

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., dos (02) de junio dos mil veintitrés (2023)

Radicación número: 25000-23-36-000-2013-01816-01 (54.620)
Actor: Andrés Eduardo Arias de Angulo y otros
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR
Referencia: Reparación directa

Temas: *DAÑOS CAUSADOS POR AFECTACIÓN A LA PROPIEDAD PRIVADA - Elementos para la procedencia de responsabilidad del Estado con base en el título objetivo de imputación – No se acreditó la configuración del daño antijurídico alegado.*

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, a través de la cual negó las pretensiones de la demanda.

Se demanda la reparación de los daños causados con ocasión de la expedición del Acuerdo No. 11 de 2011, mediante el cual se afectó un predio de los demandantes como reserva forestal.

I. SENTENCIA APELADA

1. Corresponde a la sentencia proferida el 12 de marzo de 2015 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se resolvió la demanda de reparación directa instaurada el 21 de octubre de 2013¹, por los señores Gloria Irma de Angulo de Arias, Carlos Rolando Arias Torrealba, Andrés Eduardo, Gloria Victoria, David Alberto y Fernando Ernesto Arias de Angulo (propietarios), en contra de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (en adelante CAR), con el fin de que se le declare patrimonialmente responsable por los perjuicios materiales causados con ocasión de la afectación como reserva forestal del 62.59% del predio de su propiedad, impuesta a través del Acuerdo No. 11 del 19 de julio de 2011.

2. Como fundamento fáctico de sus pretensiones, se indicó que el entonces Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, luego de recibir las recomendaciones formuladas por un panel de expertos para el mejoramiento territorial del sector norte de Bogotá (luego de unas modificaciones realizadas al POT de este Distrito), mediante Resolución 475 del 17 de mayo de 2000 -

¹ Folio 23, c. 1.

confirmada por la Resolución 621 del 28 de junio del mismo año-, ordenó a la CAR declarar una reserva forestal en una franja que tuviera un área mínima de 800 metros de ancho en la zona 3 de ese sector.

2. En virtud de esa orden, la CAR expidió el Acuerdo 11 del 19 de julio de 2011, por medio del cual “se declara la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. ‘Thomas Van der Hammen’” y que, dentro de las coordenadas incluidas en el mencionado Acuerdo se encuentra ubicado el predio denominado “La Gloria Puente La Esperanza Tuna Rural” de propiedad de los demandantes, el cual ha sufrido una desvalorización considerable, debido a que su uso quedó limitado y condicionado a la reglamentación del plan de manejo ambiental de la zona, a cargo también de la CAR.

3. Adujo que la CAR estaba llamada a responder a título de daño especial, en tanto que, a pesar de ser una decisión que se acompañaba con el ordenamiento jurídico, le generaba la imposibilidad de ejercer actos de disposición sobre el mismo o destinarlo a la producción económica².

La defensa

4. La CAR contestó la demanda y se opuso a las pretensiones. Para tal efecto, sostuvo que no se causó daño alguno a los demandantes, dado que el régimen jurídico de las reservas forestales admitía la propiedad pública y privada, por lo que el predio de los demandantes continuaba con los mismos usos del suelo existentes en el sector declarado como reserva forestal bajo unas condiciones de conservación gradual que ni siquiera se habían aprobado, pues el plan de manejo ambiental de tal reserva era una actividad que estaba próxima a llevarse a cabo y que se había trabajado con la comunidad y otras entidades, con el fin de que fuera concertado y conocido por todos los habitantes del sector. En ese sentido, adujo que el predio, antes y después de la declaratoria de reserva forestal, se ubicaba en zona rural (conforme al POT del Distrito y al avalúo presentado por los demandantes), por lo que sus usos y prohibiciones siempre estuvieron condicionados a lo establecido para esa zona, de modo que quedaba sin asidero jurídico la afirmación de que se hubiera desvalorizado el inmueble.

5. Adicionalmente, formuló las excepciones que denominó: (i) falta de legitimación en la causa por pasiva y hecho de un tercero, por cuanto la expedición del Acuerdo 11 de 2011 fue producto de los mandatos impartidos por el Ministerio de Ambiente, que ordenó a la CAR a través de las Resoluciones 475 y 621 de 2000 efectuar la declaratoria de Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, orden que fue reiterada por el Tribunal Superior de Bogotá mediante sentencia del 16 de noviembre de 2004 -acción de cumplimiento-, en el

² Folios 4 a 23, c. 1.

sentido de dar cumplimiento a las mencionadas resoluciones; por manera que materialmente era el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial el llamado a responder ante una eventual condena; (ii) imposibilidad de realizar compensaciones de conformidad con el Decreto 1337 de 2002, toda vez que en suelos clasificados como rurales, como el objeto de *litis*, no se generan derechos de edificabilidad y, en esa medida, el tratamiento de conservación solo limita los

derechos de construcción y desarrollo de los inmuebles que se localicen en suelo urbano y de expansión urbana³.

6. Surtido el debate probatorio⁴, en sus alegaciones, la parte actora insistió en que había lugar a declarar la responsabilidad patrimonial de la entidad demandada bajo el título de imputación de daño especial por la ocupación jurídica que le impedía ejercer sobre su predio las prerrogativas propias del derecho real de dominio⁵; por su parte, la demandada reiteró los argumentos de defensa expuestos en la contestación de la demanda, y solicitó dejar sin efectos probatorios el avalúo del inmueble (dictamen) presentado por la parte actora, debido a los múltiples yerros en que había incurrido el perito al elaborarlo y sustentarlo⁶.

³ Folios 46 a 87, c. 1.

