

EL VERDADERO INTERÉS INMERSO EN LA PROTECCIÓN DE LAS RESERVAS FORESTALES EN COLOMBIA⁵

*María José Pineda Barrera⁶
Gleidis Navajas Jaraba⁷*

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo analizar de forma crítica el valor ambiental de las reservas forestales dentro de la legislación colombiana, tomando como punto de partida la posible urbanización de la reserva forestal Thomas van der Hammen y a su vez, pretende evidenciar la poca protección que las normas ambientales en Colombia ejercen sobre las decisiones que pueden afectarles.

Palabras clave: reserva forestal, suelo de protección, reserva protectora, reserva productora, valor ambiental.

Abstract

The goal of this article is to critically analyze the environmental value of forest reserves in Colombian legislation, taking as a starting point the possible urbanization of the Thomas van der Hammen forest reserve. At the same time, it seeks to demonstrate the lack of protection that environmental norms in Colombia provide for decisions that may affect these reserves.

Keywords: Forest reserves, protection soil, protection reserves, production reserves, environmental value.

5 El documento principal base del presente artículo es la Monografía para optar por el título de Abogada Aprobada Meritoria "Análisis legal-ambiental del desarrollo urbanístico en la RESERVA VAN DER HAMMEN", María José Pineda Barrera. UNIAGRARIA.2017.

6 Abogada Universidad Fundación Universitaria Agraria de Colombia - UNIAGRARIA

7 Directora de la Monografía "Análisis legal-ambiental del desarrollo urbanístico en la RESERVA VAN DER HAMMEN", UNIAGRARIA.2017. Abogada Especializada. Magister en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Universidad de Manizales. Docente de pregrado y posgrado ELROT-ERAS- en la Fundación Universitaria Agraria de Colombia- UNIAGRARIA.

En épocas de huracanes, terremotos, inundaciones y diferentes situaciones que evidencian la realidad del cambio climático, resulta de vital importancia tomar con seriedad el cuidado del medio ambiente, el cual dentro de la rama de derecho no es relevante, o simplemente no es tenido en cuenta. La protección del medio ambiente no abarca únicamente la materia ecológica, en la actualidad, esta debe tener presente el orden social, cultural y económico, con el fin de lograr llevar a la par el desarrollo que ha tenido el ser humano y su protección.

Lo anterior, en referencia al desarrollo sostenible, término que ha existido por más de dos décadas y nació con la necesidad de preservar el planeta y sus recursos naturales, tanto para las generaciones presentes como para las futuras. Este nace con el informe de Nuestro Futuro Común (1987) y se consolida en 1992 en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, "el desarrollo sostenible como la satisfacción de las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" (ONU, 1987, citado por CEUPE, s.f.). A partir de esta noción, junto a otras como las mencionadas en la actual Constitución de 1991, en procura por la protección legal, nace y abarca grandes campos dentro de la legislación colombiana.

Ahora bien, en la actualidad existen varias discusiones frente a las diferentes situaciones ambientales, entre ellas se encuentran la explotación minera, el *fracking*, el desarrollo urbanístico y la protección de las zonas de reserva. Entrar a abordar cada uno de estos temas sería demasiado extenso, por ende, el énfasis del presente artículo se centrará únicamente en la protección legal de las zonas de reservas forestales, específicamente, en esta la reserva forestal. Thomas van der Hammen fue un botánico colombo-neerlandés reconocido principalmente por dedicar gran parte de su vida a estudiar el ecosistema de la sabana de Bogotá, es de esta manera, y gracias a sus diferentes luchas, que logró establecer lo que hoy en día

se identifica, pero poco se reconoce, como la reserva forestal Thomas van der Hammen. Esta reserva, a pesar de su importancia como corredor ecosistémico de la Sabana de Bogotá, es actualmente reconocida por la disputa que ha generado su protección, cuidado y establecimiento en la ciudad. Inicialmente, su investigación empezó en el año 1996, en donde se identificó como Estructura Ecológica Principal y se estableció su conexión entre los ecosistemas de los cerros Orientales de Bogotá y los de Majuy en Cota. A partir de esto, se vio la posibilidad de ser identificada como reserva por la CAR y a su vez, ser preservada junto con el borde norte de Bogotá.

