

MEMORANDO

Fecha: 27 de febrero de 2018

Para: **ORLANDO ALFONSO LÓPEZ QUINTERO**
Director de Ambiente y Ruralidad

De: **MIGUEL HENAO HENAO**
Director de Análisis y Conceptos Jurídicos

Radicado: 3-2018-00595.

Asunto: Solicitud Concepto Usos Decreto Distrital 485 de 2015.

Apreciado Orlando:

Esta Dirección recibió la consulta de la referencia, mediante la cual solicita apoyo en la interpretación del concepto de educación como un servicio público y su aplicación dentro de lo previsto en el Decreto Distrital 485 de 2015, teniendo en cuenta que el representante legal de la Universidad Politécnico Gran Colombiano solicita se le aclare si en el marco de lo previsto en el Decreto 485 de 205 es viable en la "Franja de Adecuación" de la Reserva de los Cerros Orientales la construcción de edificios destinados para la prestación del servicio público de educación.

De lo anterior, se deduce que se debe abordar los temas que se relacionan con el derecho a la educación como servicio público, las determinantes ambientales, el fallo del Consejo de Estado en relación a la Resolución 463 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante las cuales se estableció la "Franja de Adecuación" y lo previsto en el Decreto Distrital 485 de 2015 "Por el cual se adopta el Plan de Manejo para el área de canteras, vegetación natural, pastos, plantaciones de bosques y agricultura que corresponde al área de ocupación pública prioritaria de la Franja de Adecuación, y se dictan otras disposiciones".

1. Derecho a la educación.

El artículo 67 de la Constitución Política señala:

"ARTICULO 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

Por su parte, la Corte Constitucional en la Sentencia T-137 de 2015, aduce que la educación es un servicio público, en el cual el Estado tiene que garantizar el acceso al sistema educativo.

Sobre el particular señaló:

“ (...) iii) un servicio público cuya prestación es un fin esencial del Estado, y cuyo núcleo esencial comprende el acceso a un sistema educativo que permita una formación adecuada, y la permanencia en el mismo”

(...)

Al tratarse además de un servicio público, su prestación está a cargo tanto de las entidades estatales como de los particulares, quienes conjuntamente deben asegurar el adecuado y efectivo cubrimiento del mismo. Dicho carácter le imprime dos (2) rasgos característicos fundamentales: la continuidad en la prestación y el funcionamiento correcto y eficaz del sistema educativo a través del aumento constante de la cobertura y la calidad. (...).”

Ahora bien, por su parte la Corte Constitucional en la Sentencia T-055 de 2017 señaló que pueden los particulares fundar establecimientos educativos, pero siempre de acuerdo con las normas legales. Sobre el punto, dice lo siguiente:

“(...) Según lo expuesto, es deber del Estado propugnar por su adecuada prestación, bien sea bajo la efectivización directa del servicio (tratándose de educación pública) o a través de instituciones educativas de carácter privado, las cuales están facultadas para fundar establecimientos de acuerdo con las condiciones fijadas por el legislador y bajo la autorización y vigilancia del mismo Estado.” (Subrayado y negrillas por fuera del texto original)

En ese orden de ideas, cuando la norma constitucional hace referencia a que el derecho a la educación es un servicio público se refiere a que el Estado debe garantizar su prestación y funcionamiento, es decir que existan oferta educativa, bien sea directamente o por medio de particulares y que su funcionamiento está sujeto a las reglas que señale ley y bajo autorización y vigilancia del Estado.

Por lo anterior, siempre que se quiera fundar un establecimiento educativo debe realizarse bajo los parámetros que señalen las normas respectivas, tanto las previstas por el Ministerio de Educación Nacional como las urbanísticas para el desarrollo de la infraestructura que se requiera para el adecuado funcionamiento del mismo.

2. Determinantes ambientales.

La Ley 388 de 197 en el artículo 10 señala:

“Artículo 10. Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos **deberán tener**

en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:

1. *Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:*

(...)

b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica; (...)

Así las cosas, de acuerdo con lo previsto en inciso b) del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, es claro que las normas que conforman los Planes de Ordenamiento Territorial en su adopción y su aplicación deben ajustarse a las determinantes ambientales que expida la autoridad ambiental respectiva, lo cual condiciona el desarrollo urbanístico de las áreas que se encuentren en aquellas zonas, de tal forma que cualquier aprovechamiento del uso del suelo deberá efectuarse conforme a las normas que la regulen.