⁴ En la audiencia inicial llevada a cabo el 29 de julio de 2014, el Tribunal *a quo* decretó las siguientes pruebas: documentales (demandante): 1. copia del Acuerdo N. 011 de 19 de julio de 2011 y su constancia de publicación en el Diario Oficial No. 48156 de 9 de agosto de esa misma anualidad; 2. copias auténticas de la escritura pública de sucesión del señor Andrés Arias Rubio, número 1622 de 29 de diciembre de 2007, y de la escritura pública aclaratoria No. 0182 de 8 de febrero de 2008; 3. original del folio de matrícula inmobiliaria No. 50N-15149 de 21 de octubre de 2013, predio "*La Gloria Puente La Esperanza Tuna Rural*"; 4. copia del plano perteneciente a la Resolución No. 475 de 2000, expedida por el Ministerio de Medio Ambiente; 5. copias de certificaciones catastral y declaraciones de impuesto predial correspondientes al predio mencionado, años 1999, 2000, 2002, 2011, 2012 y 2013; 6. copia del avalúo comercial efectuado al referido predio, por parte de la firma AVACOL AVALÚOS DE COLOMBIA S.A.S (dictamen); 7. copia de estudio del valor promedio de metro cuadrado de inmuebles de Bogotá, con suelo destinado exclusivamente a reserva forestal; 8. solicitud de conciliación extrajudicial radicada el día 19 de Julio de 2013; 9. acta de la diligencia de audiencia de conciliación del 1 de octubre de 2013; 10. original de certificación expedida por la Contadora Pública Lilia Sanabria; (demandada) 11. copia de la Resolución 475 y 0621 de 2000, expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente; 12. copia de la sentencia proferida dentro del proceso de nulidad simple radicado: 2000-6656-01, por medio de la cual el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, negó las súplicas de la demanda instaurada por el Distrito Capital, que solicitó declarar la nulidad de las Resoluciones 1153 de 1999, 327 de 2000, 475 de 2000 y 621 del mismo año, emanadas del entonces Ministerio del Medio Ambiente; 13. copia de la sentencia proferida dentro de la acción de cumplimiento por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá del 16 de noviembre de 2004; 14. concepto realizado por la Ingeniera Johana Patricia Ruiz Jiménez, contratista de la CAR, respecto del avalúo comercial presentado con la demanda; 15. mapa en el que se aprecia la localización del predio dentro de la zona de reserva y el área de afectación y 16. copia de las actas que demuestran el trabajo de la CAR con la comunidad y de las reuniones de las mesas técnicas, junto con las respectivas listas de asistencia. Oficios: 1. a la CAR, para que remita el expediente administrativo contentivo del Acuerdo No. 011 de 19 de julio de 2011, particularmente la documentación relativa al predio denominado "*La Gloria Puente La Esperanza Tuna Rural*". Testimonio técnico de la ingeniera Johana Patricia Ruiz Jiménez (folios 170 a 174, c.1.). En segunda instancia, se incorporó como prueba documental el Acuerdo 21 del 23 de septiembre de 2014, <<por medio del cual se adopta el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. "*Thomas Van der Hammen*" (auto del 5 de julio de 2017 – folios 290 y 291 del c. principal).

⁵ Folios 183 a 206, c.1.

⁶ Folios 207 a 226, c. 1. El Ministerio Público no asistió a la audiencia en la que se corrió traslado para alegar de conclusión, razón por la cual no emitió pronunciamiento alguno.

La decisión objeto de impugnación

7. Al resolver el conflicto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, negó las súplicas de la demanda, por considerar que no se acreditó la configuración del daño patrimonial alegado por los demandantes, toda vez que el inmueble de su propiedad, de acuerdo con la certificación catastral allegada al expediente, es un predio rural, cuya destinación agropecuaria permite el uso del suelo del código 001, es decir, habitacional hasta tres pisos, por lo que desde antes de la expedición del Acuerdo 11 de 2011, tenía esa específica destinación y uso; de modo que el citado Acuerdo no modificó, limitó ni condicionó el uso del suelo donde se encuentra ubicado el lote de los

demandantes, simplemente la autoridad ambiental en ejercicio del principio de precaución, prohibió la extensión de las zonas agropecuarias. En ese sentido, indicó que los propietarios de ese inmueble no tenían limitaciones para realizar las actividades o construcciones que a bien tuvieran, más allá de los limitantes y la normativa que regía el predio desde antes de la referida declaratoria de reserva forestal.

8. Agregó que si en gracia de discusión se aceptara que con la expedición del Acuerdo 11 de 2011 se afectó en cierto porcentaje el derecho de dominio de los actores, lo cierto es que no se demostró el perjuicio consistente en la desvalorización del predio tras la declaratoria de reserva, toda vez que éste pretendía acreditarse con el avalúo del predio *“La Gloria Puente la Esperanza Tuna Rural”* presentado por la empresa AVACOL -Avalúos de Colombia S.A.S-, informe que adolece de error grave, en síntesis, porque: (i) desconoció lo establecido en la Resolución 620 de 2008, que regula *“los procedimientos para los avalúos ordenados dentro del marco de la Ley 388 de 1997”*; (ii) tuvo en cuenta las construcciones realizadas en predios aledaños, sin advertir que varias de ellas se realizaron por fuera de los marcos establecidos en la ley; (iii) no hay datos respecto del avalúo comercial del inmueble antes y después de la expedición del Acuerdo 11 de 2022; (iv) dio por sentado que la afectación ambiental conllevaba de entrada una desvalorización y, (v) los parámetros de comparación para determinar el metro cuadrado no guardan relación con las características de un inmueble de uso agropecuario⁷.

II. EL RECURSO INTERPUESTO

9. En su apelación, la parte demandante cuestionó la decisión del *a quo*, en punto a la existencia del daño antijurídico, pues la afectación al predio de su propiedad se registró en el certificado de tradición y libertad con matrícula inmobiliaria 50N-151549 expedida el 21 de octubre de 2013 -*anotación # 8*-, que a no dudarlo encuadra como una limitación o gravamen oponible a terceros y

⁷ Folios 228 a 233, c. principal.

evidencia, además, una carga que supera con creces la prohibición de extensión de zonas agropecuarias y, si bien no excluye el inmueble del comercio, lo hace muy poco atractivo para el tráfico jurídico, casi imposible de enajenarlo, arrendarlo, hipotecarlo e impide el desarrollo de proyectos agroindustriales futuros; no obstante lo anterior, no se disminuyó el pago anual del impuesto predial y los gastos que demanda el inmueble se siguen generando sin que exista una contrapartida de ingresos que lo soporten, precisamente por la afectación, lo que lo convierte en un activo improductivo que genera una depreciación en su valor, y conlleva a obtener por parte de los demandantes una reparación del daño especial que se les ha inferido.

10. Agregó que el Tribunal no podía predicar un error grave del dictamen pericial aportado por la parte actora -*aunque no lo declaró en la parte resolutive de la sentencia*- con fundamento en la declaración rendida por la testiga técnica Johana Patricia Ruiz Jiménez, por cuanto no participó en los hechos materia del proceso y, por ello, desconocía lo plasmado en el artículo 220 del CPACA, que dispone que la objeción puede sustentarse solicitando la declaración de testigos

técnicos “*que habiendo tenido participación en los hechos materia del proceso, tengan conocimientos profesionales o especializados en la materia*”. Indicó que para determinar el avalúo comercial de bienes raíces, existen diversas normas tales como circulares de la Superfinanciera y el CGP, por lo que no sujetarse a la Resolución 620 de 2008 no constituye error grave del dictamen, por lo que debía tenerse como base para liquidar los perjuicios causados a los demandantes. Por último, arguyó que en el avalúo se estimó cada metro cuadrado afectado en \$10.000, puesto que el inmueble al quedar limitado dejaba de ser productivo económicamente⁸.

11. En el término para alegar de conclusión en la segunda instancia, la parte actora reiteró íntegramente los argumentos esbozados en el recurso de apelación⁹; a su turno, la CAR adujo que la anotación hecha en la matrícula inmobiliaria del predio de los demandantes implicaba vigilar y controlar que no desarrollaran actividades diferentes a las permitidas, las cuales, en todo caso, eran las mismas que las autorizadas antes de la anotación de reserva forestal, por lo que era absurdo afirmar que por ese solo hecho disminuyó el valor del inmueble. Agregó que: (i) las delimitaciones de las áreas protegidas se realizaban sin perjuicio de los derechos adquiridos, (ii) la propuesta del plan de manejo ambiental presentado por la CAR, implicaba el respeto y continuidad de los usos existentes; (iii) se allegó, como prueba decretada en segunda instancia, el Acuerdo 21 de 2014, por medio del cual se adopta dicho plan; pero ello no suponía variar la *causa petendi* y, (iv) existencia de prejudicialidad, dado que

⁸ Folios 241 a 255, c. principal.