Es reconocida como reserva forestal productora-protectora de orden regional solo hasta el año 2000, a través de la resolución 0621 de 2000 del Ministerio de Medio Ambiente y en virtud del acuerdo 011 de 2011 expedido por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, "por medio del cual se declara la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., "Thomas van der Hammen", donde se adoptan unas determinantes ambientales para su manejo y se dictan otras disposiciones" (CAR, Acuerdo 011 de 2011).

La Reserva Forestal Thomas van der Hammen está ubicada en el borde norte de la capital entre las localidades de Usaquén y Suba, compuesta exactamente de 1,395,16 hectáreas, dentro de las cuales se encuentran el bosque de las mercedes, una zona vegetal del humedal la conejera, la quebrada la salitrosa y varios canales que alimentan al río Bogotá y al humedal de Guaymaral.

Es considerada de suma importancia debido a que en su interior se logran identificar 25 especies de mariposas, de las cuales existe una totalmente nueva en el mundo- recordemos que Colombia es el país que más especies de mariposas tiene a nivel global- del mismo modo, posee diferentes especies de aves que utilizan la reserva como conector de movilidad al momento de la migración (entre ellas el pato canadiense). A

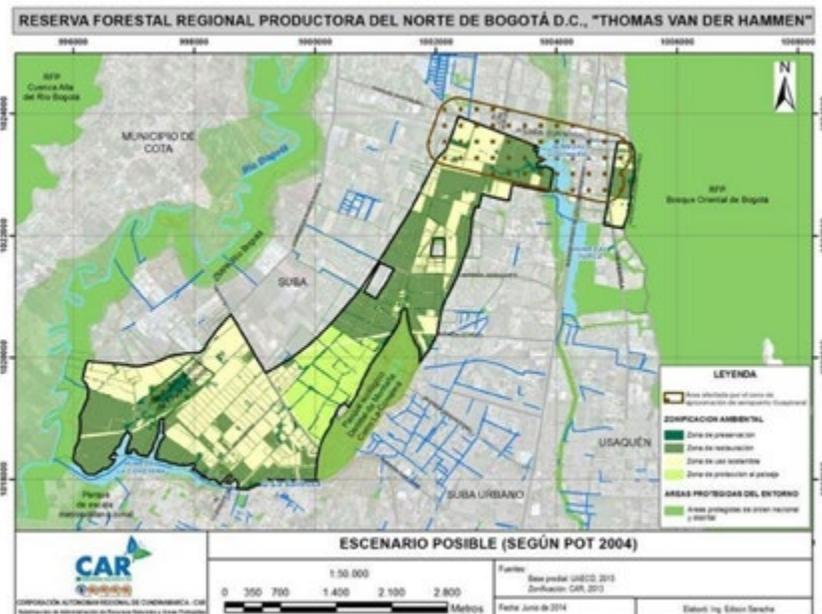


Figura 1. Mapa Reserva Forestal Thomas van der Hammen
Fuente: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

su vez, aves y animales nativos de la zona, entre estos la Tingua Bogotana, quien se encuentra en peligro de extinción y únicamente es posible identificarla en los cerros de la conejera y algunas zonas de Boyacá, asimismo, dentro de su observación se encontró que esta ave no es capaz de cruzar en medio de zonas abiertas (zonas urbanas), bloqueando así su migración necesaria; otra ave realmente importante dentro de la investigación es la Tingua Pico Verde, la cual resulta ser el ave que corre más peligro de extinción y se debe al bloqueo de su movilidad.

Sin embargo, la actual alcaldía de Bogotá presenta por segunda vez la necesidad de urbanizar la Reserva Forestal Thomas van der Hammen, sustentándolo en el debate de modificación y ajuste del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT). Este plan debía ser realizado en el anterior periodo, no obstante, al ser presentado ante el Concejo Municipal, este no fue aprobado por frenar la urbanización de Bogotá, así entonces, es expedido mediante decreto, el cual resulta ser

suspendido por medio de auto 0062400 de la sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera, por la falta del requisito indispensable (consideración del consejo distrital) y da paso a ser formulado y presentado por la presente administración distrital.

Es evidente, que el principal argumento del señor alcalde resulta ser el déficit habitacional, o, en otras palabras, la escasez de suelo urbanizable en Bogotá, el cual posiblemente será tendiente a crecer, generando así problemas con el desarrollo urbano y movilidad de la ciudad, lo cual ya es una realidad. De esta manera, bajo estos sustentos se ponen en marcha los diversos proyectos que buscan mejorar la situación, entre estos el POZ NORTE (Plan de Ordenamiento Zonal del Norte) y la ampliación de la Autopista Norte sobre los lagos de Torca. El POZ NORTE busca establecer y ampliar la conectividad entre los municipios del norte de la sabana, construyendo viviendas para combatir el problema de población actual, ampliando la autopista norte sobre los lagos de torca y el humedal de Guaymaral, y a su vez,

ampliando la carrera séptima, en adición a la apertura de la ALO (Avenida Longitudinal de Oriente).

