

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



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

Bogotá, D.C., cuatro (4) de septiembre de dos mil veinte (2020)

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

Procede el Despacho a resolver el incidente de desacato promovido por el señor Jack Z. R. ROTLEWICZ C., dentro de la acción popular de la referencia por el incumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia proferida por esta sede judicial el 23 de agosto de 2013; adicionada, modificada y revocada parcialmente mediante providencia del 24 de agosto de 2014 emanada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección B y, nuevamente adicionada por la misma corporación el 20 de marzo de 2015.

I. ANTECEDENTES

1. EL INCIDENTE DE DESACATO

Mediante solicitud escrita de fecha 08 de septiembre de 2019, el señor Jack Z. R. ROTLEWICZ C, promovió incidente de desacato (fols. 01 a 79 del cuaderno incidental 01) en contra del MUNICIPIO DE LA CALERA; la CORPORACIÓN

AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA y del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE por el incumplimiento de las órdenes impartidas dentro de la presente acción popular.

Con el fin de contar con mayores elementos de juicio para establecer el grado de cumplimiento y/o avances en las actividades que componen las diferentes órdenes que fueron impartidas y encontrándose el proceso en etapa de verificación; el Despacho convocó a diferentes sesiones de comité de verificación, desplegando las actividades necesarias para la consecución de la documentación pertinente, así como de la participación de las partes procesales, incluyendo no solo a las entidades aquí incidentadas, sino también la sociedad Zaffiro S.A.S.

A través de las diferentes sesiones de comité de verificación que tuvieron lugar de forma posterior a la radicación de la solicitud de iniciación de incidente de desacato se discutieron las diferentes posiciones frente a las órdenes que debían cumplirse, el estado de las mismas, obteniendo respuestas por parte de las entidades incidentadas, así como de la referida sociedad, ante lo cual, el Despacho evidenció un incumplimiento de lo judicialmente ordenado.

Por lo anterior, mediante auto del 29 de abril de 2020, se abrió **TRÁMITE INCIDENTAL POR DESACATO** en contra del **ALCALDE DEL MUNICIPIO DE LA CALERA, CARLOS CENEN ESCOBAR RIOJA** y del **MINISTRO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN**, ordenando corrérseles traslado para que ejercieran su derecho de defensa.

En el precitado auto se efectuó el correspondiente estudio frente a la actividades desarrolladas por la sociedad ZAFFIRO S.A.S. con el acompañamiento de la

CAR y del Ministerio de Ambiente en lo que le correspondía cumplir, llegando a la conclusión que frente a la primera orden impartida, 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 que a la letra estableció: "**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"; que, pese a los incumplimientos parciales, retrasos, e inconvenientes que se presentaron, 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; por lo cual, por concepto de dicha primera orden, no se evidenciaron aspectos que pudieran desencadenar la iniciación de trámite incidental por desacato en contra de la sociedad Zaffiro S.A.S.

Ahora bien, con relación a la 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; cuya primera parte fue impartida en los siguientes términos: **“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 respecta a la jurisdicción del municipio de La Calera, de conformidad con los artículos 12 y 32 del Decreto 2372 de 2010 (...)*”; debe señalarse que en el referido auto de apertura de incidente de desacato, luego de citar los antecedentes respectivos y efectuar el análisis de rigor, se llegó a varias conclusiones a saber:

(i) Se aceptó que la alinderación y/o de limitación del Área de la Reserva Forestal Protectora – Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá fue alinderada por obra de la Resolución 138 de 2014, expedida por el Ministerio de Ambiente; esto, al margen de que la misma no haya sido expedida en cumplimiento de las sentencias de primera y segunda instancia dentro de la presente acción popular;

(ii) Con respecto a la alinderación y/o delimitación del Área que cumple la función amortiguadora de la Reserva Forestal Protectora – Productora de la Cuenca Alta del Río de Bogotá en lo que respecta a la jurisdicción del municipio de La Calera de conformidad con los artículos 12 y 32 del Decreto 3272 de 2010, “Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones”; se estableció que la misma no ha sido cumplida por razones atribuibles a falta de reglamentación y de adopción del correspondiente Plan de Manejo Ambiental; conclusiones que conllevaron el análisis de las conductas por

acción y por omisión desarrolladas por las partes, que se tradujeron en las decisiones de, por una parte, abstenerse de iniciar incidente de desacato en contra de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, en razón a la diligencia comprobada en aras de dar cumplimiento a lo ordenado y, por otra parte sí abrir dicho trámite incidental en contra del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por haberse evidenciado que esta entidad actuó con un cuestionable desinterés por el cumplimiento de lo ordenado en la acción popular y una ausencia de acompañamiento oportuno frente a las demás partes obligadas a la protección del derecho colectivo al medio ambiente.

En este punto, es pertinente aclarar que, en observancia de lo antes expuesto, en el auto de admisión y apertura de incidente de desacato, se consideró que por sustracción de materia aún no podía encontrarse cumplida por parte de la CAR y el Ministerio de Ambiente la orden de “**efectuar** los trámites necesarios e **inscribir** tanto el Acuerdo 30 de 1976 y la Resolución 76 de 1977, como los actos administrativos mediante los cuales 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”; por cuanto dicha orden debe cumplirse “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”; por cuanto se insiste, la citada área que cumple la función amortiguadora no ha sido posible ser delimitada.”