⁹ Folios 297 a 303, c. principal.

ante el Consejo de Estado se surten 2 acciones de nulidad (acumuladas) contra el Acuerdo 11 de 2011¹⁰. El Ministerio Público guardó silencio¹¹

III. CONSIDERACIONES

12. Surtido el trámite procesal sin que se observe causal de nulidad o vicio que impida dictar sentencia, procede la Sala a resolver el recurso de apelación.

El objeto del recurso de apelación

13. El ámbito del recurso interpuesto se circunscribe a verificar la existencia de un daño antijurídico y a establecer si el dictamen aportado por la parte actora que se dirigió a determinar el avalúo del bien inmueble de propiedad del actor adolece o no de un error grave.

De la prueba del daño en el caso concreto

14. El daño en sentido jurídico ha sido definido tradicionalmente como la lesión a un derecho o a un interés protegido, o como la pérdida sufrida por una persona como consecuencia de la lesión a un derecho o a un interés jurídicamente tutelado de la víctima. Es uno de los presupuestos que estructuran la responsabilidad del Estado, común a todos los regímenes, a tal punto que si no es posible establecer la ocurrencia del mismo, se torna inútil cualquier otro

juzgamiento que pueda hacerse en estos procesos y, por tanto, releva al juzgador de realizar la valoración del otro elemento de la responsabilidad estatal.

15. En ese sentido, la jurisprudencia ha señalado que el daño susceptible de indemnización es aquél que es cierto, esto es, verificable y determinable, en tanto aparezca como una disminución patrimonial o moral en el demandante¹², sin que pueda ser resarcido lo eventual, hipotético o meramente posible¹³; por ello, el demandante agraviado debe probar tanto los daños efectivamente materializados como que esos pueden cuantificarse o estimarse dinerariamente, es decir, debe haber suficiencia probatoria tanto para acreditar el daño como para probar su cuantía¹⁴.

16. En el presente caso, la parte actora alega la causación de un daño especial derivado de las cargas excesivas que en su sentir padeció por la afectación de Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. que impuso la

¹⁰ Folios 304 a 332 *ibidem*.

¹¹ Folio 334 *ibidem*.

¹² Tamayo Jaramillo, Javier, Tratado de Responsabilidad Civil, T. II, 2ª edición, Temis, 2011, p. 339 a 340.

¹³ Gil Botero, Enrique, Responsabilidad Extracontractual del Estado, 5ª edición, Temis, 2011, p. 118.

¹⁴ Tantaleán Odar, Reinaldo Mario. "La Prueba del Daño vs La Prueba de la Cuantía del Daño".

CAR, mediante el Acuerdo 11 de 2011, al inmueble de su propiedad, la cual fue inscrita en la respectiva matrícula inmobiliaria el 31 de enero de 2013, pues, a partir de tal afectación se prohibió la extensión de zonas agropecuarias y no puede disponer de su bien inmueble en correspondencia con sus expectativas de explotación económica.

17. Conforme al material probatorio allegado al proceso se tiene acreditado que los señores Gloria Irma de Angulo de Arias, Carlos Rolando Arias Torrealba, Andrés Eduardo, Gloria Victoria, David Alberto y Fernando Ernesto Arias de Angulo son copropietarios del inmueble denominado "*La Gloria Puente La Esperanza Tuna Rural*"¹⁵ identificado con número de matrícula 50N-151549¹⁶. Este predio, según la certificación catastral, que data del 15 de agosto de 2012, es rural¹⁷, su destinación es agropecuaria¹⁸, el uso corresponde a: 001 habitacional menor o igual a 3 pisos¹⁹, tiene 308891.23 m² total de terreno y 562.70 m² de construido²⁰.

18. En el folio de matrícula inmobiliaria -*anotación Nro. 8 del 31 de enero de 2013*- se registró la afectación del 62.59% del bien inmueble: "*POR CAUSA DE CATEGORÍAS AMBIENTALES – DECLARATORIA DE LA RESERVA FORESTAL REGIONAL PRODUCTORA DEL NORTE DE BOGOTÁ D.C... ACUERDO CAR 011 DE 2011. CUALQUIER TRAMITE O DESARROLLO DE ACTIVIDADES SOBRE EL MISMO REQUIERE CONSULTA PREVIA ANTE LA CAR*"²¹.

19. Sobre tal afectación, se cuenta con el expediente administrativo contentivo del Acuerdo 11 de 19 de julio de 2011, en el que se observa que el proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del Distrito Capital de Bogotá se puso a consideración de la CAR, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 6 del artículo 1 de la Ley 507 de 1999²², para efectos de concertar los asuntos

¹⁵ Dirección catastral del inmueble (folio 127, c. 1).

¹⁶ Certificado de tradición expedido el 21 de octubre de 2013. Anotación No. 6 del 12 de febrero de 2008. Especificación: 0109 Adjudicación en sucesión. 50% de propiedad de la cónyuge supérstite y 10% para cada uno de los hijos (5). Escritura pública de sucesión No 8704262 del 29 de diciembre de 2007 (folios 21 a 128, c.2).

¹⁷ Resolución 70 del 4 de febrero de 2011, dictada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. <<Artículo 85. Clasificación catastral de los predios por su ubicación. Según su ubicación, los predios se clasifican catastralmente como: a) Predios urbanos. b) Predios rurales. Parágrafo. Dentro de la anterior clasificación estarán comprendidos los predios ubicados en suelos de expansión urbana de acuerdo con lo definido por la autoridad competente. Estos suelos se tendrán en cuenta para la elaboración de los estudios de zonas homogéneas físicas y geoeconómicas>>.

¹⁸ Ibidem <<Artículo 86. Clasificación catastral de los predios por su destinación económica. Los predios, según su destinación económica, se clasificarán para fines estadísticos en... D. Agropecuario: Predios con destinación agrícola y pecuaria...>>.

¹⁹ Documento técnico emitido por la UAE de Catastro en el que se refiere a los usos y destinos del suelo.

²⁰ Folio 130.

²¹ Folios 127 y 128, c. 2.

²² **“Artículo 1 (...) Parágrafo 6. El Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente a efectos de**

exclusivamente ambientales. Esta entidad objetó el POT y, a raíz de dichas objeciones, el Distrito Capital le realizó varias modificaciones al mismo²³. Seguidamente, la CAR declaró concluido el proceso de concertación respecto de unos temas y no concertado lo relacionado, entre otras cosas, con el perímetro urbano del corredor de la autopista norte²⁴.

