

GRUPO DE TRABAJO

Subdirección de Gestión Urbanística: Francesco Ambrosi Filardi
Supervisión Daniel Arriaga Salamanca

Equipo profesional:

Diana Wiesner Ceballos	Director
Otto Francisco Quintero	Co director - Coordinador
Rafael Molano Rojas	Asesor Socio económico
Nancy Ruiz Estupiñán	Asesor Económico
Carlos Sánchez Gaitán	Asesor Jurídico
Cesar Devia Barón	Ingeniero Catastral
Isabella Huertas Alba	Arquitecta SIG
Edwin Granados Vega	Apoyo SIG
Linda Irene Gómez	Asesor Cartografía

Apoyo técnico

Adriana Muñoz Almeida
Andrés Ricardo Páez

Asesores externos

Paul Coulaud Planificador Urbano y Regional
Jaime Toro

Disponible en: www.cerrosdebogota.org

1 ANTECEDENTES Y ASPECTOS JURÍDICOS DE LA FRANJA

Mediante Resolución 0076 del 31 de marzo de 1977 – “Por la cual se aprueba un Acuerdo de la junta directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente INDERENA-” –, se aprobó el Acuerdo 30 de 1976 de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente INDERENA que a su vez, declaró y alindó como área de reserva forestal protectora a la zona denominada “Bosque Oriental de Bogotá”, ubicada en jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá.

Mediante el mismo Acuerdo 30 de 1976 y con fundamento en el Artículo 6 de los estatutos del INDERENA (Decreto 842 de 1969) y el Artículo 77 del Decreto ley 133 de 1976 se delegó en la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, CAR, las funciones que le competen al INDERENA en la administración y manejo de las áreas de reserva.

Dicha área forestal comprendía los linderos generales contenidos en el Artículo primero de dicho acuerdo. El Decreto 619 de 2000 “Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C.” declaró los cerros orientales de Bogotá como parte de la estructura ecológica principal.

1.1 Destinación exclusiva de la Reserva Forestal conforme a la ley

El Decreto Ley 2811 de 1974. Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, determina que las reservas forestales son zonas de prioridad pública o privada para destinarlas exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o protectoras-productoras (Artículo 206). Por su parte, el Artículo 207 del mismo Decreto Ley establece:

***"Artículo 207.-** El área de reserva forestal solo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques.*

En el caso, previamente determinado, en que no existan condiciones ecológicas, económicas o sociales que permitan garantizar la recuperación y supervivencia de los bosques, el concesionario o titular de permiso pagará la tasa adicional que se exige en los aprovechamientos forestales únicos”.

Los anteriores presuponen necesariamente que el uso del suelo debe ser enfocado única y exclusivamente al cuidado, preservación, aprovechamiento y supervivencia de los bosques y que no le es dado a ninguna autoridad administrativa, de ningún nivel, dar o autorizar una destinación distinta a la indicada en esta Ley.

Es claro entonces, que Mediante Resolución 0076 del 31 de marzo de 1977, se alindaron unas áreas de reserva forestal correspondientes a la zona denominada “Bosque Oriental de

Bogotá”, ubicada en jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá, y que los motivos que llevaron a darle esta especial protección no fueron otros que los consagrados en el **Decreto Ley 2811 de 1974** como lo precisa el Acuerdo del INDERENA incorporado por la Resolución del Ministerio de Agricultura que en el inciso cuarto de sus Considerandos dispone: “*Que el artículo 206 del Decreto 2811 de 1974 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 y protectoras*”. Desde el punto de vista normativo, el delegatario y posterior titular del manejo de ésta área de reserva forestal, **Corporación Autónoma Regional (CAR)**, debía fundamentalmente, dar cumplimiento al precitado Artículo 206 del Código de Recursos Naturales.

Mediante el Acuerdo número 0030 de 1976 del INDERENA y con fundamento en el Artículo 6 de los Estatutos de esa entidad (aprobado por el Decreto 842 de 1969) y en el Artículo 77 del Decreto - Ley 133 de 1976, dicho Instituto delegó en la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, CAR, las funciones que en su momento le competían al INDERENA, **las funciones de administración y manejo** de las áreas de reserva forestal de que trata el citado Acuerdo 0030.