Finalmente, en el auto de apertura de incidente de desacato se abordó la tercera parte de la segunda orden que impuso prohibición a la Alcaldía Municipal de La Calera de “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”, mandato judicial respecto del cual, luego de efectuar el análisis de rigor, se concluyó que había sido violada la prohibición que le fue impuesta a la entidad territorial, pues, aún en el caso de aceptar que la norma que sirvió de fundamento para el otorgamiento de las licencias de construcción fue la Resolución 138 de 2014, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, “Por la cual se realindera la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá y se toman otras disposiciones”, es el fundamento para la expedición de licencias de construcción, en todo caso se inobservaron los límites establecidos en dicho acto administrativo y por consiguiente, no se acató la prohibición impuesta; razón por la cual, se apertura incidente de desacato en contra del **ALCALDE DEL MUNICIPIO DE LA CALERA, CARLOS CENEN ESCOBAR RIOJA.**

2. CONTESTACIÓN AL INCIDENTE DE DESACATO

Una vez corrido el traslado del auto por el cual se abrió incidente de desacato en contra del ALCALDE MUNICIPAL DE LA CALERA CARLOS CENEN ESCOBAR RIOJA y del MINISTRO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN se recibieron las correspondientes manifestaciones, como se procede a ilustrar, destacando para ello los aspectos más relevantes para tomar la decisión que corresponde:

▪ **ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA CALERA**

La abogada **YULY KATHERINE ALVARADO CAMACHO**, en condición de representante judicial del referido municipio, ejerció el derecho de defensa, poniendo de presente que el señor **CARLOS CENEN ESCOBAR RIOJA** fue posesionado en el cargo de Alcalde Municipal de La Calera, para el cual fue electo mediante voto popular el primero de enero del presente año; por lo que una vez enterado del contenido de las decisiones tomadas en el presente proceso, particularmente con la participación del municipio a través de sus delegados, en las últimas sesiones del comité de verificación conformado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca; procedió a desplegar actuaciones tendientes a dar cumplimiento a los respectivo fallo de primera y segunda instancia; frente a lo cual aclara que, en la administración del citado funcionario no se ha expedido ninguna licencia de construcción, ni parcelación en la zona de reserva forestal protectora de la Cuenca Alta del Río Bogotá.

Por otra parte, anota que la actual administración en aras de dar estricto cumplimiento a las órdenes impartidas, expidió el memorando 02 de marzo 04 de 2020, dirigido al Secretario de Planeación de La Calera, por medio del cual se le requiere para que, de acuerdo a la sentencia proferida y a las órdenes impartidas por el suscrito y a la aplicación del principio de precaución, a fin de proteger el derecho colectivo al medio ambiente, proceda a “suspender cualquier trámite de expedición de licencias de construcción en la zona rural del Municipio **incluyendo** la zona de Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Bogotá y del área que cumple función amortiguadora de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá; hasta tanto ese Despacho judicial no disponga asunto diferente **dentro de dicha acción**; sírvase informar a la ciudadanía previa la radicación de documentos y si estos se hubieren radicado suspenda su trámite en orden a observar el mandado

judicial en cita, so pena de incurrir en desacato judicial". Al respecto refiere que armonía con lo anterior, la Secretaría de Planeación procedió aplicar lo ordenado e informar a la ciudadanía mediante la expedición de la Resolución 059 del 12 de marzo de 2020, de la cual anexa copia.

Hace énfasis en que el actual alcalde del municipio de La Calera no ha expedido ninguna licencia de construcción, ni parcelación en las aludidas zonas y que los hechos y conductas endilgadas, fundamento del presente incidente obedecen a actuaciones realizadas por administraciones anteriores, pese a que el 04 de septiembre de 2019, fue expedido el memorando 010 por parte de la entonces Alcaldesa Municipal, Ana Lucía Escobar Vargas, en el cual se efectúa un recuento de los fallos proferidos en el marco de la presente acción popular, y disponiendo en consecuencia "suspender la expedición de licencias de construcción en la zona rural del Municipio **incluyendo** la zona de Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Bogotá y del área que cumple función amortiguadora de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá; hasta tanto ese Despacho judicial no disponga asunto diferente dentro de dicha acción (...)" ; memorando que se dio a conocer a la ciudadanía en general mediante comunicado 001 de 2019.

Refiere que de manera posterior a la expedición del citado memorando 010 del 04 de septiembre de 2019, se expidieron las licencias que se relacionaron en el auto de apertura de incidente de desacato al señalar "(...) se inobservaron las condiciones o límites en ellas establecidas, por lo que evidentemente se ha incurrido en total desconocimiento de la orden judicial impartidas, con las graves consecuencias que ello acarrea para los derechos colectivos involucrados"; licencias que venían siendo expedidas desde el año 2014 por las administraciones anteriores y fundamentadas en la Resolución 138 del 31 de

enero de 2014, emitida por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo sostenible, que fueron identificadas en el proceso de empalme con la administración anterior (2017 – 2019) y se generaron en cabeza de la exalcaldesa ANA LUCÍA ESCOBAR VARGAS, que dieron lugar a generar las alertas pertinentes a la Secretaría de Planeación para no continuar con la expedición de la expedición de las que se encontraban en trámite o nuevas solicitudes.

Seguidamente, se refiere a la facultad que tiene el juez popular de sancionar a quien incumpla una orden judicial en sede de la acción constitucional que nos ocupa y los requisitos que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido para ejercerla, que están dados no solo por la verificación del incumplimiento de la orden de que se trate, sino la existencia de la responsabilidad subjetiva del demandado; siendo por ello un proceso enmarcado en el régimen sancionatorio personal y no institucional, de lo que se colige que la multa conmutable en arresto señalada en el citado artículo 41 de la Ley 472 de 1998, procede respecto de la persona responsable del incumplimiento y no de la autoridad o entidad pública considerada; garantizando en todo caso, los principios que componen el derecho fundamental al debido proceso.

En concordancia con lo anterior, hace énfasis en que su mandante, el actual Alcalde del municipio encartado, lo es, desde el 01 de enero de 2020, al tiempo que resalta que el incidente de desacato tiene una incidencia definitiva en la garantía de la protección de los derechos colectivos incoados en la presente acción popular, dada la manera en que presiona la satisfacción del amparo concedido por los jueces constitucionales; por lo que anota que el objetivo del desacato no es la imposición de la sanción, sino el pleno restablecimiento del derecho colectivo vulnerado o el cese de las acciones y omisiones que lo amenazan, por lo que resalta su interés y disposición por materializar efectivamente el mandato judicial.