20. En virtud de lo anterior, el Ministerio del Medio Ambiente luego de designar un panel de expertos que ofreciera recomendaciones respecto del tema para adoptar una decisión que consultara al interés general, expidió la Resolución 475 del 17 de marzo de 2000, cuyo artículo 5 preceptuó:

“La Zona 3 ‘Franja de conexión, restauración y protección’ de que trata los considerandos de la presente Resolución²⁵, deberá ser declarada por la autoridad ambiental competente como Área de Reserva Forestal Regional del Norte, dada su importancia ecológica para la región. A pesar de lo anterior y teniendo en cuenta que dicha franja constituye además un elemento fundamental para la ciudad de Bogotá, la definición de sus usos, delimitación, así como el plan de manejo para esta área, deberá ser concertado entre la CAR y la autoridad ambiental distrital”²⁶
(se subraya)

que conjuntamente con el municipio y/o distrito concerten lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, para lo cual dispondrán, de treinta (30) días. Vencido el término anterior, se entiende concertado y aprobado el Proyecto del Plan de Ordenamiento por parte de las autoridades ambientales competentes y una vez surtida la consulta al Consejo Territorial de Planeación como se indica en el numeral 3 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, se continuará con la instancia de aprobación prevista en el artículo 25 de la misma ley. Lo dispuesto en este parágrafo es aplicable para las disposiciones contenidas en el artículo 99 de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1753 de 1994 sobre licencias ambientales y planes de manejo ambiental.

“En relación con los temas sobre los cuales no se logre la concertación, el Ministerio del Medio Ambiente intervendrá con el fin de decidir sobre los puntos de desacuerdo para lo cual dispondrá de un término máximo de treinta (30) días contados a partir del vencimiento del plazo anteriormente señalado en este parágrafo” (se destaca), cuya consulta se trae de la web, en virtud de lo dispuesto en el CGP, artículo 177. “Prueba de las normas jurídicas”.

²³ Versión que fue entregada por el Distrito Capital el 17 de septiembre de 1999 (folio 270, c. 3).

²⁴ Resolución 1869 del 2 de noviembre de 1999 (folio 147, c. 5).

²⁵ 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 de 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**>> (negrilla propia).

²⁶ Folios 270 a 276, c. 3.

21. Esta decisión fue recurrida y confirmada por el Ministerio de Ambiente²⁷ a través de Resolución 621 del 28 de junio de 2000²⁸ y, mediante sentencia del 16 de noviembre de 2004, la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, al decidir una acción de cumplimiento, declaró que la CAR incumplió el deber a su cargo, contenido en las Resoluciones 475 y 621 de 2000, dictadas por el Ministerio de Medio Ambiente y, como consecuencia, ordenó que *“en el plazo de treinta días hábiles siguientes a la ejecutoria de esta decisión, inicie el cumplimiento de lo ordenado en las Resoluciones...”*²⁹.

22. A partir de dicha orden, la CAR continuó³⁰ con los debates y análisis del tema³¹, y concluyó que era necesario elaborar estudios adicionales sobre los aspectos sociales, económicos, agroecológicos, ambientales y jurídicos concernientes a la declaratoria de la futura Reserva Forestal Regional del Norte, por lo que junto con la Universidad Nacional de Colombia, a través del convenio Interadministrativo de Asociación 748 de 2009, realizó estudios técnicos orientados al rescate histórico, cultural, de fauna y flora del borde norte de Bogotá, D.C., encontrando que estas zonas sufrían de varias presiones y

²⁷ El transcrito artículo 5 fue modificado por el art. 3 de la Resolución 621 de 2011, así: *“Artículo 3°. Modificar el inciso 1° del artículo 5° de la Resolución 0475 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 (se destaca). Asimismo, modificó el parágrafo 4 del citado artículo 5, en los siguientes términos: “Artículo 6°. Modificar el parágrafo 4° del artículo 5° de la Resolución 0475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, el cual quedará de la siguiente manera: **Se mantendrán los desarrollos residenciales e institucionales existentes de conformidad con las normas específicas mediante las cuales fueron aprobados dichos desarrollos, en el Área 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”** (se resalta).*

²⁸ Frente a estos actos administrativos se ejerció la acción de nulidad simple, la cual se resolvió por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, a través de sentencia del 11 de diciembre de 2006, exp: 2000-6656; en el sentido de negar las pretensiones, en síntesis, porque *«Para la Sala es claro que el proceso de concertación de los proyectos de POT con las autoridades ambientales consiste en armonizar la función pública de urbanismo (art 3°, Ley 388) con la función de ordenamiento ambiental del territorio (art. 7° ibidem). Así pues, la decisión del Ministerio se encaminó a preservar la vocación de carácter agrícola de la Sabana de Bogotá, de conformidad con el artículo 61 de la Ley 99/1993, sobre bases técnicas no desvirtuadas por la parte actora, y ajustándose a sus atribuciones como órgano rector del Sistema Nacional Ambiental»* (folios 86 a 114, c 3).

²⁹ Folios 115 a 123, c. 3.

³⁰ Previamente a dicha orden, la CAR había suscrito el contrato de prestación de servicios 162 del 2002, con el arquitecto Gustavo Perry Rubio, con el objeto de elaborar el *«Diagnóstico e hipótesis de manejo para la declaratoria de la Reserva Forestal del Norte»*, cuya principal conclusión fue la necesidad de establecer corredores de borde, viales y de ronda declarados como parques ecológicos, con un área total de 495,82 hectáreas.

³¹ Expediente administrativo allegado por la CAR.

amenazas para su conservación³² y, por ende, era necesario establecer medidas inmediatas para la protección de esta zona.

23. Así, en cumplimiento de lo dispuesto en las Resoluciones 475 y 621 del 2000, expedidas por el Ministerio de Ambiente y, en ejercicio de las facultades otorgadas en la ley³³, la CAR el 19 de julio de 2011, profirió el Acuerdo 11, cuyo contenido relevante para el caso es del siguiente tenor:

“Artículo 1°. Adopción. Declarar la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, “Thomas van der Hammen”, ubicada en las localidades de Suba y Usaquén del Distrito Capital, según la línea formada por la unión de los puntos cuyas coordenadas aparecen a continuación, y el plano anexo al presente acto administrativo, que acogen lo establecido en las Resoluciones 475 y 621 de 2000, expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, según los criterios de delimitación definidos en la parte considerativa del presente acuerdo.

“(…)

“Artículo 2°. Objetivos de conservación...

