



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 4° ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ**

Bogotá D.C., 13 de diciembre 2023

Expediente: 11001 – 33 – 34 – 004 – 2019 – 00065 – 00
Demandante: María Fernanda Rojas Mantilla
Demandada: Bogotá D.C. – Alcaldía Mayor y Secretaría Distrital de Planeación
Vinculados: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Medio de control: Nulidad Simple
Asunto: Sentencia

Escuchadas las partes, cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control, sin que se adviertan causales de nulidad, el Juzgado en primera instancia, de acuerdo con los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de 2011, profiere en derecho la siguiente sentencia.

I. SÍNTESIS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES SURTIDAS

1. DEMANDA

1.1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Solicita la parte demandante lo siguiente:

*"De acuerdo a lo anteriormente expuesto, acudo a usted para solicitar **ACCIÓN DE NULIDAD** en contra del Decreto Distrital 088 de 2017 artículos 9, 21, 27, 30, 31, 36, 43, 87, 113, 129 y planos anexos 1, 4, 12 y 13.*

*A su vez también se solicita **ACCIÓN DE NULIDAD** en contra del Decreto Distrital 049 de 2018 artículos 1 y 2 proferido por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y la Secretaría Distrital de Planeación, correspondientes al Plan de Ordenamiento Zonal del Norte – "Ciudad Lagos de Torca"."* (Negrillas de texto original)

1.2. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

La parte demandante afirmó que los artículos 21 y 129 del Decreto 88 de 2017 están viciados de nulidad por falsa motivación, dado que al parecer la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. no tuvo en cuenta que la totalidad de la Reserva Regional del Norte es un área protegida y constituye suelo de protección, ni que, por lo tanto, la franja de conexión ambiental AP-2 coincidente con el corredor de la Autopista Norte no se puede urbanizar.

Señaló que las normas demandadas de los Decretos 88 de 2017 y 49 de 2018 están viciadas de nulidad por infracción de las normas en que deberían fundarse, por falta de aplicación, de la siguiente manera:

Normas acusadas	Normas presuntamente inobservadas	Razones invocadas
Artículo 9, parágrafo 2, y plano 1 del Decreto 88 de 2017	Artículo 4 de la Resolución 475 de 2000 – Sentencia de 11 de diciembre de 2006, proferida por el Consejo de Estado dentro del expediente 2000-06656 ²	No se aplicaron las normas superiores, según las cuales, el ancho mínimo de la Reserva Forestal Regional del Norte debe ser de 800 metros.
Artículo 43 del Decreto 88 de 2017	Artículo 8 de la Resolución 475 de 2000 - Sentencia de 11 de diciembre de 2006, proferida por el Consejo de Estado dentro del expediente 2000-06656	No se aplicaron las normas superiores, según las cuales, no se podía sustraer área de la Reserva Forestal Regional del Norte para la construcción de la malla vial.

¹ Pág. 2, archivo "04Subsanacion", carpeta "01CuadernoPrincipal1".

² A través de la cual se resolvió sobre la legalidad de las Resoluciones 475 y 621 de 2000.

Artículo 21 y plano 13 del Decreto 88 de 2017	Artículos 13 de la Constitución Política, 61 de la Ley 99 de 1993, 10, 15, 35 y 100 de la Ley 388 de 1997, 54 del Decreto Ley 1333 de 1986, 4 del Decreto 3600 de 2007, 79 y 82 del Decreto 190 de 2004 (POT), 4 y 7 de la Resolución 475 de 2000 y 3, 4 y 5 de la Resolución 621 de 2000	No se aplicaron las normas superiores, según las cuales (i) en la franja de conexión ambiental AP-2 coincidente con el corredor de la Autopista Norte se debe propiciar la conformación de áreas verdes y la preservación de la conectividad de las Reservas Forestales del Norte y de los Cerros Orientales; (ii) la Reserva Forestal Regional del Norte es suelo rural, hace parte del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito y por tanto, es suelo de protección y su objetivo es el mantenimiento y/o recuperación de la cobertura vegetal protectora; (iii) no puede extenderse el perímetro urbano a suelos de clases I, II o III; (iv) la reglamentación de los usos del suelo es de competencia exclusiva del Concejo; (v) la sabana de Bogotá y los sectores aledaños son de interés ecológico nacional, con destinación prioritaria agropecuaria y forestal; (vi) las determinantes ambientales relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente son normas de superior jerarquía; (vii) el POT es una norma urbanística estructural que no puede ser modificada a través de un Decreto; (viii) los suelos de clase agrológica I, II y III son de protección rural y tienen restringida la posibilidad de urbanizarse; (ix) según el principio de concordancia, las normas que se expidan para determinada área o zona del municipio deben estar en armonía con el POT; y, (x) en los suelos de clase I, II y III no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen alteración o transformación de su uso actual.
Artículo 129 del Decreto 88 de 2017	Artículos 3, 4 y 5 de la Resolución 621 de 2000	No se aplicaron las normas superiores, según las cuales, la Reserva Forestal Regional del Norte es suelo rural, hace parte del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito y, por tanto, su objetivo es el mantenimiento y/o recuperación de la cobertura vegetal protectora.
Artículo 87 del Decreto 88 de 2017	Artículos 95 y 363 del Decreto 190 de 2004 (POT) – Auto de 3 de diciembre de 2018, proferido por este Juzgado en el proceso de nulidad 2018-000363 ³ ; y,	No se aplicaron las normas superiores, según las cuales, el uso de recreación activa está prohibido en los parques ecológicos distritales; y no se aplicaron las normas superiores, según las cuales, no forman parte de las áreas generadoras de transferencias derechos de construcción y desarrollo, los cuerpos de agua y sus rondas.
Artículos 30 y 31 y el plano 4 del Decreto 88 de 2017	Artículo 146 del Decreto 190 de 2004 (POT)	No se aplicaron las normas superiores, según las cuales, los componentes del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito son suelo de protección y tienen restringida la posibilidad de urbanizarse.
Artículos 36 y 113 del Decreto 88 de 2017	Artículo 259 del Decreto 190 de 2004 (POT)	No se aplicaron las normas superiores, según las cuales, no se permite ningún tipo de edificación, ni la construcción de servicios complementarios al interior del área de los parques vecinales y de bolsillo.
Artículo 27 del Decreto 88 de 2017	Artículo 2.2.6.1.4.5 del Decreto 1077 de 2015	No se aplicaron las normas superiores, según las cuales, las cesiones no se pueden ubicar en predios inundables ni en zonas de alto riesgo.
Planos 12 y 13 del Decreto 88 de 2017	Artículos 274 y 345 del Decreto 190 de 2004 (POT)	No se aplicaron las normas superiores, según las cuales, (i) las zonas verdes de los equipamientos deportivos y recreativos privados se rigen por las mismas normas de los parques regionales, urbanos y zonales; y, (ii) para que los equipamientos deportivos y recreativos o servicios urbanos básicos pueden transformar parte de su uso para aprovechamiento urbanístico se debe hacer a través de un plan de reordenamiento.
Artículo 1 del Decreto 049 de 2018	Artículos 61 de la Ley 99 de 1993, 10, 15, 35 y 100 de la Ley 388 de 1997, 54 del Decreto Ley 1333 de 1986, 4 del	Ibid. Artículo 21 y planos 12 y 13 del Decreto 088 de 2017.

³ A través del cual se decretó la suspensión provisional de los efectos del Decreto 565 de 2017, por medio del cual se modifica la política de humedales del Distrito.

	Decreto 3600 de 2007, 79, 82, 274 y 345 del Decreto 190 de 2004 (POT)	
Artículo 2 del Decreto 049 de 2018	Artículo 259 del Decreto 190 de 2004 (POT)	No se aplicaron las normas superiores, según las cuales, no se permite ningún tipo de edificación, ni la construcción de servicios complementarios al interior del área de los parques vecinales y de bolsillo.

Añadió que los artículos 21 y 129 del Decreto 88 de 2017 están viciados de nulidad por infracción de las normas en que deberían fundarse, en virtud de que presuntamente la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. interpretó erróneamente lo señalado en el literal f) del artículo 23 del Acuerdo 21 de 2014, expedido por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

1.3. Coadyuvante Carlos Alberto Carrillo Arenas⁴

Planteó los mismos argumentos que la parte demandante.

Agregó que es innegable que el Decreto 088 de 2017 no garantiza las condiciones que permiten el cumplimiento de las funciones de las áreas protegidas, dado que la presencia del área protegida AP-2 no fue un elemento estructurador y orientador de este nuevo crecimiento urbano, como lo establece el Artículo 3 del Decreto Distrital 462 de 2008.

Señaló que existe una regulación especial en cuanto al Aeropuerto Guaymaral que está siendo omitida por completo por el Decreto 088 de 2017, ya que incumple con la normativa dispuesta para el ordenamiento del suelo en torno a aeropuertos que trata el Decreto Ley 2811 de 1974, la Resolución 8321 de 1983 del Ministerio de Salud, y la Resolución 0627 de 2006 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, debido a que no se contempló la influencia del Aeropuerto Flaminio Suárez Camacho – Aeropuerto Guaymaral sobre el Plan de Ordenamiento Zonal.

Manifestó que existe un posible detrimento patrimonial, dado que en los Artículos 43 y 169 del Decreto Distrital 088 de 2017 se condiciona el cumplimiento de las cargas generales del Plan Zonal del Norte a la solicitud de sustracción de la Reserva Thomas Van Der Hammen ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

1.4. Coadyuvante Juan Mayr Maldonado⁵

Planteó argumentos similares a la parte accionante.

Añadió que es importante tener como antecedente que inicialmente el Ministerio del Medio Ambiente consideró en la Resolución 1153 de 1999 que se debía mantener la reglamentación vigente tanto para el corredor de la autopista como para el sector de San Simón, decisión que ratificó en la Resolución 475 de 2000 en términos de “mantener la categoría de uso y manejo vigente para la misma”.

Aseguró que esa expresión quería decir que no se aceptaba cambiar la clasificación del suelo de urbana o rural, pero eso no equivale a asumir que no había que tener en cuenta las otras decisiones de la norma violada.

Indicó que el panel de expertos contratado en su momento planteó que el extremo norte del D.C. constituye una parte importante y única del patrimonio ecológico, histórico y cultural del Distrito y, por lo tanto, el Alcalde Mayor y el Concejo está obligado a protegerlo y a conservarlo, según lo ordena la Constitución Nacional.

Afirmó que el área del corredor de la autopista que aquí se analiza no tiene el régimen de reserva forestal productora, pero sí hace parte de la Franja de conexión, restauración y protección y, por tanto, es un área de protección (AP-2) y como tal un determinante de

⁴ Archivo “11SolicitudCoadyuvanciaConcejalarCarlosCarrillo”, carpeta “05CuadernoPrincipal2”.

⁵ Archivo “56CoadyuvanciaJuanMayr”, carpeta “05CuadernoPrincipal2”.

superior jerarquía para el ordenamiento territorial de Bogotá y que el ancho de 800 metros se debe mantener en toda la franja.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y COADYUVANCIAS DE LA PARTE PASIVA

2.1. Demandada: Bogotá D.C.⁶

El apoderado de Bogotá D.C. – Alcaldía Mayor y Secretaría Distrital de Planeación allegó contestación en la que se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda. Para el efecto, señaló que la parte actora no logra probar en qué manera se presenta violación a la ley, ni desvirtúa la presunción de legalidad que cobija a los actos demandados.

Afirmó que tanto el articulado como la cartografía de los actos acusados son claros en establecer su ámbito de aplicación y alcances, entonces no existió un cambio de la clasificación de los suelos rurales y de protección a suelo urbano y menos en el área de la Reserva Forestal Thomas Van Der Hammen que se encuentra en suelo rural, sino que por el contrario se mantuvo la clasificación de los suelos establecida en el POT.

Señaló que en las Resoluciones Nos. 475 y 621 de 2000, el Ministerio del Medio Ambiente determinó que las áreas urbanas del corredor de la autopista norte, en donde se incluye la parte “coincidente con la franja de conexión ambiental (AP-2) y “sector San Simón”, mantuvieron sin excepción alguna la categoría de uso y manejo urbano y, si bien se definieron unas condiciones especiales para esa zona, no implica que se convirtiera en suelo no urbanizable o protegido, pues el Ministerio no tenía competencia para ello.

Indicó que en los Acuerdos 11 de 2011 y 021 de 2014, la CAR coincide en que el área a que se refiere el artículo 7 de la Resolución No. 475 de 2000 no hace parte de la Reserva Forestal Thomas Van Der Hammen y tampoco tiene la categoría de suelo de protección.

Manifestó que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante Oficio OAJ-8140-E2-2016-025795 de 7 de octubre de 2016, señaló que en el área del corredor de la autopista norte coincidente con la franja denominada AP-2, se permite el desarrollo urbanístico, siempre y cuando el mismo tenga en cuenta y priorice la preservación y conectividad de los sistemas hídricos y corredores biológicos.

Sostuvo que el área del corredor urbano de la autopista norte no se encuentra incluida dentro de la estructura ecológica principal del Distrito, ni hace parte de la zona determinada como futura zona de reserva forestal del norte.

Adujo que la accionante desconoce que las áreas correspondientes al parque ecológico distrital de Humedal Torca y Guaymaral son diferentes del parque urbano de escala metropolitana Guaymaral, los cuales cuentan con diferentes usos, por lo que no es cierto que en el primero se permita la recreación activa.

Señaló que los artículos 36 y 113 del Decreto 088 de 2017 no desconocen la prohibición de desarrollar edificaciones en los suelos correspondientes a parques vecinales y de bolsillo, pues las mismas se plantean para globos de terrenos de más de 2 hectáreas.

Afirmó que la accionante se equivoca al afirmar que los equipamientos deportivos y recreativos privados se rigen por las mismas normas de los parques y que por tanto los actos demandados prevén erradamente la posibilidad de urbanizarlos, toda vez que lo que se rige por dichas normas es las zonas verdes de dichos equipamientos y no estos en sí mismos.

Sostuvo que no es cierto que el Decreto 088 de 2017 incumpla el artículo 345 del POT, al permitir el desarrollo de los equipamientos deportivos y recreativos transformando su uso para aprovechamiento urbanístico, mediante planes parciales y no de reordenamiento;

⁶ Págs. 33 a 62, archivo “14Folios140A170”, y archivo “15Folios171A196”, carpeta “01CuadernoPrincipal1”.

pues desconoce la aplicación preferente del plan parcial para los predios localizados en las áreas urbanas y de expansión urbana.

Adujo que no se incumple el artículo 363 del POT, pues la parte actora confunde uno de los mecanismos previstos por el plan de ordenamiento territorial para garantizar el reparto de cargas y beneficios, con la posibilidad que existe de crear y establecer mecanismos adicionales (adquisición de las rondas hidráulicas mediante el sistema de reparto de cargas y beneficios, pese a que son bienes de uso público).

Agregó que la excepción contenida en el párrafo 4 del artículo 27 del Decreto 088 de 2017, respecto a que las cesiones públicas obligatorias no podrán ubicarse en predios inundables ni en zonas de alto riesgo, salvo que sobre ellas se establezcan medidas de mitigación y que previo a su entrega se hayan ejecutado las mismas, no es contradictoria con lo previsto en el artículo 2.2.6.1.4.5. del Decreto 1077 de 2015, pues allí se determina que las características de las áreas de cesión son las establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.

2.2. Vinculada: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca⁷

El apoderado de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca allegó contestación en la que se opuso a la prosperidad de las pretensiones. Para el efecto, sostuvo que la parte actora no sustentó adecuadamente el concepto de violación de las normas presuntamente infringidas.

Señaló que los actos gozan de presunción de legalidad, por lo que le corresponde a la parte demandante demostrar que se encuentra afectado de alguna de las causales de nulidad, carga que no fue cumplida.

2.3. Vinculado: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible⁸

El apoderado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible allegó contestación en la que se opuso a la prosperidad de las pretensiones. Para el efecto, adujo que la supuesta ilegalidad y/o inconstitucionalidad de la norma demandada alegada por la actora, desconoce el principio de legalidad de que goza todo acto administrativo.

Señaló que existe falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, toda vez que no fue la entidad emisora de los actos administrativos demandados.

Manifestó que no existe causal de nulidad alguna que sea predicable de los actos atacados, toda vez que se encuentra establecida la competencia del Distrito Capital en la expedición de estos, la cual se ha presentado de manera regular, con observancia de las normas superiores en las que se funda y bajo una motivación verídica y acertada que no permite configuración de defectos en la motivación ni desviación de poder.

2.4. Coadyuvantes Paola Pinzón y otros⁹

Señalaron que la Reserva Thomas Van Der Hammen se encuentra únicamente en suelo rural y no dentro del ámbito de Lagos de Torca, y que sobre el suelo urbano en el corredor de la autopista norte el Ministerio del Medio Ambiente mantuvo su uso y manejo.

Manifestaron que no es cierto que se permita localizar parqueaderos del SITP en cualquier espacio público, sino que se establecen reglas claras frente a donde se pueden ubicar al determinar que solo se puede en terrenos de más de 2 hectáreas, lo cual implica que deben ser parques zonales y que cumplan con las normas del POT.

⁷ Págs. 23 a 35, archivo "05Folios291A321", carpeta "05CuadernoPrincipal2".

⁸ Págs. 11 a 22, archivo "05Folios291A321", carpeta "05CuadernoPrincipal2".

⁹ Págs. 19 a 33, archivo "13Folios109A139", carpeta "01CuadernoPrincipal1".

Indicaron que el proyecto cumple con la restricción de no entregar zonas con riesgos de inundación o remoción en masa, así estos sean clubes deportivos.

Expresaron que la parte actora confunde el parque metropolitano Guaymaral con el parque de humedal de Torca Guaymaral, en el cual no se permite recreación activa.

Agregaron que en ningún momento hay prohibición alguna en la ley para hacer las vías del norte de Bogotá, previa sustracción de la reserva.

2.5. Coadyuvante Fideicomiso Lagos de Torca¹⁰

El apoderado del Fideicomiso Lagos de Torca allegó contestación en la que se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda. Para el efecto, manifestó que el corredor de la autopista norte no hace parte de la Reserva Forestal Thomas Van Der Hammen, ni tiene la condición de suelo de protección y por lo tanto es suelo urbanizable y su desarrollo se encuentra en armonía con los componentes ambientales.

Señaló que el Decreto 088 de 2017 condicionó el desarrollo urbanístico del área del corredor de la autopista norte coincidente con la franja de conexión ambiental AP-2, a lineamientos ambientales y urbanísticos que garantizan la conectividad ambiental, los cuales surgieron del proceso de concertación ambiental con la CAR y la Secretaría Distrital de Ambiente, con lo que se da cumplimiento a las Resoluciones Nos. 475 y 621 de 2000.

Manifestó que el acto demandado no modificó las áreas de actividad señaladas en el Decreto No. 190 de 2004 para el área del corredor de la autopista norte coincidente con la franja de conexión ambiental AP-2 y, en consecuencia, no usurpó competencias propias del Distrito Capital.

Indicó que la dimensión física del área del corredor de la autopista norte cercana a la franja de conexión ambiental AP-2 es distinta a la ronda hidráulica de los cuerpos de agua las pilas, tibatiba y cañiza, de tal manera que la parte actora confunde el ancho mínimo de la franja AP-2 con la referida ronda.