A continuación, eleva una “PETICIÓN ESPECIAL”, la cual sustenta en razón de las diferentes interpretaciones jurídicas y técnicas que se han presentado respecto del mandado de la acción popular, que presenta como sigue:

“Se indique si la suspensión de las licencias se mantiene frente a la zona delimitada en la acción popular o en toda la zona rural del municipio, petición fundada en que si bien se vela por la protección de derechos colectivos y del medio ambiente, de la totalidad geográfica del municipio (área total: 321.903.163,31m²) la zona rural equivale al 99,54% (320.415.770,51m²) y la urbana a 0,46% (1.487.392,74)”

Frente a lo anterior, explica que ante la adopción de las medidas tomadas mediante el memorando 02 del 04 de marzo de 2020 y la Resolución 059 del 12 de marzo del mismo año; se ha presentado una afectación importante y sustancial en los ingresos económicos del municipio por concepto de licencias.

Culmina su pronunciamiento solicitando que, en atención al criterio personal y no institucional de la responsabilidad, proceda a desvincular al actual alcalde del municipio de La Calera, señor Carlos Cenen Escobar Rioja.

NACIÓN - MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

El abogado **PEDRO MANUEL AVENDAÑO LAITON**, invocando su condición de apoderado judicial de la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, describe el traslado del auto por el cual se abre incidente de desacato en contra del **MINISTRO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**,

RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN, comenzando por referirse a los antecedentes de la decisión y argumentos plasmados en dicho auto, para pasar a exponer las acciones que se han desplegado en aras de dar cumplimiento al mandato judicial, no sin antes referirse al marco jurídico que rige el actuar del ministerio que representa.

Frente al tema y haciendo alusión a las órdenes puntuales impartidas, destaca que fue proferida la Resolución 138 de 2014, por medio de la cual **realinderó la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá**; describiendo las respectivas áreas y polígonos que resultaron de dicha actuación.

Seguidamente, pasa a ilustrar lo concerniente al **área con función amortiguadora**, para lo cual cita la definición contenida en el artículo 2.2.2.1.3.10 del Decreto 1076 de 2015, que establece:

“ARTÍCULO 2.2.2.1.3.10. Función amortiguadora. El ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. El ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.

Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán tener en cuenta la función amortiguadora como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997".

Frente a la anterior definición concluye que la función amortiguadora debe ser establecida en el ejercicio de la planificación y ordenamiento del territorio circunvecino y colindante del área protegida, tomando en consideración que las reservas forestales hacen parte de las determinantes ambientales y por lo tanto es norma de superior jerarquía que no puede ser desconocida, contrariada o modificada en la elaboración, revisión y ajuste o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y distritos como lo establece el artículo 10 de la Ley 388 de 1997; por ende, refiere que corresponde a los municipios en el marco de la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial, incorporar la función amortiguadora para la determinación de los usos del suelo en las áreas circundantes y circunvecinas de las áreas protegidas, por lo que junto con otros aspectos, ese tema debe ser incluido en la concertación de los asuntos ambientales entre el municipio y la corporación autónoma regional.

Puntualiza que **“para poder establecer el efecto o función amortiguador que debe tener el ordenamiento territorial sobre un área protegida, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, avanza en la generación de lineamientos para la determinación de las áreas con función amortiguadora, y dispone de un documento técnico elaborado en el año 2018, con el apoyo de la Agencia de Cooperación Alemana Kreditanstalt für Wiederaufbau-KfW”**.

Añade que los lineamientos para la determinación de la función amortiguadora están definidos de tal manera que los diferentes actores institucionales y sociales tengan una orientación general sobre lo que se pretende con el desarrollo de

proceso de ordenamiento ambiental que suplan los requerimientos en los términos de la función amortiguadora de las diferentes categorías de áreas protegidas del SINAP presentes en el territorio, los cuales relaciona.

Explica que la definición del área con función amortiguadora está soportada en poder identificar propósitos específicos que se esperan cumplir o lograr mediante el ordenamiento de una superficie de territorio circunvecino y colindante con un área protegida de acuerdo con las condiciones del contexto territorial en el que se enmarca dicha área; por lo que los propósitos específicos a la función amortiguadora permite dar alcance en espacio y tiempo a esa función y al plan de ordenamiento territorial en la zona circunvecina y colindante del área protegida; en donde, estos propósitos deben responder a los contextos territorial, socioeconómico, cultural y ambiental en que se encuentre el área protegida, las visiones, intereses y expectativas de los actores allí presentes y a las orientaciones sobre intereses nacionales, regionales y locales, de tal manera que las decisiones de ordenamiento para alcanzar dichos objetivos sean efectivas.

En concordancia con lo antedicho, señala que el ordenamiento del área con función amortiguadora está orientado a cumplir propósitos particulares de mitigación o conectividad pero no busca la ampliación del área protegida ni tampoco la declaratoria de otra área protegida, por cuanto: (i) en estos sectores no aplica el régimen de usos y tampoco las restricciones generales que se establecen para el área protegida, aunque se regularán los usos y actividades permitidas, de acuerdo con los Objetivos de Armonización que se definan.; (ii) Los propósitos que se persiguen con este ordenamiento no son los objetivos de conservación del área protegida, aunque sí se pretende aportar a su cumplimiento efectivo; (iii) Los criterios que se utilizan para tomar la decisión de ampliar un área protegida están establecidos en la Ruta par la Declaratoria o Ampliación de Áreas Protegidas, adoptada por el Ministerio de Ambiente y

Desarrollo Sostenible mediante la Resolución 1125 de 2015 y no son los que se utilizan para tomar decisiones sobre el ordenamiento de la superficie de territorio circunvecino y colindante con área protegida para cumplir con los Objetivos de Armonización que se definan.