- a) Fortalecer y mantener la calidad, cantidad y regularidad de los flujos físicos y bióticos, con el objeto de garantizar la conectividad ecosistémica entre la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá y el valle aluvial del río Bogotá.*
- b) Preservar los componentes, estructura y función de los ecosistemas alto andinos y acuáticos.*
- c) Proteger la fauna y flora características de estos ecosistemas, junto con sus especies endémicas.*
- d) Restaurar y proteger los bienes y servicios ambientales prestados por la zona a las comunidades rurales y urbanas de Bogotá y a las áreas adyacentes.*
- e) Proteger los bosques y otras coberturas nativas de porte leñoso que sirven como control natural de inundaciones.*
- f) Restaurar y proteger los valores naturales, históricos y paisajísticos de la zona, como patrimonio e identidad cultural de Bogotá y la región.*
- g) Fomentar la apropiación y disfrute de los valores ambientales existentes en la zona, y lograr cambios voluntarios positivos de actitud hacia la conservación de la reserva.*
- h) Incentivar prácticas ambientalmente sostenibles dentro de los usos agrícolas existentes al interior del polígono declarado como reserva forestal, y fomentar su sustitución paulatina por coberturas forestales, en armonía con los propietarios y poseedores de los predios.*
- i) Recuperar las zonas deterioradas y degradadas, así como contrarrestar las dinámicas socioeconómicas que causan estos efectos.*

³² Se destacaron las siguientes amenazas: 1. Forman parte de la expansión suburbana no planificada de Bogotá hacia Chía y Cota 2. Poseen una extensión considerable de suelos de expansión, lo cual ha generado una gran expectativa entre los propietarios privados. 3. La propuesta de expansión urbana en el norte de la ciudad aísla ecológicamente las áreas con valor ambiental, y se propone sobre los mejores suelos aptos para usos agrícolas de Bogotá. 4. La Autopista Norte constituye un eje de la expansión urbana. 5. El actual trazado de la Avenida Longitudinal de Occidente en el corto plazo provocaría la fragmentación del humedal la Conejera. 6. Inadecuado manejo de vertimientos y disposición ilegal de escombros (folio 45 – reverso-, c. 3).

³³ Ley 99 de 1993, Decreto Ley 2811 de 1974, Decreto 877 de 1976 y la Ley 1450 de 2011. Cuya consulta se trae de la web, en virtud de lo dispuesto en el CGP, artículo 177. “Prueba de las normas jurídicas”.

- j) Fomentar la investigación científica y aplicada, con el fin de construir un marco metodológico sólido para la planificación del territorio.*
- k) Mejorar las condiciones socioambientales de los residentes en el área de reserva, redundando en la calidad de vida de sus habitantes.*

“Artículo 3°. Plan de manejo ambiental. La Dirección General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, expedirá el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá

“Thomas van der Hammen”, que contempla el diagnóstico, la zonificación ambiental con su régimen de usos y programas y proyectos orientados al mantenimiento de los objetos de conservación de la reserva, de manera participativa con los actores vinculados a esta área. Dicho plan se formulará dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acuerdo, conforme a los parámetros establecidos en el mismo.

“Artículo 4°. Régimen de usos. Hasta tanto se adopte el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá “Thomas van der Hammen”, la zona declarada como tal **se sujetará al siguiente régimen de usos:**

- a) **Uso principal:** Forestal y demás actividades asociadas a la conservación.
- b) **Usos compatibles:** Investigación científica y recreación pasiva.
- c) **Usos condicionados:** Recreación activa, infraestructura de servicios públicos domiciliarios, infraestructura de servicios de seguridad ciudadana, dotacional, residencial y agropecuario.
- d) **Usos prohibidos:** Sin perjuicio de lo que se determine en el Plan de Manejo Ambiental, **se consideran prohibidos aquellos usos no previstos como principales, compatibles o condicionados.**

Parágrafo 1°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6° de la Resolución número 621 de 2000, expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, **la permanencia de los usos residenciales y dotacionales se sujetará a su preexistencia a la fecha de publicación de dicho acto; al cumplimiento de las normas específicas mediante las cuales fueron aprobados dichos desarrollos;** y a que se garantice la función ecológica de la propiedad, la prioridad en la preservación del suelo, la conservación de la vegetación protectora y la continuidad de los sistemas hídricos y corredores ecológicos.

Parágrafo 2°. **La permanencia de los usos agropecuarios, además de las condiciones establecidas en el parágrafo anterior, se supeditará a la prohibición de extender las áreas destinadas a estas actividades,** y a que se determine su compatibilidad en el Plan de Manejo Ambiental de la reserva forestal.

“Artículo 6°. Lineamientos ambientales. Hasta tanto se adopte el Plan de Manejo Ambiental de la reserva forestal, las áreas localizadas en el artículo 1° del presente Acuerdo, se sujetarán, además, a los siguientes **lineamientos ambientales:**

1. Prohibir la tala de la vegetación existente en la reserva, salvo autorización expresa por parte de la CAR. 2. No se podrán extender las áreas destinadas a actividades agropecuarias y demás usos distintos al forestal. 3. Se prohíbe la expedición de licencias de urbanismo y construcción al interior de la reserva

forestal. No obstante lo anterior, y **de conformidad con la situación jurídica de cada predio, las construcciones existentes podrán ser objeto de modificación, adecuación, restauración, reforzamiento estructural, demolición, u obra nueva que sustituya las construcciones preexistentes, sin que ello implique el aumento de los índices de ocupación y construcción, ni violación al régimen de usos establecido en el artículo 4° del presente acuerdo, para las cuales se podrán adelantar los respectivos trámites de licenciamiento urbanístico.** 4. Las acciones orientadas a la restauración ecológica asistida y a la sustitución de los usos no forestales contarán con el apoyo de la CAR y el Distrito Capital, principalmente en lo concerniente a la capacitación técnica e insumos a las comunidades y sectores asentados en esta área. 5. La construcción del Subsistema vial dentro del denominado Borde Norte del Distrito Capital, se sujetará a la autorización previa y a las determinantes ambientales expedidas por la CAR en el territorio de su jurisdicción... 6. El Distrito Capital, a través de los instrumentos de planificación que implemente en las zonas aledañas a la reserva forestal, deberá definir áreas que permitan consolidar zonas de transición con los sectores contiguos. 7. Prohibir la conformación de escombreras y, en general, arrojar, depositar, incinerar, introducir, distribuir, verter, usar o abandonar

sustancias contaminantes o tóxicas que puedan perturbar el ecosistema o causar daño en él. 8. **Las actividades existentes antes de la publicación de la Resolución MAVDT número 621 de 2000 deberán garantizar el manejo y disposición final de los residuos generados y, en general, la utilización racional y ambientalmente sostenible de los predios, con miras a facilitar los propósitos de conservación...** 9. El Distrito Capital y la CAR, dentro de los dos años siguientes a la publicación de este acto administrativo, generarán incentivos de conservación en la reserva forestal, en especial por concepto de la sustitución paulatina de los usos no forestales en esta zona. 10. La extensión de las redes de servicios públicos domiciliarios se sujetará a la aprobación de la CAR, previa determinación de las medidas de mitigación y compensación correspondientes. 11... se deberá propiciar la conformación de áreas verdes y la preservación de la conectividad de la Reserva Forestal Regional del Norte 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.

“Artículo 7°. Incorporación en el ordenamiento territorial de Bogotá D. C. Las áreas declaradas como Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá “Thomas van der Hammen”, forman parte de la Estructura Ecológica Principal del Distrito Capital, para efectos de planificación e inversión, y deben acoger el régimen de usos establecido en el artículo 4° del presente Acuerdo y en el Plan de Manejo Ambiental que se adopte para esta zona.

“Artículo 10. Derechos adquiridos. De conformidad con la Constitución y la ley, se respetarán los derechos adquiridos con arreglo a la normatividad vigente, sobre los predios de propiedad privada que conforman las zonas contempladas en el presente acuerdo (...)” (énfasis añadido).