Adujo que el artículo 8 de la Resolución No. 475 de 2005 fue modificado por el artículo 8 de la Resolución 621 de 2000, por lo que la primera norma es inexistente y por tanto no puede invocarse como vulnerada, y que no se incluyeron nuevas vías diferentes a las previstas en el POT y, en todo caso, el inciso segundo del artículo 43 del Decreto 088 de 2017 contiene una obligación legal que consiste en la obligación de adelantar un trámite de sustracción de reserva ante la CAR, de conformidad con lo previsto en los artículos 210 del Decreto 2811 de 1974 y 21 del Acuerdo 21 de 2014.

Sostuvo que la prohibición contenida en el artículo 54 del Decreto Ley 1333 de 1986 solo aplica a decisiones que extienden el perímetro urbano, lo cual no sucede con el Decreto No. 088 de 2017 que solo reglamenta suelos urbanos y de expansión urbana previamente definidos por el POT, más no extiende el perímetro urbano. El decreto 3600 de 2007 solo aplica a suelos rurales.

Expresó que el texto del artículo 86 del Decreto 088 de 2017 no permite infraestructura de recreación activa en el parque ecológico distrital de Humedal Torca y Guaymaral, porque la demandante lo confunde con el parque metropolitano Guaymaral, el cual cuenta con lineamientos de aprovechamiento propios que se encuentran previstos en el artículo 97 del Decreto 190 de 2004 y difieren de los consagrados para los parques ecológicos distritales.

Afirmó que el POT de Bogotá permite expresamente que en el subsuelo se construyan estacionamientos, siempre y cuando se atiendan los lineamientos señalados en este.

¹⁰ Archivos "02Folios198A228", "03Folios229A259" y "04Folios260A290", y págs. 1 a 5, archivo "05Folios291A321", carpeta "05CuadernoPrincipal2".

Manifestó que el artículo 27 del Decreto 088 de 2017 exige la adopción y ejecución de medidas de mitigación para áreas de cesión en zonas de riesgo, por lo cual no desconoce el Decreto 1077 de 2015.

Señaló que no se requiere plan de reordenamiento para el desarrollo de los equipamientos deportivos y recreativos en el ámbito de aplicación del Decreto 088 de 2017, toda vez que el artículo 345 del Decreto 190 de 2004 prevé la posibilidad de que a través de estos se transforme el uso dotacional, pero no se trata de una obligación o imperativo categórico. Aunado a lo anterior, los planes parciales establecidos para los usos dotacionales en el Decreto 088 de 2017, tienen como finalidad mantener el uso dotacional y prever la forma de regularización o legalización de los usos, cumpliendo con las correspondientes obligaciones de espacio público, y no su cambio de destinación.

Añadió que el artículo 87 del Decreto No. 088 prevé que las áreas de ZMPA y ronda hidráulica podrán ser adquiridas mediante el sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios, sin que de las últimas se deriven derechos de construcción y desarrollo, por lo cual se encuentra acorde a lo previsto en el artículo 363 del Decreto No. 190 de 2004.

2.6. Coadyuvante Diego Andrés Molano Aponte¹¹

Manifestó argumentos similares a los propuestos por la parte demandada y el Fideicomiso Lagos de Torca.

Añadió que el POZ Norte está diseñado para responder a la necesidad de incorporar una conectividad ecológica y conservar aspectos ambientales que se han deteriorado a lo largo de los años, siendo una herramienta de conservación los corredores ecológicos previstos, de ahí que una de las intervenciones más importantes del proyecto es volver a conectar el humedal torca – Guaymaral que hoy está dividido por la autopista norte.

Señaló que, en ese sentido, las normas demandadas toman como base los principios de la política para la gestión de la conservación de la biodiversidad en el distrito capital y parte de la evaluación de los servicios ecosistémicos que ofrece la zona.

2.7. Coadyuvante Sociedad de Activos Especiales¹²

Planteó los mismos argumentos que la parte demandada.

Agregó que al decretarse la nulidad de los Decretos Distritales 088 de 2017 y 049 de 2018, sin que se haya adoptado el plan parcial “Santa María” y sin que se hubiesen expedido las respectivas licencias urbanísticas, los mismos deberán ser tramitados con fundamento en la norma vigente, correspondiente al Decreto 043 de 2010, norma que dificultaría material y jurídicamente para la administración distrital la aprobación de acciones y actuaciones urbanísticas que permitan el desarrollo del ámbito espacial del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte, dado que no reglamenta los mecanismos y procedimientos para el efectivo sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios.

Afirmó que, en ese orden de ideas, podría truncarse la materialización de los beneficios resultantes del proyecto para SAE, en calidad de administradora del inmueble de propiedad del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado FRISCO, afectando incluso el erario, ya que no se podrían destinar tales recursos a las entidades nacionales beneficiarias de los mismos.

Señaló que tanto la SAE como otras entidades públicas con propiedades inmobiliarias al interior del ámbito del PZ norte, se verían afectadas ya que la comercialización de los inmuebles se vería comprometida, pues no se tendría una posibilidad real y efectiva de

¹¹ Págs. 35 a 55, archivo “13Folios109A139”, carpeta “01CuadernoPrincipal1”.

¹² Págs. 39 a 49, archivo “05Folios291A321”, carpeta “05CuadernoPrincipal2”.

desarrollo urbanístico, al no contar con 2 de los elementos sustanciales que permiten definir el valor del suelo como son: edificabilidad y costos de cargas urbanísticas.

2.8. Coadyuvante Centro Comercial BIMA¹³

Reiteró los argumentos propuestos por Bogotá D.C.

2.9. Coadyuvantes Sociedades Tierradentro INC, Brancol S.A.S. y Autogermana S.A.S.¹⁴

Reiteró los argumentos planteados por la parte demandada.

Agregó que en el área del corredor de la Autopista Norte coincidente con la AP-2 fueron delimitados por el Decreto 088 de 2017, 3 planes parciales, identificados con los números 23, 24 y 25, incluyendo los parámetros necesarios para propiciar áreas verdes y generar y proteger la conectividad ecológica de la Reserva Forestal con los Cerros Orientales.

Sostuvo que, sumado a los costos de formulación del Plan Parcial 25, los promotores han realizado aportes al fideicomiso constituido para la ejecución de las cargas del POZ Norte – Lagos de Torca, consistentes en la cesión de suelos de su propiedad, todo lo cual consta en las escrituras públicas No. 1118 y 1119 de 2018, es decir, que parte de las cargas asociadas a la función social y ecológica de la propiedad ya fueron parcialmente asumidas (el pago de la totalidad de las cargas depende de la efectiva ejecución del plan parcial), situación que consolida los beneficios derivados de tales obligaciones.

Adujo que, conforme a lo anterior, si se afecta el Plan Parcial 25 se generaría un riesgo para los recursos del erario distrital al eventualmente tener que sufragar los costos asociados a las inversiones en suelo y obras de carga general que se dejarían de financiar por lo privados, aunado a que existe un riesgo inminente de un desequilibrio económico y financiero para todos los planes parciales que hacen parte de la operación urbanística, los cuales han realizado aportes a la fiducia, en especie o dinero, pues no se contaría con el flujo de caja requerido para sufragar las cargas urbanísticas de todo el ámbito de actuación.

Señaló que no se está en presencia de meras expectativas de desarrollo, sino que se han concretado unos derechos y obligaciones al amparo de las decisiones adoptadas por los actos generales y el reconocimiento que de estas decisiones ha hecho el mercado con el aporte de recursos, inclusive en especie, lo que permite tener certeza de las cargas que en efecto se puede sufragar en relación con la función ecológica y ambiental del ámbito espacial analizado.

Manifestó que, en consonancia con lo anterior, las resoluciones de viabilidad y concertación ambiental del Plan Parcial No. 25 tienen la categoría de situación jurídica consolidada, pues de acuerdo con el Consejo de Estado por regla general la sentencia de nulidad tiene efectos *ex tunc*, es decir, retrotrae las situaciones al estado anterior al de la expedición del acto revisado en sede judicial, pero ello no significa que se afecten los actos administrativos de carácter particular y concreto que se hayan producido al amparo del acto administrativo de carácter general que fue anulado.

Por lo anterior, solicitó que frente al caso particular del Plan Parcial No. 25 se respeten las situaciones jurídicas consolidadas durante el procedimiento administrativo de aprobación del mencionado Plan Parcial y, en este sentido, que la decisión judicial que se adopte en el presente proceso sea absolutamente clara sobre la no afectación de actos administrativos particulares, los cuales cuentan con presunción de legalidad y ejecutividad para proceder a su ejecución.

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

¹³ Archivo "13SolicitudCoadyuvanciaBIMA", carpeta "05CuadernoPrincipal2".

¹⁴ Págs. 17 a 83, archivo "37Coadyuvancia3SociedadesLuisFelipeHenao", carpeta "05CuadernoPrincipal2".

3.1. Parte demandante¹⁵

La accionante reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

3.2. Carlos Carrillo¹⁶

Reiteró los argumentos expuestos en el escrito de coadyuvancia. Agregó que el mismo estudio técnico reconoce que el ancho final del eje de conexión es de 120 metros y no de 800, así mismo que hay un impacto en la franja AP2, específicamente en el corredor o ruta de conectividad ecológica existente.

3.3. Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Planeación¹⁷

Reiteró las razones de defensa plasmadas en la contestación de la demanda. Agregó que de conformidad con el estudio técnico aportado al expediente se concluyó que *“los proyectos urbanísticos en el área del corredor de la Autopista Norte coincidente con la franja AP2, son compatibles con los fines de preservación de la conectividad de las reservas forestales del norte y los cerros orientales acatando las determinantes ambientales de la resolución 475 y 621 de 2000, y decreto 2372 en relación con los usos permitidos”*.

3.4. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible¹⁸

Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda. Añadió que el trabajo realizado por los dos institutos en desarrollo de los parámetros, deberes y obligaciones dados en el convenio interadministrativo No. 642 del año 2020, cumplen con los principios de las actuaciones de los servidores públicos, esto es, transparencia, imparcialidad y objetividad, y el informe presentado no evidencia privilegios, preferencias, intereses o prejuicios indebidos que afecten el compromiso para la toma de decisiones o ejercer sus funciones de manera idónea.

3.5. Fideicomiso Lagos de Torca¹⁹

Reiteró los argumentos expuestos en el escrito de coadyuvancia. Hizo alusión a las pruebas aportadas al expediente y señaló que la parte actora no cumplió con su carga de demostrar que los Decretos 088 de 2017 y 049 de 2018 se expidieron con desconocimiento de las normas en que debían fundarse, con falsa motivación o con desviación de las atribuciones propias de quien las profirió y que, por el contrario, con lo obrante en el expediente se acredita que el corredor de la autopista norte no hace parte de la reserva Thomas Van Der Hammen, ni es suelo de protección.

3.6. Sociedad de Activos Especiales²⁰

Reiteró los argumentos expuestos en el escrito de coadyuvancia. Resaltó las conclusiones del estudio técnico aportado al proceso.

3.7. Centro Comercial BIMA²¹

Reiteró los argumentos expuestos en el escrito de coadyuvancia.

3.8. Sociedades Tierradentro y otras²²

¹⁵ Archivo “117AlegatosConclusionDemandante”, carpeta “05CuadernoPrincipal2”.

¹⁶ Archivo “121AlegatosConclusionCarlosCarrillo”, carpeta “05CuadernoPrincipal2”.

¹⁷ Archivo “114AlegatosConclusionSecretariaJuridicaDistrital”, carpeta “05CuadernoPrincipal2”.

¹⁸ Archivo “122AlegatosConclusionMinisterioAmbiente”, carpeta “05CuadernoPrincipal2”.

¹⁹ Archivo “115AlegatosConclusionFideicomisoLagosTorca”, carpeta “05CuadernoPrincipal2”.

²⁰ Archivo “116AlegatosConclusionSAE”, carpeta “05CuadernoPrincipal2”.

²¹ Archivo “118AlegatosConclusionCentroComercialBIMA”, carpeta “05CuadernoPrincipal2”.

²² Archivo “119AlegatosConclusionTierradentroYOtras”, carpeta “05CuadernoPrincipal2”.

Reiteró los argumentos expuestos en el escrito de coadyuvancia. Señaló que, si lo que pretende la accionante es evitar el desarrollo del corredor de la Autopista Norte colindante con la franja AP-2 en la medida en que considera que la misma no es desarrollable, hay ineptitud de la demanda puesto que no se incluyen todos los actos que constituyen la regulación de este aspecto.

Manifestó que al determinar el estudio ordenado que el proyecto era compatible con las determinantes ambientales contenidas en las Resoluciones 475 y 621 de 2000 proferidas por el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y lo dispuesto en el Decreto 2372 de 2010, los argumentos existentes para el decreto de la medida cautelar se encuentran contravenidos y su relación con el centro de la discusión procesal debe, necesariamente, llevar a que se confirme la legalidad de los actos demandados.

Agregó que, el referido estudio técnico cuenta con los elementos de objetividad y transparencia, aunado a que fue incorporado al expediente al surtir de forma adecuada el trámite probatorio.

3.9. Ministerio Público²³

El Procurador 192 Judicial I Administrativo presentó concepto en el manifestó que Los Decretos Distritales 088 de 2017 y 049 de 2018 están conforme a derecho y no contravienen las normas del ordenamiento jurídico, toda vez que fueron expedidos de acuerdo con los parámetros previamente establecidos en: las Resoluciones 475 y 621 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente y el Acuerdo 212 de 2014 de la CAR-Cundinamarca.

Indicó que las áreas del corredor de la autopista norte y la Reserva Forestal Regional del Norte (AP-2) son totalmente independientes, y tienen regímenes legales diferentes, pues únicamente la segunda es de carácter rural y de especial protección.

Manifestó que considerar como un área de especial protección el corredor de la autopista norte, sería inaplicar los preceptos establecidos en el literal F del artículo 23 del Acuerdo 21 de 2014.

Señaló que, el no tener una categoría de especial protección, no significa que no deba cumplir con una función ecológica, como lo ha sostenido la Corte Constitucional.

Adujo que la parte accionante no probó los cargos de nulidad invocados, por lo que solicitó que se desestimen las pretensiones de la demanda.

II. CONSIDERACIONES

1. HECHOS PROBADOS

Con los documentos que forman el plenario se lograron demostrar las siguientes premisas fácticas que interesan al debate:

1.1. Dentro del marco de concertación ambiental del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, compilado dentro del Decreto 190 de 2004, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca declaró no concertadas, entre otras cosas, la expansión urbana del borde norte de la ciudad, el perímetro urbano respecto del corredor de la Autopista Norte y la clasificación del suelo para determinadas áreas de protección como humedales y rondas de ríos. Como consecuencia de lo anterior, el Ministerio del Medio Ambiente, en ejercicio de las atribuciones conferidas en los artículos 2, 5 y 61 de la Ley 99 de 1993, en la Ley 388 de 1997 y del párrafo 6 del artículo 1 de la Ley 507 de 1999, entró a dirimir la discusión conformando un panel de expertos con el fin que aportaran recomendaciones relacionadas con el tema objeto del diferimiento.

²³ Archivo "12ConceptoAgenteEspecialProcuraduría", carpeta "05CuadernoPrincipal2".

1.2. Mediante Resolución No. 475 de 2000, el Ministerio del Medio Ambiente definió los asuntos no acordados en el proceso de concertación del POT del Distrito Capital, entre ellos el tema de la expansión del borde norte y noroccidental.

1.3. Bogotá D.C y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR- interpusieron recurso de reposición contra el anterior acto administrativo, el cual fue decidido por el Ministerio del Medio Ambiente, a través de la Resolución No. 621 de 2000, modificando parcialmente los artículos tercero y cuarto recurridos.

1.4. Mediante sentencia de 11 de diciembre de 2006 el Consejo de Estado negó las pretensiones de la demanda de nulidad simple interpuesta por Bogotá D.C. contra de las Resoluciones 475 y 621 de 2000 proferidas por el Ministerio del Medio Ambiente, la cual fue tramitada dentro del expediente número 11001-03-24-000-2000-06656-01.

1.5. A través de Acuerdo 11 de 2011, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca declaró la Reserva Forestal del Norte como Reserva Forestal Productora Van Der Hammen.

1.6. El Distrito expidió el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte mediante el Decreto 43 de 2010.

1.7. El 3 de marzo de 2017 la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. expidió el Decreto 88, por medio del cual se establecen las normas para el ámbito de aplicación del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte – “Ciudad Lagos de Torca” y se dictan otras disposiciones, con el cual derogó el Decreto 43 de 2010, con excepción del artículo 90.

1.8. El 23 de enero de 2018, la Alcaldía Mayor de Bogotá expidió el Decreto 49, por medio del cual modificó el Decreto 88 de 2017.

2. PROBLEMAS JURÍDICOS

De acuerdo con la fijación del litigio efectuada en audiencia inicial de 1º de diciembre de 2021²⁴, la controversia se centra en resolver las siguientes preguntas:

- ¿Los artículos 21 y 129 del Decreto 88 de 2017 están viciados de nulidad por falsa motivación, dado que al parecer la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. no tuvo en cuenta que la totalidad de la Reserva Regional del Norte es un área protegida y constituye suelo de protección, ni que, por lo tanto, la franja de conexión ambiental AP-2 coincidente con el corredor de la Autopista Norte no se puede urbanizar?
- ¿Las normas demandadas están viciadas de nulidad por infracción de las normas en que deberían fundarse, por falta de aplicación, toda vez que al parecer la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. desconoció las disposiciones que según la parte demandante (i) tienen restringida la posibilidad de urbanizar la franja de conexión ambiental AP-2 coincidente con el corredor de la Autopista Norte²⁵; (ii) prevén que el ancho mínimo de la Reserva Forestal Regional del Norte debe ser de 800 metros²⁶ y que no se puede sustraer área de ésta para la malla vial²⁷; (iii) el uso de

²⁴ Archivo “76ActaAudiencialInicial”, carpeta “05CuadernoPrincipal2”.

²⁵ Artículos 13 de la Constitución Política, 61 de la Ley 99 de 1993, 10, 15, 35 y 100 de la Ley 388 de 1997, 54 del Decreto Ley 1333 de 1986, 4 del Decreto 3600 de 2007, 79 y 82, 146, 274 y 345 del Decreto 190 de 2004 (POT), 4 y 7 de la Resolución 475 de 2000, 3, 4 y 5 de la Resolución 621 de 2000.

²⁶ Artículo 4 de la Resolución 475 de 2000 y Sentencia de 11 de diciembre de 2006, proferida por el Consejo de Estado dentro del expediente 2000-06656, a través de la cual se resolvió sobre la legalidad de las Resoluciones 475 y 621 de 2000.

²⁷ Artículo 8 de la Resolución 475 de 2000 y Sentencia de 11 de diciembre de 2006, proferida por el Consejo de Estado dentro del expediente 2000-06656.

recreación activa está prohibido en los parques ecológicos distritales²⁸; (iv) no permiten ningún tipo de edificación, ni la construcción al interior del área de los parques vecinales y de bolsillo²⁹; (v) las cesiones no se pueden ubicar en predios inundables ni en zonas de alto riesgo³⁰; (vi) no se puede transformar el uso de los equipamientos deportivos y recreativos como lo hizo la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.³¹; (vii) no forman parte de las áreas generadoras de transferencias los cuerpos de agua y sus rondas³²; y, (viii) no se permite ningún tipo de edificación, ni la construcción de servicios complementarios al interior del área de los parques vecinales y de bolsillo³³.

- ¿Los artículos 21 y 129 del Decreto 88 de 2017 están viciados de nulidad por infracción de las normas en que deberían fundarse, en virtud de que presuntamente la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. interpretó erróneamente lo señalado en el literal f) del artículo 23 del Acuerdo 21 de 2014, expedido por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca?