Amplía el tema señalando que para determinar el área con función amortiguadora y sus regulaciones específicas se deber fortalecer la participación de los actores sociales, especialmente incluir actividades que promuevan las estrategias de participación comunitaria y se trabaje de manera conjunta en la materialización de esta figura de ordenamiento.

A manera de conclusión frente al área que no ocupa, refiere que la **Corporación Autónoma de Cundinamarca CAR debe identificar los requerimientos de gestión en el territorio colindante con la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, para que, dentro del ejercicio de planificación y ordenamiento territorial municipal se establezca la función amortiguadora necesaria** para evitar o mitigar las presiones sobre el área protegida o mejorar la conectividad ecológica, contribuyendo de esta forma en alcanzar los objetivos de conservación de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

Continúa su pronunciamiento refiriéndose al tema de la **adopción del Plan de Manejo de la Reserva de la Cuenta Alta del Río Bogotá**, puntualizando que el ministerio que representa recibió propuesta de Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, que fuera remitido por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR y la Corporación Autónoma Regional del Guavio – CORPOGUAVIO, en cumplimiento de los artículos 6º y 8º de la Resolución 138 de 2014; actuación respecto de la cual explica lo siguiente:

“La evaluación técnica de los documentos remitidos por estas autoridades ambientales regionales, señala que el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Productora, presenta los componentes diagnósticos, ordenamiento (zonificación y régimen de usos) y estratégico (programas, proyectos y acciones estratégicas), en los cuales se establecen estrategias para usar sosteniblemente, preservar y restaurar los ecosistemas que hacen parte de la reserva forestal.

En el componente diagnóstico del Plan de Manejo, se informa que la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, certificó el registro de las siguientes comunidades étnicas en la reserva forestal: (i) Resguardo indígena Muisca de Fonquetá y Cerca de Piedra, (ii) la Comunidad indígena Muisca de Cota, (iii) la Comunidad indígena Muisca de Sesquilé y (iv) la Comunidad indígena Kichwa de Sesquilé. Sin embargo, durante el proceso de formulación del Plan de Manejo no se adelantó el proceso de consulta previa.

Adicionalmente, 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, expedido por la Agencia Nacional de Tierras - ANT, se constituyó el Resguardo Indígena Muisca de Cota.

Por lo anterior, para determinar si para la adopción este instrumento se requiere o no realizar el proceso de consulta previa, basado en el análisis de las potenciales implicaciones del Plan de Manejo sobre los usos y costumbres de las mencionadas comunidades indígenas, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, solicitó

pronunciamiento de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, mediante comunicación con radicado 8201-2-460 del 12 de julio de 2019. (Se anexa copia) Esta solicitud fue reiterada por medio del radicado 8201-2-2365 del 27 de noviembre de 2019, y el radicado 8201-2-460 del 4 de marzo de 2020. (Se anexan copias).

La Subdirección Técnica de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, mediante el radicado OF12020-9697DCP-2500 del 14 de abril de 2020, informa que emitió la Resolución No. ST-0180 de 2020, en donde se determina la procedencia y oportunidad de la consulta previa, dada las funciones señaladas en el Decreto 2353 de 2019 a la Subdirección Técnica de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa. (Seanexa copia)

La Resolución No. ST-0180 del 15 de abril 2020, fue notificada a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, por medio del radicado MADS 2020-09640 del 20 de abril del 2020, y en su parte resolutive determinó:

"**PRIMERO.** Que **procede** la consulta previa con las siguientes Comunidades indígenas: **RESGUARDO INDIGENA MUISCA DE FONQUETA Y CERCA DE PIEDRA**, perteneciente a la etnia **MUISCA**, reconocido mediante Acuerdo N° 315 del 12 de noviembre de 2013, expedido por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER; **RESGUARDO INDÍGENA MUISCA DE COTA**, perteneciente a la etnia **MUISCA**, reconocido mediante resolución No. 50 del 5 de marzo de 2018, expedido por la Agencia Nacional de Tierras - ANT; **PARCIALIDAD INDÍGENA KICHWA DE SESQUILÉ**, perteneciente a la etnia **KITCHAWARES**, reconocida mediante resolución N° 0054 del 4 de abril de 2014, expedido por la Dirección de Asuntos Indígenas,

Rom y Minorías del Ministerio del Interior - DAIRM; **CABILDO MUISCA DE SESQUILE**, perteneciente a la etnia **MUISCA**, reconocido mediante OFI06-24844 del 13 de octubre de 2006, expedido por la Dirección de Asuntos indígenas del Ministerio del Interior, para el proyecto: "**ADOPCIÓN PLAN DE MANEJO DE LA RESERVA FORESTAL PROTECTORA PRODUCTORA CUENCA ALTA DEL RÍO BOGOTÁ**".

Dada la situación generada por el COVID-19, que dificulta adelantar las reuniones y espacios de concertación para el proceso de Consulta Previa, el Ministerio adelanta las gestiones internas para adoptar el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá, sin incluir los polígonos en que se localizan las Comunidades indígenas donde procede la Consulta Previa y posteriormente, cuando la situación de confinamiento sea levantada suficientemente, iniciar el proceso de consulta previa para los polígonos relacionados con el Resguardo Indígena Muisca de Fonquetá Cerca de Piedra". Negrilla y subrayado fuera del texto original.

A continuación, se refiere al trámite incidental adelantado por este Despacho, citando para ello el artículo 41 de la Ley 472 de 1998 y su desarrollo jurisprudencial, destacando el elemento subjetivo de la responsabilidad al momento de imponer alguna sanción; así como la finalidad del trámite que no está dada por la imposición de la sanción en sí misma considerada, sino por el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia.