24. Sobre las áreas de reserva forestal, el artículo 206 del Decreto 2811 de 1974, *“Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”* prevé que es la zona de

propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras protectoras. A su turno, el artículo 208 del citado Decreto dispone que la construcción de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas o edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal, requerirán licencia previa y que ésta se otorgará cuando se compruebe que la ejecución de las obras y el ejercicio de las actividades no atenta contra la conservación de los recursos naturales renovables del área.

25. Con base en los diseños normativos y probatorios documentados, la Sala encuentra que la declaratoria de reserva forestal efectuada mediante Acuerdo 11 de 2011, proferido por la CAR no produjo un daño cierto³⁴ a la parte actora, por las siguientes razones:

26. El referido Acuerdo establece que en la zona declarada como reserva forestal se respetan los usos del suelo que tenga cada inmueble, destacando la permanencia de los usos residenciales, dotacionales y agropecuarios -*este último corresponde al de propiedad del actor*- (art. 4 del Acuerdo); de modo que no modificó el uso ni la destinación del mismo, sino que limitó a proscribir la ampliación del área de la zona en la que se permitía desarrollar esa actividad.

27. Asimismo, esta declaratoria de reserva forestal no niega a los actores la

posibilidad de construir obras o ejercer actividades conforme a la destinación del inmueble, simplemente supedita la ejecución o ejercicio de las mismas a una licencia previa para garantizar que no se atente contra la conservación de los recursos naturales existentes en el área (art. 208 Decreto 2811 de 1974) y que se utilice racional y ambientalmente sostenible el predio objeto de reserva (art. 6 numeral 8 del Acuerdo 11 de 2011). Además, garantiza la situación jurídica del inmueble, toda vez que permite que las construcciones existentes se modifiquen, adecuen, restauren o que se construya obra nueva, bajo la condición de que no atente contra el régimen de usos establecido en el artículo 4 del Acuerdo 11 de 2011 (art. 6, numeral 3).

28. Al hilo de lo anterior, el régimen preliminar³⁵ de usos de dicha reserva, previsto en el artículo 4 del Acuerdo 11 de 2011, admite la explotación

³⁴ Para que el daño sea resarcible o indemnizable la doctrina y la jurisprudencia han establecido que debe reunir las características de cierto, concreto o determinado, personal y antijurídico. La doctrina es uniforme al demandar la certeza del daño; tal es el caso de los autores Mazeaud y Tunc, quienes sobre el particular afirman: <<Al exigir que el perjuicio sea cierto, se entiende que no debe ser por ello simplemente hipotético, eventual. Es preciso que el juez tenga la certeza de que el demandante se habría encontrado en una situación mejor si el demandado no hubiera realizado el acto que se le reprocha>>. Mazeaud, Henri y Leon y Tunc, André. Tratado Teórico y Práctico de la Responsabilidad Civil Delictual y Contractual. Buenos Aires. Ediciones Jurídicas Europa-América. 1977. 5ª. Edición. Tomo I, Vol. I. págs. 301-302.

³⁵ Se recuerda que el definitivo sería definido al adoptar el Plan de Manejo Ambiental por la CAR, el cual debía contener el diagnóstico, la zonificación ambiental con su régimen de usos y los programas y proyectos

económica de los predios objeto de la medida, incluso, en usos distintos a los forestales (usos principales, compatibles y condicionados); aunado al hecho de que la vocación forestal de esta área, propia de su clasificación de suelo y tipología agrológica, permite el aprovechamiento económico por los propietarios y poseedores de los predios, en la medida en que se trata de una zona de reserva forestal “productora” y, a la luz de lo previsto en el artículo 203 del Decreto 2811 de 1974³⁶, es posible obtener productos forestales para comercialización y consumo.

29. En ese sentido, los actores pueden ejercer las actividades permitidas por la normativa aplicable a los terrenos destinados a la actividad agropecuaria, comoquiera que el uso y destinación del suelo de su propiedad no se modificó; además, tal y como se dejó plasmado en el mencionado Acuerdo la declaratoria de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. “*Thomas Van der Hammen*” no desconoció los derechos adquiridos ni las situaciones particulares y concretas consolidadas (art. 10 del Acuerdo 11 de 2011).

30. Aducen los apelantes que si bien el inmueble no fue excluido del comercio, la declaratoria de la reserva forestal lo hace muy poco atractivo para el tráfico jurídico, “*casi imposible de enajenarlo, arrendarlo, hipotecarlo e impide el desarrollo de proyectos agroindustriales futuros*”. Surge de esta premisa la evidente falta de certeza del daño alegado, en la medida en que se limita a una mera conjetura o eventualidad de no poder ejercer actos de señor y dueño sobre el predio, pues no se acreditó que se hubiera intentado ejercer alguno de estos actos jurídicos y no se hubiese podido efectuar debido a la mencionada declaratoria.

31. Tampoco se tienen elementos de convicción que den cuenta del ejercicio de cierta actividad económica en el predio “*La Gloria Puente La Esperanza Tuna*

*Rural*³⁷, incluso, la parte actora manifiesta la imposibilidad de realizar proyectos agroindustriales “*futuros*”, lo cual denota un hecho incierto, eventual e hipotético y no una situación consolidada que haya producido un perjuicio cierto y verificable; menos aún, cuando nuestro ordenamiento jurídico no protege las orientados al mantenimiento de los objetos de conservación de la reserva. Este fue emitido hasta el 23 de septiembre de 2014.

³⁶ <<Artículo 203.- Es área forestal productora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para **obtener productos forestales para comercialización o consumo**. El área es de producción directa cuando la obtención de productos implique la desaparición temporal del bosque y su posterior recuperación. Es área de producción indirecta aquella en que se obtienen frutos o productos secundarios, sin implicar la desaparición del bosque>>. (se destaca).

³⁷ Si bien en el avalúo rendido por AVACOL S.A.S. consigna que la distribución interna del inmueble está dividida en 5 zonas, estas son, ganadera, de cultivo, de vivienda, de almacenamiento y de producción, lo cierto es que no hay un pronunciamiento en el dictamen sobre los costos, gastos, inversiones etc. atinentes a dichas actividades económicas; además, el único documento que soporta esta aseveración son unas fotografías anexas en el informe que no revelan mayor información y que, en todo caso, sólo dan cuenta del registro de varias imágenes, sobre las cuales no es posible determinar su origen ni la época en que fueron tomadas y que por sí solas no acreditan que la imagen capturada corresponda a los hechos que pretenden probarse a través de ellas.

expectativas de destinación que una persona pueda tener sobre su propiedad, sino los títulos y derechos que efectivamente se hayan incorporado al patrimonio de los propietarios.

