

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO VEINTINUEVE ADMINISTRATIVO
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020)

PROCESO	11001 33 31 029 02008 00320 00
ACCIÓN	CONSTITUCIONAL – POPULAR
ACCIONANTE	RICARDO BOTERO VILLEGAS
ACCIONADOS	MUNICIPIO DE LA CALERA Y OTROS

De conformidad con el Informe Secretarial que antecede (fol. 82 del cuaderno incidental) procede el Despacho a proveer lo que corresponda frente a la solicitud de iniciación de trámite de incidente de desacato (fols. 01 a 79 y 83 a 86 del cuaderno incidental), previa relación de los antecedentes más próximos y consideraciones de rigor.

I. ANTECEDENTES

Tomando como punto de partida las órdenes judiciales impartidas dentro de la acción popular de la referencia en primera y segunda instancia, se tiene que en reunión de comité de verificación de cumplimiento de sentencia (en adelante, comité de verificación) llevada a cabo el 23 de agosto de 2018; cuya acta y grabación en medio magnético obran a folios 1329 y 1330, se establecieron los aspectos que a continuación se describen:

Primera orden: contenida en el artículo cuarto de la sentencia proferida por esta sede judicial el 23 de agosto de 2013, la cual no fue objeto de modificaciones o adiciones por parte de la segunda instancia:

“**ORDENAR** a la sociedad **ZAFFIRO S.A.** y al **MUNICIPIO DE LA CALERA**, para que de manera inmediata proceda a resarcir el daño causado en el predio denominado LOMALINDA ubicado en la vereda de Márquez del municipio de la Calera, en los términos planteados en el Concepto Técnico del 12 de julio de 2012, expedido por el Ingeniero Forestal del Ministerio de Ambiente y

Desarrollo Sostenible, es decir, restaurando "las coberturas vegetales para mantener los servicios eco sistemáticos y la biodiversidad", y conforme a lo previsto en el artículo 205 del Decreto 2811 de 1974.

Para lo anterior, se otorgará un término de tres (3) meses, contados a partir de la ejecutoria del presente fallo, lapso durante el cual la **Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-** y el **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, deberán verificar la restauración del ecosistema del predio denominado LOMALINDA, ubicado en vereda de Márquez del Municipio de la Calera, con el fin de supervisar el cumplimiento de lo aquí dispuesto".

Frente a la anterior orden, este estrado judicial recuerda que conforme a la evidencia documental obrante en el plenario, así como a lo debatido en la citada sesión de comité de verificación; mediante radicación CAR 20151104690 del 09 de febrero de 2015 la sociedad ZAFIRO S.A.S., (en adelante, sociedad constructora) presentó ante la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL (en adelante, CAR) el documento que denominó: "Plan de Restructuración Ambiental – Predio Lomalinda – Municipio de La Calera"; plan que luego de varias observaciones, ajustes, peticiones por parte de la sociedad constructora, correcciones y cruce de correspondencia; fue **APROBADO** por la CAR por medio de la expedición de la **Resolución 1791 del 12 de julio de 2017**.

Es así como, fruto del intercambio de posturas y evidencias, se estableció que la sociedad constructora no presentó el primer informe semestral a que estaba obligada para el mes febrero de 2018 (teniendo en cuenta que en contra de la precitada resolución no se interpuso recurso de reposición) y solo vino a presentar dicho primer informe el **29 de junio de 2018**, de lo cual se derivó un primer **incumplimiento parcial** por parte de la sociedad constructora e igualmente una **omisión por parte de la CAR**, al no haber requerido a la sociedad durante los meses de febrero, marzo, abril, mayo y junio de 2018 para que presentara el referido primer informe. Lo anterior, pese a que la posición expresada por los servidores públicos que asistieron a la sesión del comité en representación de la CAR, José Luis Rojas Meléndez, Gian Carlo Montaña y Gerardo Bernal Gamboa; fue la de considerar que la obligación que le asistía en dicho sentido, se generaba a partir del momento en que la constructora radicara o presentara el informe técnico correspondiente y no, como se expuso, de efectuar un requerimiento o una

averiguación a la sociedad incumplida, en orden a que durante los referidos meses presentara el primer informe.

Para definir el asunto, resulta claro para este estrado judicial que lo exigido a la CAR y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en manera alguna puede desconocer las competencias que les son propias y con ello, pasar por alto el principio de legalidad, en desarrollo del cual, se fijan las competencias específicas en cabeza de cada uno de dichos entes.

Así las cosas, se considera importante precisar que estándonos estrictamente a la letra de la sentencia, se evidencia que tanto a la CAR como al Ministerio, se les ordenó “**verificar**” con el fin de “**supervisar**” las actividades propias de la restauración ordenada, de manera que dichas actividades no pueden más que entenderse bajo el amparo de las respectivas competencias funcionales, en armonía con los principios de coordinación y concurrencia que, conforme a lo establecido en el artículo 209 Constitucional¹, obliga a las entidades públicas a articularse, para actuar armónica y coordinadamente para el cumplimiento de los cometidos estatales, de acuerdo también a lo preceptuado en el artículo 113 *ibídem*².

Por consiguiente, el Despacho no comparte lo aducido por los servidores que en representación de la CAR asistieron a la sesión de comité de verificación, pues los dos aludidos verbos están encaminados a que se **cumpla** lo ordenado, de manera que sí se esperaba por parte de las entidades que ante el evidente incumplimiento de la obligada; efectuaran algún pronunciamiento al respecto, tal como fue puesto de presente por la Procuradora 25 Judicial Ambiental Agraria de Bogotá, doctora Ruth Mireya Núñez en el referido; pues acoger el planteamiento de la CAR equivaldría a considerar aceptable que en el evento en que en la

¹ **Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

² **Artículo 113.** Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

presente fecha, la sociedad constructora aún no hubiera presentado el primer informe, las entidades guardarán silencio, ignorando que su obligación era verificar para supervisar el cumplimiento de las actividades encaminadas a restaurar el ecosistema del predio que fue objeto de daño.

En este mismo sentido, debe puntualizarse que tampoco resulta de recibo lo expresado por los representantes de la CAR en cuanto a que no era procedente que el Ministerio le solicitara alguna información a la sociedad constructora, una vez evidenciada la no presentación del primer informe en atención a que dicha actividad no está en el marco de sus competencias, esto es, prevista como una función; toda vez que es precisamente en virtud de las funciones que legalmente le asisten a cada una de las entidades; que se les vinculó al proceso y se les impartieron las órdenes, sin que por ello se pueda predicar que se les esté exigiendo co-ejecutar las actividades que debía desarrollar la sociedad constructora o ser “juez y parte”, o pretender endilgarles un acompañamiento que no fue exigido en la sentencia, como fue aducido en la sesión de comité de verificación, pues simplemente se está dando el entendimiento literal a lo ordenado que es, se insiste; verificar y supervisar el cumplimiento de lo ordenado, lo cual simplemente implicaba, que en el marco general de sus competencias y de cara a la sentencia judicial se interesara por lo menos en indagar el estado de cumplimiento de lo ordenado; lejos de considerar que por este proceder se estuviera rayando en el terreno de la extralimitación de funciones.

Establecido lo anterior, es de señalar que también se constató que la CAR, en un juicioso cumplimiento de la sentencia, procedió a formalizar el seguimiento de lo ordenado a la sociedad constructora, efectuando una **visita** con miras a evaluar el primer informe presentado en el mes de junio de 2018; visita que se llevó a cabo el día **18 de julio de 2018** y producto de lo cual fue emitido el **Informe Técnico DRBC 660 del 22 de agosto de 2018 – “Plan de Restauración Ecológica en Áreas Protegidas – Reserva Forestal Protectora – Productora Cuenca Alta del Río de Bogotá”** (fols. 1344 a 1354 vuelto del cuaderno principal 08); informe respecto del cual se precisó que debería pasar por el área jurídica de la CAR en orden a adelantar las actuaciones pertinentes, conforme a las funciones legalmente establecidas, ante el **retraso en el cumplimiento del respectivo**

cronograma y otros aspectos que también implicarían el incumplimiento a lo propuesto por la sociedad constructora y avalado por la CAR.