3. DE LA CAUSAL DE NULIDAD POR FALSA MOTIVACIÓN

En lo que respecta a la falsa motivación como causal de nulidad, el Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contenciosa ha decantado que se presenta cuando no existe concordancia entre la realidad fáctica y jurídica del acto administrativo. En extenso, indicó:

*"**Sobre la falsa motivación**, la Sección... ha precisado que esta "causal autónoma e independiente se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa. **Para que prospere** la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, **la Sala ha señalado que "es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a)** O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; **o b)** Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente"³⁴(Negrilla y subraya fuera de texto).*

De manera tal que, cuando las consideraciones de un acto no corresponden con la realidad, ni permiten justificar la decisión que adopta la autoridad administrativa, se está en presencia de un acto falsamente motivado, lo cual afecta su validez, entendida ésta como la correcta adecuación de un pronunciamiento al ordenamiento jurídico.

4. DE LA CAUSAL DE NULIDAD DE INFRACCIÓN DE LAS NORMAS EN QUE DEBÍA FUNDARSE EL ACTO ADMINISTRATIVO

El Consejo de Estado determina la infracción de las normas en que debe fundarse el acto administrativo como una causal de nulidad bajo tres supuestos: (i) falta de aplicación; (ii) aplicación indebida; o, (iii) interpretación errónea.

En lo que tiene que ver con la falta de aplicación, la referida Corporación ha señalado:

*"Según la doctrina judicial del Consejo de Estado, **ocurre la primera forma de violación**, esto es, **la falta de aplicación de una norma, ya porque el juzgador ignora su existencia, o porque a pesar de que conoce la norma, tanto que la analiza o sopesa, sin embargo, no la aplica a la solución del caso**. También sucede esa forma de violación cuando el juez*

²⁸ Artículo 95 del Decreto 190 de 2004 (POT) – Auto de 3 de diciembre de 2018, proferido por este Juzgado en el proceso de nulidad 2018-000363, a través del cual se decretó la suspensión provisional de los efectos del Decreto 565 de 2017, por medio del cual se modifica la política de humedales del Distrito.

²⁹ Artículo 259 del Decreto 190 de 2004 (POT).

³⁰ Artículo 2.2.6.1.4.5 del Decreto 1077 de 2015.

³¹ Artículos 274 y 345 del Decreto 190 de 2004 (POT).

³² Artículo 363 del Decreto 190 de 2004 (POT).

³³ Artículo 259 del Decreto 190 de 2004 (POT).

³⁴ Sentencia de 26 de julio de 2017. Radicación Número: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326). C.P. Dr. Milton Chaves García.

acepta **una existencia ineficaz de la norma en el mundo jurídico**, pues no tiene validez en el tiempo o en el espacio.

En los dos últimos supuestos, el juzgador puede examinar la norma pero **crea, equivocadamente, que no es la aplicable al asunto que resuelve**, evento en el cual se está ante un típico caso de violación por falta de aplicación, no de interpretación errónea, en razón de que la norma por no haber sido aplicada no trascendió al caso.

Se presenta la segunda manera de violación directa, esto es, por aplicación indebida, cuando el precepto o preceptos jurídicos que se hacen valer se usan o se aplican a pesar de no ser los pertinentes para resolver el asunto que es objeto de decisión. El error por aplicación indebida puede originarse por dos circunstancias: 1.- Porque el juzgador se equivoca al escoger la norma por inadecuada valoración del supuesto de hecho que la norma consagra y 2.- Porque no se establece de manera correcta la diferencia o la semejanza existente entre la hipótesis legal y la tesis del caso concreto.

Y, finalmente, **se viola la norma sustancial de manera directa, cuando ocurre una interpretación errónea. Sucede cuando el precepto o preceptos que se aplican son los que regulan el asunto por resolver, pero el juzgador los entiende equivocadamente, y así, erróneamente comprendidos, los aplica.** Es decir, ocurre cuando el juzgador le asigna a la norma un sentido o alcance que no le corresponde (...)"³⁵ (Negrilla y subraya fuera de texto).

De lo anterior se colige que, la falta de aplicación de las normas se da en aquellos eventos en los cuales la autoridad administrativa desconoce la norma o sabiéndola no la aplica a determinado asunto, por considerar que es ineficaz o que no debe emplearse en el caso particular.

De otra parte, la aplicación indebida se presenta en aquellos eventos en los cuales la autoridad aplica una disposición prevista en el ordenamiento que no es apropiada para resolver el asunto que se debate, debido a que la norma no corresponde con el supuesto de hecho, o no se determina de forma adecuada la pertinencia que debe existir entre la norma y la teoría del caso.

Finalmente, ocurre una interpretación errónea cuando la autoridad aplica acertadamente los preceptos que regulan la materia, pero al realizar el proceso mental de entendimiento le otorga un significado contrario al asignado por el legislador o el productor de la norma.

5. CASO CONCRETO

Teniendo en consideración que los 3 problemas jurídicos formulados guardan relación con los artículos 21 y 129 y el plano 13 del Decreto 88 de 2017, frente a la franja de conexión ambiental AP-2 coincidente con el corredor de la Autopista Norte, para efectos prácticos el Despacho se pronunciará de manera unificada sobre dicho tema, en el marco de los cargos de nulidad invocados por la parte demandante, y posteriormente se referirá a los demás argumentos propuestos frente a las normas restantes.

- **De la franja de conexión ambiental AP-2 coincidente con el corredor de la Autopista Norte - artículos 21 y 129 y plano 13 del Decreto 88 de 2017**

Uno de los argumentos principales que propone la demandante se refiere a que los artículos 21 y 129 y el plano 13 del Decreto 88 de 2017 no tienen en consideración que la

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso - Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Bogotá, D.C., 15 de marzo de 2012, radicado Nro.: 25000-23-27-000-2004-92271-02(16660) **citada a su vez por la Sección Primera de esa misma Corporación el 4 de agosto de 2016**, Medio de Control: Nulidad Simple, Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala, radicado Nro.: 11001-0324-000-2003-00501-01, actor: Antonio Barrera Carbonell y otro, accionado: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de la Protección Social (Ministerio del Trabajo), Ministerio de Comunicaciones (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) y Departamento Administrativo de la Función Pública.

totalidad de la Reserva Regional del Norte es un área protegida y constituye suelo de protección, ni que, por lo tanto, la franja de conexión ambiental AP-2 coincidente con el corredor de la Autopista Norte no se puede urbanizar.

Las normas discutidas disponen lo siguiente:

“ARTÍCULO 21. Franja corredor de la Autopista Norte coincidente con franja AP-2.

Conforme a lo establecido en el artículo 7 de la Resolución No. 475 de 2000 del Ministerio de Ambiente, lo indicado en el artículo 6 del Acuerdo 11 de 2011 de la CAR, por el cual se declara la Reserva Forestal Productora del Norte de Bogotá D.C. y el artículo 23 del Acuerdo 021 de 2014 de la CAR, por el cual se adopta el Plan de Manejo Ambiental de la misma, son lineamientos para la articulación de **los nuevos desarrollos urbanos** de dicha área los siguientes:

1. Con el fin de cumplir la condición del Plan de Manejo Ambiental, **los nuevos desarrollos urbanos en las zonas limítrofes al área de reserva forestal deberán propender por ubicar las áreas de cesión para zonas verdes en este sector; la localización de las zonas de cesión obligatoria de los nuevos desarrollos que se localicen al interior de la Franja del corredor de la Autopista Norte**, deberán hacerse según se determinó en la cartografía del presente decreto, en especial en los Planos Nos. 7 “Estructura Funcional: Espacio Público”, 13 “Delimitación de Planes Parciales”, 15 “Asignación de Suelo de Cargas Locales Prioritarias” y 21 “Plano Indicativo de Conectividad Ecológica”, con el fin de propiciar la conformación de zonas verdes que preserven la conectividad ecológica entre los Cerros Orientales y el Río Bogotá.

2. Las zonas de cesión paralelas a la ronda de la Quebrada Las Pilas deberán conformarse por zonas de Conectividad Ecológica Complementarias, las cuales deberán cumplir los siguientes lineamientos:

Mínimo cobertura forestal	Mínimo cobertura arbustiva	Mínimo cuerpos lénticos	Mínimo melíferas y ornitócoras
50%	30%	20%	35 y 35%
Índice mínimo de proximidad	Mínimo permeabilidad y retención	Máximo superficies duras	Visibilidad máxima de lo construido
7	90 % y 50%	20%	10%

3. El corredor transversal de 30 metros de ancho que conecta (en sentido sur norte y viceversa) el corredor de la quebrada la Floresta, de la quebrada las Pilas y el Parque Metropolitano Guaymaral debe localizarse según lo determinado en los Planos Nos. 7 “Estructura Funcional: Espacio Público”, 13 “Delimitación de Planes Parciales”, 15 “Asignación de Suelo de Cargas Locales Prioritarias” y 21 “Plano Indicativo de Conectividad Ecológica” del presente decreto.

(...)

“ARTÍCULO 129. Normatividad aplicable a los Planes Parciales Nos. 23, 24 y 25.

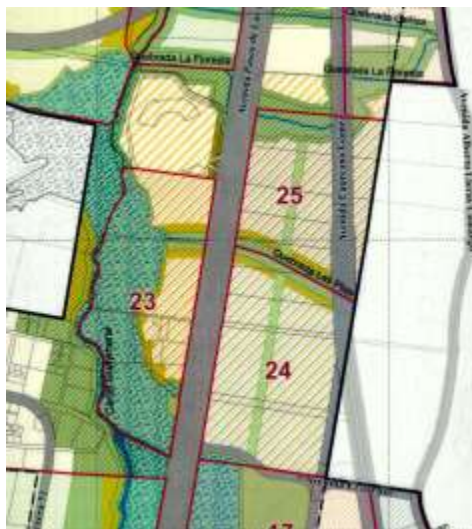
Con el objetivo de consolidar un área de actividad de comercio y servicios para Ciudad Lagos de Torca se establecen las siguientes determinantes para la formulación de los planes parciales 23, 24 y 25:

1. Se debe desarrollar por lo menos un 40% del área útil en comercio y/o servicios.
2. Las alamedas tendrán un ancho mínimo de 20 metros y únicamente se permiten vías locales tipo V-5
3. La obligación de vivienda de interés social - VIS se reduce del 20% establecida en el artículo 139 “Porcentajes mínimos de VIP y VIS en las actuaciones de urbanización bajo el Tratamiento Urbanístico de Desarrollo” del presente decreto, a un 5% de acuerdo con lo establecido en el Anexo No. 1 “Documento Técnico de Soporte” del presente decreto. La obligación de vivienda de interés prioritario – VIP se mantiene en 20%.

4. Cada uno de los planes parciales deberá incluir una plazoleta de por lo menos 3.500 metros cuadrados en su diseño urbanístico como parte de sus cesiones para parques y zonas.”

Como se observa, en el inciso primero y el numeral 1° del artículo 21 se contempló la posibilidad de efectuar “nuevos desarrollos urbanos” en el acápite correspondiente al Área Protegida AP-2.

De igual manera, consultado el plano No. 13³⁶, integrante del Decreto 88 de 2017, se advierte que los planes parciales 23, 24 y 25 están ubicados dentro de la franja AP-2 la cual se encuentra resaltada con líneas, así:



En ese orden, es posible afirmar igualmente que, el artículo 129 y el plano 13 del Decreto 88 de 2017 también permiten la urbanización en la referida franja.

Ahora, para efectos de determinar si conforme a las normas superiores en dicha zona es posible desarrollar proyectos urbanísticos, deberá establecerse su naturaleza, características y regulación que la cubre. Para ello, debe acudir en primer lugar al contexto de la zona norte de Bogotá D.C.

Verificado el Acuerdo 21 de 2014, mediante el cual la CAR estableció el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Regional Productora del Norte Thomas Van Der Hammen, norma que es citada como soporte del artículo 21 del Decreto 088 de 2017, se estableció en su artículo 23, literal f), lo siguiente:

*“f) Conforme a lo dispuesto en el artículo 7° de la Resolución 475 de 2000, expedida por el entonces Ministerio del Medio Ambiente, se deberá propiciar la conformación de áreas verdes y la preservación de la conectividad de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. "Thomas Van der Hammen", y de los Cerros Orientales, en el área del Corredor de la Autopista Norte, coincidente con la Franja de Conexión Ambiental (AP-2). Para tales efectos, **los nuevos desarrollos urbanos en las zonas limítrofes al área de reserva forestal**, además de las zonas de amortiguación, deberán propender por ubicar las áreas de cesión para zonas verdes en este sector.” (Resaltado fuera de texto)*

Respecto de la zona norte del Distrito Capital, la cual es conocida como la Sabana de Bogotá, la Ley 99 de 1993³⁷ dispuso:

³⁶ Archivo “Mapa Anexo 7”, subcarpeta “29Anexo1ReiteracionConcejalCarrillo”, carpeta “05CuadernoPrincipal2”.

³⁷ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

“ARTÍCULO 61. Declárase 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.

El Ministerio del Medio Ambiente determinará las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, con base en esta determinación, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), otorgará o negará las correspondientes licencias ambientales.

Los municipios y el Distrito Capital, expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente.” (Resaltado fuera de texto)

Por otra parte, mediante la Ley 388 de 1997³⁸, se buscó “armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental”³⁹. Dentro de sus disposiciones se contempló la figura de la concertación del Plan de Ordenamiento Territorial, así:

“ARTICULO 24. INSTANCIAS DE CONCERTACIÓN Y CONSULTA. *El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.*

En todo caso, *antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento:*

1. El proyecto de plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional *o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y en especial por su artículo 66, para lo cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos. Esta decisión será, en todo caso, apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente.*

(...)” (Resaltado fuera de texto)

En virtud de lo anterior, en agosto de 1998, el Distrito Capital puso a consideración de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca su proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial, trámite que se dio por terminado mediante la Resolución N° 1869 de 1999⁴⁰, en la cual se entendieron como **NO concertados** los siguientes puntos: (i) la expansión urbana; (ii) el perímetro urbano respecto del corredor de la Autopista Norte y; (iii) la clasificación del suelo para determinadas áreas de protección: humedales y rondas de ríos.

Por lo anterior, la CAR remitió al entonces Ministerio del Medio Ambiente –hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- las observaciones a dichos aspectos, con el fin de que esta en el marco de sus competencias legales, dirimiera la controversia surgida entre la citada autoridad ambiental y el Distrito Capital.

Si bien en la Resolución No. 1153 de 1999⁴¹ el Ministerio del Medio Ambiente se pronunció sobre los puntos no concertados, respecto del borde norte, consideró necesario conformar un panel de expertos que conceptuaran sobre aspectos técnicos necesarios para emitir una decisión de fondo.

³⁸ Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

³⁹ Según expone la Ley 388 de 1997 en su artículo 1º numeral 1º

⁴⁰ Por la cual se declara concluido el proceso de concertación del Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá, D.C.

⁴¹ “Por la cual se establecen unas determinaciones en relación con el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santafé de Bogotá, D.C.”

Dentro de este proceso de concertación y con las conclusiones del panel de expertos, el Ministerio del Medio Ambiente expidió la Resolución 475 de 2000⁴², que en sus considerandos explicó lo siguiente:

*"En relación con las consideraciones y recomendaciones formuladas para la **Zona 3. "Franja de conexión, restauración y protección"**, el Ministerio acoge la recomendación del Panel de Expertos en el sentido que **debe constituirse una franja de conexión, restauración y protección de los pequeños relictos de bosque entre sí, con los cerros, la Sabana y el valle aluvial del río Bogotá, de tal suerte que se dé continuidad este - oeste a dichos ecosistemas a fin de no interrumpir los flujos de vida; manteniendo de esta forma los elementos estructurantes del sistema ecológico y ambiental de La Sabana**, y por lo tanto conservando sus funciones e importancia regional. Para esta franja el Panel de Expertos recomendó un ancho ideal de 1000 m; este Ministerio determinó que este ancho ya no es posible de lograr, debido a procesos de desarrollo previos y consolidados, **razón por la cual determinó que se tendrá un ancho mínimo de 800 m**. Con estas características, la franja constituye asimismo un elemento fundamental para equilibrar las demandas pasadas, presentes y futuras de desarrollo de Bogotá frente a la oferta natural en su territorio, la cual resulta una necesidad inaplazable considerando la relación existente a la fecha entre áreas libres y ocupadas de la ciudad, lo que evidencia el déficit de las primeras con respecto a las segundas."* (Resaltado fuera de texto)

Esta franja de conexión fue regulada en el artículo 5 de dicha resolución. No obstante, este artículo fue modificado posteriormente por la Resolución 621 de 2000, por la cual se resolvieron unos recursos de reposición interpuestos por la CAR y el Distrito Capital. Al respecto, señaló el mencionado acto administrativo lo siguiente:

*"ARTICULO TERCERO: - Modificar el inciso primero del ARTICULO QUINTO, de la Resolución 475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, el cual quedará de la siguiente manera: La Zona 3 "**Franja de conexión, restauración y protección**", **hace parte del Componente rural**; en consecuencia, corresponde a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) declararla como **Área de Reserva Forestal Regional del Norte**, dada su importancia ecológica para la - región. Teniendo en cuenta que **dicha franja constituye un elemento fundamental dentro del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital**, en el Plan de Manejo que se expida para esta área, además de especificar sus linderos y las previsiones relativas a los usos: y medidas de conservación y restauración, **se establecerán los mecanismos de Coordinación con el Distrito Capital para garantizar la conservación y el adecuado manejo de la Reserva.***

*PARÁGRAFO PRIMERO (texto con modificación art. 4º Resolución 621 de 2000): En todo caso, el régimen de usos y el Plan de Manejo del Área de Reserva Forestal Regional del Norte, **deberá garantizar su carácter conectante** entre los ecosistemas de los Cerros Orientales y el Valle Aluvial del Río Bogotá, así como **su conformación como área cuyo objetivo principal es el mantenimiento y/o recuperación de la cobertura vegetal protectora.***

*PARAGRAFO SEGUNDO: En razón de su ubicación, el plan de manejo ambiental de esta área de reserva deberá prever los casos en que se requiera ejecutar proyectos significativos en las zonas aledañas, relacionados con la dinámica de ajustes en usos e intensidades de los usos del suelo, **proyectos en materia de transporte masivo, infraestructura y expansión de servicios públicos o macroproyectos de infraestructura regional, siempre y cuando los mismos no interfieran con la función específica protectora que debe mantener esta zona.***

*PARÁGRAFO TERCERO (texto con modificación art. 5º Resolución 621 de 2000): Con base en lo establecido en el artículo 17 de la Resolución 1869 de 1999 emanada de la CAR, **él Área de Reserva Forestal Regional del Norte prevista en el presente artículo, hará parte del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital, para efectos de planificación e inversión.***

*PARÁGRAFO CUARTO (texto con modificación art. 6º Resolución 621 de 2000): **Se mantendrán los desarrollos residenciales e institucionales existentes de conformidad con las normas específicas mediante las cuales fueron aprobados dichos desarrollos en el Área***

⁴² "Por la cual se adoptan unas decisiones sobre las áreas denominadas borde norte y borde noroccidental del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá"

de Reserva Forestal Regional del Norte, garantizándose la función ecológica de la propiedad de modo que se dé prioridad a la preservación del suelo, la vegetación protectora, **continuidad de los sistemas hídricos y corredores biológicos**. Respecto de los otros usos o actividades, existentes en el área, se determinará su compatibilidad cuando se elabore el respectivo plan de manejo.” (Resaltado fuera de texto)

A su vez, en la Resolución 475 de 2000 expedida por el Ministerio del Medio Ambiente y “por la cual se establecen unas determinaciones en relación con el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santafé de Bogotá, D.C.”, se asignó dentro de dicha franja de conexión unas zonas que fueron clasificadas como áreas protegidas (AP 1, AP 2 y AP 3), de la cual se resalta la número 2, así:

“ARTICULO CUARTO. - En concordancia con lo acordado en la Resolución 1869 de 1999, en relación con la Estructura Ecológica Principal, **recibirán tratamiento de Áreas Protegidas (AP), las siguientes:**

(...)