Con sustento en lo anterior, concluye que su mandante, no solo emprendió las acciones necesarias para dar cumplimiento a las decisiones de protección de los derechos colectivos, sino que además está supeditado a la realización de actividades, funciones y/o competencias de otra entidad estatal como lo es la

Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior; por tanto, se ha actuado con total interés para cumplir su función en torno a la aprobación del Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, atendiendo sus competencias y los procedimientos que la normativa vigente establece, en especial lo concerniente al derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y Tribales consagrado en el marco del convenio 169 de la OIT, ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991; de lo cual deriva que no se ha incurrido en desacato de la sentencia; al tiempo que pone de presente que el ministerio está presto a colaborar de conformidad a los planteamientos o requerimientos que llegue adelantar este Despacho.

Agrega que se debe tener en cuenta que su mandante logra demostrar que ha realizado todas las acciones tendientes al cumplimiento de lo ordenado, sin embargo, solicita que se tenga en cuenta la complejidad del tema; complejidad o dificultad que se ha ido evidenciando a medida que se ha ido avanzando en el cumplimiento de las diferentes actividades que componen las órdenes. Al respecto señala que para el año 2013, esto es, cuando se profirió la sentencia de primera instancia, no se había establecido la necesidad de llevar a cabo la consulta previa, aspecto este que surgió con posterioridad al fallo y que en la actualidad se está procurando su cumplimiento.

Con fundamento en todo lo expuesto e invocando la aplicación del artículo 83 de la Constitución Política, solicita que en atención a que la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio que representa ha obedecido el mandato judicial, se deniegue el presente incidente de desacato.

Es de señalar que, como sustento de su dicho, el abogado Pedro Manuel Avendaño Laiton allega el siguiente documental que fue arrimada al plenario vía correo electrónico:

- Solicitud Ministerio del Interior – julio 2019.
- Reiteración a Dirección Consulta Previa
- Radicado 460, Segunda Reiteración Dirección consulta previa marzo 2020.
- Oficio 2020- 9697-DCP-2500 – Respuesta al Radicado EXTMI 2020-9471
- Resolución ST- 0180 DE 2020 Consulta Previa
- Memorando 10708 Procesos Judiciales Incidente de Desacato 10708

En este punto resulta oportuno poner de presente que, dentro de esta actuación, la apoderada de la Corporación Autónoma Regional allegó memorial en el cual manifestó lo siguiente:

“Los lineamientos y criterios para definir un área con función amortiguadora no han sido establecidos, por tanto, es el Ministerio el encargado de definir políticas y regulaciones, entre otros, de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, sin embargo, se pone de presente que no se han establecido las directrices para definir y establecer las zonas amortiguadoras o las áreas con funciones de amortiguación.

Así mismo se indica que surtido el trámite por parte de la CAR y hechas las correcciones indicadas, concertadas y aprobadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al plan de manejo de la Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, aún no ha sido adoptado este plan por el Ministerio, ni se tiene pronunciamiento alguno sobre el mismo”.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, este Despacho es competente para conocer del trámite incidental, por incumplimiento de la sentencia proferida por esta sede judicial el 23 de agosto de 2013; adicionada, modificada y revocada parcialmente mediante providencia del 24 de agosto de 2014, emanada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección B y, nuevamente adicionada por la misma corporación el 20 de marzo de 2015. En consecuencia y por contemplarlo así la norma antes citada corresponde determinar si el Alcalde Municipal de La calera y el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, incurrieron en desacato a las órdenes impartidas.

2. GENERALIDADES DEL INCIDENTE DE DESACATO EN LA ACCIÓN POPULAR

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”.

Frente a la anterior figura, la jurisprudencia nacional se ha manifestado en varias oportunidades para definir, entre otros aspectos, su naturaleza jurídica y requisitos de materialización, como, por ejemplo, en la providencia del 30 de abril de 2008 emanada del Consejo de Estado, Radicación número: 50001-23-31-000-2004-90696-02(AP) - Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno; en la cual se expuso lo siguiente:

“El desacato se concibe como un ejercicio del poder disciplinario frente a la desatención de una orden proferida por la autoridad competente en el curso del trámite de la acción popular, y trae como consecuencia la imposición de una sanción de multa conmutable en arresto, previo trámite incidental especial, consultable con el superior jerárquico quien decidirá si debe revocarse o no. Objetivamente el desacato se entiende como una conducta que evidencia el mero incumplimiento de cualquier orden proferida en el curso del trámite de la acción popular, cuando se han superado los términos concedidos para su ejecución sin proceder a atenderla; y desde un punto de vista subjetivo se tiene como un comportamiento negligente frente a lo ordenado, lo cual excluye la declaratoria de responsabilidad por el mero incumplimiento.

No es, entonces, suficiente para sancionar que se haya inobservado el plazo concedido para la atención de la orden impartida, sino que debe probarse la renuencia, negligencia o capricho en acatarla por parte de la persona encargada de su cumplimiento.

Para el desacato el legislador tiene previsto un trámite incidental especial, porque se trata de resolver un aspecto principal de la acción popular como lo es el relacionado con el acatamiento del fallo, distinto de aquel donde de ordinario se ventilan cuestiones accesorias al proceso. De la solicitud de sanción por desacato se correrá traslado a la autoridad o el particular contra quien se dirija para que la conteste, aporte y pida la práctica de las pruebas que pretenda hacer valer, en caso de no reposar en el expediente, relacionadas con el cumplimiento de la orden impartida. Luego de ello se resolverá sobre las pruebas solicitadas, abriendo el correspondiente período probatorio para su práctica, donde el juzgador está llamado también a decretar pruebas de oficio para establecer la responsabilidad subjetiva de los demandados, vencido el cual se decidirá de fondo.

En el incidente serán de recibo y se estudiarán todos los aspectos relacionados con el acatamiento o no de la orden proferida, pero de ninguna manera constituye un nuevo escenario para los reparos o controversias propias de la acción popular. Solo la sanción será consultada con el superior jerárquico, sin que en su contra o respecto del auto que decida no sancionar proceda ningún recurso¹.