Ahora bien, debe ponerse de presente que en la sesión de comité que se estudia, se instó a la sociedad constructora a efectuar las modificaciones en la ejecución de las obligaciones que le asisten, en el sentido de **reestructurar el cronograma**; en orden a dar cumplimiento al plazo judicialmente establecido para cumplir con las actividades puntuales a las cuales estaba obligada en razón del plan de restauración de acuerdo al plan aprobado por la CAR; habiendo en consecuencia, la sociedad constructora solicitado hasta finales de septiembre de 2018 para presentar un nuevo cronograma, respetando en todo caso, los plazos inicialmente previstos en la correspondiente resolución aprobatoria; esto, en orden a que la sociedad constructora pudiera presentar el **informe semestral de diciembre de 2018** con la inclusión de la variación en el cronograma.

Revisado el plenario, se observa que el **28 de septiembre de 2018**, la sociedad constructora procedió a radicar memorial (fols. 1336 a 1338 – medio magnético del cuaderno principal 08) suscrito por su representante legal, doctora Ana María Reinales Londoño, por medio del cual allega al Despacho la propuesta que socializó y presentó ante la CAR Seccional Bogotá, que contiene la “actualización del programa de ejecución de la obras de implementación del plan de restauración geomorfológica del predio Lomalinda, con base en los lineamientos dados por la CAR previamente según informe presentado y notificado el 27 de agosto del año en curos (sic) a la sociedad Zaffiro SAS, todo lo cual es resultado de la reunión de presentación realizada el pasado 21 de septiembre en las oficinas de Regional CAR Bogotá, el mismo contiene los avances y proceso de ejecución según las fases del plan”; en donde, el referido memorial culmina señalando que se estará a la espera del respectivo concepto de la CAR a fin de continuar con su implementación y de esa forma poder dar cumplimiento al plan aprobado y a lo ordenado en el fallo de la acción popular. Sobre el mismo tema, a folio 1386 del cuaderno principal 08 obra oficio radicado por la sociedad constructora de fecha 05 de marzo de 2019, en el cual se lee lo siguiente: “Atendiendo a la aprobación dada por la CAR al ajuste del cronograma de obras, nos permitimos radicar el informe final de la implementación del plan de reestructuración del plan de restauración ecológica del Lote Lomalinda, ejecutando en sus actividades el cien por ciento (100%).

Señalado lo anterior, resulta pertinente mencionar lo que sobre la primera orden se dijo en la sesión del último comité de verificación llevado a cabo bajo la dirección del suscrito, el cual tuvo lugar el **17 de julio de 2019**, diligencia, cuya acta y grabación en medio magnético obran a folios 1468 a 1479 del cuaderno principal 08.

Así, se tiene que en dicha oportunidad, el Despacho puso de presente que el doctor Gerardo Bernal Gamboa, actuando como apoderado de la CAR, en su oportunidad; había allegado memorial de fecha 25 de octubre de 2018; por medio del cual informaba al Despacho que en aras de dar cumplimiento a la sentencia; requirió a la Dirección Regional – Bogotá La Calera, así como a la Dirección de Gestión de Ordenamiento Ambiental y Territorial y que como consecuencia de dicho requerimiento, las referidas dependencias, allegaron sendos informes que dan cuenta de las actuaciones adelantadas hasta entonces.

Así mismo, debe destacar el Despacho que la precitada **Dirección Regional realizó el Informe Técnico 0660 del 12 de agosto de 2018, con relación al Plan de Reestructuración Ecológica de Áreas Protegidas Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río de Bogotá.**

Por otra parte, en el último comité de verificación; la sociedad constructora también puso de presente en la última sesión de comité que, para esa fecha, ya se había dado cumplimiento al nuevo cronograma que había sido aprobado por la CAR, luego de haber presentado la sociedad constructora un informe final el 05 de marzo de 2019, con la consecuente visita y verificación y; que por el incumplimiento parcial verificado en la sesión de comité de verificación de fecha 23 de agosto de 2018; se había iniciado por parte de la Dirección Regional Bogotá de la CAR, un proceso sancionatorio en su contra, el cual, para el momento se encontraba en etapa de “formulación de cargos”; información que fue corroborada por las funcionarias que en representación de la CAR asistieron a dicho comité de verificación.

Con relación al tema de la restauración, el extremo actor, a través del señor Jack Rotlewicz; puso de presente que, si bien se había propendido por la restauración con la siembra de los árboles y demás; también era importante tener presente que

toda la situación se había originado en el temor que existía en la comunidad del municipio de La Calera; que se unieran como enlace, las vías entre Bogotá y La Calera; lo cual no puede perderse de vista a propósito del Plan de Restauración implementado. Argumento ante el cual, el representante legal de la sociedad constructora, como dueña del terreno; fue contundente en manifestar que no les asiste ningún interés en ejecutar obra alguna de conjunción de vías o de otra naturaleza en dicha zona; además porque las autoridades no permiten efectuar ningún tipo de intervención y que solo les asiste el interés de cumplir a cabalidad con la ejecución del plan de restauración.

Ahora bien, es de anotar que, en cumplimiento de los compromisos adquiridos, el 18 de julio de 2019, esto es, un día después de la celebración del último comité de verificación, fue radicado memorial por parte de la entonces apoderada de la CAR (fols. 1487 y 1488 del cuaderno principal 08) en el cual, a propósito de las obligaciones de la sociedad constructora, se señaló lo siguiente:

“(…) en cumplimiento a lo ordenado dentro de la Acción Popular citada en el asunto, comedidamente me permito presentar los informes técnicos enviados por la Dirección Regional Bogotá D.C. La Calera, elementos probatorios que dan cuenta de las acciones adelantadas por esta Corporación para dar cumplimiento al fallo, así:

1.- Informe técnico DRBC No. 042 del 17 de enero de 2019, al Plan de Restauración Ecológica en Áreas Protegidas – Reserva Forestal Protectora – Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, realizado con base en el informe de avance de gestión, presentado por la Sociedad Zafiro S.A.S. (en cumplimiento a la Resolución 1791 de 2017), el 30 de noviembre de 2018, concluyéndose:

(…)

“Realizada la visita técnica de seguimiento y evaluando el radicado No. 20181150870 del 30 de noviembre de 2018, por medio del cual se remitió el segundo informe de avance de gestión a lo establecido en la Resolución DRBC 1791 de 2017 en atención al fallo de acción popular 2008-320, se determina que a la fecha se ha dado cumplimiento en un 96% a la fase de implementación, quedando pendiente tan solo la elaboración del documento final de la misma, y la ejecución de la totalidad de la fase de seguimiento del

plan de restauración ecológica predio Lomalinda conforme a lo mostrado en el cuadro 6 del informe"

2.- Informe técnico DRBC No. 0402 del 24 de mayo de 2019, al Plan de Restauración Ecológica en Áreas Protegidas – Reserva Forestal Protectora – Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, de acuerdo al informe de avance presentado el 05 de marzo de 2019, por la sociedad Zaffiro S.A.S. y al recorrido de verificación de cumplimiento a las obligaciones del Plan de Restauración ecológica para el predio Lomalinda finalmente, por las nueve (09) áreas plenamente identificadas, se indica:

(...)

“Finalmente, una vez realizada la visita técnica de seguimiento y evaluado el radicado CAR No, 011911100598 del 5 de marzo de 2019, por medio del cual se remitió el informe final de la fase de implementación, conforme a lo establecido en la Resolución DRBC 1791 de 2017 en atención al fallo de la Acción Popular 2008-00320, se determina que a la fecha se ha dado cumplimiento en un 100% a la fase de implementación, quedando pendiente tan solo la elaboración del documento final de la misma, y la ejecución de la totalidad de la fase de seguimiento del plan de restauración Ecológica predio Lomalinda como se muestra en la tabla 7 del informe (folios 14 y 15).