2. La Reserva Forestal Regional del Norte de que trata el ARTICULO QUINTO de la presente Resolución, correspondiente a la franja conectante de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá con el sistema valle aluvial del río Bogotá - Humedal La Conejera, con un ancho mínimo de 800 metros, en sus puntos más estrechos (AP-2).

(...)”

Con base en las anteriores normas, se pueden extraer las siguientes conclusiones: **(i)** los relictos de bosque de la zona norte de la capital **deben conectarse** con la Sabana y el valle aluvial del río Bogotá mediante una franja de conexión; **(ii)** dentro de la franja de conexión existen áreas protegidas, denominadas así por el Ministerio del Medio Ambiente hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y; **(iii)** una de esas áreas de protección es la denominada AP – 2.

Ahora bien, la referida área de protección AP – 2, corresponde al área que atraviesa la reserva forestal, correspondiente al corredor de la autopista norte. Sobre el particular, la Resolución 475 de 2000, dispuso:

“ARTICULO SÉPTIMO. - En relación con las **áreas urbanas "Corredor Autopista Norte" y "Sector San Simón"**, el Ministerio del Medio Ambiente dispone que se mantenga la categoría de uso y manejo vigente para la misma, garantizándose en todo caso la función ecológica de la propiedad, de modo que se dé **prioridad a la preservación y conectividad de los sistemas hídricos y corredores biológicos**. En el área del corredor de la Autopista norte coincidente con la franja de conexión ambiental (AP- 2) se deberá propiciar la **conformación de áreas verdes** y la preservación de la conectividad de las Reservas Forestales del Norte y de los Cerros Orientales.”

A su vez, en la Resolución 621 de 2000 el Ministerio del Medio Ambiente, señaló:

“En lo que se refiere al corredor de la autopista norte y sector de San Simón, el Ministerio del Medio Ambiente desde la Resolución 1153 de 1999, había dispuesto mantener las normas vigentes en el entendido que este despacho no podía pronunciarse respecto de procesos de desarrollo existentes de conformidad con la normatividad vigente. En otras palabras, la competencia de este Ministerio solo se circunscribe a aquellas áreas susceptibles de expansión, y no a aquellas que ya han sido declaradas urbanas.

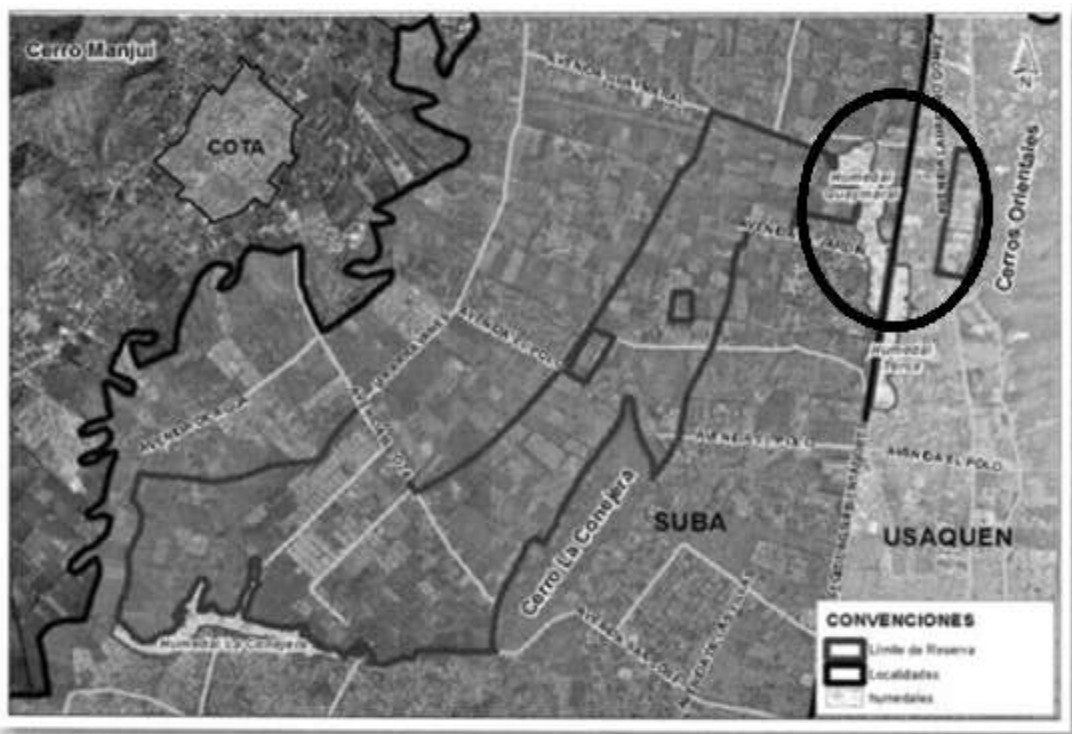
(...)En efecto y de conformidad con lo anterior el Ministerio del Medio Ambiente ordenó que en relación con el sector de San Simón, se debe garantizar “en todo caso la función ecológica de la propiedad, de modo que se dé prioridad a la preservación y conectividad de los sistemas hídricos y corredores biológicos”, **y con respecto al corredor de la autopista norte se establece que "se deberá propiciar la conformación de áreas verdes y la preservación de la conectividad de las Reservas Forestales del Norte y de los Cerros Orientales"**

Debe señalarse que, el Distrito Capital hizo uso del medio de control de nulidad simple contra las resoluciones expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente y las decisiones de la CAR en la etapa de concertación, el cual fue decidido mediante sentencia de 11 de

diciembre de 2006⁴³ proferida por el Consejo de Estado, negando las pretensiones del ente distrital. Puntualmente, sobre la franja de conexión, dicha Corporación manifestó:

*“La Sala considera que la decisión del Ministerio se contrajo a ordenar que **exista una franja de articulación de los Cerros Orientales con el río Bogotá y con el Humedal La Conejera**, defiriendo a la CAR su alindamiento concreto. El Ministerio no hizo más que ejercer las atribuciones que le confiere el artículo 5° de la Ley 99/1993 para fijar pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial (numeral 12); regular las condiciones de conservación y manejo de los sistemas hídricos (numeral 24), y velar por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica (numeral 19).” (Resaltado fuera de texto)*

En firme las decisiones del Ministerio del Medio Ambiente, la CAR inició el proceso para definir los linderos y uso de suelos de la Reserva Forestal Regional del Norte, del cual surgió el Acuerdo 21 de 2014, donde adoptó el “Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. - Thomas van der Hammen”, cuya delimitación se detalla en la siguiente⁴⁴ (figura 1):



Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D. C. "Thomas van der Hammen"

En la imagen se observa que la Reserva Thomas Van Der Hammen, ubicada en suelo rural, se despliega como una franja de occidente a oriente en el norte de la capital, puntualmente ubicada en las localidades de Suba y Usaquén. Igualmente, **se resalta dentro de un círculo**, el corredor de la autopista norte, la cual es un área que divide la reserva quedando un espacio de esta separado y contigua a los cerros orientales.

Dicho punto, corresponde al área coincidente con la franja de conexión ambiental, la cual, fue denominada área protegida AP-2 en la Resolución 475 de 2000, aunque conserva su clasificación de suelo urbano y no está incluida dentro de la Reserva Van Der Hammen.

⁴³ Consejo de Estado, Consejero Ponente: Camilo Arciniegas Andrade; radicado: 11001 03 24 000 2000 6656 01.

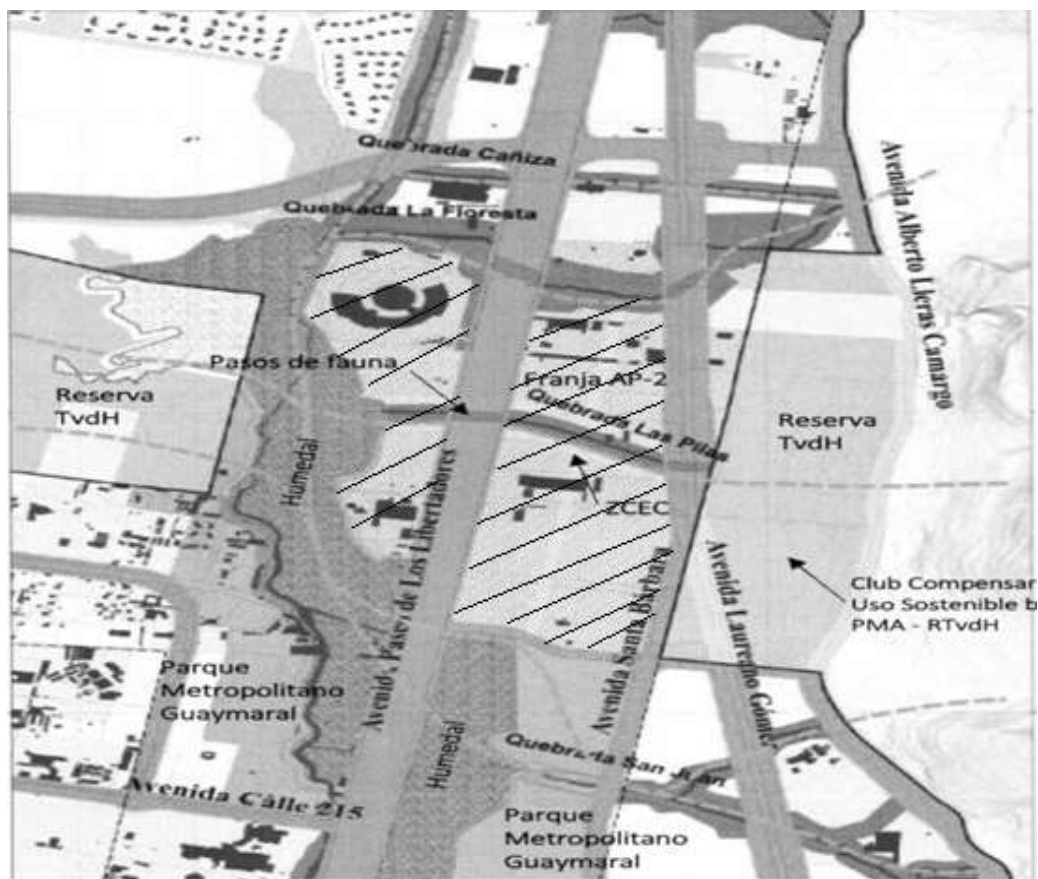
⁴⁴ Imagen tomada del soporte del Acuerdo 21 de 2014, disponible en la página web de la CAR http://archivo.car.gov.co/sites/default/files/recursos_user//normatividad/Acuerdos%20CAR/Acuerdos%202014/ACUERDO%2021/DOCUMENTO/Capitulo%2004%20Componente%20descriptivo.pdf

Sobre este punto debe recordarse la instrucción del hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, relativa a que debe garantizarse “el carácter conectante entre los ecosistemas de los Cerros Orientales y el Valle Aluvial del Río Bogotá” y que debe tener prioridad la “continuidad de los sistemas hídricos y corredores biológicos.”⁴⁵

Igualmente, se reitera que la zona denominada AP-2 coincidente con la autopista norte, no se encuentra incluida dentro de la delimitación de la Reserva Van Der Hammen que realizó la CAR.

Hasta este punto se tiene que, en el artículo 7° de la Resolución 475 de 2000, norma específica para estas áreas coincidentes, se emitieron las instrucciones de: (i) garantizar “en todo caso la función ecológica de la propiedad, de modo que se dé prioridad a la preservación y conectividad de los sistemas hídricos y corredores biológicos” y; (ii) preservar “la conformación de áreas verdes y la preservación de la conectividad de las Reservas Forestales del Norte y de los Cerros Orientales.”

Para una mejor ilustración, se acude a la siguiente gráfica que se encuentra incluida en el “documento técnico de soporte – DTS, Plan de Ordenamiento Zonal del Norte Ciudad Lagos De Torca”, que fue aportado por la representante del fideicomiso Lagos de Torca⁴⁶ y que detalla mejor el área aludida (figura 2):



En la imagen se observa que además de las partes separadas de la Reserva Thomas Van Der Hammen (Reserva TvdH en la gráfica) existen dos áreas denominadas “humedal”, ellas corresponden al humedal de torca (al lado izquierdo de la Avenida Paso de los Libertadores) y el humedal de guaymaral (al lado derecho de la Avenida Paso de los Libertadores), los cuales también se encuentran separados por el corredor de la Autopista norte (Avenida Paso de los Libertadores en la gráfica).

⁴⁵ Ver artículo 5° de la Resolución 475 de 2000, parágrafos 1° y 4° modificados por la Resolución 621 de 2000.

⁴⁶ Disco compacto obrante a folio 267 de los anexos de la coadyuvante. Líneas diagonales añadidas por el Despacho en concordancia con el plano N° 7 obrante a folio 280 del cuaderno de anexos aportados por la coadyuvante de la demandada

Ahora bien, como se lee en la imagen y se corrobora con el plano 7 del Decreto 088 de 2017⁴⁷, la zona con líneas diagonales corresponde al área que fue clasificada por el entonces Ministerio del Medio Ambiente como Área Protegida 2 o AP-2 en el numeral 2 del artículo 4 de la Resolución N° 475 de 2000.

Hasta aquí se tiene que: **(i)** el entonces Ministerio del Medio Ambiente, determinó la creación de una franja de adecuación, restauración y protección en la parte norte del Distrito Capital; **(ii)** la Reserva Thomas van der Hammen se extiende en suelo rural según como fue delimitada por la CAR en el Acuerdo 21 de 2014; **(iii)** el Área Protegida AP-2 coincidente con la autopista norte, corresponde a la parte más angosta de la franja de protección y se encuentra en suelo urbano, y, como su nombre lo dice, es un área protegida; y, **(iv)** a pesar de que la zona AP-2 hace parte de la franja de protección, la misma no se ubica dentro de la Reserva Forestal Thomas Van Der Hammen.

Ahora bien, pese a que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no modificó el régimen de suelo del área en cuestión, manteniéndolo como urbano, sí lo clasificó como un área protegida, de ahí que lo llamara como zona *coincidente* entre la reserva forestal y el corredor de la autopista norte.

Cabe señalar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de providencia del 9 de julio de 2020⁴⁸ en la que se resolvieron los recursos de apelación interpuestos contra la medida cautelar dictada por este Despacho dentro del presente medio de control, concluyó que la franja de conexión ambiental AP-2 al ser un área de especial importancia ecosistémica, aun cuando no se haya integrado en el sistema nacional de áreas protegidas, **no dejaba de ostentar tal condición.**

Al respecto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca señaló en la citada providencia lo siguiente:

*“En ese contexto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fue explícito y claro en las Resoluciones nos. 475 y 621 de 2000 (las cuales gozan plenamente de legalidad según lo resuelto por el Consejo de Estado), en hacer alusión a las áreas correspondientes al borde norte y borde noroccidental del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital de Bogotá, específicamente la franja de conexión ambiental AP-2 la cual es un área de especial importancia ecosistémica y por lo tanto encomendó medidas para su conservación en tratándose de un Área Protegida del Distrito Capital, aún sin que esta no haya sido expresamente integrada en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) **por cuanto dicha situación no desnaturaliza el sentido de la norma.**”* (Negrilla fuera del texto original)

Con lo hasta aquí expuesto, no existe duda que al área AP-2 es un área protegida que hace parte de la Estructura Ecológica Principal de Bogotá D.C., por lo que debe establecerse si lo previsto en los actos demandados sobre la viabilidad de construir desarrollos urbanos se acompasan con su naturaleza de área protegida y usos permitidos y con las determinantes previstas en las Resoluciones Nos. 475 y 621 de 2000 proferidas por el entonces Ministerio del Medio Ambiente.

En este punto, se advierte que por una parte el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible asignó la condición de área protegida al corredor de la autopista norte que coincide con la franja de conexión ambiental, mientras que por el otro lado el Distrito Capital y la CAR consideraron viable el desarrollo urbanístico en la misma área, lo que para la actora es contradictorio.

Para resolver el debate, se observa necesario ahondar en el alcance del término “área protegida” que fue utilizado en la Resolución N° 475 de 2000 para referirse a la zona coincidente entre la autopista norte y la franja de conexión ambiental.

⁴⁷ Visible a folio 280 del cuaderno de anexos aportados por la coadyuvante de la demandada

⁴⁸ Págs. 9 a 71, archivo “01Folio1A138”, carpeta “06CuadernoApelacionMedidaCautelar”.

El término "área protegida" está definido en la Ley 165 de 1994 "Por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992", estipulándose como: "un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación". En virtud del anterior pacto, el Estado creó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP-.

En concordancia, se tiene que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para resolver las controversias entre la CAR y el Distrito Capital frente al desarrollo del borde norte de Bogotá, expidió la Resolución No. 1153 de 1999⁴⁹, en la cual, ajustó algunas disposiciones concertadas. Puntualmente, aclaró que "**Las áreas protegidas declaradas por los órdenes regional o nacional, localizadas al interior del Distrito Capital, hacen parte del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital para efectos de planificación e inversión, acogiendo el régimen de usos, planes de manejo y reglamentos específicos establecidos para cada una por la autoridad ambiental competente, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo 19 de 1996.**"

Teniendo en cuenta que la Resolución No. 1153 de 1999 estableció unas premisas para el proceso de concertación en el que intervino el entonces Ministerio del Medio Ambiente, se puede entender que las áreas protegidas declaradas por dicha entidad en la Resolución 475 de 2000, hacen parte del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital.

Al respecto, el artículo 79 del Decreto 190 de 2004, Plan de Ordenamiento Territorial vigente al momento de expedir los actos demandados, establece que el Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital "es el conjunto de espacios con valores singulares para el patrimonio natural del Distrito Capital, la Región o la Nación, cuya conservación resulta imprescindible para el funcionamiento de los ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la evolución de la cultura en el Distrito Capital, las cuales, en beneficio de todos los habitantes, se reservan y se declaran dentro de cualquiera de las categorías enumeradas en el presente Plan. **Todas las áreas comprendidas dentro del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital constituyen suelo de protección.**"

En el entendido que las áreas protegidas del Distrito Capital, como lo es la AP-2, constituyen *suelo de protección*, resulta necesario remitirse a lo regulado por el artículo 35 de la Ley 388 de 1997⁵⁰, de la siguiente manera:

"Artículo 35°.- SUELO DE PROTECCION. Constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse."

De esta norma se resalta que, el **suelo de protección** puede estar ubicado dentro de las demás clases de suelo (entiéndase urbano, rural, suburbano o de expansión urbana⁵¹), lo cual implica que, a pesar de que un suelo tenga la denominación de urbano igualmente puede ser clasificado como "*de protección*"⁵² y en ese caso, tendría restringida la posibilidad de urbanizarse.