Según lo señalado por la Corte Constitucional², el desacato es un ejercicio del poder disciplinario y por lo mismo la responsabilidad de quien incurra en aquel es una responsabilidad subjetiva. Es decir, que debe haber negligencia comprobada de la persona para el incumplimiento del fallo, no pudiendo presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento.

Así mismo esa Corporación, al referirse sobre la facultad del juez para sancionar por desacato a quien incumple un fallo de tutela reconocida en el artículo 27 del Decreto Ley 2591 de 1991 (criterio que la Sala también considera aplicable a las acciones populares), precisó, entre otras cosas, que la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de la sanción

en sí misma, sino la sanción como una de las formas de búsqueda del cumplimiento de la sentencia, que **la imposición o no de una sanción dentro del incidente puede implicar que el demandado se persuada o no del cumplimiento de una sentencia, y que en caso de que se haya adelantado todo el trámite y resuelto sancionar por desacato, para que la sanción no se haga efectiva, el renuente a cumplir podrá evitar ser sancionado acatando.** (Sentencia T-421 de 2003). Negrilla y subrayado nuestro”.

En esa misma línea, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que el desacato “busca establecer la responsabilidad subjetiva del funcionario o funcionarios por cuya culpa se ha omitido el cumplimiento de la sentencia. Ahí sí juegan papel importante todos los elementos propios de un régimen sancionatorio, verbi gratia, los grados y modalidad de culpa o negligencia con que haya actuado el funcionario, las posibles circunstancias de justificación, agravación o atenuación de la conducta, etc.”¹ Subrayado fuera de texto.

Como puede observarse, el Consejo de Estado ha hecho especial énfasis en que la imposición de la sanción prevista en el citado artículo 41 no es una finalidad en sí misma del desacato, sino que está concebido como una medida coercitiva frene al incumplimiento de las órdenes judiciales impartidas dentro de los procesos que se adelanten en curso de acciones populares.

Es así como, el Consejo de Estado, esta vez en la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto AP 1522 de 28 de octubre de 2010, Consejera Ponente: María Elizabeth García González, al abordar el alcance del incidente de desacato en sede de acciones populares, expresó:

¹ Consejo de Estado, Auto de 23 de abril del 2009, C.P. Susana Buitrago Valencia, Radicación 250002315000-2008-01087

“Sobre el alcance de esta figura, la jurisprudencia tiene determinado de tiempo atrás que es preciso establecer no sólo si materialmente se presenta un incumplimiento de la orden judicial (**factor objetivo**), sino que además es preciso verificar si está acreditada la negligencia o renuencia de la autoridad (**factor subjetivo**), por lo que no es posible presumir la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento:

“El artículo 41 de la Ley 472 de 1998 consagra un trámite incidental especial que concluye con un auto que si es sancionatorio debe ser objeto del grado de jurisdicción llamado consulta, cuyo objeto consiste en que el superior jerárquico revise si está correctamente impuesta la sanción...

Es decir, el Juez encargado de hacer cumplir el fallo tiene también la facultad de sancionar por desacato del mismo, sin que sea dable confundir una actuación (cumplimiento del fallo) con la otra (el trámite del desacato).

En efecto, el desacato consiste en una conducta que, mirada objetivamente por el juez, implica que el fallo no ha sido cumplido y, desde el punto de vista subjetivo, la **negligencia comprobada de la persona para el cumplimiento de la decisión; no pudiendo por tanto presumirse la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento.**

En síntesis, la procedencia de la sanción por desacato consagrada en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998 exige comprobar que, efectivamente y sin justificación válida, se incurrió en rebeldía contra el fallo ² (se subraya).

En tal virtud, la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de la sanción en sí misma, sino que es una de las formas de búsqueda del cumplimiento de la sentencia³. De ahí que el desacato no es más que un medio disuasorio del que se dota al juez del conocimiento de la acción popular, en orden a que en ejercicio de su potestad disciplinaria proceda a sancionar a quien deliberadamente desatienda las órdenes judiciales

impartidas para hacer efectiva la protección de los derechos e intereses colectivos.

Asimismo, esta Corporación ha sentado en forma unánime que en el incidente serán de recibo y se estudiarán todos los aspectos relacionados con el acatamiento o no de la orden proferida, **pero de ninguna manera constituye un nuevo escenario para los reparos o controversias propias de la acción popular**". Subrayado y negrilla fuera del texto original

Como puede claramente observarse de los apartes jurisprudenciales antes reseñados, para que sea procedente la imposición de alguna de las sanciones previstas en la ley para quien incurre en incumplimiento de una sentencia proferida en el marco de una acción popular debe comprobarse el elemento subjetivo de la responsabilidad, estableciendo el respectivo grado de culpa en el actuar por acción o por omisión del incidentado, entendido como una negligencia o desatención voluntaria en cuanto al cumplimiento de lo mandado.

3. ANÁLISIS DE LOS CASOS EN CONCRETO

Con fundamento en lo hasta aquí expuesto, para el caso del **ALCALDE MUNICIPAL DE LA CALERA CARLOS CENEN ESCOBAR RIOJA**, debe señalarse que se logra establecer que para el momento en que fueron expedidas las licencias de construcción que hoy resultan cuestionadas, el citado servidor público no se encontraba en ejercicio del cargo; razón más que suficiente para concluir la imposibilidad de reunir los requisitos de responsabilidad que se exigen.