De igual manera, me permito informarle que como consecuencia del incumplimiento por la Sociedad Zaffiro S.A.S. a las acciones a desarrollar en el primer año, conforme a lo dispuesto en la Resolución No. 1791 del 13 de junio de 2017 – que aprueba el plan de restauración – la Dirección Regional Bogotá D.C La Calera, mediante auto 1088 del 12 de septiembre de 2018, abrió proceso sancionatorio, el cual se encuentra en etapa inicial, pendiente para formular cargos".

Con relación a lo anterior, el Despacho precisa que el Informe Técnico que cita la apoderada de la CAR en el texto transcrito, esto es, el DRBC No. 0402 del 24 de mayo de 2019, emitido respecto del Plan de Restauración Ecológica en Áreas Protegidas – Reserva Forestal Protectora – Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, obra a folios 1501 a 1516 del cuaderno principal 08.

Ahora, de acuerdo al citado informe y a lo hasta aquí expuesto, resulta viable concluir que en lo que atañe a la primera orden; pese a los incumplimientos

parciales, retrasos, e inconvenientes que se han presentado, tal como lo aduce la CAR; la **fase de implementación** se encuentra cumplida en un 100%; en tanto que continúa en desarrollo la **fase de seguimiento, monitoreo y mantenimiento del Plan de Restauración Ecológica del predio Lomalinda**; lo cual no hubiera sido posible sin la concurrencia de todas las obligadas; esto, sin desconocer que por el transcurrir del tiempo, ha sido la propia naturaleza, la que se ha encargado de la recuperación y la restauración requerida.

Sentado lo anterior y continuando con el recuento de la verificación del cumplimiento de lo dispuesto en las sentencias de primera y segunda instancia; se procede a citar la siguiente orden, que a la letra establece lo siguiente:

Segunda orden: contenida en el artículo quinto de la sentencia proferida por esta sede judicial el 23 de agosto de 2013, modificada por el numeral 3° de la providencia del 27 de agosto de 2014, adicionada por el numeral 2° de la providencia del 12 de febrero de 2015; **cuyo análisis se abordará por partes, en aras de una mayor comprensión del presente análisis.**

Comenzamos entonces por la **PRIMERA PARTE DE LA SEGUNDA ORDEN:**

“**ORDÉNASE** a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR** y/o **MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL** (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) que, si aún no lo ha hecho, en el término de cuatro (4) meses, contados partir de la ejecutoria de esta providencia, **realizar** la alinderación y/o delimitación del Área de la Reserva Forestal Protectora -Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá **y** del Área que cumple función amortiguadora de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá como de la Reserva Forestal Protectora - Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá en lo que respeta a la jurisdicción del municipio de La Calera, de conformidad con los artículos 12 y 32 del Decreto 2372 de 2010 (...)”.

Nótese que, conforme a lo ordenado, se está instando a las autoridades allí citadas a realizar la alinderación y/ delimitación de las **dos** zonas igualmente reseñadas “en caso de no haberlo hecho aún”.

En ese orden, es de anotar que el 31 de enero de 2014, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 138, "Por la cual se realindera la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá y se toman otras disposiciones", lo que evidentemente implica que frente al área destacada en negrilla se cumple la realinderación, la cual llevó a cabo en ejercicio de las funciones que le compete cumplir a dicha cartera ministerial, en virtud de lo señalado en el artículo 2º numeral 4, artículo 6º numeral 8º del Decreto – Ley 3570 de 2011.

Al respecto, se recuerda que en la última sesión de comité de verificación se llevó a cabo un recuento normativo que da cuenta de la evolución que culminó con la expedición de la citada Resolución 138 de 2014.

En contraste, tenemos que frente al "Área que **cumple función amortiguadora** de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá como de la Reserva Forestal Protectora - Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá en lo que respecta a la jurisdicción del municipio de La Calera", no resulta viable afirmar que se haya cumplido con la alinderación ordenada en la sentencia.

En relación al asunto, es menester recordar lo que se puso de presente por parte del Despacho en la sesión de comité llevada a cabo el 23 de agosto de 2018, en lo que tiene que ver con la expedición del auto de fecha el de septiembre de 2017 (fol. 368 del cuaderno principal 03), por medio del cual "**se tuvieron por cumplidas las órdenes relacionadas con la alinderación del área objeto de pronunciamiento judicial dentro de la acción popular que nos ocupa**"; sin embargo, ello merece una importante precisión conforme a lo debatido en los dos últimos comités de verificación; esto es, que la orden específica de alinderar y/o delimitar el área que cumple función amortiguadora de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá como de la Reserva Forestal Protectora - Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá en lo que respecta a la jurisdicción del municipio de La Calera, aún no ha sido cumplida.

No obstante, frente a este importante aspecto y lo que podríamos denominar "obstáculo" en el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia; encuentra el Despacho de vital importancia, subrayar que en cumplimiento de lo dispuesto por el suscrito en la última reunión de comité que tuvo lugar el 17 de julio de 2019; el

día 31 del mismo mes y año, la apoderada de la CAR, doctora Rosa Hael Robles Sáenz, allegó memorial (fols. 1516 a 1518 del cuaderno principal 08) en el cual refiere que conforme a la respuesta que sobre el tema puntual diera el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el Decreto 1076 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”, si bien se aborda el tema relacionado con la función amortiguadora de un área protegida, en dicho decreto NO SE ENCUENTRA ESTABLECIDO LA FORMA EN LA QUE SE DEBE DELIMITAR.

Así mismo, precisa que conforme a lo manifestado por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Ecosistemas Estratégicos de dicha cartera Ministerial, “se realizó un taller con la participación de la CAR para tratar el tema”; en donde se expusieron algunas experiencias de otros países, llegando a la conclusión que “NO SE ENCUENTRAN DESARROLLOS TÉCNICOS, LINEAMIENTOS, CRITERIOS, METODOLOGÍAS O INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS DIRIGIDOS A ORIENTAR LA DETERMINACIÓN, ORDENAMIENTO Y MANEJO DE LAS ZONAS DE AMORTIGUAMIENTO EXTERNAS”; de manera que el tema sencillamente no se encuentra reglamentado.

Es de señalar que el anterior aspecto, referente a la existencia del vacío normativo detectado frente a la zona en cita; fue puesto de presente por el profesional Hugo Giraldo Barrera de la Dirección de Bosque del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la última sesión de comité de verificación.

Por lo anterior, el Despacho encuentra que la orden impartida de **delimitar** el área que cumple función amortiguadora de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá como de la Reserva Forestal Protectora - Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá en lo que respeta a la jurisdicción del municipio de La Calera; en principio, no se encontraría incumplida por la falta de reglamentación que permita acatarla. **Sin embargo, como se expondrá más adelante, en lo que atañe a la delimitación, cobra vital importancia la urgencia en la adopción del Plan de Manejo Ambiental, por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; que sin lugar a dudas; brindará un camino claro respecto de los usos de los diferentes polígonos que conforman la zona.**

Establecido lo anterior y avanzando en el análisis de esta tema, resulta imperioso consignar en el presente proveído, que tal como se desprende de la correspondencia cruzada entre las partes vinculadas a la acción constitucional que obra en el expediente, así como de lo tratado en las sesiones de comité de verificación, mientras no se apruebe y adopte el respectivo Plan de Manejo Ambiental, no se podrá contar con la zonificación específica que permita a los municipios de la zona, la planificación del correspondiente Plan de Ordenamiento Territorial.