⁴⁹ En la cual se establecen unas determinaciones en relación con el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santafé de Bogotá, D.C."

⁵⁰ Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

⁵¹ Ver artículos 31 a 34 de la Ley 388 de 1997 para las definiciones de cada clase de suelo

⁵² Lo anterior ya ha sido manifestado por la Corte Constitucional en la sentencia C – 165 de 2015, así: **En cualquiera de estas clases puede incluirse una subclase constituida por los suelos de protección**, a la cual pertenecen las zonas y áreas en las que se restringida la urbanización debido a sus características "geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos" (L 388 de 1997 art 35).

Conforme a lo anterior, este Despacho desde el momento de proferir la medida cautelar en este proceso de nulidad simple (el 13 de diciembre de 2019), encontró que el artículo 21 del Decreto No. 88 de 2017 que se demanda, no guardaba coherencia con lo contemplado en el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, dado que el artículo demandado contempla la construcción de desarrollos urbanos en la franja del corredor de la autopista norte coincidente con la franja AP-2, pese a que, como ya se indicó al ser suelo de protección, según el artículo 79 del Decreto 190 de 2004, esta zona tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.

Además, el artículo 21 del Decreto No. 088 de 2017 señala que esos nuevos desarrollos deberán “**propender** por ubicar áreas de cesión para zonas verdes en este sector (...)”; es decir que, tal como está contemplada la norma demandada, no se advierte que se haya consagrado un deber claro, concreto y expreso para que se conformen las áreas verdes y se preserve la conectividad ecológica de las reservas forestales del norte y de los cerros orientales, en los términos que ordenó el Ministerio del Medio Ambiente en los las resoluciones No. 475 y 621 de 2000. Recuérdese que, como ya se indicó, la legalidad de estos actos administrativos fue confirmada por el propio Consejo de Estado.

Ahora bien, en lo que respecta al artículo 129 y el plano 13 del Decreto No. 088 de 2017, también se ratifica por parte de este Despacho que dicha zona está destinada a ser urbanizada, circunstancia que una vez más desvirtúa y contradice la condición de suelo de protección que tiene la franja del corredor de la autopista norte coincidente con la franja AP-2, a la luz de lo contemplado en la Ley 388 de 1997, el artículo 79 del Decreto 190 de 2004, y de la finalidad de preservación ecológica que fue ordenada por el Ministerio del Medio Ambiente en las resoluciones No. 475 y 627 de 2000.

En este sentido, tal como se dijo en el auto de la medida cautelar, la destinación que el Decreto No. 088 de 2017 le está dando a la zona AP-2 para ser utilizada en la ejecución de nuevos desarrollos urbanos, cualquiera que sea la magnitud o la densidad de estos, no se acompasa con la finalidad de preservación ecológica y conectividad de las reservas forestales del norte y de los cerros orientales, lo cual riñe con la condición de suelo de protección que tiene la zona.

Recuérdese que el proceso de concertación de la franja norte de Bogotá tuvo un trámite excepcional, pues cuando en el mes de agosto de 1998, el Distrito Capital puso a consideración de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca su proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial, el mismo se dio por concluido mediante la Resolución N° 1869 de 1999⁵³. Sin embargo, en el mencionado acto administrativo la CAR **declaró NO concertado** el plan de ordenamiento territorial de Bogotá en los siguientes puntos: **(i)** expansión urbana; **(ii)** perímetro urbano respecto del corredor de la Autopista Norte y; **(iii)** clasificación del suelo para determinadas áreas de protección: humedales y rondas de ríos.

Por tal razón, la CAR remitió al hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible las observaciones sobre estos aspectos a fin de que dirimiera la controversia surgida entre la citada autoridad ambiental y el Distrito Capital, lo que en efecto hizo mediante la Resolución N° 1153 de 1999⁵⁴. No obstante, respecto del borde norte, el ente ministerial consideró necesario conformar un panel de expertos que conceptuaran sobre aspectos técnicos necesarios para emitir una decisión de fondo, pues según se indicó en la Resolución N° 1153 de 1999⁵⁵, existía un profundo distanciamiento entre las posturas institucionales de la CAR y del Distrito Capital, en virtud de “*la ausencia de una visión regional, que permita contar con referentes en relación con aspectos determinantes para la adopción de decisiones con respecto a la función – objetivos de los bordes de la*

⁵³ Por la cual se declara concluido el proceso de concertación del Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá, D.C.

⁵⁴ “Por la cual se establecen unas determinaciones en relación con el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santafé de Bogotá, D.C.”

⁵⁵ Ibidem.

ciudad”⁵⁶. Así, luego de escuchar al panel expertos frente en el tema de la expansión del borde norte el ente ministerial profirió las resoluciones 475 y 621 de 2000.

Cabe resaltar que el citado panel de expertos emitió su concepto, bajo el entendido que, por la riqueza ecológica y paisajística de la zona norte y su importancia en la dinámica regional, la recuperación y conservación debían ser objetivos prioritarios de las intervenciones del Estado, por lo que sugirió para su manejo que se adoptara la categoría de área forestal protectora.

De esta forma, el conflicto originado por la NO concertación del plan de ordenamiento territorial de Bogotá, en aspectos como el atinente al perímetro urbano respecto del corredor de la Autopista Norte, fue dirimido por expreso mandato legal, con intervención de un tercer actor, esto es, el Ministerio del Medio Ambiente hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien puso fin al desacuerdo entre el Distrito Capital y la CAR, a través de las Resoluciones 475 y 621 de 2000. Para ello, es importante reiterar que este ente ministerial fundamentó en gran medida las decisiones contenidas en dichos actos administrativos, en las conclusiones y recomendaciones técnicas adoptadas por la mesa de expertos que para tal efecto conformó.

Ahora bien, frente al argumento que, de manera recurrente, esgrimió el apoderado del Distrito Capital, según el cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no tenía competencia para establecer regulaciones sobre el suelo urbano, y que las disposiciones contenidas en las Resoluciones 475 y 621 de 2000, no constituyen un imperativo normativo, es relevante recordar lo manifestado por el Consejo de Estado en la providencia de 11 de diciembre de 2006, dentro del proceso 2000-06656 ya referenciado⁵⁷, así:

“Para resolver, la Sala examinará en cada caso las atribuciones del **Ministerio del Medio Ambiente, creado por la Ley 99 **como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables**, encargado de «definir las políticas y regulaciones a que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso, y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible» (art. 2º) ⁵⁸; y asimismo, **erigido en organismo rector del Sistema Nacional Ambiental (SINA) e investido de supremacía jerárquica sobre las autoridades que integran este Sistema como son las Corporaciones Autónomas Regionales, los departamentos, distritos y municipios (art. 4º, parágrafo) ⁵⁹.****

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Como ya se explicó, en esta sentencia el Consejo de Estado negó las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que presentó el Distrito Capital en contra de Resolución 475 de 17 de mayo de 2000 “por la cual se adoptan unas decisiones sobre las áreas denominadas borde norte y borde noroccidental del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá” y la Resolución 621 de 28 de junio de 2000 “por la cual se resuelven unos recursos de reposición”, las cuales fueron proferidas por el entonces Ministro del Medio Ambiente.

⁵⁸ ARTÍCULO 2o. CREACIÓN Y OBJETIVOS DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

El Ministerio del Medio Ambiente formulará, junto con el Presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA, que en esta Ley se organiza, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación.

⁵⁹ ARTÍCULO 4o. SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL, SINA. El Sistema Nacional Ambiental SINA, es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley. Estará integrado por los siguientes componentes:

- 1) Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.
- 2) La normatividad específica actual que no se derogue por esta ley y la que se desarrolle en virtud de la Ley.
- 3) Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la Ley.
- 4) Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.
- 5) Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.

(...)

Las atribuciones conferidas por la Ley 99/1993 al Ministerio del Medio Ambiente son instrumentos para lograr los cometidos constitucionales de proteger su diversidad e integridad, conservar las áreas de especial importancia ecológica y prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (arts. 79 y 80 CP). Así pues, el Ministerio puede y debe ejercerlas en todo momento, incluso dentro de la actuación encaminada a que un distrito o municipio formule su proyecto de POT: Mal pudiera entenderse que el ámbito material de la competencia del Ministerio depende de lo concertado por corporaciones autónomas regionales y municipios, y menos cuando la Ley 99 subordina estas entidades al Ministerio (art. 2º) y somete el contenido de los POT a las determinantes ambientales expedidas por las autoridades del SINA, cuyo máximo rector es el propio Ministerio (art. 10º)." (Resaltado fuera de texto, citas propias del original)

Como puede observarse, se recuerda que contrario a lo expuesto por el Distrito Capital, las resoluciones 475 y 621 de 2000, expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, fueron producto del ejercicio de sus funciones como máxima autoridad y **órgano rector del Sistema Nacional Ambiental**, con competencia para establecer directrices a las corporaciones autónomas regionales (CAR) y los distritos.

Igualmente, se observa que en los considerandos del Decreto 088 de 2017 se enuncia un concepto con el número OAJ-8140-E2-2016-025795 del 7 de octubre de 2016, emitido por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, según el cual dicha autoridad interpretó el artículo 7º de la Resolución 475 de 2000, entendiendo que **sí se podía urbanizar la zona coincidente con la reserva natural**, señalando como única restricción que se dispongan áreas verdes y corredores ambientales.

Frente a dicho concepto se debe también reiterar lo que en su momento expuso este Despacho, en el auto que decidió la medida cautelar, esto es, que el mismo omitió valorar la condición de área protegida que ostenta la misma. Adicionalmente, se recuerda que, en la audiencia inicial de este proceso, se determinó que el referido concepto no se decretaría como prueba, dado que no es vinculante ni era necesario para la fijación del litigio llevado a cabo en el presente proceso.

Ahora, si bien el Distrito Capital tiene competencia para regular lo atinente a su Sistema Distrital de Áreas Protegidas, lo cierto es que sus disposiciones deben ser concordantes con las previsiones del Sistema Nacional Ambiental y, evidentemente, con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP-.

Partiendo de lo anterior, se observa que el SINAP, se encuentra regulado, entre otros, por el Decreto 2372 de 2010⁶⁰, compilado en el Decreto 1076 de 2015, norma de orden nacional que dispuso lo siguiente:

6) Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

El gobierno nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA. PARÁGRAFO. Para todos los efectos la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o municipios.

⁶⁰ "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." Vale la pena resaltar que dentro de las razones que fundamentan la expedición del Decreto 2372 de 2010, se encuentra la necesidad de sistematizar las figuras y categorías legales contempladas en las normas objeto de reglamentación. Al respecto se señala en los considerandos del Decreto 2372 de 2010, lo siguiente: "Que el Decreto-ley 2811 de 1974, por el cual se adopta el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente contempla unas denominaciones y figuras legales de protección, algunas de las cuales han sido reguladas individualmente y otras que carecen aún de reglamentación, sin una intención o visión sistémica que las vincule, salvo al interior de una categoría que es precisamente el denominado Sistema de Parques Nacionales Naturales, que está integrado por seis tipos de áreas, las cuales se regulan y definen como un Sistema. Que se hace necesario contar con una reglamentación sistémica que regule integralmente las diversas categorías y denominaciones legales previstas en el Decreto-ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993, en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, a la luz de las disposiciones previstas en la Ley 165 de 1994, establezca los objetivos, criterios, directrices y procedimientos para selección, establecimiento y la ordenación de las áreas protegidas y defina además algunos mecanismos que permitan una coordinación efectiva del mencionado sistema."

“d) Para **garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación**, el ejercicio de **las funciones relacionadas con el Sinap por las autoridades ambientales y las entidades territoriales**, se enmarca dentro de los **principios de armonía regional**, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en la Ley 99 de 1993.”

Del mismo modo, dicho decreto en su capítulo IV, reguló la zonificación y usos permitidos en áreas protegidas, estableciendo que las mismas se dividen en zonas de preservación, restauración, uso sostenible y uso público, así:

ARTÍCULO 2.2.2.1.4.1. Zonificación. Las áreas protegidas del Sinap deberán zonificarse con fines de manejo, a fin de garantizar el cumplimiento de sus objetivos de conservación. Las zonas y sus consecuentes subzonas dependerán de la destinación que se prevea para el área según la categoría de manejo definida, conforme a lo dispuesto en el presente decreto y podrán ser las siguientes:

Zona de preservación. Es un espacio donde el manejo está dirigido ante todo a evitar su alteración, degradación o transformación por la actividad humana. Un área protegida puede contener una o varias zonas de preservación, las cuales se mantienen como intangibles para el logro de los objetivos de conservación. Cuando por cualquier motivo la intangibilidad no sea condición suficiente para el logro de los objetivos de conservación, esta zona debe catalogarse como de restauración.

Zona de restauración. Es un espacio dirigido al restablecimiento parcial o total a un estado anterior, de la composición, estructura y función de la diversidad biológica. En las zonas de restauración se pueden llevar a cabo procesos inducidos por acciones humanas, encaminados al cumplimiento de los objetivos de conservación del área protegida. Un área protegida puede tener una o más zonas de restauración, las cuales son transitorias hasta que se alcance el estado de conservación deseado y conforme los objetivos de conservación del área, caso en el cual se denominará de acuerdo con la zona que corresponda a la nueva situación. Será el administrador del área protegida quien definirá y pondrá en marcha las acciones necesarias para el mantenimiento de la zona restaurada.

Zona de uso sostenible: Incluye los espacios para adelantar actividades productivas y extractivas compatibles con el objetivo de conservación del área protegida. Contiene las siguientes subzonas:

a) Subzona para el aprovechamiento sostenible. Son espacios definidos con el fin de aprovechar en forma sostenible la biodiversidad contribuyendo a su preservación o restauración;

b) Subzona para el desarrollo: Son espacios donde se permiten actividades controladas, agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales, habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y la construcción y ejecución de proyectos de desarrollo, bajo un esquema compatible con los objetivos de conservación del área protegida.

Zona general de uso público. Son aquellos espacios definidos en el plan de manejo con el fin de alcanzar objetivos particulares de gestión a través de la educación, la recreación, el ecoturismo y el desarrollo de infraestructura de apoyo a la investigación. Contiene las siguientes subzonas:

a) Subzona para la recreación. Es aquella porción, en la que se permite el acceso a los visitantes a través del desarrollo de una infraestructura mínima tal como senderos o miradores;

b) Subzona de alta densidad de uso. Es aquella porción, en la que se permite el desarrollo controlado de infraestructura mínima para el acojo de los visitantes y el desarrollo de facilidades de interpretación.”

Igualmente, al establecer los usos posibles en aquellas zonas, señaló:

“**Artículo 35. Definición de los usos y actividades permitidas.** De acuerdo a la destinación prevista para cada categoría de manejo, los usos y las consecuentes actividades

permitidas, deben regularse para cada área protegida en el Plan de Manejo y ceñirse a las siguientes definiciones:

a) *Usos de preservación:* Comprenden todas aquellas actividades de protección, regulación, ordenamiento y control y vigilancia, dirigidas al mantenimiento de los atributos, composición, estructura y función de la biodiversidad, evitando al máximo la intervención humana y sus efectos.

b) *Usos de restauración:* Comprenden todas las actividades de recuperación y rehabilitación de ecosistemas; manejo, repoblación, reintroducción o trasplante de especies y enriquecimiento y manejo de hábitats, dirigidas a recuperar los atributos de la biodiversidad.

c) *Usos de Conocimiento:* Comprenden todas las actividades de investigación, monitoreo o educación ambiental que aumentan la información, el conocimiento, el intercambio de saberes, la sensibilidad y conciencia frente a temas ambientales y la comprensión de los valores y funciones naturales, sociales y culturales de la biodiversidad.

d) **De uso sostenible:** Comprenden todas las actividades de producción, extracción, construcción, adecuación o mantenimiento de infraestructura, relacionadas con el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, **así como las actividades agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales y los proyectos de desarrollo y habitacionales no nucleadas** con restricciones en la densidad de ocupación y construcción siempre y cuando no alteren los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría.

e) *Usos de disfrute:* Comprenden todas las actividades de recreación y ecoturismo, incluyendo la construcción, adecuación o mantenimiento de la infraestructura necesaria para su desarrollo, que no alteran los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría.

Parágrafo 1°. Los usos y actividades permitidas en las distintas áreas protegidas que integran el SINAP se podrán realizar siempre y cuando no alteren la estructura, composición y función de la biodiversidad característicos de cada categoría y no contradigan sus objetivos de conservación.

Parágrafo 2°. En las distintas áreas protegidas que integran el Sinap se prohíben todos los usos y actividades que no estén contemplados como permitidos para la respectiva categoría."

Conforme a lo expuesto, desde el momento en que se dictó la precitada medida cautelar dentro del proceso bajo estudio, para el Despacho ha sido claro que:

- (i) las previsiones ambientales en la zona norte de Bogotá, contenidas en la Resolución 475 de 2000, surgieron de un proceso en el que intervinieron el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la CAR y el Distrito Capital;
- (ii) dicho ente ministerial en uso de sus competencias legales determinó que la zona coincidente entre la autopista norte y la franja de conexión y protección ambiental del norte conservaría la denominación de suelo urbano, pero simultáneamente, constituiría un área protegida, denominada AP-2;
- (iii) de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá vigente al momento de expedir el acto demandado (Decreto 190 de 2004, artículo 79), todas las áreas comprendidas dentro del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital **constituyen suelo de protección**, por lo que, en principio tienen restringida la posibilidad de urbanizarse, tal como expresamente lo señala el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, y además tiene como prioridad la preservación y restauración; y,
- (iv) las regulaciones urbanísticas que se establezcan en las áreas protegidas a nivel distrital, deben ser armónicas con las determinantes ambientales previstas en las Resoluciones 475 y 621 de 2000 y con los usos que contemple la normatividad

nacional, puntualmente el Decreto 2372 de 2010⁶¹. Esta última norma en su artículo 34 señala la zonificación con fines de manejo que deben tener las áreas protegidas (zonas de preservación, restauración, uso sostenible, o general de uso público). Asimismo, de acuerdo con el artículo 35 (literal d) del Decreto 2372 de 2010, los usos y actividades posibles en áreas de protección deben regularse para cada área protegida, en el plan de manejo y, ceñirse a las definiciones contempladas en este decreto.

Pese a lo anterior, para dilucidar si lo previsto en los artículos 21 y 129 del Decreto 088 de 2017 cumplía con las regulaciones previamente mencionadas, se reitera que este Despacho en auto de 13 de diciembre de 2019⁶² decretó una medida cautelar a solicitud de parte, consistente en ordenar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de áreas Protegidas, se encargara de efectuar y/o contratar la realización de un estudio técnico que debía desarrollarse en un término máximo de 6 meses en el que determinara si los desarrollos urbanísticos en el área del corredor de la Autopista Norte coincidente con la franja de conexión ambiental (AP-2) autorizados en los Decretos 088 de 2017 y 049 de 2018, cumplían con: **(i)** los lineamiento ambientales fijados en las Resoluciones 475 y 621 de 2000, proferidas por el Ministerio del Medio Ambiente; y **(ii)** con lo dispuesto en el Decreto 2372 de 2010, en lo relacionado con los usos permitidos en áreas protegidas.

En la providencia que decretó la medida cautelar se precisó que, en el evento que se determinara que dichos desarrollos no son compatibles con los fines de preservación de la conectividad de las reservas forestales del norte y de los cerros orientales o las referidas determinantes ambientales, debían indicarse las recomendaciones y ajustes necesarios.