Es por esta razón, que para poder realizar estos proyectos la alcaldía retira la declaración de utilidad pública de la Reserva Forestal Thomas van der Hammen, debido a que se encontraban en conflicto de intereses el supuesto déficit habitacional y la preservación del medio ambiente, puesto que la realización de este proyecto necesita de áreas ubicadas en cierto lado de la reserva (laguna de torca), por medio de la Resolución 02228 de 2016.

La alcaldía sustenta esta decisión en el artículo 66 de la ley 99 de 1993, que a su letra dice:

Establece que los Distritos cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Por lo que la Secretaría Distrital de Ambiente, tiene su competencia asignada por la ley dentro del perímetro urbano de la ciudad de Bogotá D.C. (Secretaría de Medio Ambiente Bogotá, Resolución 02228 de 2016).

Finalmente, la Alcaldía de Bogotá presentó el nuevo proyecto de acuerdo al POT de Bogotá ante el Consejo de la ciudad, buscando a través de este la sustracción de varias hectáreas de la reserva forestal -de esta manera permitiendo polígonos para la urbanización- este actualmente se encuentra en concertación con la CAR y a la vez en debate ante el Concejo de Bogotá. Así, a raíz de esta situación se generó el actual debate, que ha tomado lugar hasta en el Congreso de la República, generando pánico entre algunos ambientalistas frente a la posible urbanización de la reserva forestal.

La principal reflexión no radica en la protección de la propia reserva, sino en las falencias que existen en la legislación colombiana, que generan un mayor interés por parte de los particulares en declarar su suelo urbano y no de protección ambiental, la cual, si analizamos a futuro, beneficiaría a toda la comunidad de Bogotá, incluyendo las especies de flora y fauna radicadas dentro de la reserva. Es posible decir que, dentro de la legislación colombiana la protección por las reservas forestales ha resultado ser de cierta manera amplia, pero a su vez ha sido poco eficaz, ya que existen varias leyes y decretos que regulan la materia, sin embargo, en la práctica su aplicación es débil.



Figura 2. Normas que regulan las reservas forestales en Colombia

Fuente: Pineda, María (2017)

La primera norma en regular propiamente esta materia es la ley 2 de 1959, la cual define a las reservas forestales en su artículo segundo de la siguiente manera:

Artículo 2: Se declaran Zonas de Reserva Forestal los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas que sirvan o puedan servir de abastecimiento de aguas para consumo interno, producción de energía eléctrica y para irrigación, y cuyas pendientes sean superiores al 40%. (Ley 2 de 1959)

Además de esto, también enuncia a los organismos que la delimitan y finalmente, da lugar a aquellos procedimientos necesarios para sustraer las zonas de reservas y poder realizar actividades cotidianas dentro de estas; a su vez enfatiza en su artículo noveno que el Gobierno reglamentará la utilización de terrenos de propiedad privada que se encuentren localizados dentro de los límites de las zonas de reserva forestal o de bosques nacionales.

Por su parte, está el decreto 877 de 1976, que clasifica estas reservas como áreas forestales productoras, áreas forestales protectoras-productoras y áreas forestales protectoras. También está la ley 99 de 1993 que crea el SINA (SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL) incluyendo el Ministerio de Medio Ambiente (hoy en día Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible) y establece dentro de este las Corporaciones Autónomas Regionales, asignándoles a cada una las siguientes funciones: "Artículo 5.- Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente: 18. Reservar, alinderar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento" (Ley 99 de 1993).