En la actualidad la CAR tiene la misma facultad pero ya no delegada por el INDERENA, sino en virtud de la Ley 99 de 1993, la cual en su Artículo 31 establece:

ARTÍCULO 31. FUNCIONES. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

*"16) Reservar, alinear, administrar o sustraer, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. **Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción**".*

Se resalta la parte correspondiente a las Reservas Forestales Nacionales para efecto de puntualizar la clara situación jurídica que la CAR, en lo relacionado con la reserva forestal “Cerros Orientales de Bogotá”, sólo puede administrar dicha reserva.

1.2 Facultad para alinear, sustraer, agregar y crear áreas forestales

La competencia para alinear, sustraer, agregar o crear áreas forestales de carácter nacional como es el caso de la reserva forestal “Bosque Oriental de Bogotá”, conforme a la Ley 99 de 1993, corresponde exclusivamente al Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en efecto, el numeral 18 del Artículo 5 de esta Ley, en su tenor literal establece:

"ARTICULO 5º. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

18) Reservar, alinear y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento;"

Con base en esta precisa normal legal, es claro que ninguna autoridad administrativa de igual o inferior jerarquía, del orden nacional diferente al Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y menos, un ente administrativo de orden regional o distrital están facultados para sustraer o alinderar áreas que corresponden al sistema de parques nacionales y reservas forestales nacionales.

1.3 Normas de incorporación y legalización sobre la reserva ambiental "Bosque Oriental de Bogota"

Sobre el área de reserva forestal o en relación con la misma, se han expedido diferentes normas, como el Acuerdo 6 de 1990, el Decreto 320 de 1992, el Acuerdo 31 de 1996 y el Acuerdo 2 de 1997, así como actos administrativos individuales de legalización e incorporación de predios dentro de la reserva forestal, con fundamento en el Acuerdo 6 de 1990 y también en vigencia del actual Plan de Ordenamiento Territorial en virtud de las disposiciones transitorias. El conjunto de dichos actos administrativos, en tanto, estén en firme, conforme al Artículo 62 del Código Contencioso Administrativo, es decir que no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción o hayan perdido fuerza ejecutoria en los términos del Artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, tienen vida jurídica y por lo tanto fuerza vinculante en razón del carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos, razón por la cual se hace indispensable una relación precisa con la correspondiente cartografía por parte del Distrito de los diferentes actos administrativos de incorporación y legalización que se encuentran en firme, para determinar la actual conformación de usos de la franja de adecuación.

1.4 Creación Franja de Adecuación

Mediante la Resolución **463 del 14 de abril de 2005** "Por medio de la cual se redelimita la Reserva Forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá y se fijan las pautas y lineamientos para su manejo y ordenamiento de los cerros orientales de Bogotá" del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, aclarada por Resolución 519 del 22 de abril de 2005, e interpretada en cuanto al parágrafo del artículo 5, por la Resolución 1582 del 26 de octubre de 2005, se redelimitó el área de reserva forestal protectora declarada mediante el Artículo 1 de la Resolución 076 de 1977 con el fin de armonizar los elementos de orden ambiental y territorial para su adecuado manejo y administración, según el texto del Artículo 1º de dicha Resolución 463.

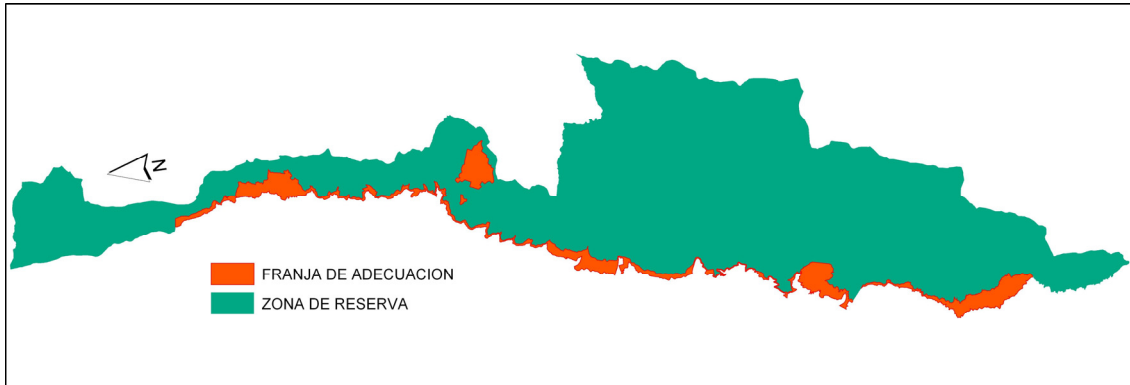


Imagen 1. Reserva y área delimitada de la Franja
Elaboración consultoría.