Por el contrario, el señor Carlos Cenen Escobar Rioja demuestra haber desplegado conductas puntuales y efectivas encaminadas a dar cumplimiento a

lo ordenado dentro de la presente acción popular, pues se reitera, informa y allega al Despacho copia de los documentos que dan cuenta de su proceder, como son, la expedición del memorando 02 del 04 de marzo de 2020 y la Resolución 059 del 12 de marzo del mismo año, por medio de los cuales se dispuso la suspensión de la expedición de las licencias de construcción en la zona rural del municipio de La Calera _ Reserva Forestal Protectora – Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá y del área que cumple la función amortiguadora de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

En ese orden, no puede más esta sede judicial que concluir que no hay lugar a imponer sanción alguna al Alcalde del Municipio de La Calera, Carlos Cenen Escobar Rioja, ya que como se señaló con amplitud en párrafos anteriores a pesar del corto tiempo que lleva en ejercicio de su cargo, ha sido diligente y ha desplegado diferentes actuaciones dirigidas al acatamiento de lo dispuesto dentro de la acción popular, a hacer prevalecer lo dispuesto en las providencias emitidas dentro de dicha acción y en consecuencia al respeto de los derechos colectivos amparados, por ende, no encuentra el Despacho que se configuren ambos elementos - objetivo y subjetivo - para poder establecer que el demandado incurrió en desacato.

Ahora bien, teniendo en cuenta la “PETICIÓN ESPECIAL” elevada por la apoderada del ente territorial en cuestión, consistente en indicar si la suspensión de las licencias que fuera decretada por el Alcalde de La Calera se debe mantener frente a la zona delimitada en la acción popular o en toda la zona rural del municipio, el Despacho, se permite absolver dicha petición, como sigue:

En primer lugar, debe aclararse que, encontrándose el proceso en etapa de cumplimiento de sentencia y siendo el suscrito quien preside el respectivo comité

de verificación, lo que me compete es velar por el cabal y efectivo cumplimiento de la providencia ejecutoriada; de manera que no hay lugar a entender que en alguna de las sesiones del citado comité se haya impartido una nueva orden, diferente a las contenidas en la sentencia de segunda instancia que puso fin al debate judicial.

En segundo lugar y bajo la anterior premisa, debe señalarse que en el desarrollo de los comités de verificación no se introdujo ninguna orden nueva, sino que se instó a las obligadas a acatar la prohibición impuesta al municipio de La Calera por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca de abstenerse de otorgar licencias de construcción.

En tercer lugar, debe tenerse en cuenta que conforme a la sentencia cuyo cumplimiento debe verificar esta sede judicial, la prohibición tantas veces mencionada opera a partir de la **ejecutoria de la sentencia de segunda instancia**, que tuvo lugar el **10 de abril de 2015**²; razón por la cual habrá de tenerse en cuenta que por una parte, no hay lugar a entrar a afectar licencias de construcción que hayan sido concedidas con anterioridad a dicha fecha y por otra parte, que las licencias de construcción que hubieren sido tramitadas y concedidas con posterioridad a la misma fecha, deben cumplir con los requisitos, previsiones o limitaciones establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la Resolución 138 de 2014, que en toda la actuación se erige como el fundamento de haber expedido dichas licencias.

Ahora bien, en lo relacionado con la zona respecto de la cual se mantiene la prohibición de conceder licencias de construcción debe el Despacho hacer

² Como consta a folio 1118 vuelto del cuaderno principal 07, la providencia del 20 de marzo de 2015, por la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Sub Sección B, adicionó el auto del 12 de febrero de 2015, por medio del cual se resolvieron las solicitudes de aclaración y adición presentadas por las partes y se remitió el expediente al Consejo de Estado para su eventual revisión, fue notificada el 07 de abril de 2015; por lo que el mismo quedó ejecutoriado a los tres días.

énfasis en que la orden emitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca contenía una condición, esto es, que la Alcaldía de La Calera debía abstenerse de otorgar licencias de construcción en la zona rural del municipio hasta tanto no fuera 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 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”, es decir no se trataba de una prohibición permanente, y por ende, que deba mantenerse en el tiempo, sino mientras se cumplía con la delimitación referida, pues mal podría haberse prohibido efectuar construcciones de manera generalizada en el área rural del municipio, cuando como lo señaló su apoderada gran parte de su territorio se encuentra en esta zona.

Entiende el Juzgado que en aras de la protección del medio ambiente y los recursos naturales se buscó evitar que con la proliferación de construcciones se atentara contra los mismos, siendo necesario por tanto la delimitación de las zonas que debían protegerse, en tal virtud, y dando cumplimiento de la orden emitida en segunda instancia, se efectuó la alinderación y/o delimitación del Área de la Reserva Forestal Protectora – Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá en la Resolución 138 de 2014, expedida por el Ministerio de Ambiente, tal como se explicó ampliamente en párrafos precedentes. Ahora, en lo concerniente a la alinderación y/o delimitación del Área que cumple la función amortiguadora de la Reserva Forestal Protectora – Productora de la Cuenca Alta del Río de Bogotá debido a la inexistencia de los lineamientos y criterios para definirla, y la falta de políticas y regulaciones que determinen las directrices para dicho delineamiento en la actualidad es imposible realizarlo.

En este orden de ideas, ateniéndonos a la situación actual y una vez más ante la imposibilidad de delimitar el área que cumple la función de amortiguadora, la orden **se mantiene respecto de los predios de la zona rural ubicados dentro del Área de la Reserva Forestal Protectora – Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá determinada en la Resolución 138 de 2014, dentro del territorio del Municipio de La Calera.**

Atendiendo lo dispuesto anteriormente resulta pertinente mencionar que se entiende por área de reserva forestal protectora y el porqué de su protección, en caso similar el Consejo de Estado³ señaló:

“Estima la Sala pertinente traer a colación el concepto que de Área de Reserva Forestal Protectora prevé el sistema jurídico Colombiano, para el efecto de determinar su naturaleza, sus limitaciones y el encargado de su administración.

El Código de Recursos Naturales -Decreto 2811 de 1974- define el área o zona de reserva forestal protectora de la siguiente forma: “(...) Artículo 204: Se entiende por área forestal protectora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables. En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y solo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque.