Siendo tan importante la participación en este punto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no puede esta instancia judicial pasar por alto la falta de interés que en varias oportunidades demostró dicha cartera ministerial, frente a los esfuerzos de los demás vinculados al proceso en procura del cumplimiento de la sentencia; lo cual se verificó con su falta de asistencia a varias de las sesiones de los comités y su falta de contestación oportuna a los requerimientos efectuados por el Despacho e inclusive; habiendo asistido a las sesiones, no demostró la diligencia y el conocimiento esperados que llenaran las expectativas de todos los integrantes del comité, pese a que su participación era decisiva, en su condición de autoridad rectora de ambiente, en aras del acompañamiento en el cumplimiento de lo dispuesto en la acción constitucional que nos ocupa.

Al margen de las omisiones en que incurrió la referida entidad pública, particularmente en la última etapa verificadora que se ha adelantado y las implicaciones de esta conducta omisiva; procede el Despacho a referirse a la documental arrojada al plenario que nos permite desprender la postura del ministerio frente a las obligaciones que le asisten; así como las actuaciones desplegadas, aunque las mismas no hayan sido puestas en conocimiento de este ente judicial, con la oportunidad y diligencia que se esperaban.

Es así como, se tiene que el 19 de noviembre de 2018, la Procuradora 25 Judicial II Ambiental y Agraria de Bogotá con competencia en Cundinamarca y Arauca; doctora Ruth Mireya Núñez Nuvar, como consecuencia de su gestión, radica memorial con destino al expediente, (fols. 1377 y 1380 a 1381 del cuaderno principal 08) por medio del cual allega las respuestas que le fueran emitidas con ocasión de la solicitud de información por ella presentada ante el Ministerio de Ambiente y

Desarrollo Sostenible; entre las que se encuentra el oficio E2-2018-030823 de fecha **05 de octubre de 2018**, suscrito por la Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistemáticos (E) de dicha cartera; mediante el cual informa las actuaciones, comunicaciones y el estado en que entonces se encontraba el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora – Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, así como los aspectos pendientes; refiriendo en el marco de la primera orden de la sentencia, frente a la siguiente pregunta puntual “¿Con posterioridad a la comunicación referida por la CAR Dirección de Gestión del Ordenamiento Ambiental y Territorial, (oficio No. 20181109962 del 05/03/2018), se han radicado nuevos requerimientos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible?” **lo siguiente:** “Mediante comunicación No. E2-2018-006277 del 3 de marzo de 2018 este Ministerio informó a las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en la Reserva Forestal Protectora – Productora Cuenca Alta Río Bogotá que se evidenciaron varios aspectos por ser ajustados en el documento técnico de soporte del Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora – Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá y el Documento de Límite de Cambio Aceptable, los cuales fueron remitidos por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR a este Ministerio mediante oficio No. E1-2017-035987 del 29 de diciembre de 2017. En este sentido, esta Dirección propone realizar una reunión para discutir estos ajustes, la cual se llevó a cabo el 9 de marzo de 2018 con la Corporación Autónoma Regional del Guavio – CORPOGUAVIO. Posteriormente, mediante oficio No. E2-2018-007818 del 16 de marzo de 2018 esta Dirección remitió a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y la Corporación Autónoma Regional del Guavio – CORPOGUAVIO un CD con toda la información sobre los ajustes que debían realizarse a los documentos denominados “Plan de Manejo Ambiental Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta Río de Bogotá” y “Documento de Límite Campo Aceptable”. Finalmente, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR remite el documento técnico de soporte del Plan de la Reserva Forestal Protectora – Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá y el Documento de Límite de Cambio Aceptable mediante oficio No. E1-2018-017462 del 15 de junio de 2018, los cuales se encuentran actualmente bajo evaluación por parte de este Ministerio”. **Así mismo, frente al cuestionamiento:** “¿Conforme a lo dispuesto en el artículo 8º de la Resolución N° 138 de enero de 2014, en el que se fijó un plazo de dos (2) años, contados a partir de la publicación, no solo para la presentación y revisión del plan de manejo, sino para su aprobación, podría informarnos qué circunstancias han impedido su cabal cumplimiento, ¿O qué actuaciones se encuentran pendientes y a cargo de qué entidad?”, **responde:** “En cumplimiento de este artículo, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR y la Corporación Autónoma Regional del Guavio - CORPOGUAVIO, inicialmente remitieron de manera separada los diferentes componentes del Plan de Manejo, con el fin de que fueran siendo

revisados por este Ministerio y dar así celeridad al proceso. Así se remitieron los mencionados documentos en las siguientes fechas: - Mediante radicado N° 4120-E1-2367 del 27 de enero de 2016 remiten el documento denominado "Componente de diagnóstico del Plan de Manejo de la Cuenca Alta del Río Bogotá", frente al cual **este Ministerio emitió el concepto técnico número 006 del 1 de marzo de 2016**. - Mediante radicado 4120-E1-8975 del 18 de marzo de 2016 remiten los documentos denominados "Componente de Ordenamiento del Plan de Manejo de la Cuenca Alta del Río Bogotá" y "Documento Límite de Cambio Aceptable en la Reserva Forestal Protectora - Productora Cuenca Alta del Río Bogotá", **frente a los cuales este Ministerio emitió el concepto técnico número 043 del 13 de junio de 2016**. ***En este orden de ideas, los documentos denominados "Plan de Manejo Ambiental Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta Río Bogotá" y "Documento de Límite de Cambio Aceptable" solo fueron remitidos completos a este Ministerio el 25 de octubre de 2016 mediante radicado E1-2016- 028150. Desde entonces, durante los años 2017 y 2018 se ha solicitado mediante oficios los correspondientes ajustes a dichos documentos y se han llevado a cabo varias reuniones con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR y la Corporación Autónoma Regional del Guavio - CORPOGUAVIO con el fin de lograr una versión final de estos. Actualmente, queda pendiente la evaluación y aprobación final de los documentos remitidos a este Ministerio mediante oficio N° E1-2018-017462 del 15 junio de 2018.*** No obstante lo anterior, de acuerdo a la Certificación 923 del 6 de julio de 2015 del Ministerio del Interior, en los polígonos de la reserva se encuentran el resguardo indígena Muisca de Fonquetá y Cerca de Piedra (constituido por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER mediante el Acuerdo No. 315 del 12 de noviembre de 2013), la comunidad indígena Muisca de Cota (registrada por la Dirección de Etnias, actual Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías, del Ministerio del Interior, mediante el Oficio OFI06-24844 del 13 de octubre de 2006), la comunidad indígena Muisca de Sesquilé (registrada por la Dirección de Etnias, actual Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías, del Ministerio del Interior, mediante el Oficio OFI06-24844 del 13 de octubre de 2006) y la comunidad indígena Kichwa de Sesquilé (registrada en la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, mediante la Resolución 054 del 4 de abril de 2014), se considera necesario llevar a cabo el proceso de consulta frente a la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior".

Teniendo en cuenta que las anteriores actuaciones se refieren al año 2018; conviene seguidamente hacer mención de lo que, sobre el particular, manifestaron los asistentes en representación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la sesión de comité surtida el 17 de julio de 2019, quienes; en un primer momento, al abordar el tema y preguntárseles por la suerte del Plan de Manejo Ambiental e informarles que conforme a la sesión de comité precedente,

se había establecido que el mismo había sido radicado en dicha entidad; el Asesor Jurídico, manifiesta que desconoce el tema, pero que se compromete a averiguar sobre él y en consecuencia a allegar un informe al Despacho, no sin antes precisar aspectos de orden conceptual.