1.4.1 Razones de la creación de la franja

Los propósitos de la redelimitación se pueden observar en los Considerandos de la Resolución 463 de 2005, la cual bajo el título denominado "B. FRENTE A LOS CRITERIOS TÉCNICOS", indica:

1. **"Redelimitación del área protegida Bosque Oriental de Bogotá, con la finalidad de:"**, éste subtítulo de la Resolución 463 contiene hasta el literal "h". Expresa las razones que llevaron al Ministerio a redefinir el área protegida teniendo en cuenta la importancia de la preservación y cuidado de estos cerros, ricos en valores ecológicos y paisajísticos, bajo condiciones biofísicas y socioeconómicas complejas que poseen diversidad de flora y fauna que soportan la consolidación de distintos ecosistemas, como son paramos, subpáramos y bosques altos andinos; y que una vez más reitera que son áreas privadas o públicas que se reservan exclusivamente a la conservación permanente con bosques naturales o artificiales, con la finalidad de proteger los mismos bosques o recursos naturales existentes en la zona.

De esta realinderación surge la llamada Franja de Adecuación que no es más que las áreas excluidas de la reserva forestal.

1.4.2 Límites de la franja de adecuación

La Resolución 076 de 1977 expedida por el Ministerio de Agricultura "Por la cual se aprueba un Acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente INDERENA" aprobó el acuerdo número 030 de 1976, el cual creó el área de Reserva Forestal protectora así: "Artículo 1, Declarar como área de Reserva Forestal Protectora a la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá, ubicada en jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá, y comprendida por los siguientes linderos generales:" y a continuación se expresan los linderos. Mediante esta norma, como lo indica su texto se creó la Reserva Forestal.

La fuente jurídica inmediata de la creación de la Franja es la Resolución 463 de 2005, que en su Artículo 1º, redelimitó el área de Reserva Forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá declarada como se indicó por Resolución Ministerial de la siguiente forma *"Artículo 1. Redelimitar el área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, declarada mediante la Resolución número 076 de 1977, ubicada en jurisdicción del Distrito Capital, con el fin de armonizar los elementos de orden ambiental y territorial para su adecuado manejo y*

la administración, la cual quedará comprendida dentro de los siguientes límites indicados sobre la cartografía a escala 1:10.000 del IGAC, Plano número 1 que se incorpora a la presente Resolución y descritos de la siguiente manera:" a continuación indica por el sistema vértices los límites con un elemento técnico importante que es la inclusión de estos en la cartografía del IGAC.

Al fijar nuevos linderos para el área de reserva forestal protectora, queda un área excluida denominada "franja de adecuación", de aquella que originalmente fue declarada como de reserva por la Resolución 076 de 1977.

1.4.3 Obligatoriedad de los determinantes ambientales para la franja de adecuación

La Resolución 463 de 2005, en su Artículo 5 señala taxativas determinantes de ordenamiento y manejo ambiental que serán desarrolladas e incorporadas en el Plan de Ordenamiento de Bogotá. Este artículo a su tenor literal establece:

1 **"Artículo 5º.** *Las áreas que con fundamento en la Resolución 076 de 1977 hacían parte de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y que quedan excluidas de la misma de acuerdo con la redelimitación planteada en el artículo 1º de la presente resolución, se sujetarán a las siguientes determinantes de ordenamiento y manejo ambiental, que serán desarrolladas e incorporadas al POT de Bogotá:*

a) El Departamento Administrativo de Planeación Distrital deberá precisar los límites del perímetro urbano en los límites con la reserva forestal, tomando como base la redelimitación de la Reserva Forestal determinada en el Artículo 1º de la presente Resolución, de conformidad con lo establecido en el Artículo 117 del Decreto 469 de 2003. En todo caso el perímetro urbano no podrá exceder el límite de la reserva forestal protectora "Bosque Oriental de Bogotá;

b) Las áreas que se excluyen de la reserva deberán conformar a corto, mediano y largo plazo una Franja de Adecuación entre la ciudad y la Reserva Forestal. Esta Franja tiene como objetivo constituir un espacio de consolidación de la estructura urbana y una zona de amortiguación y contención definitiva de los procesos de urbanización de los cerros orientales.