3. Fallo del Consejo de Estado en relación a la Resolución 463 de 2005 y el Decreto 485 de 2015.

Mediante la Resolución 463 de 2005 el Ministerio de Ambiente, Ciudad y Desarrollo Territorial redelimitó la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, y adoptó la zonificación y la reglamentación de usos y se establecieron las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá.

Posteriormente, el Consejo de Estado mediante providencia del cinco (5) de noviembre de dos mil trece (2013) dentro del proceso No. 250002325000200500662 03, al analizar una acción grupo por omisión de los derechos colectivos ambientales por parte del Ministerio de Ambiente, Ciudad y Desarrollo Territorial al expedir las Resoluciones 1582 de 2005 y 463 de 2005, condenó a dicha cartera, la CAR y al Distrito Capital y ordenó:

“(...) 2.1. Elaborar, ejecutar y financiar solidariamente, dentro del término de un (1) año, contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia, un “Plan de manejo del área de canteras, vegetación natural, pastos, plantaciones de bosques y agricultura, de la franja de adecuación”,

(...)

4.2. El Alcalde Distrital deberá presentar ante el Concejo Distrital un proyecto de reforma al Plan de Ordenamiento Territorial, dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, de tal manera que la reglamentación de los usos del suelo tanto en la franja de adecuación, como en el área de la reserva forestal protectora denominada “Bosque Oriental de Bogotá”, esté conforme con lo dispuesto en este fallo. (...)

Motivo suficiente para que la administración distrital, con el fin de cumplir con lo dispuesto por el Consejo de Estado, expidiera el Decreto Distrital 485 de 2015 “Por el cual se adopta el Plan de Manejo para el área de canteras, vegetación natural, pastos, plantaciones de bosques y agricultura que corresponde al área de ocupación pública prioritaria de la Franja de Adecuación, y se dictan otras disposiciones” en el cual se establecieron las zonas que componen el Área de Ocupación Pública Prioritaria y sus respectivos regímenes de usos, tal y como se cita a continuación:

“Artículo 7°. Zonas del Área de ocupación pública prioritaria – AOPP –. El Área de Ocupación Pública Prioritaria se zonifica, de acuerdo con la naturaleza y función de las áreas que la componen, de la siguiente manera:

1. Zona de Conservación de la Biodiversidad.
2. Zona Agroecológica.
3. Zona de Manejo Paisajístico.
4. Zona de Manejo Silvicultural.
5. Zona de recuperación paisajística y ambiental.

(...)

Artículo 9. Régimen de Usos de la Zona de Conservación de la Biodiversidad. Son usos de la zona de conservación de la biodiversidad:

Usos Principales: Conservación, restauración ecológica, rehabilitación ecológica, recuperación ecológica e Investigación.

Usos Condicionados: Recreación pasiva, infraestructura para servicios públicos e infraestructura para el acceso.

Los usos condicionados estarán sujetos a:

1. La infraestructura para el acceso y para la investigación permitida para esta zona corresponde a senderos peatonales y miradores, que deberán de emplear materiales acordes con las prácticas sostenibles señaladas en el Anexo No. 2 del Decreto Distrital 566 de 2014 “Por el cual se adopta la Política Pública de Ecurbanismo y Construcción Sostenible de Bogotá, Distrito Capital 2014-2024”.

2. La construcción de infraestructura para **servicios públicos** está condicionada al concepto técnico de las entidades del sector de hábitat, en cabeza de la Secretaría Distrital del Hábitat, la cual deberá determinar la localización, trazados y condicionamientos de este componente.

3. El diseño y adecuación de senderos peatonales y miradores deberá acoger los lineamientos y normas definidas en el artículo 20 del presente decreto.

4. La intervención de la vegetación exótica e invasora que se encuentre en esta zona será prioritaria y debe darse bajo tratamientos de restauración ecológica, reconvirtiendo estas coberturas vegetales a coberturas vegetales nativas.

5. En esta zona se debe conservar el 100% de las coberturas vegetales nativas y se debe implementar acciones encaminadas a la restauración ecológica de áreas degradadas ambientalmente.

Usos prohibidos: Todos aquellos que no hayan sido contemplados como principales o condicionados.