Dentro de este artículo, la Corte Constitucional realizó una especial anotación con el término "sustraer", debido a que únicamente debe ser utilizado para las zonas de reservas forestales:

Con respecto a otros bienes a los cuales el legislador le pueda atribuir, según el

art. 63, las mencionadas restricciones, hay que entender que, si él tiene la voluntad para crearlas, igualmente tiene la potestad para eliminarlas, según lo demanden los intereses públicos o sociales. De este modo, las zonas de reservas forestales, que no formen parte del sistema de parques naturales, sí pueden ser objeto de sustracción por el Ministerio del Medio Ambiente. (Sentencia C- 649 de 1997)

Dentro del artículo 31 se establecen las funciones de las CAR y en ellas:

Reservar, alinderar, administrar o sustraer, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción. (Ley 99 de 1993, art 31, Numeral 16)

Al igual que el anterior, existe una sentencia de la Corte Constitucional (C- 598 de 2010), que realiza la salvedad con el término "sustraer"

Si bien mediante sentencia C-649 de 1997 la Corte Constitucional resolvió la demanda contra el artículo 5º, numerales 17 y 18 (parciales) y parágrafo 1º del artículo 11 de la Ley 99 de 1993, que facultaba al Ministerio del Medio Ambiente hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para sustraer áreas que integran el Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales; en tanto que en la presente causa se demanda el numeral 16 del artículo 31 de la ley 99 de 1993, que faculta a la Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible para sustraer áreas protegidas de parques naturales de carácter regional; se observa que las normas acusadas no concuerdan, pues si bien ambas disposiciones se encaminan, entre otras cosas, a otorgar la facultad de sustraer zonas reservadas a una entidad administrativa, las entidades habilitadas por uno y otro precepto son distintas al igual que los bienes objeto de

dicha habilitación. Así pues, no obstante, sus similitudes esenciales y finalidades comunes, se trata de ámbitos específicos de protección ambiental, que sumado a las diferentes autoridades que concurren a su regulación se concluye que se trata de supuestos fácticos diferenciados. (Sentencia C-598 DE 2010)

Técnicamente, esta sentencia declara inexecutable el término sustraer, conforme a cosa juzgada por la anteriormente mencionada, teniendo en cuenta que los parques naturales son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Otro punto que cabe resaltar, es la función especial que le otorgan a las CAR de administrar las reservas forestales que se encuentran dentro de su jurisdicción, cabe resaltar que dentro de esta función se enmarca la elaboración de planes de manejo, delimitaciones y autorizaciones.

Finalmente, dentro de las normas relevantes se encuentra la ley 388 de 1997, la cual se encarga de generar un marco normativo respecto al ordenamiento urbanístico municipal, estableciendo los Planes de Ordenamiento Territoriales, entre otros. Resulta ser relevante, debido a que al realizar los parámetros en la organización municipal incluye en esta la obligación el aspecto ambiental, en procura del desarrollo sostenible. Allí, se establecen todos los principios de protección ambiental que deben tenerse en cuenta al momento de valorar el suelo en Colombia, además de ello crea una figura llamada plusvalía dentro de su artículo IX, la cual establece la posibilidad de que el Estado y el particular se beneficien con un suelo más rentable. Así entonces, este suelo rentable sería aquel urbano que con anterioridad era poco provechoso (como suelo protegido o rural), la figura consiste en el aumento del valor del suelo al cambiar el uso de suelo de uno poco provechoso a uno rentable.

Al identificar la anterior situación, es posible deducir que el propietario bien sea el Estado o el particular, no buscará tener situado dentro de su propiedad un suelo de protección (reserva forestal), debido a que como bien lo menciona la

presente ley, no resulta rentable o no se encuentra valorado como un suelo urbano, generando únicamente pérdidas para el dueño y ningún tipo de ganancia. En consecuencia, el interés de protección del suelo nace de su valorización, que según el decreto 1420 de 1998, el ente encargado de esta es el Instituto Agustín Geográfico Codazzi (IGAC), quien establece sus parámetros y métodos en la resolución 620 de 2008, dejando por fuera el valor ambiental y reconociendo que el suelo protegido en Colombia no resulta rentable como en otras legislaciones.

El artículo 15 de la anterior resolución plantea el método o técnica de valorización sobre un terreno bruto de la siguiente manera:

$$V.T.B = \%AU \{ Vtu_ - Cu \} \\ 1 + g En$$

donde:

% AU = Porcentaje área útil Vtu = Valor del terreno urbanizado g = Ganancia por la acción de urbanizar Cu = Costos de urbanismo.