Esta Franja estará compuesta por dos tipos de áreas a su interior: (i) Un Área de Ocupación Pública Prioritaria adyacente al límite occidental de la Reserva; y (ii) Un área de Consolidación del Borde Urbano. A Las áreas excluidas de la reserva se les aplicaran los instrumentos previstos en la normatividad vigente con el fin de garantizar el cumplimiento de los principios establecidos en el artículo 2º de la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997).

La definición de ocupación pública prioritaria, no está determinada en norma alguna, sin embargo, su significado y alcance está contenido, por un lado en la Resolución 463 de 2005 y por el otro, en el Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales POMCO. En el caso de la Resolución, el Literal b del Artículo 5 dispone:

2 **"Artículo 5º.** *Las áreas que con fundamento en la Resolución 076 de 1977 hacían parte de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y que quedan excluidas de*

la misma de acuerdo con la redelimitación planteada en el artículo 1º de la presente resolución, se sujetarán a las siguientes determinantes de ordenamiento y manejo ambiental, que serán desarrolladas e incorporadas al POT de Bogotá:"

3 *"b) Promover y proyectar la consolidación de un Área de Ocupación Pública Prioritaria en contacto con el límite occidental de la reserva, a través del establecimiento de parques urbanos, corredores ecológicos viales, corredores ecológicos de ronda y de borde, integrando en lo posible las áreas verdes que quedan excluidas en la redelimitación de la reserva forestal, de tal forma que se constituya en espacio público de transición entre la Reserva Forestal y el desarrollo y/o edificación, que permita la promoción y desarrollo de actividades de recreación pasiva y de goce y disfrute del espacio público;" De tal suerte, que este concepto se debe interpretar conforme a lo expresado en el Literal anterior.*

1.4.4 Según definición del POMCO la Zona de Ocupación Pública Prioritaria es:

"La dedicada a la generación de franjas con extensas zonas verdes, espacio público construido y equipamientos, frente a vías principales o el perímetro urbano, con el fin de sellar definitivamente el borde de la ciudad frente a los Cerros Orientales.

Las áreas delimitadas, dentro de esta zona, son aquellas desprovistas de vegetación nativa, sin restricciones geotécnicas severas y con una alta accesibilidad. En general, se trata de áreas no construidas, localizadas en frentes de alta presión, en vecindad de Zonas de Preservación o Rehabilitación Ecológica".

En el caso del POMCO, por no ser una norma jurídica pero sí un estudio técnico, se debe tener en cuenta como parte de las decisiones que se adopten, pero no es de obligatorio cumplimiento sino en la medida en que se utilice como sustento de una decisión futura, ya que en general, en el derecho administrativo, se deben adoptar decisiones motivadas y, en especial en los temas urbanos, se debe seguir el principio de los estudios técnicos en la planeación territorial.

Para garantizar la consolidación de la Franja de Adecuación, el Distrito Capital deberá formular y adoptar el plan o planes zonales y los planes parciales correspondientes, para las áreas excluidas de la reserva forestal, que deberán tener en cuenta en su formulación las siguientes determinantes:

a) No permitir construcciones en áreas con pendientes superiores a 45 grados, en zonas de ronda de quebradas y drenajes, relictos de vegetación nativa y zonas de recarga de acuíferos.

b) Promover y proyectar la consolidación de un Área de Ocupación Pública Prioritaria en contacto con el límite occidental de la reserva, a través del establecimiento de parques urbanos, corredores ecológicos viales, corredores ecológicos de ronda y de borde, integrando en lo posible las áreas verdes que quedan excluidas en la redelimitación de la reserva forestal, de tal forma que se constituya en espacio público de transición entre la Reserva Forestal y el desarrollo y/o edificación, que permita la promoción y desarrollo de actividades de recreación pasiva y de goce y disfrute del espacio público.

c) Promover y proyectar que todo proceso de desarrollo y/o edificación que se adelante en el área de Adecuación del Borde Urbano contenga, cierre y formalice, estructural, espacial y legalmente el desarrollo urbano de la ciudad en contacto con la reserva forestal.

d) En todos los procesos de desarrollo urbanístico dentro del Área de Adecuación del Borde Urbano, se deberá propender por el objetivo general de conservación y manejo de la Reserva Forestal. Por ello, la dimensión y forma de las estructuras viales y demás infraestructura de servicios de nuevos desarrollos que se proyecten de manera planificada, deberán ser consecuentes y concordantes con el carácter ambiental de la reserva forestal y promover que dichas estructuras representen el cierre del crecimiento urbano y la generación de espacios públicos lineales, dispuestos en el Área de Ocupación Pública Prioritaria.

e) El Distrito Capital desarrollará acciones de divulgación y capacitación sobre prevención y atención de desastres para las comunidades asentadas en la Franja de Adecuación, así como un control estricto sobre el cumplimiento de las regulaciones establecidas para los procesos de urbanización que se desarrollen en la misma.