No obstante, esta medida cautelar fue modificada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el **9 de julio de 2020**⁶³, precisando que el referido estudio técnico debía ser realizado por una entidad pública diferente a las accionadas o una Universidad.

Como resultado de la orden judicial inicialmente dada por este Despacho en el marco de la medida cautelar dictada, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible inicialmente procedió a efectuar un estudio técnico que entregó el **14 de julio de 2020**, en el que sostuvo, entre otras cosas, que se debían realizar acciones específicas para mejorar la conectividad ecológica entre la zona de la Reserva Thomas Van Der Hammen y la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá que debían corresponder a:

- (i)** la recuperación de las coberturas transformadas existentes; y,
- (ii)** el mantenimiento y rehabilitación de coberturas semi naturales existente que garanticen la mayor funcionalidad ecológica en el área.

Finalmente, concluyó que las normas demandadas en relación con los desarrollos urbanísticos en el corredor de la autopista norte coincidente con la franja de conexión ambiental AP-2, sería compatible con los fines de conectividad ecológica e hidrogeológica conforme a las resoluciones 475 y 621 de 2000 expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente, siempre que se realizaran las acciones para promover dicha conectividad tal como fue planteado en el estudio técnico planteado por ese ente ministerial.

Debe aclararse que en la audiencia inicial de este proceso, llevada a cabo el día **1 de diciembre de 2021**, este Despacho aclaró que el mencionado estudio técnico que en un primer momento elaboró el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, denominado: *“determinación de compatibilidad con fines de conectividad ecológica e hidrogeológica de los desarrollos urbanísticos en el área del corredor de la autopista norte*

⁶¹ **“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.”**

⁶² Págs. 35 a 62, archivo “04Folios263A293”, y 1 a 14, archivo “05Folios294A324”, carpeta “04CuadernoMedidaCautelar2”.

⁶³ Págs. 9 a 71, archivo “01Folio1A138”, carpeta “06CuadernoApelacionMedidaCautelar”.

coincidente con la franja de conexión ambiental AP-2”, no se incorporaría como prueba debido a que tal como lo ordenó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al desatar el recurso de apelación contra la medida cautelar en este proceso, dicho estudio técnico debía ser efectuado por otra entidad estatal o institución de educación superior.

Por esta razón, a efectos de cumplir lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (en la providencia que resolvió la apelación contra la medida cautelar), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible procedió a celebrar el convenio interadministrativo No. 642 de 2020 con el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt – IAVH y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM, cuyo objeto, según explicaron dichas entidades, fue realizar las siguientes actividades:

- **“Revisar y complementar** en los aspectos que se identifiquen necesarios de conformidad con lo señalado por la supervisión referente a **la información técnica del estudio realizado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, incluyendo un recorrido en campo a cargo del IDEAM, con el fin de verificar la información documental y espacial recopilada y analizada, con respecto a la conectividad hídrica superficial;
- **Revisar e implementar las metodologías o técnicas adicionales que se identifiquen para complementar los análisis realizados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible;**
- Con base en la información y los análisis efectuados, **complementar las conclusiones y estudio técnico realizado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** en lo referente a la conectividad hídrica superficial, subsuperficial, subterránea y ecológica entre la zona de Reserva Forestal Thomas Van Der Hammen y la Reserva Forestal Protectora Nacional Bosque Oriental de Bogotá, en la unidad espacial de análisis del corredor de la Autopista Norte coincidente con el AP-2. Esto en atención a lo ordenado por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá y modificado en su numeral segundo por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección B en Auto de fecha 9 de julio de 2020.”

Así, el referido estudio técnico fue elaborado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y estudios ambientales – IDEAM y el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt - IAVH, partiendo de las conclusiones que inicialmente había elaborado el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y se entregó por parte de ese ente ministerial a este Despacho **el día 5 de abril de 2021**.

En el estudio técnico en mención, el IDEAM y el IAVH consignaron las siguientes conclusiones y recomendaciones que se citan en extenso:

“Los proyectos urbanísticos en el área del corredor de la Autopista Norte coincidente con la franja AP-2, son compatibles con los fines de preservación de la conectividad de las reservas forestales del norte y los cerros orientales acatando las determinantes ambientales de la resolución 475 y 621 de 2000, y decreto 2372 en relación a los usos permitidos. La compatibilidad de los proyectos propuestos en el área, está asociada con el diseño de zonas de conectividad propuestas, siendo estas: la Quebrada Las Pilas, Quebrada la Floresta, sus adecuaciones, las respectivas rondas y zonas de manejo y protección ambiental, los parques lineales, la zona de conectividad paralela, el corredor transversal, estructuras de conexión y los controles ambientales. Si bien los diseños actuales a nivel de factibilidad soportan esta compatibilidad, se materializará con los diseños detallados y la implementación de las obras propuestas.

Con los anteriores elementos se espera que el efecto de inclusión de los desarrollos urbanísticos en el corredor de la Autopista Norte coincidente con la franja AP-2 no afecte la conectividad ecológica, hídrica superficial y subsuperficial, en particular en el contexto regional que representa la continuidad de la Franja AP-2 desde los cerros Orientales hasta el río Bogotá.

En cuanto a la conectividad hídrica superficial, si bien en la actualidad hay alteraciones de las condiciones naturales de drenaje tanto en la franja coincidente como en la parte colindante con los cerros orientales, las adecuaciones previstas para el cauce de la quebrada, y el sistema de drenaje pluvial a incorporar en los desarrollos urbanísticos propuestos propiciarán la continuidad de la conectividad de drenaje de la zona, permitiendo comunicar los aportes desde los cerros, incluyendo aquellos generados en la zona intervenida entre la carrera séptima y la altura del Ferrocarril, y la escorrentía generada en el área de la intervención urbanística, hacia el sistema Torca Guaymaral y finalmente hacia el río Bogotá.

Dicha conectividad superficial del área del corredor de la Autopista Norte coincidente con la Franja de Conexión AP-2 se verá favorecida por: a) la definición de la ronda hídrica b) la zona de conectividad ecológica paralela a la zona de ronda con un ancho de 30 metros, c) el corredor transversal de 30 metros de ancho que conecta el corredor de la quebrada la Floresta, quebrada las pilas, y el Parque Metropolitano Guaymaral. En estas franjas

diferentes elementos como el cauce mismo de las quebradas, las zonas de ronda y los sistemas de alcantarillado pluvial que se provean permitirán darle una continuidad al flujo de agua en la zona de interés.

La fase de diseño detallado tendrá una importante relevancia en el diseño de las estructuras especiales de conexión (canales, box culvert, estructuras de control); ya que adicional a los condicionantes de las bajas pendientes, la reducción de las secciones efectivas de flujo como en los casos presentados en la fotografía del recorrido de campo pueden generar remansos hacia aguas arriba. La selección apropiada de las especies a sembrar en las zonas de ronda podrá mejorar la conectividad potencial en la Franja de Conexión AP-2. Es así, que el Distrito Capital cuenta con la mesa de revisión de diseños paisajísticos en la cual se detallará y revisará esta información, la cual está reglamentada por la Resolución 6563 de 2011 de la Secretaría Distrital de Ambiente. En las condiciones actuales el aporte a la conectividad provisto por la quebrada Las Pilas es limitado (Figura 43).

El cambio de cobertura en el área del corredor de la Autopista Norte coincidente con la Franja de Conexión AP-2, deberá compensar los efectos en conectividad subsuperficial en la fase de diseños de detalle de los proyectos urbanísticos, donde se debe propender porque parte de esta zona, mantenga una capacidad de infiltración hacia la zona subsuperficial, generada en las zonas verdes, zona de ronda, la zona de conectividad paralela y el corredor transversal, que pueda atenuar en cierta medida el efecto de las zonas duras en la infiltración.

La información y conocimiento disponible permite reconocer que en el área del corredor de la Autopista Norte coincidente con la Franja de Conexión AP-2, no se espera percolación o flujos hacia los acuíferos profundos. Estos flujos sólo se presentan en la zona de recarga de los cerros orientales, por ello, no se producirán impactos por los desarrollos urbanísticos en los acuíferos profundos.

Lo estipulado en el Decreto 088 de 2017, es consistente con las necesidades identificadas de conectividad hídrica superficial mediante los análisis realizados, ya que ratifica que se deben realizar obras de reconfiguración del sistema Torca-Guaymaral y la quebrada Pilas, para poder realizar una efectiva conectividad de flujo superficial que garantice la estabilidad ecológica del sistema y para asegurar la conectividad del sistema de drenaje pluvial, del que se proveerá la zona de desarrollo urbanístico.

En sentido de lo anterior, para la quebrada las Pilas, se recomienda tener en cuenta para fases posteriores el cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 2245 de 2017 "Por el cual se reglamenta el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011 y se adiciona una sección al Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con el acotamiento de rondas hídricas", ya que, en el sentido de lo establecido allí, considera los componentes técnicos mínimos que son los estudios geomorfológicos, hidrológicos, hidráulicos y ecológicos que sean garantes de una conectividad hídrica superficial.

En los datos de caudales reportados para diferentes periodos de retorno según lo planteado por EAAB Consorcio Borde Norte (2011) y WSP (2020), los cuales tienen diferencias entre 20 y 25 % para los periodos de retorno analizados. Es importante destacar que el estudio de WSP es más reciente e involucra los estudios de actualización de curvas IDF y PADF para Bogotá y detalla de mejor forma las cuencas, lo que puede explicar en parte las diferencias.

Para el caso de la quebrada las Pilas, se deberá contar en la fase de estudios detallados, con las láminas de agua asociadas a los niveles para diferentes periodos de retornos del sistema al que drena, en ese sentido, se deberán tener los modelos hidráulicos de la propuesta de reconfiguración o adecuación del Sistema Torca Guaymaral en el punto de confluencia, para que no existan reflujos que generen desbordamientos, y si es así, existan zonas que puedan amortiguar estas crecientes.

Aunque existe respuesta rápida de los niveles freáticos a la temporada de lluvias, se prevé que la recarga local, o sea, por infiltración directa de aguas lluvias sobre la Formación Sabana, sea limitada dadas las condiciones de baja permeabilidad de dicha formación. En los modelos hidrogeológicos de la sabana de Bogotá y del Distrito Capital elaborados por Ingeominas, EAAB-JICA (2005), SDA (2018), las principales áreas de recarga corresponden a los cerros orientales donde afloran capas de areniscas de las formaciones Arenisca Tierna y Labor del Grupo Guadalupe, con condiciones de porosidad y permeabilidad que favorecen la recarga del acuífero principal de la Sabana de Bogotá que se profundiza hacia el centro de la Sabana de Bogotá y que se encuentra a cientos de metros por debajo de la secuencias terciarias y cuaternarias que se presentan en el área de estudio.

En el área del corredor de la autopista norte coincidente con la franja de conexión AP-2, se reconocen flujos de extensión regional subyaciendo la sabana asociados a la continuidad de las unidades del Grupo Guadalupe; mientras que, los flujos intermedios y los flujos locales están circunscritos a los depósitos cuaternarios en especial a los depósitos coluviales que se presenta en los cerros orientales, en la Reserva Forestal Protectora Nacional Bosque Oriental de Bogotá. Respecto a la conexión hídrica subsuperficial del área del corredor de la Autopista Norte coincidente con el AP-2, dada la existencia de mezclas de agua (de diferentes alturas de recarga) en los pozos que captan de la Formación Sabana y la tendencia de variación estacional que presentan los niveles piezométricos, se sugiere una probable conexión local relacionada con la descarga hídrica superficial entre la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y el humedal Torca y Guaymaral. En la fase de estudios detallados de los planes parciales, para las excavaciones o demás actividades que interfieran el nivel freático, se deberán considerar diferentes escenarios que incluyan la variación estacional del flujo subsuperficial; simulando las intervenciones al nivel freático mediante modelos que permitan visualizar o pronosticar el comportamiento del flujo implicado; en las que se incluyan los escenarios de variación estacional que se ha demostrado sufre la zona; así mismo, se deberá precisar los escenarios y opciones de aislamiento de las excavaciones respecto al nivel freático. Lo anterior, para valorar de manera completa posibles impactos en la conectividad hídrica subsuperficial. En lo que corresponde a la conectividad ecológica, la quebrada Las Pilas y la franja de conexión ambiental AP-2, se encuentra en un avanzado nivel de transformación, lo que ha causado que ecológicamente, al día de hoy no represente un valor importante para la conectividad de especies (Figura 43). En la condición actual no hay una cobertura de vegetación apropiada que aporte a la conectividad estructural (árboles, bosques riparios, cercas vivas) en esta zona. El cauce de la quebrada Las Pilas solo mantiene una cobertura de pastos para ganadería y al estar inmersa en una matriz con alto grado de transformación con construcciones urbanas, representa una alta dificultad para la dispersión de las especies, es decir un alto grado de resistencia. Sin embargo, vale resaltar que tanto los bordes norte y sur de la franja de conexión ambiental AP-2 al tener mejor vegetación, ofrecen una mejor ruta para ser un corredor ecológico (Figura 43).

Con lo anterior se concluye que se puede realizar un desarrollo de la franja AP-2, siempre y cuando los proyectos a desarrollar cumplan o sean acordes con el objeto de las áreas circundantes a áreas objeto de conservación y se garantice la conexión ambiental e hídrica, y se restaure y fortalezca la conexión ecológica de las Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá "Thomas Van Der Hammen".

El modelo de conectividad ecológica, hídrico superficial, subsuperficial y subterráneo están estrechamente relacionados; por lo cual, las acciones de conectividad que se ejecuten en pro de la recuperación de los espacios naturales de los cauces superficiales favorecen el intercambio de procesos ecológicos y la conectividad hídrica entre la RTvdH y la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá."

A dicho estudio técnico se surtió la debida contradicción y se incorporó como prueba dentro del expediente, en audiencia inicial de 1º de diciembre de 2021⁶⁴. No obstante, la parte actora formuló cuestionamientos en relación con su objetividad e imparcialidad, de ahí que en esta oportunidad el Despacho deba evaluar el valor y alcance probatorio del pluricitado estudio técnico.

Cabe aclarar en este punto que, como se determinó en auto de 27 de mayo de 2021⁶⁵, el estudio técnico no corresponde a ninguno de los medios tradicionales de prueba relacionados en la parte inicial del inciso primero del artículo 165 del Código General del Proceso, pero eso no obsta para que su práctica se efectuara conforme a las disposiciones que regulen medios semejantes o según el prudente juicio del juzgador. Siguiendo esa línea, el Despacho considera pertinente acudir a las previsiones del dictamen pericial para efectos de la valoración del mencionado estudio.

Así las cosas, el artículo 235 del C.G.P. prevé lo siguiente frente a la imparcialidad:

“ARTÍCULO 235. IMPARCIALIDAD DEL PERITO. El perito desempeñará su labor con objetividad e imparcialidad, y deberá tener en consideración tanto lo que pueda favorecer como lo que sea susceptible de causar perjuicio a cualquiera de las partes.

Las partes se abstendrán de aportar dictámenes rendidos por personas en quienes concurre alguna de las causales de recusación establecidas para los jueces. La misma regla deberá observar el juez cuando deba designar perito.

El juez apreciará el cumplimiento de ese deber de acuerdo con las reglas de la sana crítica, pudiendo incluso negarle efectos al dictamen cuando existan circunstancias que afecten gravemente su credibilidad.

En la audiencia las partes y el juez podrán interrogar al perito sobre las circunstancias o razones que puedan comprometer su imparcialidad.

PARÁGRAFO. No se entenderá que el perito designado por la parte tiene interés directo o indirecto en el proceso por el solo hecho de recibir una retribución proporcional por la elaboración del dictamen. Sin embargo, se prohíbe pactar cualquier remuneración que penda del resultado del litigio.” (Negritas del Despacho)

Según la Real Academia Española, la imparcialidad es la falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud⁶⁶. Por su parte, de acuerdo con el Diccionario Panhispánico de Español Jurídico, la objetividad es un principio complementario al de imparcialidad que exige actuar atendiendo a criterios objetivos, es decir, relacionados con el objeto sometido a consideración y nunca con los sujetos interesados ni con el sentir personal de quien actúa⁶⁷.

De otra parte, cabe señalar que frente a la experticia han sido prolíficos los pronunciamientos del Consejo de Estado⁶⁸, en los cuales se han precisado las reglas de elaboración y valoración de esta prueba, dentro de las que se resaltan las siguientes:

- *El perito debe informar de manera razonada lo que sepa de los hechos, de acuerdo con sus conocimientos especializados, motivo por el que debe ser competente y experto en la materia;*
- *El dictamen debe ser rendido de manera personal y contener conceptos propios sobre las materias que son objeto de examen, sin que esto signifique que no pueda*

⁶⁴ Archivo “76ActaAudiencialInicial”, carpeta “05CuadernoPrincipal2”.

⁶⁵ Archivo “36AutoOrdenaCorrerTraslado”, carpeta “06CuadernoApelacionMedidaCautelar”.

⁶⁶ <https://dle.rae.es/imparcialidad?m=form>

⁶⁷ <https://dpej.rae.es/lema/objetividad>

⁶⁸ Ver entre otras: (i) sentencia de 1º de febrero de 2016, Radicado76001-23-31-000-1998-01510-02(55149). Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa; y, (ii) sentencia de 29 de noviembre de 2017, radicado 25000232600020010021801 (30613), Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth. En esta sentencia se recogen varias de las reglas que se habían mencionado en la sentencia del 28 de mayo de 2015 del Consejo de Estado, sección tercera, subsección B. radicado No. 25000232600020040022801(32665); e igualmente en la sentencia del 16 de abril de 2007, dentro del Expediente No. AG-25000232500020020002502.

- apoyarse en auxiliares o técnicos que estén bajo su responsabilidad. No obstante, el dictamen no puede ser el análisis de otra persona que esté autorizada en el tema;*
- *El perito debe ser imparcial y no pueden existir motivos serios que lleven al juez a dudarle;*
 - *El dictamen debe tener un fundamento fuerte, que conlleve a unas conclusiones claras, firmes y conducentes en relación con el hecho a probar. A su vez debe ser claro, preciso y detallado, dando cuenta de los exámenes, experimentos e investigaciones hechas y los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de las conclusiones;*
 - *Para ser eficaz, debió ser sometido a la contradicción;*
 - *No se debe haber probado una objeción por error grave;*
 - *No debe existir un retracto por parte del perito; y*
 - *No puede ser desvirtuado por otras pruebas.*
 - *El dictamen no puede versar sobre aspectos jurídicos, puesto que esto implicaría la invasión de la esfera de competencia de la autoridad judicial; y*
 - *El perito no puede incurrir en juicios hipotéticos o especulativos para justificar sus conclusiones.*

Adicionalmente, la Alta Corporación⁶⁹ ha afirmado que el perito es ante todo un apoyo para el proceso intelectual y reconstructivo de los hechos y la verdad procesal, pero aclaró que el juicio de valoración y convicción es de la autonomía y resorte del juez.

Con base en lo anterior, dicha providencia distingue entre aquello que constituye un error grave y lo que es una fundamentación deficiente del dictamen. En el primer caso, el error supone un concepto equivocado y da lugar a que los peritos que erraron en materia grave sean reemplazados por otros. En el segundo caso, la falta de fundamentación del dictamen no implica necesariamente equivocación, pero da lugar a que dicho dictamen sea descalificado como plena prueba en el fallo por falta de requisitos legales necesarios para ello.

En ese orden, el dictamen pericial debe cumplir con una serie de exigencias formales y sustanciales para efectos de que pueda tenerse como soporte con aptitud legal para sustentar los hechos que se pretenden probar con el mismo.