Revisado el plenario, se observa que, en el mes de **agosto de 2019**, se allega memorial (fols. 1519 a 1523 del cuaderno principal 08) suscrito por la **Coordinadora del Grupo de Procesos Judiciales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, el cual contiene el **informe correspondiente a la adopción del Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora y Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá** y otras acciones más adelantadas en cumplimiento de la sentencia de la acción popular que ocupa la atención del Despacho. Este informe comienza por referirse a los antecedentes de hecho, para lo cual se ilustra al Despacho el origen de la reserva y su declaración hasta el momento en que fue expedida la Resolución 138 de 2014, por la cual, además de establecer los polígonos de la misma, definió su efecto protector como aquel que permite conservar las coberturas naturales, el paisaje agropecuario y forestal característico de la Sabana de Bogotá y el recurso hídrico superficial y subterráneo, así como establecer y mantener la conectividad de los mismos; entendiendo por conservación, las actividades tendientes a preservar, restaurar y usar sosteniblemente el recurso hídrico superficial o subterráneo, así como el paisaje agropecuario y forestal y las coberturas naturales presentes en la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá; puntualizando igualmente que conforme al mencionado acto administrativo, también se establecieron como actividades permitidas las de “manejo y aprovechamiento forestal”; la “Infraestructura y equipamientos básicos” y las “actividades agropecuarias”.

Teniendo en cuenta la relevancia de lo que sobre el tema considera el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Despacho se permite transcribir algunos apartes del informe, como sigue:

“PROCESO DE REALINDERACIÓN

Tomando en cuenta que el área declarada mediante el artículo 2 del Acuerdo 30 de 1976 incluía algunas áreas urbanas y de expansión urbana,

que en las últimas décadas se consolidaron procesos productivos que causaron algunas transformaciones en la reserva forestal y que las actividades a desarrollar en esta área deben ser acordes con la disposiciones que la autoridad ambiental competente emita para su manejo, fue necesario que este Ministerio adelantara un proceso de realínderación, con base en lo establecido en el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, en el cual se requiere de la elaboración de estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales.

Es así que, para generar los mencionados estudios y de acuerdo con lo establecido en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, que declaró la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal, este Ministerio profirió la Resolución No. 511 de 2012, "Por medio de la cual se establece el procedimiento para la realínderación de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del río Bogotá y se adoptan otras determinaciones", conforme a la cual dicho procedimiento debía surtirse en dos etapas: 1) Determinación del suelo urbano, de expansión urbana y áreas ocupadas por infraestructuras y equipamientos básicos y de saneamiento ambiental en el suelo rural asociados al suelo urbano y de expansión urbana, que han sido concertados con la corporación autónoma regional respectiva, y 2) Determinación de las áreas del suelo rural que siguen manteniendo las condiciones de reserva forestal.

Adicionalmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución No. 755 de 2012, "por medio de la cual se establecen determinaciones respecto al uso y funcionamiento de la reserva forestal protectora productora de la Cuenca Alta del río Bogotá".

En el marco del proceso de realínderación, en la primera etapa relacionada con el suelo urbano, de expansión urbana e infraestructuras y equipamientos básicos y de saneamiento ambiental asociadas al suelo urbano, fue necesario que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- y la Corporación Autónoma Regional del Guavio -CORPOGUAVIO-, en su calidad de autoridades ambientales, remitieran a este Ministerio la delimitación del suelo urbano y de expansión urbana, así como de los equipamientos asociados a estos suelos, con los requisitos y documentos técnicos, que trata el artículo 3 de la Resolución 511 de 2012, referidos a las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial vigentes para la época.

En la siguiente etapa, con la finalidad de disponer de los estudios técnicos, socioeconómicos y ambientales necesarios para la realinderación de las áreas correspondientes al suelo rural y otros suelos de la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá, fue suscrito el Convenio 034 de 2012 entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, la Corporación Autónoma Regional del Guavio -CORPOGUAVIO-, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, siendo este último el ejecutor del convenio.

En resultado, se obtuvo la recopilación, análisis y procesamiento de la información biofísica, social, económica y ambiental. Además, se generó cartografía a través de la información cartográfica base oficial (IGAC) y la cartografía temática institucional y municipal de orden nacional, regional y local, entregadas por la CAR y CORPOGUAVIO sobre el área de interés, necesaria para el análisis de variables como uso y cobertura, geología, fisiografía, suelos, hidrografía e hidrogeología y amenazas, entre otros.

Con base en la caracterización física, biótica y socioeconómica del área, el Instituto Alexander von Humboldt priorizó cinco (5) objetos de conservación al interior de la reserva forestal: ecosistemas de páramo, coberturas naturales y seminaturales, suelos con vocación forestal y de conservación, zonas de importancia hidrogeológica y escarpes.

Una vez obtenida la propuesta cartográfica, fue comparada con las de suelo de protección, centros poblados, zonas urbanas y de expansión urbana concertados en los Planes de Ordenamiento Territorial municipal, a fin de analizar los polígonos propuestos y evaluar la posibilidad de conectividad y manejo de los elementos naturales relevantes para la Sabana de Bogotá, que permitieran garantizar la prestación de servicios ecosistémicos en la región.

Por otra parte, debido a la existencia de áreas protegidas de carácter nacional y regional, que conforman figuras de protección afines con los objetos de conservación identificados y el efecto protector de la Reserva Forestal, correspondiente a 40.868 hectáreas, se consideró la pertinencia de excluirlas del polígono original.

El citado estudio técnico, fue el principal insumo en virtud del cual la CAR, CORPOGUAVIO, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco de una mesa técnica de trabajo, consolidaron una propuesta ajustada a la

realidad social y ambiental del territorio y que fuera consignada en el documento "Propuesta de realinderación y recategorización de la reserva forestal protectora productora la Cuenca Alta del Río Bogotá, declarada mediante el artículo 2 del Acuerdo 30 de 1976, aprobado por el Ministerio de Agricultura, mediante la Resolución 76 de 1977", en el cual fueron tenidas en cuenta las áreas que mantienen condiciones para su conservación como los ecosistemas de páramo, las coberturas naturales y seminaturales, las áreas con unidades hidrogeológicas de alta importancia y los suelos de conservación correspondientes a las clases agrológicas VII y VIII.

Una vez finalizado este proceso con una visión regional, se adoptó la realinderación de la Reserva Forestal Protectora Productora mediante la Resolución 0138 del 31 de enero de 2014, conformada por 93.930 hectáreas aproximadamente distribuidas en 27 municipios, correspondientes al 38.27% de la extensión original de la reserva forestal, lo anterior sin la inclusión de nuevas áreas respecto a la delimitación establecida en la Resolución 76 de 1977.

(...)

III. PLAN DE MANEJO DE LA RESERVA FORESTAL PROTECTORA PRODUCTORA LA CUENCA ALTA DEL RIO BOGOTÁ

El Plan de Manejo es el principal instrumento de planificación que orienta la gestión y administración de la reserva forestal, concretado en un documento dinámico que establece a partir del análisis de las condiciones ecológicas y las dinámicas socioeconómicas presentes en esta figura de protección ambiental, las acciones de carácter ambiental, social y administrativo que se requiere implementar para la administración, uso de los recursos naturales en el área y la realización de actividades en la misma, las cuales deben estar en armonía con el efecto protector de la reserva forestal protectora, definido como aquel que permite conservar las coberturas naturales, el paisaje agropecuario y forestal característico de la Sabana de Bogotá y el recurso hídrico superficial y subterráneo, así como establecer y mantener la conectividad de los mismos.

En este sentido, de acuerdo a lo establecido en el artículo 8° de la Resolución 0138 de 2014, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR y la Corporación Autónoma Regional del Guavio - CORPOGUAVIO, en calidad de administradoras de la reserva forestal, enviaron al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el documento "Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá" y el documento

"Limite de Cambio Aceptable", por medio del radicado E1-2016-028150 del 25 de octubre de 2016.

Producto de la revisión del documento, se solicitaron algunos ajustes mediante radicado DBD-8201-E2-2017-024939 del 29 de agosto de 2017, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos solicitó a la CAR y a CORPOGUAVIO realizar ajustes a los documentos denominados "Plan de Manejo Ambiental Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta Río Bogotá" y "Documento de Límite de Cambio Aceptable".

Mediante el oficio con radicado E1-2017-035987 del 29 de diciembre de 2017, la CAR remite el documento técnico de soporte del Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora - Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá y el Documento de Límite de Cambio Aceptable, con las correcciones solicitadas por esta Dirección.