Las anteriores determinantes son de obligatoria observación para el Distrito Capital, en los distintos instrumentos que desarrolle para el manejo de la franja de adecuación en razón del numeral primero del Artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el cual señala, que las determinantes ambientales relacionadas con la conservación del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, constituyen normas de superior jerarquía y deberán tenerse en cuenta, no sólo en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, sino también en la revisión de sus diferentes componentes, al tenor de lo consagrado en el Artículo 28 de la citada Ley.

1.4.5 Determinaciones administrativas y judiciales para la Franja de Adecuación

- El párrafo único del referido Artículo 5º de la Resolución 463 de 2005, dispone que “hasta tanto el Distrito establezca la reglamentación urbanística con base en las determinantes antes señaladas, no se permite ningún desarrollo urbanístico, ni se podrán expedir licencias de construcción por parte de las Curadurías Urbanas. Adicionalmente, condicionó cualquier modificación a las determinantes ambientales o parámetros de la Resolución a la aprobación del Ministerio de Ambiente (ver Artículo 6, Resolución 463 de 2005).”

- Por Resolución 1043 de 2005 expedida por el DAMA, “Por medio de la cual se establece una medida preventiva y se toman otras determinaciones en relación con la reglamentación adoptada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para el área de reserva forestal protectora, «Bosque Oriental de Bogotá D. C.»”, determinó adoptar como medida preventiva de carácter general, abstenerse de tramitar permisos o autorizaciones, de aprovechamiento de recursos naturales renovables en el área objeto de reglamentación por parte de la Resolución 463 de 2005, hasta tanto se definan los límites del perímetro urbano y de servicios en la zona de borde, correspondiente al área de reserva forestal protectora. La medida incluyó la suspensión del trámite de permisos, autorizaciones o licencias propias del DAMA.

Decreto 056 del 11 de marzo de 2005 "por el cual se crea el comité interinstitucional para la coordinación de la actuación administrativa del Distrito Capital en el manejo de los cerros orientales de Bogotá D. C." expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, el cual contiene su creación, integración, secretaría técnica y actividades a desarrollar.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante providencia del 1 de junio de 2005, suspendió los efectos de la Resolución 463 del 14 de abril de 2005, solamente en cuanto excluye una parte del área de reserva protectora del bosque oriental de Bogotá.

Por su parte, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al suspender provisionalmente los efectos de la Resolución 1582 del 26 de octubre de 2005, ordenó a la CAR y al DAMA suspender temporalmente el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, autorizaciones o sesiones ambientales para la realización de proyectos o actividades a que hace referencia los artículos 31-9 y 52 de la Ley 99 de 1993, dentro del área de reserva descrita en el Acuerdo 30 de 1976, (esto incluye el área de la franja de adecuación).

De igual forma, ordenó al Departamento Administrativo de Planeación y a los curadores urbanos, suspender temporalmente la aprobación y la concesión de licencias urbanísticas y de construcción para la realización de proyectos o actividades urbanísticas dentro del área descrita en el Acuerdo 30 de 1976. Igualmente al Alcalde Mayor de Bogotá deberá revisar las existentes para los proyectos en ejecución actual o futura para que estudie la posibilidad de su revocatoria.

Por el Decreto 122 de abril 4 de 2006 – "Por medio del cual se adoptan medidas de defensa y protección de la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá D. C." –, el Alcalde Mayor de Bogotá comprometió a la administración distrital, a través de todas sus entidades y dependencias, en la defensa y protección de los cerros orientales de Bogotá, considerados como un área de interés ecológico de la nación y de la ciudad, y dispuso medidas conducentes para dar cumplimiento a las determinaciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso de acción popular adelantado contra la Resolución 463 de 2005, así como de normas ambientales.