32. Adquiere mayor relevancia lo dicho, si se tiene en cuenta que las medidas definitivas en relación con las limitaciones y parámetros de manejo para estas áreas se concretó con el Acuerdo 21 del 23 de septiembre de 2014, “*Por medio del cual se adopta el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. “Thomas Van der Hammen*”³⁸ y, en relación con los usos agropecuarios -*destinación del inmueble de actor*- no hubo mayores cambios, pues se reiteró la prohibición de extender las áreas destinadas a estas actividades, y a la incorporación de prácticas que se armonicen con los objetivos de la reserva, estableciendo como novedad el deber de implementar “*en un tiempo máximo de dos (2) años, por lo menos, las siguientes modalidades y prácticas de producción: – Sistemas agroforestales. – Sistemas silvopastoriles. - Sistemas de ganadería ecológica. – Establecimiento de cultivos frutales con enfoque ecológico.*

– *Cultivos permanentes o transitorios manejados bajo principios de conservación y mejoramiento ambiental. – Viveros temporales para la producción de frutales y plántulas forestales con manejo ecológico. – No utilización de semillas modificadas genéticamente. – El buen manejo del agua y de los residuos al interior de la unidad productiva. – Eliminación gradual, en el mediano plazo, de cualquier agrotóxico. – Otras compatibles con los objetos de conservación de la reserva. – Los sistemas agroecológicos en reconversión no aplican para ecosistemas no intervenidos por producción agropecuaria*”³⁹.

33. Todas estas medidas resultan afines con la finalidad pretendida con la expedición del Acuerdo 11 de 2011, es decir, establecer medidas para la protección de la zona declarada como reserva forestal productora, partiendo de la premisa de las particularidades de la misma y velar por la recuperación y conservación de la riqueza ecológica y paisajística de la zona norte de Bogotá D.C., por lo que no se advierte un cambio sustancial en punto a la afectación impuesta sobre el bien inmueble “*La Gloria Puente La Esperanza Tuna Rural*”.

34. Lo anterior, por cuanto se estableció que al expedir el PMA se tendrían en cuenta los parámetros de manejo establecidos en las Resoluciones

números 475 y 621 de 2000, emanadas del entonces Ministerio del Medio

³⁸ Allegada por la CAR como prueba de segunda instancia dentro del término de ejecutoria del auto que admitió el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia.

³⁹ **“Artículo 14. Lineamientos adicionales para los usos condicionados dentro de la zona de uso sostenible.** Además de las exigencias generales anteriores, se establecen los siguientes parámetros para cada uno de los usos condicionados dentro de la Zona de Uso Sostenible:

“(…)

“d) **Usos agropecuarios.** La permanencia de los usos agropecuarios se supeditará a la prohibición de extender las áreas destinadas a estas actividades, y a la incorporación de prácticas que se armonicen con los objetivos de la reserva, para lo cual se deberán implementar en un tiempo máximo de dos (2) años, por lo menos, las siguientes modalidades y prácticas de producción [ya transcritos]...”.

Ambiente, específicamente de este último acto administrativo, cuyo artículo sexto dispuso que *“se mantendrán los desarrollos residenciales e institucionales existentes de conformidad con las normas específicas mediante las cuales fueron aprobados dichos desarrollos, en el Área de Reserva Forestal Regional del Norte, garantizándose la función ecológica de la propiedad...”* y se determinó que para definir la preexistencia de las actividades al interior de la reserva, se tendría en cuenta la fecha de publicación del Acuerdo CAR 11 de 2011 (*Diario Oficial* número 48.156 del 9 de agosto de 2011), sin que, en todo caso, ello conllevará el saneamiento de las actuaciones urbanísticas y ambientales que se hubiesen adelantado al interior de esta zona en contravención a las disposiciones que la región (parte motiva del Acuerdo 21 de 2014).

35. De otro lado, los apelantes alegaron que el terreno de su propiedad se ha desvalorizado considerablemente, debido a que el uso del mismo quedó limitado y condicionado a zona de reserva forestal. Para acreditar este daño, se allegó un dictamen consistente en el avalúo del predio *“La Gloria Puente La Esperanza Tuna Rural”*, suscrito por Manuel Fernando Alfonso y Verónica Rosero, agentes inmobiliarios de Avacol Avalúos S.A.S, el primero de ellos fue interrogado en la audiencia de pruebas con el objeto de sustentar tal informe.

36. Sobre el particular, se tiene que el Tribunal *a quo* manifestó que se hallaba demostrado el error grave en que había incurrido ese dictamen pericial. A su turno, la parte actora adujo que no se podía predicar dicho error con base en la declaración rendida por la testiga técnica Johana Patricia Ruiz Jiménez, dado que esta declaración desconocía lo plasmado en el artículo 220 del CPACA; además, que el único fundamento normativo para sustentar el avalúo del inmueble no era la Resolución 620 de 2008 y que el mismo debía ser valorado, toda vez que la información allí plasmada era verídica y fue elaborado por expertos valuadores.

37. En cuanto a la declaración que rindió la ingeniera Johana Patricia Ruiz Jiménez, se tiene que no desconoció lo previsto en el artículo 220 del CPACA, en tanto que ella fue citada a la audiencia de pruebas como autora de las objeciones (nuevo dictamen) presentadas en la contestación de la demanda al avalúo realizado por AVACOL S.A.S. y no como lo alega la parte demandante en calidad de testiga técnica con participación en los hechos materia del proceso y, en todo caso, las apreciaciones que tuvo el juez de la primera instancia no se fundamentaron únicamente en el dicho de esta ingeniera, sino que bajo la autonomía que la ley le otorgó al juez para valorar la prueba pericial⁴⁰ y, conforme a los demás elementos de prueba acotados al plenario, fue que

⁴⁰ Artículo 232 CGP. <<Apreciación del dictamen. El juez apreciará el dictamen de acuerdo con las reglas de la sana crítica, teniendo en cuenta la solidez, claridad, exhaustividad, precisión y calidad de sus fundamentos, la idoneidad del perito y su comportamiento en la audiencia, y las demás pruebas que obren en el proceso>>.

concluyó que el aportado en la demanda no reunía los elementos legalmente exigidos para su validez y eficacia.

38. Esta Subsección ha señalado que para la prosperidad de la objeción por error grave de un dictamen pericial, se requiere de la existencia de una equivocación capaz de generar una conclusión que se aparta de la realidad fáctica, el arte o la ciencia aplicable, es decir, que no procede por cualquier error; además, dicha equivocación debe conducir a conclusiones igualmente erradas. Así, la objeción por error grave debe referirse al objeto de la peritación y no a las conclusiones o inferencias de los peritos⁴¹, es decir, que la misma se deriva de una observación equivocada del objeto del dictamen, concretamente cuando se concentra en *“materias, objetos o situaciones distintos de aquellos sobre los cuales debe versar la pericia”*⁴².