Parágrafo 1. Las actividades en las Zonas de Manejo y Preservación Ambiental al interior de esta zona, como arborización urbana, protección de avifauna, construcción de alamedas y recreación pasiva, se deben acoger a los condicionantes señalados en el presente artículo y a los lineamientos definido en el Decreto Distrital 566 de 2014 "Por el cual se adopta la Política Pública de Ecurbanismo y Construcción Sostenible de Bogotá, Distrito Capital 2014-2024".

Parágrafo 2. Las áreas delimitadas como Zonas de Manejo y Preservación Ambiental, definidas en el Decreto Distrital 190 de 2004, y que hacen parte de la Zona de Conservación de Biodiversidad, deben ser priorizadas con respecto a los otros componentes de esta zona para ser parte de la red de senderos y de infraestructura asociada a la investigación.

(...)

Artículo 11°. Régimen de usos de la zona agroecológica. Son usos de la de la (sic) zona agroecológica:

Usos Principales. Transición Agroecológica, restauración ecológica, rehabilitación ecológica, y recuperación ecológica, de acuerdo con lo definido en el artículo 4 del presente decreto, e investigación.

Usos Condicionados. Recreación pasiva, infraestructura para **servicios públicos**, infraestructura para el acceso, residencial campesino.

Los usos condicionados estarán sujetos a:

1. La infraestructura para el acceso y para la investigación permitida para esta zona corresponde a senderos peatonales y miradores, en los que se debe emplear materiales

de acuerdo con las prácticas sostenibles señaladas en el anexo No 1 del Decreto Distrital 566 de 2014 "Por el cual se adopta la Política Pública de Ecurbanismo y Construcción Sostenible de Bogotá, Distrito Capital 2014-2024".

2. La construcción de infraestructura **para servicios públicos** está condicionada al concepto técnico de las entidades del sector de hábitat, en cabeza de la Secretaría Distrital del Hábitat, la cual deberá determinar la localización, trazados y condicionamientos de este componente.

3. La localización de infraestructura para la recreación pasiva debe realizarse de manera prioritaria en las áreas con vegetación exótica e invasora que se encuentre en esta zona y, de manera excepcional, en áreas con otras coberturas vegetales.

4. En esta zona se debe conservar las coberturas vegetales nativas y se debe implementar acciones encaminadas a la restauración ecológica con coberturas vegetales nativas.

5. Las edificaciones permitidas en la zona agroecología son aquellas relacionadas con el uso de transición agroecológica y su diseño y construcción están sujetos a los lineamientos para edificaciones definidos en el artículo 19 del presente decreto.

6. Con respecto al uso residencial campesino solo aplicará para aquellos casos que se encuentren enmarcados en el artículo 23 del presente Decreto.

Usos prohibidos. Todos aquellos que no hayan sido contemplados como principales o condicionados.

Parágrafo 1. El proceso de transición de los sistemas productivos actuales a la producción agroecológica deberá darse en máximo siete (7) años contados a partir de la entrada en vigencia del presente plan, logrando una diversidad de especies, control biológico sin insumos de síntesis química, niveles bajos de contaminación de fuentes hídricas, y bajos niveles de transformación de coberturas boscosas.

Parágrafo 2. Los usos agropecuarios preexistentes deberán adecuarse en un tiempo no superior a dos (2) años, contados a partir de la publicación de este Decreto, en cuanto a prácticas de tipo ecológico, tales como:

- a. Sistemas agroforestales, silvo-pastoriles y ganadería ecológica.
- b. Cultivo de frutales con enfoque ecológico.
- c. Principios de conservación y mejoramiento ambiental.
- d. Viveros temporales de producción de frutales y forestales con manejo ecológico.
- e. No utilización de semillas modificadas genéticamente.
- f. Eliminación gradual y a mediano plazo de agrotóxicos

Parágrafo 3. Las edificaciones e infraestructuras asociadas al uso de transición agroecológica son viveros, establos, silos, composteras, bodegas y los demás que sean estrictamente necesarios para adelantar la transición agroecológica de los sistemas productivos en la zona agroecológica.

(...)

Artículo 13°. Régimen de usos de la zona de manejo paisajístico. Son usos de la zona de manejo paisajístico:

Usos Principales. Restauración ecológica, rehabilitación ecológica, y recuperación ecológica.