Por medio del oficio con radicado E2-2018-007818 del 16 de marzo de 2018 esta Dirección remite a la CAR y a CORPOGUAVIO un CD que contiene toda la información sobre los ajustes que deben realizarse a los documentos denominados "Plan de Manejo Ambiental Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta Río Bogotá" y "Documento de Límite de Cambio Aceptable".

Los ajustes requeridos al documento técnico de soporte del Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora - Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá y el "Documento de Límite de Cambio Aceptable", fueron remitidos por la CAR mediante el oficio con radicado E1-2018-017462 del 15 junio de 2018.

La evaluación técnica de los documentos remitidos por la CAR y CORPOGUAVIO señala que en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 8 de la Resolución 138 de 2014, el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Protectora Productora, presenta los componentes diagnóstico, ordenamiento (zonificación y régimen de usos) y estratégico (programas, proyectos y acciones estratégicas), en las cuales se establecen estrategias para usar sosteniblemente, preservar y restaurar los ecosistemas que hacen parte de la reserva forestal.

En relación con el ordenamiento de la reserva forestal, la zonificación propuesta define 30.379 hectáreas (32,36%) como zona de preservación, 56.053 hectáreas (59.7%) como zona de restauración y 7.453 hectáreas (7.9%)

como zona de uso sostenible. Así mismo, el plan de manejo contiene el programa de monitoreo con indicadores de producto y de resultado para el seguimiento a la implementación del plan de manejo y los indicadores necesarios para determinar el estado de las coberturas de la tierra de la reserva forestal.

(...)

De acuerdo con la información presentada por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR y la Corporación Autónoma Regional del Guavio CORPOGUAVIO, en el documento "Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Rio Bogotá", se considera viable adoptar el plan de manejo en sus componentes de diagnóstico, ordenamiento y estratégico.

De otra parte, la CAR y CORPOGUAVIO informaron que por medio de la Certificación No. 923 del 6 de julio de 2015, el Director de Consulta Previa del Ministerio del Interior, certificó el registro de las siguientes comunidades étnicas dentro del área de la reserva forestal: (i) Resguardo indígena Muisca de Fonquetá y Cerca de Piedra, constituido por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER mediante el Acuerdo No. 315 del 12 de noviembre de 2013); (ii) Comunidad indígena Muisca de Cota, registrada por la Dirección de Etnias, actual Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías, del Ministerio del Interior, mediante el Oficio OF106-24844 del 13 de octubre de 2006; (iii) Comunidad indígena Muisca de Sesquilé, registrada por la Dirección de Etnias, actual Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías, del Ministerio del Interior, mediante el Oficio OF106-24844 del 13 de octubre de 2006) y (iv) Comunidad indígena Kichwa de Sesquilé, registrada en la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, mediante la Resolución 054 del 4 de abril de 2014. No obstante lo anterior, durante el proceso de formulación del Plan de Manejo no se adelantó el proceso de consulta previa.

Posteriormente, en la evaluación de la propuesta de Plan de Manejo, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos estableció que por medio del Acuerdo No. 50 del 5 de marzo de 2018, de la Agencia Nacional de Tierras - ANT, entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se constituyó el Resguardo Indígena Muisca de Cota: sobre un predio propiedad del cabildo en el municipio de Cota, que la comunidad ha venido ocupando ancestralmente, con un área de 372 hectáreas y 6.694 m².

Por lo anterior, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adelanta gestiones ante la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, en relación con el requerimiento de consulta previa con el resguardo indígena Muisca de Fonquetá y Cerca de Piedra, el resguardo indígena Muisca de Cota, la comunidad indígena Muisca de Sesquilé y la comunidad indígena Kichwa de Sesquilé y la opción de adoptar el plan de manejo para los polígonos donde no hay presencia de los mencionados grupos étnicos, y una vez se surta el proceso de consulta se adopte para los polígonos que evidencian presencia de los mencionados grupos étnicos.

III. ANOTACIÓN EN FOLIOS DE MATRÍCULA INMOBILIARIA

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en cumplimiento de lo ordenado en el artículo quinto del fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con referencia AP 11001-33-31-029-2008-00320-02, solicitó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Norte, la anotación en folios de matrícula inmobiliaria para 2.238 predios que hacen parte de la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá en el municipio de La Calera.

Tomando en consideración la Resolución No. 11885 del 27 de octubre de 2016 expedida por la Superintendencia de Notariado y Registro en lo referente a los códigos de especificación para los actos objeto de inscripción en las oficinas de registro de instrumentos públicos, se solicitó aplicar el código No. 0954 el cual corresponde a las Reservas Forestales Protectoras - Productoras".

Como puede extraerse del anterior informe, para esa fecha, aún no se habían concluido con las actuaciones pertinentes en orden a impartir la aprobación del Plan de Manejo Ambiental, esto es, que se encuentre debidamente adoptado; sin que, solo por citar un ejemplo, a la fecha, se haya allegado al plenario información alguna que le permita al Despacho establecer que lo concerniente a la Consulta Previa al Ministerio del Interior, que se anuncia, se esté adelantando o su estado actual, pese a que se indica que "se adelantan gestiones"; siendo que ello resulta de vital importancia para el cabal cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia que ocupa nuestra atención; con lo cual se corrobora la cuestionable intervención del referido ministerio en la presente acción constitucional y su total desinterés por

mantener al Despacho informado de su proceder, como es su obligación y como lo han hecho los demás vinculados.

Al margen de lo antedicho, el Despacho considera oportuno destacar la participación activa de los profesionales de la Dirección de Bosques del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Hugo Giraldo Barrera y Ricardo Rivera.

Sentado lo anterior, continuamos con la **SEGUNDA PARTE DE LA SEGUNDA ORDEN**, la cual fue establecida en los siguientes términos:

“Así mismo, **ORDÉNASE** a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR** y/o **MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA TERRITORIAL** (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) que, si aún no lo ha hecho, dentro del término de tres (3) meses, contados a partir de la alinderación y/o delimitación del Área de la Reserva Forestal Protectora - Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá y del Área que cumple función amortiguadora tanto de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá como de la Reserva Forestal Protectora - Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, en el caso de que esto aún no se haya efectuado, o a partir de la ejecutoria de esta providencia en el caso de que ya se haya adoptado la alinderación y/o delimitación de dichas zonas, **efectuar** los trámites necesarios e **inscribir** tanto el Acuerdo 30 de 1976 y la Resolución 76 de 1977, como los actos administrativos mediante los cual alindere y/o delimite dicha reserva y el área que cumple función amortiguadora de las mismas en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios que hacen parte de estas en jurisdicción del municipio de La Calera, en cumplimiento del artículo 10 del Acuerdo 30 de 1976 y de los artículos 12 y 32 del Decreto 2372 de 2010”.

Retomando lo analizado de manera precedente, resulta acertado aseverar que, por sustracción de materia, lo decidido en el anterior párrafo se encuentra parcialmente incumplido; siendo del caso pasar a verificar la subsiguiente actividad contenida en la previsión que se compara frente el cumplimiento de los hechos probados (**TERCERA PARTE DE LA SEGUNDA ORDEN**); para lo cual se transcribe el aparte pertinente, como sigue:

“Por su parte, **Ordénase** a la **ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA CALERA** **abstenerse** de otorgar licencias de construcción en la zona rural del municipio hasta tanto no sea alinderada y/o delimitada el Área de la Reserva Forestal Protectora -

Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá y el Área que cumple función amortiguadora tanto de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá como de la Reserva Forestal Protectora - Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá en jurisdicción del municipio de La Calera por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y/o Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

Atendiendo al anterior mandato, resulta inminente detenerse en algunos aspectos que se consideran relevantes para ilustrar el contexto normativo de lo debatido en los comités de verificación; en donde, conforme a lo expresado por los asistentes en la sesiones de fechas 23 de agosto de 2018 y 17 de julio de 2019, presidida por el suscrito; se tiene que el 31 de marzo de 1977 fue expedida la Resolución 0076 de 1977, “Por medio del a cual se aprueba un Acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente – INDERENA”; acto administrativo que entre otros aspectos, declaró el Área de Reserva Forestal Protectora a la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá, ubicada en jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá, así como el Área de Reserva Forestal Protectora – Productora de la Cuenca Alta del Río de Bogotá; sin embargo, lo normado en esta resolución no tuvo aplicación por muchos años, lo cual se tradujo en que en el la práctica, los cascos urbanos de los respectivos municipios se expandieran sin restricción alguna.