Las Áreas de Reserva Forestal Protectoras, tiene como finalidad la conservación permanentemente de una porción de tierra o recurso hídrico con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables. Toda vez que la idea que entraña la declaratoria de una zona como reserva Forestal Protectora es la de su efecto protector, solo se permite la obtención de frutos secundarios del bosque. El aprovechamiento forestal a que hace referencia el Código Nacional de Recursos Naturales y el Decreto 1791 de 1996, cualquiera que sea su modalidad, esta proscrito para las áreas de Reserva Forestal Protectora”.

³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA
Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Bogotá, D.C., quince (15) de abril dos mil diez (2010) Radicación número: 17001-23-31-000-2003-00310-01(AP) Actor: FRANCISCO JAVIER GUTIERREZ Y OTROS Demandado: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CALDAS Y OTRO

En la misma providencia, respecto a la cuenca del Río Blanco, que resulta aplicable frente a la cuenta del Río Bogotá, esta alta Corporación señaló: *El reconocimiento de la Cuenca de Río Blanco como Área de Reserva Forestal Protectora por parte del INDERENA, mediante Acuerdo 0027 de 1990, posteriormente aprobado por el Ministerio de Agricultura en Resolución No. 66 de 6 de abril de 1992; obedece a la imperiosa protección que demandan las cuencas hidrográficas como principales fuentes de generación de energía eléctrica, suministro de agua potable para consumo humano, abastecimiento de agua para sistemas productivos agropecuarios e industriales y la protección de ecosistemas y biodiversidad.*

Por lo anterior, es evidente que la orden impartida dentro de este diligenciamiento, debe mantenerse incólume respecto al Área de la Reserva Forestal Protectora – Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá zona, como se expuso con antelación, y a fin de continuar protegiendo los derechos colectivos que fueron amparos y que indudablemente se verían afectados en caso de permitirse cualquier tipo de intervención en estas zonas.

Ahora, en lo que atañe el MINISTRO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN, el Despacho, de cara al material probatorio allegado al plenario que fuera relacionado precedentemente; se advierte que resultan plenamente aplicable las reseñas jurisprudenciales antes citadas, por cuanto, si bien se puede predicar un incumplimiento de lo mandado al haber inobservado el plazo concedido para cumplir con la orden impartida, hasta el punto que en la actualidad aún se está avanzando en actividades encaminadas a dicho cumplimiento cabal, quedan establecidas las actividades surtidas en pro de acatar lo ordenado, así como exponiendo las razones de dicho incumplimiento, los obstáculos de orden administrativo y de

coordinación con otras entidades que han impactado en la intención real y efectiva de acatar lo de su competencia; descartando con ello la existencia de negligencia o capricho por parte del funcionario responsable.

En efecto, en palabras del Consejo de Estado, respecto del Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, se cumplió con el factor objetivo de la conducta, mas no se logra materializar el factor subjetivo que haga procedente la imposición de sanción por desacato, pues no se demostró dolo o culpa grave del funcionario, y como lo señaló el Consejo de Estado⁴ el incumplimiento de la orden contenida en una sentencia judicial no implica *per se*, desacato habida consideración al hecho de que no puede presumirse la responsabilidad por el sólo hecho de no dar cumplimiento en los plazos señalados a lo dispuesto en la sentencias. En otros términos, debe analizarse si existe o no justificación valedera a tal aparente desacato.

Frente a lo anterior, se considera oportuno destacar una vez más que el fin del trámite incidental no persigue la imposición de una sanción, sino que en últimas lo que se pretende es que se protejan los derechos colectivos involucrados a través del cumplimiento de las medidas judiciales adoptadas para tal efecto.

No obstante lo anterior, se recuerda al Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, que debe continuar el estudio para determinar las políticas,

⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO Bogotá, D.C., quince (15) de diciembre de dos mil once (2011) Radicación número: 15001-23-31-000-2004-00966-02(AP) Actor: JORGE ALBERTO CHAPARRO SERRANO Y OTROS Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA

regulaciones y directrices que hagan posible la delimitación de 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.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR que no hay lugar a imponer sanción al **ALCALDE DEL MUNICIPIO DE LA CALERA, CARLOS CENEN ESCOBAR RIOJA**, 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: DECLARAR que no hay lugar a imponer sanción al **MINISTRO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN**, 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: EXHORTAR al **ALCALDE DEL MUNICIPIO DE LA CALERA, CARLOS CENEN ESCOBAR RIOJA** y al **MINISTRO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN** para que continúen acatando lo ordenado dentro de la presente acción popular, conforme lo manifestaron a través de sus apoderados judiciales al momento de descorrer el traslado del auto de inicio del trámite incidental por desacato y a lo expuesto en la parte considerativa del presente proveído.

CUARTO: EXHORTAR al **MINISTRO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN**, a continuar el estudio que se requiera para determinar las políticas, regulaciones y directrices que hagan posible la delimitación de 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.

QUINTO: NOTIFICAR a las partes el contenido de la presente providencia.

SEXTO: RECONOCER personería adjetiva para actuar a los abogados **YULI KATHERINE ALVARADO CAMACHO**, identificada con cédula de ciudadanía 1.030.626.956 y portadora de la tarjeta profesional 300.643 del C.S.J. y **PEDRO MANUEL AVENDAÑO LAITON**, identificado con cédula de ciudadanía 1.022.324.104 y portador de la tarjeta profesional 255.618 del C.S.J. como apoderados del **MUNICIPIO DE LA CALERA** y del **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**, respectivamente, en los términos de los memoriales poderes allegados al plenario.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**ENRIQUE ULISES ARCOS ALVEAR
JUEZ**

MV/EA

Firmado Por:

**ENRIQUE ULISES ARCOS ALVEAR
JUEZ**

**JUEZ - JUZGADO 029 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTA,
D.C.-SANTAFE DE BOGOTA D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

54bfc03039007228239672f475b0686e1ff01b877913f6563f7186134f1d3351

Documento generado en 04/09/2020 08:26:50 a.m.