En el presente caso, se reitera que para la elaboración del estudio técnico el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible suscribió el contrato interadministrativo No. 642 de 2020⁷⁰ con el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt - IAVH y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM, cuyo objeto era revisar y complementar el trabajo técnico que inicialmente había efectuado por cuenta propia el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Lo anterior, en cumplimiento de la medida cautelar que modificó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Así, el hecho que se hayan planteado dichas actividades de revisión y complementación y no de un estudio completamente nuevo, no es motivo suficiente para dudar que las conclusiones arrojadas carecen de imparcialidad. Nótese que los Institutos en cuestión informaron y demostraron que se realizaron una serie de verificaciones y demás actividades pertinentes conforme a la metodología que se implementó para llegar a las conclusiones.

Aunado a lo expuesto, en el referido concepto emitido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se tuvieron en cuenta otra serie de estudios y documentos emitidos por autoridades ambientales y de orden distrital, por lo que se concluye que los cuestionamientos planteados por la parte demandante frente a una aparente ausencia de imparcialidad no tienen vocación de prosperidad.

⁶⁹ Sentencia de 24 de enero de 2019. Expediente No. 05001233100020050318601. Consejero Ponente: Ramiro Pazos.

⁷⁰ Págs. 5 a 12, archivo "13MinAmbienteAportaConvenio", carpeta "06CuadernoApelacionMedidaCautelar".

Ahora bien, el Despacho encuentra que, en cuanto al contenido del estudio técnico, este concluyó que los proyectos urbanísticos en el área del corredor de la Autopista Norte coincidente con la franja AP-2, son compatibles con los fines de preservación de la conectividad de las reservas forestales del norte y los cerros orientales dado que acatan las determinantes ambientales previstas en:

- (i) el Decreto 2372 de 2010 en relación con los usos permitidos; y
- (ii) la resolución 475 y 621 de 2000.

Dada la relevancia de estas conclusiones para decidir el fondo de lo debatido en el presente proceso, a continuación, las mismas se valorarán por separado, tal como pasa a explicarse:

- **Del estudio técnico y la compatibilidad de los desarrollos urbanísticos con el Decreto 2372 de 2010 en relación con los usos permitidos.**

Según el precitado estudio técnico los desarrollos urbanísticos propuestos en los decretos demandados son acordes con (i) la función amortiguadora prevista en el Decreto 2372 de 2010; y (ii) con los usos permitidos en las áreas protegidas.

Pese a lo anterior, este juzgador encuentra a primera vista que esta es una conclusión contradictoria, pues las entidades encargadas de la elaboración del estudio técnico partieron del supuesto de que la franja de conexión ambiental (AP-2) **no era un área protegida, sino que sólo era colindante con otras áreas protegidas** (específicamente la Reserva Thomas Van Der Hammen y la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá).

En tal sentido, determinaron que el propósito exclusivo de la franja de conexión ambiental (AP-2) era cumplir simplemente una **función amortiguadora** a efectos de mitigar las consecuencias negativas de la intervención humana, tal como lo prevé el artículo 31 del Decreto 2372 de 2010⁷¹. Esta norma prevé precisamente que las áreas circunvecinas y colindantes a las áreas protegidas deben cumplir dicha función amortiguadora.

Puntualmente, los Institutos encargados de la elaboración del estudio, señalaron lo siguiente:

"Es claro entonces que, aunque la franja de la autopista norte coincidente con la AP2 no está declarada como área protegida, al ser considerada como una zona colindante a la Reserva Forestal Productora del Norte de Bogotá "Thomas Van Der Hammen" debe propender por cumplir la función amortiguadora de impactos a dichas áreas y armonizar con sus objetivos de conservación.

Con lo anterior se concluye que se puede realizar un desarrollo de la franja paralela de la autopista norte coincidente con la AP-2, siempre y cuando los proyectos a desarrollar cumplan con el objeto de las áreas circundantes a áreas protegidas y se garantice la conexión ecológica, ambiental e hídrica de las Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá "Thomas Van Der Hammen"⁷²

(...)

⁷¹ **Decreto 2372 de 2010, Artículo 31. 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.

⁷² Pág. 19, archivo "17MinambienteAportaConceptoTecnicoHumboldt", carpeta "06CuadernoApelacionMedidaCautelar".

“De lo anterior se concluye que, la Franja paralela de la autopista norte coincidente con la AP-2 debe propender por la conexión entre dos importantes reservas forestales de Bogotá, el tratamiento dado en el decreto 088 debe tener en cuenta que dicha franja es colindante con estos dos sistemas y como se menciona en el artículo 31 del decreto 2372 de 2010⁷³ con los pocos espacios de cesión establecidos para protección y preservación su desarrollo debe cumplir con la conectividad (como se puede ver posteriormente en este documento) de tal manera, que permita mitigar los posibles impactos asociados con el desarrollo de los planes de urbanización proyectados”.⁷⁴ (Negrillas del Despacho)

Como ya se ha indicado a lo largo de esta providencia, contrario a lo sostenido en el referido estudio técnico, el corredor de la Autopista norte coincidente con la franja de conexión ambiental (AP-2), **fue declarado área protegida por el Ministerio del Medio Ambiente a través de las resoluciones No. 475 y 621 de 2000**. Además, aun cuando estos actos administrativos fueron impugnados por el Distrito Capital, al considerar que el Ministerio había excedido su competencia material, la legalidad de estas decisiones administrativas quedó ratificada por el Consejo de Estado en el año 2006, en la sentencia a la que se hizo referencia en líneas precedentes.

Precisamente, en aquella sentencia del Consejo de Estado⁷⁵, se ratificó que el Ministerio del Medio Ambiente asignó a esta franja de conexión ambiental conocida como AP-2, **“el tratamiento de área protegida”**, dada su importancia ecológica para la región.

Adicionalmente, se reitera que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al resolver el recurso de apelación contra la medida cautelar dictada dentro de este proceso, coincidió con esa conclusión, al considerar que esta franja de conexión ambiental se trata de una **“área protegida del Distrito Capital”** y que aún cuando no fue expresamente integrada en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), tal circunstancia no hace que pierda su condición de área protegida.

Por otra parte, debe destacarse que este Despacho a través de los autos de 23 de septiembre de 2021⁷⁶ y 7 de abril de 2022⁷⁷, requirió a los encargados de la elaboración del estudio técnico en mención a fin de que precisaran si los desarrollos urbanísticos en el área del corredor de la Autopista Norte coincidente con la franja de conexión ambiental (AP-2) autorizados en los Decretos 088 de 2017 y 049 de 2018, **cumplían o no con lo dispuesto en el Decreto 2372 de 2010**, en lo relacionado con los usos permitidos en las áreas protegidas.

Al respecto, el Instituto Alexander Von Humboldt⁷⁸ se limitó a reiterar el alcance del convenio interadministrativo celebrado con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y las actividades realizadas en virtud de este. Por su parte, el IDEAM manifestó expresamente que se mantenía en las conclusiones iniciales y que no consideraba necesaria la complementación del estudio técnico.

Conforme a lo expuesto, en cuanto a la compatibilidad de los desarrollos urbanísticos en el área del corredor de la Autopista Norte coincidente con la franja de conexión

⁷³ **“ARTÍCULO 31. 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.”**

⁷⁴ Pág. 24, archivo “17MinambienteAportaConceptoTecnicoHumboldt”, carpeta “06CuadernoApelacionMedidaCautelar”.

⁷⁵ Consejo de Estado, Consejero Ponente: Camilo Arciniegas Andrade; radicado: 11001 03 24 000 2000 6656 01.

⁷⁶ Archivo “49AutoRequiereAclaracionEstudioYOtros”, carpeta “06CuadernoApelacionMedidaCautelar”.

⁷⁷ Archivo “63AutoRequiereComplementacion”, carpeta “06CuadernoApelacionMedidaCautelar”.

⁷⁸ Págs. 7 a 14, archivo “65ComplementacionInformeMinAmbiente”, “06CuadernoApelacionMedidaCautelar”.

ambiental (AP-2), con lo dispuesto en el Decreto 2372 de 2010 - en lo relacionado con los usos permitidos en áreas protegidas -, es claro para este Despacho que dicho estudio **(i)** partió de una premisa errada como es desconocer la condición de área protegida de esta franja de conexión ambiental conocida como AP-2; y **(ii)** se abstuvo deliberadamente de emitir un pronunciamiento claro, expreso y de fondo, pese a que este operador judicial así lo solicitó en dos oportunidades.

- **Del estudio técnico y la compatibilidad de los desarrollos urbanísticos con lo dispuesto en las resoluciones 475 y 621 de 2000**

Ahora bien, en cuanto a la compatibilidad de los desarrollos urbanísticos que se contemplan en las normas acusadas en el área del corredor de la Autopista Norte coincidente con la franja de conexión ambiental (AP-2), con lo dispuesto en las resoluciones 475 y 621 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, para este operador judicial, el estudio técnico no fue concluyente. Lo anterior, en la medida que supeditó dicha compatibilidad con los objetivos de conectividad de la franja en mención, a la existencia de otros instrumentos de gestión de suelo, como los planes parciales⁷⁹.

En síntesis, frente al estudio técnico elaborado por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt - IAVH y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, el suscrito juzgador encuentra lo siguiente:

- (i) contemplan una conclusión contradictoria** pues señala erradamente que la franja de conexión ambiental AP-2 no es un área de protegida y que solo cumple una función amortiguadora que es la que se asigna a las superficies colindantes o circunvecinas con áreas protegidas (artículo 31 del Decreto 2372 de 2010);
- (ii) omiten** pronunciarse sobre la compatibilidad de los desarrollos urbanísticos en la franja de conexión ambiental (AP-2), con lo dispuesto en el Decreto 2372 de 2010 - en lo relacionado con los usos permitidos en áreas protegidas -, pese a que este operador judicial lo solicitó en dos oportunidades; y
- (iii) no es concluyente** en determinar si las normas acusadas eran compatibles con los desarrollos urbanísticos previstos en la franja de conexión ambiental (AP-2), con lo dispuesto en las resoluciones 475 y 621 de 2000 que profirió el Ministerio del Medio Ambiente, pues supeditó su análisis a la existencia de otros instrumentos de gestión de suelo, como los planes parciales;

⁷⁹ "(...) Si bien los diseños actuales a nivel de factibilidad soportan esta compatibilidad, se materializará con los diseños detallados y la implementación de las obras propuestas. Con los anteriores elementos se espera que el efecto de inclusión de los desarrollos urbanísticos en el corredor de la Autopista Norte coincidente con la franja AP-2 no afecte la conectividad ecológica, hídrica superficial y subsuperficial, en particular en el contexto regional que representa la continuidad de la Franja AP-2 desde los cerros Orientales hasta el río Bogotá. (...) La fase de diseño detallado tendrá una importante relevancia en el diseño de las estructuras especiales de conexión (canales, box culvert, estructuras de control); ya que adicional a los condicionantes de las bajas pendientes, la reducción de las secciones efectivas de flujo como en los casos presentados en la fotografía del recorrido de campo pueden generar remansos hacia aguas arriba. La selección apropiada de las especies a sembrar en las zonas de ronda podrá mejorar la conectividad potencial en la Franja de Conexión AP-2. Es así, que el Distrito Capital cuenta con la mesa de revisión de diseños paisajísticos en la cual se detallará y revisará esta información, la cual está reglamentada por la Resolución 6563 de 2011 de la Secretaría Distrital de Ambiente. En las condiciones actuales el aporte a la conectividad provisto por la quebrada Las Pilas es limitado (Figura 43). (...) En la fase de estudios detallados de los planes parciales, para las excavaciones o demás actividades que interfieran el nivel freático, se deberán considerar diferentes escenarios que incluyan la variación estacional del flujo subsuperficial; simulando las intervenciones al nivel freático mediante modelos que permitan visualizar o pronosticar el comportamiento del flujo implicado; en las que se incluyan los escenarios de variación estacional que se ha demostrado sufre la zona; así mismo, se deberá precisar los escenarios y opciones de aislamiento de las excavaciones respecto al nivel freático. Lo anterior, para valorar de manera completa posibles impactos en la conectividad hídrica subsuperficial. (...) Con lo anterior se concluye que **se puede realizar un desarrollo de la franja AP-2, siempre y cuando los proyectos a desarrollar cumplan o sean acordes con el objeto de las áreas circundantes a áreas objeto de conservación y se garantice la conexión ambiental e hídrica, y se restaure y fortalezca la conexión ecológica de las Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá "Thomas Van Der Hammen".** (...)

Con base en lo expuesto, en relación con el estudio técnico aportado a este proceso conforme fue ordenado en la medida cautelar dictada por este juzgado y complementada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, este Despacho puede concluir con suficientes elementos de juicio que el dictamen en mención **carece de una fundamentación suficiente**, circunstancia que impide acoger como prueba lo concluido en él.

En línea con lo expuesto, el Despacho debe señalar que, con base en lo argumentado hasta aquí, frente al segundo problema jurídico planteado en el presente medio de control, resulta claro que la regulación consignada en los artículos 21 y 129 del Decreto 088 de 2017 está viciada de nulidad por infracción de las normas en que deberían fundarse, por falta de aplicación, toda vez que el Distrito Capital desconoció las disposiciones en virtud de las cuales está restringida la posibilidad de urbanizar la franja de conexión ambiental AP-2 coincidente con el corredor de la Autopista Norte.

Puntualmente, el Distrito Capital desatendió lo contenido en: **(i)** las Resoluciones 475 y 621 de 2000 proferidas por el entonces Ministerio del Medio Ambiente hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que declaran esta zona como área protegida; **(ii)** el artículo 79 del Decreto 190 de 2004 (vigente al momento de expedir los actos acusados) que señala que las áreas que hacen parte del sistema de áreas protegidas del Distrito Capital constituyen suelo de protección; y, **(iii)** el artículo 35 de la Ley 388 de 1997 que dispone que el suelo de protección tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.

Asimismo, pese a que este Despacho judicial profirió la medida cautelar para determinar con base en un estudio técnico si la regulación urbanística propuesta en el área del corredor de la Autopista Norte coincidente con la franja de conexión ambiental (AP-2) cumplía los lineamientos ambientales que le había fijado el Ministerio del Medio Ambiente y los usos permitidos en áreas protegidas; el mismo se emitió sin la debida fundamentación técnica, por las razones previamente anotadas en esta providencia. Adicionalmente, las entidades encargadas del estudio limitaron su labor a revisar y complementar conclusiones y opiniones previas que sobre este asunto tenía el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Es decir que, aunque la defensa de la regulación urbanística que se demandó le correspondía a la entidad demandada, pues era quien debía acreditar la suficiencia e idoneidad de dicha regulación para conjurar los riesgos y peligros de daño ambiental que se ciernen sobre la franja de conexión ambiental AP-2, este Despacho con el trámite de la medida cautelar decretó una prueba de oficio para determinar si dicha regulación tenía la capacidad de controlar dichos riesgos ambientales.

Sin embargo, es evidente que luego de darse a conocer el precitado estudio técnico, persiste la incertidumbre sobre los peligros de daños ambientales graves e irreversibles que se puedan generar con la autorización de ejecutar desarrollos urbanos en el área del corredor de la Autopista Norte coincidente con la franja de conexión ambiental (AP-2), prevista en la regulación contenida en los artículos 21 y 129 del Decreto 088 de 2017. Esta circunstancia obliga a que este operador judicial deba declarar la nulidad de dicha regulación por los motivos ya enunciados, pero además porque se hace necesario aplicar el **principio ambiental de precaución**.

Este principio precautelativo hace parte del bloque de constitucionalidad en los términos del artículo 93 de la Constitución Política, pues así lo dispone el numeral 1 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993, que dispone que *"el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la **Declaración de Río de Janeiro de 1992**"*.

El principio de precaución se establece como el criterio a aplicar cuando haya peligro de daño grave o irreversible, sin utilizar la falta de certeza científica absoluta como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para evitar la degradación del medio ambiente (Declaración de Río, principio 15). Por tanto, dicho

principio ambiental exige una postura de anticipación que busca prever la futura situación que afecte el medio ambiente⁸⁰.

En el presente caso, es evidente que la regulación urbanística acusada no es idónea ni suficiente para evitar y conjurar los riesgos ambientales asociados a la actividad constructiva y urbanizadora que se pretende ejecutar en el área del corredor de la Autopista Norte coincidente con la franja de conexión ambiental (AP-2), lo que ratifica la necesidad de declarar su nulidad.

Lo anterior, sin perjuicio de que la administración, **partiendo de la condición de área protegida que posee la zona, – circunstancia que a la fecha no ha sido tomada en cuenta**– emita una nueva reglamentación en la que considere elementos de prueba y conclusiones determinantes que le permitan con base en investigación y evidencia, científica y técnica, regular debidamente la intervención urbanística que pretenda hacer, imponiendo límites y restricciones claros e idóneos a la actividad urbanizadora.

Adicionalmente, si bien estamos ante un juicio de legalidad del acto, no es menos cierto que existen principios ambientales como el de precaución, incorporados al bloque de constitucionalidad y que por tanto se encuentran positivizados, frente a los cuales este operador judicial no puede omitir su aplicación.

Conforme a lo expuesto, el Despacho puede concluir con meridiana claridad que, los lineamientos fijados para los nuevos desarrollos urbanos que se autorizaron por parte del Distrito Capital en la franja corredor de la autopista norte coincidente con la zona AP-2, no son compatibles con las normas previamente mencionadas, y tampoco con el principio ambiental de precaución, pues eventualmente podrían generar una grave afectación al patrimonio natural de la zona.

Así mismo, aun cuando la regulación acusada estableció obligaciones en torno a la cesión para áreas verdes y parques, y algunos lineamientos para la conectividad y protección de las fuentes hídricas, no existe certeza de que las normas demandadas cumplan las determinantes ambientales a las que están sometidas como área protegida que integra el suelo de protección del Distrito Capital. La incertidumbre y duda que genera esta regulación urbanística frente al mandato de protección del medio ambiente activa la aplicación del principio de precaución, por la potencialidad de los riesgos en mención.

A juicio del Despacho, lo anterior resulta suficiente para declarar la nulidad de los artículos 21 y 129 y del plano 13 del Decreto Distrital 88 de 2017. De ahí que este estrado judicial se sustrae de analizar los demás argumentos propuestos al respecto por la parte actora.

- **Del artículo 9º**

Como se indicó en la providencia que decretó la medida cautelar dentro de este medio de control, el parágrafo 2º del artículo 9º del Decreto 88 de 2017, disminuye el ancho mínimo permitido de 800 metros para la Reserva Forestal Regional del Norte al establecer una ronda hidráulica de 30 metros a cada lado de la quebrada las pilas, así:

“Parágrafo 2: Se establece una ronda hidráulica para las quebradas Las Pilas, Tibabita y Cañiza, de treinta (30) metros a cada lado del cauce desde el borde del cuerpo hídrico. Las rondas hidráulicas de los lagos de golf de los clubes El Rancho, Los Búhos y Guaymaral serán de treinta (30) metros desde el borde del cuerpo hídrico.”

⁸⁰ “Protección del medio ambiente y los recursos naturales: justicia ambiental para la rama judicial.” Libro publicado por la Universidad del Rosario y el Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla – Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá, primera edición año 2022.

Sobre el particular, el Despacho reitera que esta norma no está pronunciándose sobre el ancho de la Reserva Forestal Regional del Norte, sino únicamente respecto de la ronda hidráulica de unos cuerpos del agua, siendo diferentes estos conceptos.