Posteriormente fue expedido otro acto administrativo, que, por no haber trascendido en su aplicación, el Despacho no se detendrá en su análisis.

Finalmente, fue expedida la Resolución 138 del 31 de enero de 2014, “Por la cual se realindera la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá y se toman otras determinaciones”; que previó lo siguiente:

“Artículo 5o. Lineamientos generales en materia de infraestructura. Las actividades de construcción y mantenimiento de infraestructura y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales estarán sometidas a los siguientes lineamientos:
(...)”

“Artículo 6º. Licencias. Los municipios no podrán, a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución, otorgar nuevas licencias de parcelación, ampliación y obra nueva, hasta tanto se determine en el Plan de Manejo de la reserva forestal las áreas, unidades mínimas de parcelación en suelo rural y las densidades para construcciones nuevas que mantengan el efecto protector de la reserva, para lo cual se realizará un estudio técnico que permita identificar el límite de cambio aceptable de la reserva forestal.

Parágrafo 1º. Dicho estudio deberá ser elaborado en el término de un (1) año a partir de la publicación de la presente resolución, de manera conjunta por este Ministerio, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y la Corporación Autónoma Regional del Guavio (Corpoguavio).

Parágrafo 2º. La prohibición de que trata este artículo no aplica a las nuevas construcciones de vivienda unifamiliar rural aislada.

Entiéndase por vivienda unifamiliar rural aislada el desarrollo en un lote de terreno ubicado en suelo rural, ocupado por una unidad predial destinada a uso residencial y que no puede compartir con los demás inmuebles de la zona, las áreas o servicios complementarios de carácter privado, tales como zonas de parqueo, áreas recreativas, áreas de depósito, entre otras, las cuales no se podrán constituir en bienes de uso común”.

Subrayado fuera de texto.

Comoquiera que las anteriores disposiciones fueron esgrimidas como fundamento legal para haber expedido las licencias de construcción, por parte de los servidores y ex servidores públicos que asistieron en representación del municipio de La Calera a la sesiones de comité de verificación más próximos, habiendo en consecuencia; allegado al plenario copia de los correspondientes actos administrativos; en principio, contraviniendo lo ordenado en la sentencia cuyo cumplimiento se analiza; este Despacho desplegó en varias oportunidades gestiones tendientes a lograr que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible conceptuara sobre su propio acto administrativo, esto es, la Resolución 138 de 2014, de cara a la obligación de dar cumplimiento a la sentencia, que a la letra ordenó a la Alcaldía Municipal de La Calera **“abstenerse de otorgar licencias de construcción en la zona rural del municipio”**, hasta tanto no sean

alinderadas las dos zonas arriba citadas por parte de la CAR y/o Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En este punto, retomando los documentos allegados por la Procuradora 25 Judicial II Ambiental y Agraria, doctora Ruth Mireya Núñez Nuvar, como consecuencia de su gestión, particularmente en lo que se refiere al memorial obrante a folios 1377 y 1380 a 1381 del cuaderno principal 08; se tiene que en el memorial de fecha 08 de octubre de 2018, la Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistemáticos (e) del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ante la pregunta: “¿Atendiendo los procesos de revisión/actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial de los Municipios, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha enviado comunicaciones a los entes territoriales conceptuando, instruyendo o aclarando aspectos relacionados con la Resolución 138 de 2014, particularmente en lo relacionado con Licencias de construcción. En caso afirmativo, agradezco allegar copia de los citados documentos y/o, de traslado a la Autoridad Ambiental CAR de la jurisdicción?”; **respondió:** “Frente a aspectos relacionados con la Resolución 138 de 2014, particularmente en lo relacionado con Licencias de construcción, este Ministerio ha remitido a los entes territoriales con jurisdicción en la Reserva Forestal Protectora - Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, los siguientes radicados que se anexan a esta comunicación. - Radicado N° 8210-E2-9917 del 30 de mayo de 2014: Se responde al Municipio de La Calera su comunicación recibida mediante Radicado N° 4120-E1-9917 del 27 de marzo de 2014. - Radicado No. 8201-E2-2017-032888 del 27 de octubre de 2017: Se responde a una comunicación que fue trasladada a este Ministerio por parte de la Alcaldía de Sopo. Adicionalmente, el 23 de abril de 2018 se remitió a las Corporaciones y entidades territoriales con jurisdicción en esta Reserva la Resolución 223 del 16 de febrero de 2018 *“Por la cual se modifican las descripciones de los sectores 1 del artículo primero de la Resolución No. 0456 de 28 de marzo de 2014 y 2, 3 y 12 del artículo primero de la Resolución No. 0138 de 31 de enero de 2014 y se toman otras determinaciones”*.

De manera que, siguiendo con el análisis del cumplimiento de la orden de abstención de concesión de licencias de construcción, se estima necesario mencionar que el Despacho, en sesión de comité celebrada el 17 de julio de 2019, la cual fue presidida por el suscrito, (acta y grabación en medio magnético obrante a folios 1468 a 1479 del cuaderno principal 08), a propósito de la indagación que se efectuó en torno a lo que las partes consideraran frente a dicha concesión de licencias por parte del municipio de La Calera de cara a lo consignado en la

Resolución 138 de 2014; se puso de presente que con ocasión de lo que podríamos denominar “duda”, en su momento, el apoderado judicial de la CAR, mediante escrito radicado el 17 de septiembre de 2014, solicitó al Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que en ejercicio de la segunda instancia, por medio del artículo 3° de la sentencia del 27 de agosto de 2014, modificó el numeral quinto de la sentencia primigenia proferida por este juzgado, introduciendo las presiones que hoy se analizan; proceder a aclarar y/o adicionar la citada sentencia de primera instancia, peticionando entre otros aspectos, los siguientes: **(i)** que la orden impartida a la sociedad constructora debía ser la de dar cumplimiento a lo previsto en la Resolución 138 de 2014, específicamente, frente a los usos y actividades a desarrollar dentro de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, así como lo establecido en el Plan de Manejo Ambiental que fuera aprobado para la administración de la reserva y, **(ii)** que las órdenes impartidas en el numeral tercero de la segunda instancia deben dirigirse al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Frente a lo anterior, debe señalarse que lamentablemente las solicitudes fueron presentadas de manera extemporánea, por lo que el Honorable Tribunal no podía más que rechazarlas; como efectivamente **lo hizo.**

En este orden de ideas, es de señalar que, de acuerdo a todo el material obrante en el expediente; así como los argumentos esgrimidos por los representantes del municipio de La Calera en las sesiones de comité de verificación; para esta instancia judicial resulta claro que dicho municipio incumplió la prohibición que se le impuso por medio de sentencia judicial y que, aún aceptando que bajo el amparo de la Resolución 138 de 2014, fuera procedente la expedición de licencias de construcción; las que fueron concedidas (conforme a la documental allegada al plenario), el municipio no tuvo en cuenta las condiciones y limitaciones establecidas en dicho acto administrativo; todo lo cual se refleja en una evidente afectación de los derechos colectivos involucrados. Al respecto, como el suscrito lo puso de presente en la respectiva oportunidad, la sentencia judicial impartida es para respetarla y cumplirla y el Despacho está para garantizarlo, en armonía con lo ordenado por el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Finalmente, en lo que es susceptible de ser verificado, en términos de conducta, bien sea por acción o por omisión, se tiene la siguiente orden:

