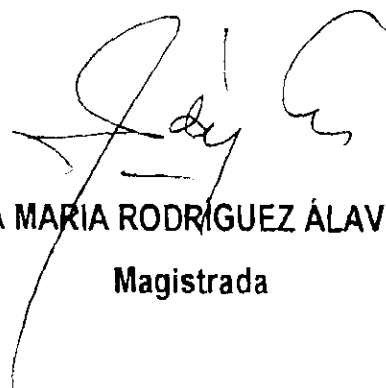
Magistrado Ponente



247

Expediente No. 250002324000200300946 01
Demandante: Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Demandado: Distrito Capital de Bogota-
Departamento Administrativo de Planeación Distrital
Acción Pública de nulidad
Sentencia de Primera Instancia


ANA MARIA CORREA ÁNGEL
Magistrada


ANA MARIA RODRIGUEZ ÁLAVA
Magistrada

República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECRETARIA SECCION PRIMERA
CONSTANCIA DE FOTOCOPIAS AUTÉNTICAS
25
FOTOCOPIAS EN 25 FOLIOS SON AUTÉNTICAS
- NULIDAD -
- 2003-946 -
DEMANDANTE: PROCURADURIA AMBIENTAL Y AGRARIA
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL
CUMPLIMIENTO AL ORDENADO EN LA SENTENCIA DEL 9-11-11
13 SET. 2012
Jorge D.C.
La (os) Secretar(a) 