*Debe incluir los costos financieros y no solo los de obra. (IGAC, Resolución 620 de 2008)

Como bien se puede observar, no existe ningún porcentaje que estudie o tenga en cuenta el valor ambiental del suelo, demostrando que en Colombia no resulta importante este aspecto. Situación por la cual los suelos de protección o de reserva ecológica en todos sus aspectos, resultan ser económicamente negativos para el propietario, por ende, más que es un patrimonio, se convierte en una carga en términos de impuestos con poca productividad. Es por ello, el interés de los propietarios y del distrito en cambiar el uso del suelo de parte de la reserva Van der Hammen, en busca de un aprovechamiento económico más rentable, dejando de lado el valor ambiental de este corredor ecológico, en tiempos de conmoción ecológica como los vividos actualmente y olvidando el término con el que empezó esta investigación, "desarrollo sostenible".

Además de ello, como bien se puede evidenciar, la voluntad política es cambiante

acorde al mandatario de turno, así las cosas, las normas resultan ser vulnerables frente a la administración moldeándose a la medida de sus intereses a la vista apacible de todos. El estado actual del caso es de conflicto, al no llegar a ningún acuerdo entre el gobierno distrital de Bogotá y la CAR, la situación fue presentada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien deberá resolverlo, conservando la reserva o levantando la protección legal para su posterior urbanización.

Referencias

- CEUPE (s.f.). *¿Qué es el turismo sostenible?* <https://www.ceupe.mx/blog/que-es-el-turismosostenible.html>
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. (19 de julio de 2011). Acuerdo 011 de 2011. Por medio del cual se declara la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., "Thomas Van der Hammen", se adoptan unas determinantes ambientales para su manejo, y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de Colombia. (diciembre 22 de 1993). 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. [Ley 99 de 1993] DO: 41.146
- Corte Constitucional de Colombia. (3 de diciembre de 1997). Sentencia C- 649 de 1997 [M.P. Antonio Barrera Carbonell].
- Corte Constitucional de Colombia. (27 de julio de 2010). Sentencia C-598 DE 2010. [M.P. Mauricio González Cuervo].
- Congreso de la República de Colombia. (18 de julio de 1997). Artículo 3. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. [Ley 388 de 1997]. DO: 38.650
- Congreso de la República de Colombia. (27 de enero de 1959). Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables. [Ley 02 de 1959].
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), (23 de septiembre de 2008). Resolución 620/2008. Por la cual se establecen los procedimientos para los avalúos ordenados dentro del marco de la Ley 388 de 1997. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>
- Ministerio de Medio Ambiente. (Junio 28 del 2000). Por la cual se resuelven unos recursos de reposición. [Resolución 621 de 2000].
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1992). Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- Presidencia de la República de Colombia. (24 de julio 1998). Por el cual se reglamentan parcialmente el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, el artículo 27 del Decreto-ley 2150 de 1995, los artículos 56, 61, 62, 67, 75, 76, 77, 80, 82, 84 y 87 de la Ley 388 de 1997 y, el artículo 11 del Decreto-ley 151 de 1998, que hacen referencia al tema de avalúos. [Decreto 1420 de 1998]. DO: 43.349
- Presidencia de la República de Colombia. (10 de mayo de 1976). Por el cual se señalan prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones y se dictan otras disposiciones. [Decreto 877 de 1976].
- Pineda, María (2017) "Análisis legal-ambiental del desarrollo urbanístico en la RESERVA VAN DER HAMMEN", UNIAGRARIA.
- Secretaría de Medio Ambiente de Bogotá. (14 de diciembre de 2016). Por la cual se deroga la Resolución (sic) 00835 de junio 24 de 2015. [Resolución 02228 de 2016].

Derecho Verde
Revista del Programa de Derecho
UNIAGRARIA

© Fundación Universitaria Agraria
de Colombia – UNIAGRARIA

Propuesta universitaria: “5e la u verde del posconflicto”	5
<i>José Alfonso Valbuena Leguizamo</i>	
El concepto de aborto en el derecho y la medicina en Colombia: algo más que simple semántica	14
<i>Néstor Andrés Rojas Martínez</i>	
El papel de la mujer rural en el pos-acuerdo: una mirada al pasado y al presente de la situación en Colombia	18
<i>María Angélica Martínez Molina</i>	
El verdadero interés inmerso en la protección de las reservas forestales en Colombia	26
<i>María José Pineda Barrera</i> <i>Gleidis Navajas Jaraba</i>	



UNIAGRARIA
Fundación Universitaria Agraria
de Colombia

**LA U VERDE
DE COLOMBIA**

Sede Principal: Calle 170 No. 54A-10
Bogotá - Colombia
PBX: 6671515
informes@UNIAGRARIA.edu.co