Usos Condicionados. Recreación pasiva, investigación, **infraestructura para servicios públicos**, infraestructura para el acceso, residencial campesino y producción agroecológica.

Los usos condicionados estarán sujetos a:

1. La infraestructura para el acceso y para la investigación permitida en esta zona corresponde a equipamientos educación ambiental e investigación, aulas ambientales, umbrales de cerros, senderos y miradores, sujetos a los lineamientos para edificaciones e infraestructura definidos en los artículos 19 y 20 del presente decreto.

2. Las edificaciones relacionadas con recreación pasiva corresponden a equipamientos recreativos, culturales y circuitos peatonales, sujetos a los lineamientos para edificaciones e infraestructura definidos en los artículos 19 y 20 del presente decreto.

3. La construcción de infraestructura **para servicios públicos** está condicionada al concepto técnico de las entidades del sector de hábitat, en cabeza de la Secretaría Distrital del Hábitat, la cual deberá determinar la localización, trazados y condicionamientos de este componente.

4. La localización de infraestructura para la recreación pasiva debe realizarse de manera prioritaria en las áreas con vegetación exótica e invasora que se encuentre en esta zona y, de manera excepcional, en áreas con otras coberturas vegetales.

5. En esta zona se deben conservar las coberturas vegetales nativas e implementar acciones para la restauración ecológica con coberturas vegetales nativas.

6. Con respecto al uso residencial campesino solo aplicará para aquellos casos que se encuentren enmarcados en el artículo 23 del presente Decreto.

Usos prohibidos: Todos aquellos que no hayan sido contemplados como principales o condicionados.

(...)

Artículo 15°. Régimen de usos de la zona de manejo silvicultural. Son usos de la zona de manejo silvicultural:

Usos Principales: Forestal protector, restauración y recuperación ecológica e investigación.

Usos Condicionados: Recreación pasiva, infraestructura para servicios públicos, infraestructura para el acceso, residencial campesino y producción agroecológica.

Los usos condicionados estarán sujetos a:

1. La infraestructura para el acceso y para la investigación permitida en esta zona corresponde a equipamientos educación ambiental e investigación, aulas ambientales, umbrales de cerros, senderos y miradores, sujetos a los lineamientos para edificaciones e infraestructura definidos en los artículos 19 y 20 del presente decreto.

2. Las edificaciones relacionadas con recreación pasiva corresponden a equipamientos recreativos, culturales, circuitos peatonales, ciclo rutas y vías vehiculares, sujetos a los lineamientos para edificaciones e infraestructura definidos en los artículos 18 y 19 del presente decreto.

3. La construcción de infraestructura para servicios públicos está condicionada al concepto técnico de las entidades del sector de hábitat, en cabeza de la Secretaría Distrital del Hábitat, la cual deberá determinar la localización, trazados y condicionamientos de este componente.

4. La localización de infraestructura para la recreación pasiva debe realizarse de manera prioritaria en las áreas previamente endurecidas.

5. En esta zona se deben conservar las coberturas vegetales nativas e implementar acciones para la restauración ecológica, evitando nuevos parches de vegetación invasora.

6. Con respecto al uso residencial campesino solo aplicará para aquellos casos que se encuentren enmarcados en el artículo 23 del presente Decreto.

Usos prohibidos: Todos aquellos que no hayan sido contemplados como principales o condicionados

Artículo 16°. Zona de recuperación paisajística y ambiental. Está compuesta por áreas definidas como canteras, que corresponden a sitios que han sido degradados ambientalmente por el desarrollo de actividades de extracción minera. En esta zona se debe implementar acciones post extractivas encaminadas a recuperar ciertos valores ecológicos como el suelo y coberturas vegetales, estabilización de taludes, con lo que podrán disponer de espacios para para la habilitación de las actividades de aprovechamiento ecológico para los habitantes de la ciudad.

Artículo 17°. Régimen de usos de la zona de recuperación paisajística y ambiental. Son usos de la de la zona de recuperación paisajística y ambiental:

Usos Principales: Recreación pasiva, recuperación, rehabilitación e investigación.