"Así mismo, una vez sean alinderadas y/o delimitadas dichas áreas, el **MUNICIPIO DE LA CALERA** deberá, dentro del término de seis (6) meses, contados a partir de la respectiva delimitación o a partir de la ejecutoria de esta providencia en el evento de que la CAR ya la haya efectuado, lo que ocurra primero, **realizar** las adecuaciones pertinentes al Plan de Ordenamiento Territorial - POT del municipio, a fin de **reglamentar** los usos del suelos de los terrenos de jurisdicción del municipio que a su vez forma parte de la Reserva Forestal Protectora - Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá y del área que cumple función amortiguadora de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, de tal manera que la reglamentación de los usos del suelo atiendas las previsiones de los Decretos 2811 de 1974 y 2372 de 2010, y demás normas ambientales pertinentes y reglamentarias que regulen la materia; **modificación que debe ser concertada y/o aprobada** por la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR.**"

De conformidad con todo lo hasta aquí expuesto, debe señalarse que mal podría en este momento encontrarse cumplida dicha orden.

II. CONSIDERACIONES

El artículo 41 de la Ley 472 de 1998, establece las consecuencias del incumplimiento de fallo proferido en el marco de una acción popular en los siguientes términos:

"**ARTICULO 41. DESACATO.** La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

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

De la solicitud de apertura de incidente de desacato

De conformidad con lo expuesto en el acápite de “Antecedentes” del presente proveído, particularmente en relación con las omisiones y retrasos en el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia dentro de la acción popular de la referencia y ante el sentir de la señoras Procuradora Judicial interviniente en el proceso; quien claramente instó al municipio de La Calera a iniciar lo más pronto posible los trámites correspondientes en orden a adelantar la revocatoria directa de los actos administrativos por medio de los cuales fueron concedidas licencias de construcción en contraposición a lo dispuesto en la presente acción constitucional.

En este punto, se considera importante poner de presente que mediante memorial del 20 de febrero de 2020 (fols. 150 a 152 del cuaderno incidental 01) la Personera Municipal de La Calera allega al Despacho los “referentes” a la acción popular que nos ocupa; en donde, una vez analizada la documental, incluidos los medios magnéticos arrimados, se estableció que la funcionaria informa a esta sede judicial que en cumplimiento de lo expresado por el suscrito en sesión de comité de verificación de cumplimiento de sentencia llevada a cabo el 17 de julio de 2019, en aplicación del principio de precaución y a fin de proteger el derecho fundamental al medio ambiente, objeto de esta acción popular, se ordenó **suspender la expedición de licencias de construcción** en la zona rural en el Área de la Reserva Forestal Protectora -Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá y el Área que cumple función amortiguadora tanto de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá como de la Reserva Forestal Protectora - Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá en jurisdicción del municipio de La Calera; determinación que será tomada en cuenta por el Despacho acorde con la conducta de cada servidor público en las circunstancias de tiempo.

De otra parte, debe indicarse que cobra importancia dentro de la presente actuación el acompañamiento que ha dado el señor Jack Z. Rotkewicz C., quien mediante escrito presentado por el 08 de septiembre de 2019, (fols. 01 a 79 del cuaderno incidental 01); que fuera complementado mediante oficio de fecha 24 de noviembre de 2019 (fol. 83 del cuaderno incidental 01), solicita adelantar el correspondiente trámite de desacato conforme a las razones allí expresadas, las

cuales serán valoradas en el momento de tomar la decisión definitiva que corresponde.

En consideración todo lo anterior, este Despacho concluye que las partes han dado lugar a que se adelanten las actuaciones que a renglón seguido se describen:

- **Sociedad Zaffiro S.A.S.:** como se expuso suficientemente en precedencia; si bien se identificó un incumplimiento inicial en el cronograma de ejecución del Plan de Restauración Ambiental, las propia CAR ofreció la posibilidad de modificarlo, sin que con ello se pudiera entender de manera alguna, una modificación en la resolución aprobatoria de dicho plan en lo que tiene que ver con los plazos establecidos; de manera que no habiendo vencido aún el plazo con que cuenta la sociedad para dar cumplimiento a la totalidad de las obligaciones surgidas con ocasión de las sentencias de primera y segunda instancia y estando por ende comprometidos con el **mantenimiento** de cada una de las medidas, con la supervisión de las entidades públicas vinculadas, se espera el cumplimiento total de lo ordenado y en tal virtud, por el momento, el Despacho no dará apertura de incidente de Desacato en su contra.
- **Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR:** al margen de las omisiones identificadas, no puede este Despacho desconocer la diligencia que ha desplegado la entidad en aras de dar cumplimiento a la sentencia dentro del marco de sus competencias, por lo que no se abrirá incidente de desacato en su contra.
- **Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible:** reiterando que se considera que la entidad ha actuado con un cuestionable desinterés por el cumplimiento de lo ordenado dentro de la acción popular, así como con una ausencia en el acompañamiento oportuno que se esperaba frente a las obligadas a la protección del derecho colectivo al medio ambiente; se dará apertura de incidente de desacato por el incumplimiento de las actividades que legalmente le compete cumplir encaminadas a aprobar el Plan de Manejo Ambiental.

Por otra parte, se le ordenará a esta entidad que se pronuncie respecto de la alinderación del área de la Reserva de la Cuenca Alta del Río Bogotá que cumple con función amortiguadora de la Reserva Forestal Protectora Nacional Bosque Oriental de Bogotá, para la CAR, a fin de tomar la decisión que corresponde frente a esta orden puntual.

- **Municipio de La Calera:** como quedó establecido, aún si en gracia de discusión se aceptara que la Resolución 138 de 2014, emanada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fuera un sustento válido para expedir las múltiples licencias de construcción que concedió; en la mayoría de los casos se inobservaron las condiciones o límites en ellas establecidas, por lo que evidentemente se ha incurrido en total desconocimiento de la orden judicial impartida, con las graves consecuencias que ello acarrea para los derechos colectivos involucrados, por lo que sin hesitación alguna, se procederá a dar apertura de incidente de desacato.

De conformidad con lo expuesto, el Juzgado Veintinueve (29) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá D.C.,

RESUELVE:

PRIMERO: ABRIR TRÁMITE INCIDENTAL POR DESACATO en contra del **ALCALDE DEL MUNICIPIO DE LA CALERA, CARLOS CENEN ESCOBAR RIOJA**, o quien haga sus veces, de conformidad con lo establecido por el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, por las razones expuesta en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ABRIR TRÁMITE INCIDENTAL POR DESACATO en contra del **MINISTRO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN**, o quien haga sus veces, de conformidad con lo establecido por el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, por las razones expuesta en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Como consecuencia de lo señalado en los dos artículos precedentes, córraseles traslado por el término de tres (03) días para que se pronuncien sobre los hechos que motivan el presente trámite y ejerzan su derecho de defensa y contradicción.

CUARTO: Se ordena a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA –CAR** y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que dentro de los tres (03) días siguientes a la notificación del presente proveído; presenten un informe al Despacho en cuanto a lo orden relacionada con la alinderación del área de la Reserva de la Cuenca Alta del Río Bogotá que cumple con **función amortiguadora** de la Reserva Forestal Protectora Nacional Bosque Oriental de Bogotá, conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva del presente auto.

QUINTO: Notifíquese personalmente al **MINISTRO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN** y al **ALCALDE DEL MUNICIPIO DE LA CALERA CARLOS CENEN ESCOBAR RIOJA** la iniciación del presente incidente, con los fines expuestos.

SEXTO: Líbrese las comunicaciones a las autoridades correspondientes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'ENRIQUE ARCOS ALVEAR', written over a horizontal line.

**ENRIQUE ARCOS ALVEAR
JUEZ**