Para el efecto, se acude a la definición de ronda hidráulica contenida en el Decreto 190 de 2004⁸¹, así:

“Artículo 78. Definiciones aplicadas a la Estructura Ecológica Principal (artículo 12 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 77 del Decreto 469 de 2003)

3. Ronda hidráulica: **Zona de protección ambiental e hidráulica** no edificable de uso público, **constituida por una franja paralela o alrededor de los cuerpos de agua**, medida a partir de la línea de mareas máximas (máxima inundación), **de hasta 30 metros de ancho destinada principalmente al manejo hidráulico y la restauración ecológica.**”

Así, no se trata de áreas iguales, por una parte, está la reserva forestal cuyo ancho en sus puntos más angostos debe ser de 800 metros y que corresponde a aquella franja de protección ya detallada que conecta de oriente a occidente del norte de la capital y, cosa distinta, son las áreas que se extienden de manera paralela alrededor de los cuerpos de agua y que se conocen como ronda hidráulica. Por lo tanto, al no haber relación entre lo dispuesto en el parágrafo 2° del artículo 9° del Decreto 88 de 2017 y lo instituido en las resoluciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre el ancho mínimo de la reserva forestal del norte, no se evidencia la nulidad alegada.

- **Del artículo 27**

Según la demandante, el parágrafo 4° de este artículo permite que se realicen cesiones en zonas de alto riesgo por inundación, lo cual está prohibido por el artículo 2.2.6.1.4.5 del Decreto 1077 de 2015⁸². La norma cuestionada dispone:

“ARTÍCULO 27. Medidas de mitigación del riesgo por inundación.

Los suelos clasificados con amenaza alta por inundación mitigable, en virtud de lo señalado por el artículo 146 del Decreto Distrital 190 de 2004, no constituyen suelos de protección, como quiera que pueden adoptarse sobre los mismos por parte de sus propietarios alguna de las siguientes medidas de mitigación del riesgo, las cuales deberán presentarse para su aprobación ante el IDIGER previo inicio de cualquier instrumento de planeación.

(...)

Parágrafo 4: Las cesiones públicas obligatorias generadas por el desarrollo urbanístico de inmuebles, no podrán ubicarse en predios inundables ni en zonas de alto riesgo, en cumplimiento del artículo 2.2.6.1.4.5 del Decreto Nacional 1077 de 2015, **salvo que sobre ellas se establezcan medidas de mitigación y que previo a su entrega se hayan ejecutado dichas medidas.**” (Resaltado fuera de texto.)

Por su parte, el Decreto 1077 de 2015 señala:

“ARTÍCULO 2.2.6.1.4.5 Determinación de las áreas de cesión. Sin perjuicio de las normas nacionales que regulan la materia, los Planes de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen determinarán las especificaciones para la conformación y dotación de las cesiones gratuitas destinadas a vías, equipamientos colectivos y espacio público en general. Cuando las zonas de cesión presenten áreas inferiores a las mínimas exigidas, o cuando su ubicación sea inconveniente para el municipio o distrito, se podrán compensar en dinero o en otros inmuebles, en los términos que reglamente el Concejo municipal o distrital. Estas previsiones se consignarán en las respectivas licencias de urbanización o parcelación.

⁸¹ Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003

⁸² “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”

(...)

En todo caso, por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de las zonas de cesión con destino a parques, zonas verdes o equipamientos se distribuirán espacialmente en un sólo globo de terreno y cumplirán con las siguientes características:

(...)

3. No localizar las cesiones en predios inundables ni en zonas de alto riesgo." (Resaltado fuera de texto)

Como puede observarse, la norma estableció una prohibición a localizar cesiones en predios inundables o zonas de alto riesgo sin ahondar en consideraciones sobre el particular.

A su vez, se tiene que el Decreto 190 de 2004, en su artículo 128, estableció que el sector aledaño al Humedal de Torca, corresponde a aquellas áreas en riesgo de inundación.

En defensa del Distrito Capital, su apoderado manifestó que debe tenerse en cuenta que, una vez se adopten las medidas de mitigación, la zona en cuestión ya no tendría la condición de alto riesgo por inundación, por lo que no se infringiría el Decreto 1077 de 2015 en tanto que el Decreto 088 de 2017 solo autoriza la cesión en los casos que se compruebe, a través del IDIGER, que el riesgo a cesado.

Así las cosas, si bien la zona aledaña al Humedal de Torca es clasificada como zona de alto riesgo por inundación, también es cierto que el artículo 129 del Decreto 190 de 2004, establece que en dichas áreas pueden realizarse medidas, estructurales y no estructurales, de mitigación del riesgo y que son coincidentes con lo dispuesto en el Decreto 088 de 2017.⁸³

Por tanto, el Despacho ratifica que, si la cesión recae sobre una zona que ya no es considerada de alto riesgo, no se incurriría en una infracción a la prohibición del artículo 2.2.6.1.4.5 del Decreto 1077 de 2015 y, en ese sentido, ya que el artículo 27 del Decreto 88 de 2017 condiciona la cesión a la cesación del riesgo, el cargo de nulidad no tiene méritos para prosperar.

- De los artículos 30 y 31 y plano 4

Para la actora, los artículos 30 y 31 del Decreto 088 de 2017, relativos a la definición y componentes de suelo de protección, contradicen el Decreto 190 de 2004, por cuanto desconocen que el corredor de la autopista norte hace parte del suelo de protección y corresponde la Reserva Regional del Norte. Puntualmente, la actora consideró que el plano N° 4⁸⁴, figura que corresponde a lo enunciado en dichos artículos, el Distrito Capital no señaló que la franja AP-2, debía ser considerada como protegida. Las normas aludidas disponen:

"ARTÍCULO 30 Definición.

Es la categoría de suelo constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro del suelo urbano y de expansión urbana de Ciudad Lagos de Torca, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o

⁸³ "Artículo 129. Medidas para mitigar el riesgo de inundación (artículo 73 del Decreto 619 de 2000).

Son medidas de mitigación de riesgos por inundación las siguientes:

1. Medidas estructurales: Planes de Manejo de cuencas que incluyen adecuación hidráulica de cauces, protección de las márgenes y construcción de obras de drenaje de aguas residuales y lluvias, entre otros.
2. Medidas no estructurales: programas de mantenimiento y limpieza de los cauces y sistemas de drenaje, planes de monitoreo y sistemas de alerta, planes de emergencia y contingencia, programas educativos y de divulgación y organización comunitaria."

⁸⁴ Visible a folio 282 del cuaderno de anexos aportados por la coadyuvante de la demandada.

de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.

Parágrafo: Los suelos de protección en el ámbito de Ciudad Lagos de Torca se encuentran identificados en el Plano No. 4 "Suelo Protección/Estructura Ecológica Principal" que hace parte integral del presente decreto.

ARTÍCULO 31 Componentes.

En el ámbito de aplicación de Ciudad Lagos de Torca los suelos de protección están conformados por aquellos clasificados como parte de la estructura ecológica principal y el suelo correspondiente a la infraestructura de servicios públicos que no esté incluida en el trazado de la malla vial arterial.

Dentro del ámbito de aplicación de Ciudad Lagos de Torca no se presentan suelos de amenaza alta por inundación no mitigable.

Parágrafo: Los suelos de infraestructura de servicios públicos que coinciden con los suelos de la malla vial arterial no hacen parte del suelo de protección."

Sobre el particular, se observa que en efecto el plano No. 4 no tiene entre sus convenciones que la zona AP-2 es una zona protegida, a pesar de su nombre y que ya se determinó que sí ostenta tal naturaleza, conforme a la cual deben proveerse medidas especiales para garantizar su preservación y restauración.

En consecuencia, es claro que dichas normas acusadas contradicen el artículo 146 del Decreto 190 de 2004 (vigente para el momento de la expedición de la norma cuestionada), en relación con el suelo de protección, lo cual resulta suficiente para declarar su nulidad. No obstante, dicha nulidad será parcial y únicamente en lo atinente a la falta de inclusión de la zona AP-2 como suelo de protección.

- De los artículos 36 y 113

La censura contra estas normas es propuesta por la actora bajo argumentos similares, esto es, que estas contradicen el artículo 259 del Decreto 190 de 2004 que regula las especificaciones mínimas de los "parques de bolsillo", por cuanto disponen la incorporación de patios del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), en áreas de parques. Las normas censuradas son:

"ARTÍCULO 36 Patios del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP.

Los patios y terminales del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP son considerados infraestructura de soporte del sistema de movilidad. Su localización podrá ser parte de los diseños urbanísticos de los predios que conforman Ciudad Lagos de Torca, de acuerdo con los siguientes lineamientos:

2. Dentro de las cesiones públicas obligatorias de suelo destinadas a equipamiento comunal público y/o bajo el área de cesión pública destinada para parque en los Planes Parciales, se podrá localizar patios y/o terminales de Sistema Integrado de Transporte Público - SITP, de conformidad con los requisitos y condiciones que para el efecto establezcan el Taller del Espacio Público de la Secretaría Distrital de Planeación - SDP y Transmilenio S.A. siempre que estos no superen el 50% de las áreas de cesión para parques y zonas verdes del Plan Parcial.

ARTÍCULO 113 Usos permitidos en el subsuelo de las cesiones públicas obligatorias para parques.

El subsuelo de las cesiones públicas destinadas a parques y zonas verdes podrá ser destinado para la implementación de infraestructuras del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP, incluidos sus patios y terminales del Sistema Integrado de Transporte Público

con las instalaciones y usos complementarios que se requieren para su funcionamiento, cumpliendo con las condiciones establecidas en este decreto.”

No obstante, es importante resaltar que el referido artículo 36 fue modificado en el Decreto 049 de 2018, así:

“2. Dentro de las cesiones públicas obligatorias de suelo destinadas a equipamiento comunal público y/o bajo el área de cesión pública destinada para parques, plazoletas y zonas verdes en los Planes Parciales, se podrán localizar patios y/o terminales de Sistema Integrado de Transporte Público - SITP.

En el caso de aquellas infraestructuras ubicadas en el subsuelo de las cesiones para parques, plazoletas y zonas verdes, la totalidad de la infraestructura necesaria para el funcionamiento del patio o terminal, incluyendo los accesos, áreas operativas y administrativas, entre otras, en ningún caso podrán superar el 50% del área total de cesión para parques y zonas verdes del Plan Parcial.

*Adicionalmente, la infraestructura deberá estar ubicada en globos de terreno de **más de 2 hectáreas** y en ningún caso podrá ocupar más del 50% del globo.”* (Resaltado fuera de texto)

Por su parte, el Decreto 190 de 2004, define los parques de bolsillo, así:

“Artículo 243. Clasificación (artículo 230 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 180 del Decreto 469 de 2003).

Los Parques Distritales se clasifican así:

5. Parques de bolsillo

*Son áreas libres con una modalidad de parque de escala vecinal, que tienen un área inferior a **1.000 m²**, destinada fundamentalmente a la recreación de niños y personas de la tercera edad.”* (Resaltado fuera de texto)

Igualmente, respecto de la prohibición mencionada por la actora, el artículo 259 del Decreto 190 de 2004, dispone:

“Artículo 259. Especificaciones mínimas para los Parques Vecinales y de Bolsillo (artículo 248 del Decreto 619 de 2000).

Los parques vecinales podrán destinar el área total del predio a la creación de valores paisajísticos y contemplativos, en concordancia con los proyectos específicos respectivos.

3. Edificaciones. *No se permite ningún tipo de edificaciones, ni de instalaciones deportivas cubiertas, ni la construcción de servicios complementarios al interior del área del parque.”*

Como se puede observar, el artículo 36 modificado y en consecuencia el artículo 113, solo disponen de la ubicación de patios en parques **de más de 2 hectáreas**, esto es, mayores a 20.000⁸⁵ m², nótese que los parques respecto de los cuales las normas contemplan el desarrollo de dichas estructuras no corresponden a parques de bolsillo, los cuales solo abarcan hasta 1.000 m².

En consecuencia, se reitera lo que se dijo al momento de negar la medida cautelar sobre esta norma, y es que no se observa la relación entre la prohibición normativa frente a las edificaciones en parques de bolsillo y el proyecto de patios para el SITP en otros tipos de parques y, por lo tanto, se negará la nulidad del artículo cuestionado.

- Del artículo 43

Para la solicitante, el artículo 43 desconoce que el desarrollo de la malla vial debe ajustarse a los objetivos de la reserva y no al revés. La norma acusada dispone:

⁸⁵ 1 área = 100 m²

1 hectárea = 100 áreas = 10.000 m², por lo tanto, 2 hectáreas es igual a 20.000 m²

“ARTÍCULO 43 Ejecución de la malla vial arterial.

La ejecución de las obras de la malla vial arterial de Ciudad Lagos de Torca, se realizará de manera gradual, teniendo en cuenta su articulación con la ocupación urbana, en los términos del artículo 169 “Implementación de las obras de Carga General” del presente decreto.

Para la construcción de los tramos de las vías que se encuentran por fuera del ámbito de Ciudad Lagos de Torca, y que parcialmente atraviesen la reserva Thomas Van Der Hammen y que hacen parte de la Unidad de Planeamiento Rural – UPR Zona Norte adoptada mediante Decreto Distrital 435 de 2015, deberá adelantarse el proceso de sustracción de reserva forestal ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, según lo establecido en el artículo 210 del Decreto - Ley 2811 de 1974 y el artículo 21 del Acuerdo 21 de 2014 de la CAR.

Parágrafo: *La construcción de toda la malla vial arterial deberá garantizar la conectividad hidráulica de los cuerpos de agua a través de tuberías, box culvert o pasos elevados.”*

Respecto de esta norma, debe decirse que en la argumentación de la demanda y a lo largo del proceso no se hizo mayor desarrollo sobre la presunta infracción contenida. En efecto, la actora afirmó que para sustraer tramos de vías de la reserva natural debe efectuarse el trámite respectivo ante la autoridad ambiental respectiva. No obstante, de la lectura del artículo atacado se advierte que, justamente, dispone que dicha sustracción debe surtir el proceso correspondiente ante la CAR.

Igualmente, se reitera que lo atinente a la sustracción de áreas de la reserva Thomas Van Der Hammen su realineación y recategorización, es materia de estudio dentro del proceso 2500023150002001-00479-02, acción popular cuyo cumplimiento se encuentra en proceso de verificación por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Por lo expuesto, no se evidencia sustento que respalde la nulidad de este artículo.

- Del artículo 87

Para la actora, esta norma contempla la posibilidad de establecer espacios de recreación activa en los parques ecológicos distritales de humedal ubicados en la AP-2, lo cual es contrario no solo a la normatividad que los regula sino a las medidas cautelares decretadas por este Despacho en providencia de 18 de diciembre de 2018⁸⁶, en las que se declaró la suspensión provisional de los efectos del Decreto 565 de 2017. La norma cuestionada establece:

“ARTÍCULO 87 Elementos naturales que integran el espacio público.

*Los elementos naturales que integran el espacio público corresponden a:
(...)*

*2.3. Parque Metropolitano Guaymaral: Es un área libre que cubre una superficie de setenta y seis punto ocho (76.8) hectáreas sin incluir rondas y ZMPA, destinadas al desarrollo de usos recreativos activos y/o pasivos y a la generación de valores paisajísticos y ambientales, cuya área de influencia abarca todo el territorio de la ciudad.
(...)*

2.3.3. Generar una combinación de espacios contemplativos y de protección de los elementos naturales presentes en el Humedal Torca-Guaymaral y las quebradas Patiño y San Juan, espacio de recreación activa con canchas de fútbol, senderos peatonales, senderos de trote y ciclorrutas y de espacios culturales.”

⁸⁶ Proceso 11001-33-34-004-2018-00363-00.

Como se indicó al resolver la medida cautelar, para resolver este cargo, debe realizarse una diferenciación conceptual, esto es, entre lo que es un **parque ecológico distrital** y un **parque distrital de escala metropolitana**.

Los **parques ecológicos distritales**, se encuentran definidos en los artículos 94 y 95 del Decreto 190 de 2004, se dividen entre parques de montaña y parques de humedal y se consideran áreas *“de alto valor escénico y/o biológico que, por ello, tanto como por sus condiciones de localización y accesibilidad, se destina a la preservación, restauración y aprovechamiento sostenible de sus elementos biofísicos para **educación ambiental y recreación pasiva.**”*

Por otra parte, los **parques distritales de escala metropolitana** se encuentran regulados en los artículos 242 y 243 del Decreto 190 de 2004 y son considerados *“áreas libres que cubren una superficie superior a 10 hectáreas, destinadas al **desarrollo de usos recreativos activos y/o pasivos** y a la generación de valores paisajísticos y ambientales, cuya área de influencia abarca todo el territorio de la ciudad.”*

Ahora bien, de la lectura del artículo 87, se observa que su numeral 2.3 establece la creación de un parque metropolitano, lo que significa que corresponde a un **parque distrital de escala metropolitana**. En consecuencia, el numeral 2.3.3 hace referencia a actividades que se desarrollaran dentro de esa área.

Igualmente, el numeral 2.3.2, relativo a las áreas que ocupará dicho parque metropolitano, se observa que el mismo abarca los siguientes espacios:

SECCIÓN	DELIMITACIÓN
A	Sector ubicado al occidente del Humedal Torca-Guaymaral
B	Sector ubicado entre el Humedal Torca Guaymaral y la Avenida Santa Bárbara
C	Sector ubicado entre la Avenida Santa Bárbara y la Avenida Laureano Gómez
D	Sector ubicado entre la Avenida Laureano Gómez y la Avenida Alberto Lleras Camargo

Confrontados los anteriores límites con los planos aportados al plenario, se observa que el referido parque metropolitano, si bien es colindante con el humedal de Torca (parque ecológico distrital de humedal), lo cierto es que no lo abarca.

Siendo así, en el entendido que la recreación activa de que trata el numeral 2.3.3 del artículo 87 del Decreto 088 de 2017 solo se desarrollará en el área correspondiente al parque metropolitano, pero no en el humedal de Torca, no se evidencia la vulneración a normas superiores que justifiquen la declaratoria de nulidad solicitada.

6. COSTAS

En atención a lo reglado en el artículo 188 del C.P.A.C.A.⁸⁷, no se emitirá condena en costas, toda vez que mediante el medio de control de nulidad simple se ventila un interés público.

Por lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley;

⁸⁷ “ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. **Salvo en los procesos en que se ventile un interés público**, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD de los artículos 21 y 129 y del plano 13 del Decreto 088 de 2017, proferido por Bogotá D.C. – Alcaldía Mayor y Secretaría Distrital de Planeación, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR LA NULIDAD PARCIAL de los artículos 30 y 31 y del plano 4 del Decreto 088 de 2017, proferido por Bogotá D.C. – Alcaldía Mayor y Secretaría Distrital de Planeación, de acuerdo con lo expuesto en esta providencia.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: NO CONDENAR en costas en esta instancia.

QUINTO: Ejecutoriada la Sentencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor.

SEXTO: Los memoriales dirigidos al presente proceso, deberán ser remitidos en medio digital, **ÚNICAMENTE** al correo electrónico de la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos **correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co**, para su registro en el sistema informático Siglo XXI, **sin que sea necesaria** la radicación física de los documentos ni el envío al correo electrónico de este Despacho.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN
Juez

Firmado Por:

Lalo Enrique Olarte Rincon

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

004

Bogotá, D.C. - Bogotá 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: **e391e8d341ded3c1de10a41d7d07543e937eb89558ea25d46c7b3f42caf904eb**

Documento generado en 13/12/2023 08:40:24 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>