Usos Condicionados: *Infraestructura para servicios públicos, infraestructura para el acceso, recreación pasiva, y residencial campesino y producción agroecológica*

Los usos condicionados estarán sujetos a:

1. La infraestructura para el acceso y para la investigación permitida en esta zona corresponde a equipamientos educación ambiental e investigación, aulas ambientales, umbrales de los cerros, senderos y miradores, sujetos a los lineamientos para edificaciones e infraestructura definidos en los artículos 19 y 20 del presente decreto.

2. Las edificaciones relacionadas con recreación pasiva corresponden a equipamientos recreativos, culturales, circuitos peatonales, ciclo rutas y vías vehiculares, sujetos a los lineamientos para edificaciones e infraestructura definidos en los artículos 19 y 20 del presente decreto.

3. La construcción de infraestructura para servicios públicos está condicionada al concepto técnico de las entidades del sector de hábitat, en cabeza de la Secretaría Distrital del Hábitat, la cual deberá determinar la localización, trazados y condicionamientos de este componente.

4. La localización de infraestructura para la recreación pasiva debe realizarse de manera prioritaria en las áreas en áreas previamente endurecidas.

5. En esta zona se deberán conservar las coberturas vegetales nativas y se deberán implementar acciones encaminadas a la revegetalización de áreas degradadas.

6. Con respecto al uso residencial campesino solo aplicará para aquellos casos que se encuentren enmarcados en el artículo 23 del presente Decreto.

Usos prohibidos: *Todos aquellos que no hayan sido contemplados como principales o condicionados*

Parágrafo 1. *Las áreas de canteras que forman parte de la zona de recuperación paisajística y ambiental deberán adelantar el respectivo Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental-PMRRA. Los usos definidos en el presente artículo aplicarán sólo con posterioridad al cierre y cumplimiento del PMRRA correspondiente y tendrán en cuenta las restricciones de uso posterior al cierre.*

Parágrafo 2. *Los propietarios de los predios y/o responsables de las actividades de extracción minera deberán gestionar los pasivos ambientales mineros, según lo dispuesto en los artículos 24 y 251 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, para su gestión y recuperación, en articulación con la sentencia de Acción Popular No. 2001-90479, proferida por el Consejo de Estado para la recuperación integral de la cuenca del río Bogotá.*

Parágrafo 3. *En las actividades de reconfiguración geomorfológica, estabilización, recuperación de cobertura vegetal, protección contra la erosión y demás actividades a desarrollarse en el marco del PMRRA se deberá evaluar la pertinencia de incluir el uso de*

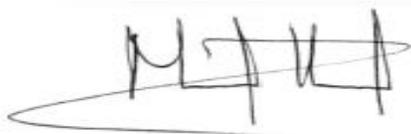
residuos de construcción y demolición, y demás elementos que se consideren adecuados desde el punto de vista técnico y ambiental.” (Subrayas y negrilla por fuera del texto original)

Ahora bien, el verificar el Cuadro Anexo No. 2 del Decreto Distrital 190 de 2004 – POT se encuentra que las instituciones de educación superior están clasificadas como dotacionales, equipamientos colectivos, tipo educativo de escala metropolitana, en este orden de ideas, de acuerdo con la Decreto Distrital 485 de 2015 dicho uso no está permitido en las Zonas de Conservación de la Biodiversidad, Agroecológica, de Manejo Paisajístico, de Manejo Silvicultural, de Recuperación Paisajística y Ambiental.

Por su parte, en el mencionado cuadro anexo el uso de parqueaderos está catalogado como servicios personales de escala urbana, el cual tampoco está permitido por el citado decreto en las las Zonas de Conservación de la Biodiversidad, Agroecológica, de Manejo Paisajístico, de Manejo Silvicultural, de Recuperación Paisajística y Ambiental. Adicionalmente, el uso de parqueadero no podría ser considerado un uso complementario a los dotacionales educativos al no estar este permitido

Finalmente, es importante reiterar que de acuerdo con lo previsto por la jurisprudencia que se citó de la Corte Constitucional frente a la educación como un servicio público y en el marco de aplicación del Decreto Distrital 485 de 2015, es claro que para el desarrollo de establecimiento educativos debe cumplirse con los lineamientos urbanísticos que existen en la Franja de Adecuación de la Reserva Forestal de los Cerros Orientales, por ser el resultado de unas determinantes ambientales de superior jerarquía.

Cordialmente,



Miguel Henao Henao
Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Proyectó: Alejandro García García – Abogado Contratista SDP