39. En ese contexto, la Sala no coincide con que se haya configurado un error grave en el informe pericial presentado por la parte actora, por cuanto las inconsistencias encontradas no recaen sobre el objeto de la peritación, sino sobre sus conclusiones. Sin perjuicio de lo anterior, no se pasa por alto que el mismo incurrió en varios yerros, pues no fue preciso, claro, detallado, ni coherente con los medios de prueba obrantes en este proceso y las conclusiones a las que arribó carecen de firmeza, por las siguientes razones:

40. Para demostrar la disminución del valor del predio *“La Gloria Puente La Esperanza Tuna Rural”*, como consecuencia de la expedición del Acuerdo 11 de 2011, el avalúo comercial debió centrarse precisamente en la desvalorización como consecuencia de la afectación ambiental y no establecer de manera general la valoración comercial del inmueble, por cuanto la propiedad del mismo continúa en cabeza de los demandantes. En ese sentido, lo determinante era realizar una comparación del valor comercial del bien antes de la expedición del referido Acuerdo y con posterioridad al mismo; sin embargo, no se cuenta con el valor comercial de ese inmueble con posterioridad a la declaratoria de la reserva forestal, ya que el dictamen estableció en el capítulo denominado *“otras consideraciones”* que (se transcribe conforme obra):

“El presente avalúo comercial se refiere a las condiciones propias y actuales del inmueble con todos los derechos legales inherentes a una propiedad sin limitaciones [a pesar de esta declaración se observa que el informe fue

⁴¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 18 de febrero de 2015, expediente No. 29.794, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera; criterio reiterado por esta misma subsección en sentencia del 21 de junio de 2018, expediente No. 40.353, M.P. María Adriana Marín.

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 25 de agosto de 2011, expediente No. 14.461, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

elaborado con posterioridad a la afectación inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria⁴³].

*“El avalúo comercial practicado por AVACOL SAS corresponde al valor comercial del respectivo inmueble, valor expresado en dinero; entendiéndose por valor comercial, aquel que **un comprador y un vendedor estarían dispuestos a pagar y a recibir de contado respectivamente por una propiedad inmueble en un mercado con alternativas de negociación**”⁴⁴ (negrilla añadida).*

41. Adicionalmente, los criterios de comparación utilizados por los peritos para determinar el valor del metro cuadrado en el predio de propiedad de los demandantes no guardan relación con las características propias del mismo, habida cuenta que se soportó en predios urbanos en Bogotá de estratos 5 y 3, destinados a uso institucional y “SR” (sin especificar a qué hace relación estas siglas)⁴⁵, obviando que el predio objeto de avalúo es rural, de destinación agropecuaria y estrato 2 como el mismo informe lo establece al inicio⁴⁶.

42. Se agrega a lo anterior que, en la certificación denominada “*Entrega de mercadeo suelo reserva forestal*” (anexa al informe), se indicó que se había realizado el estudio con base en 16 inmuebles distribuidos en la ciudad de Bogotá con suelo destinado *exclusivamente* a reserva forestal y la documentación que demuestra que los valores de los inmuebles oscilan entre \$10.000 por M² y \$18.000 por M²; luego, dispuso:

“El inmueble objeto de estudio se castiga en un 25% debido a su ubicación, uso, forma, aprovechamiento futuro, rotación inmobiliaria que es casi nula pues el único cliente que surge para este tipo de inmuebles es el estado y la rentabilidad es baja. Por ello el valor adoptado de \$10.000 DIEZ MIL PESOS POR M²”.

43. Al respecto, se destaca que no hay una acreditación tangible anexa al informe que permita determinar que debido a las condiciones del predio, su costo se deba “castigar” en un 25%; más aún si se tiene en cuenta que el valor por M² asignado a otros inmuebles, cuya destinación es “*exclusiva a reserva forestal*” (tampoco se aclara si protectora –*más considerable la afectación*– o productora –*como lo es la impuesta al predio de los demandantes*–), es de \$18.000 y otorga el valor más bajo al M² del predio objeto de *litis*, desconociendo que: (i) éste se afectó en un 62.59% y no totalmente, (ii) no cambió su destinación ni uso; (iii) se pueden seguir ejerciendo las actividades que allí se realizaban siempre que sean concordantes con lo establecido en el artículo 4 del

⁴³ El informe data del 7 de mayo de 2013 y la inscripción de la afectación en el folio de matrícula inmobiliaria tiene fecha del 31 de enero de 2013.

⁴⁴ Folio 148, c. 2.

⁴⁵ Folio 153, c. 2.

⁴⁶ Folio 141, c. 2.

Acuerdo 11 de 2011; (iv) la declaratoria de reserva forestal no conlleva, *per se*, en todos los casos, a la desvalorización de la heredad.

44. En ese orden de ideas, al verificar la falta de coherencia y soporte de los fundamentos del citado dictamen se colige que el analizado no tiene el mérito para conferir certeza sobre los hechos que se pretenden probar y, bajo ese escenario, no se encuentra acreditado el daño alegado referente a la

desvalorización del predio “La Gloria Puente La Esperanza Tuna Rural”.

45. En todo caso, según lo ha señalado esta Corporación, la sola disminución en el valor de un bien como consecuencia de la adopción de una medida legítima del Estado dirigida a la protección del medio ambiente y mediante la cual se limite o fijen restricciones para el uso del suelo en el que se halla, con independencia de su monto, no constituye un supuesto que por sí solo permita evidenciar la existencia de un daño antijurídico en cabeza de su propietario⁴⁷.

46. Lo anterior, en tanto que el artículo 58 superior, modificado por el Acto Legislativo No. 1 de 1999, que abolió la expropiación sin indemnización, fijó ciertos elementos característicos de la propiedad privada en un Estado Social de Derecho⁴⁸, de los cuales se desprende que el derecho a la propiedad es un derecho subjetivo al que le son inherentes unas funciones sociales y ecológicas que están dirigidas a asegurar el cumplimiento de varios deberes constitucionales, entre los que se destacan, el de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, proteger el medio ambiente y velar por su conservación, y la promoción de la justicia y el interés general⁴⁹. En este sentido, el artículo 1 de la Constitución de 1991 establece el interés general como un aspecto que sin duda debe proyectarse sobre el derecho a la propiedad privada, acentuando su función social y ecológica.

⁴⁷ Ver, por ejemplo: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 19 de febrero de 2021, exp: 63.087. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. ⁴⁸ <<Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contencioso administrativa, incluso respecto del precio>>.

⁴⁹ Constitución Política, artículos 1 y 95. La función ecológica del derecho de dominio encuentra asidero en las disposiciones contempladas en los artículos 58, 79 y 80 de la Constitución Política. Según el artículo 79 constitucional todas las personas tienen derecho a un medio ambiente sano y es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica. Dentro de las atribuciones reconocidas para cumplir con dicha obligación constitucional, el artículo 80 confiere la posibilidad de que se establezcan medidas de protección dirigidas a garantizar el desarrollo sostenible, la conservación, restauración o sustitución de los recursos naturales, con el propósito de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental que puedan causar daño a los ecosistemas de especial importancia ecológica.

47. Bajo ese escenario, vale la pena precisar que, tratándose de bienes inmuebles, sobre ellos se deben reconocer las reglas para sus usos y explotación, todo a partir también de enunciados constitucionales que ratifican su función social y ecológica, atendiendo a la ordenación del territorio y, en particular, a la reglamentación de los usos del suelo, aspectos sobre los cuales la Constitución y las leyes han fijado una competencia concreta para definirlos⁵⁰.

48. Así, uno de los límites que ha reconocido en el ordenamiento jurídico a través del cual el legislador restringe los derechos, entre ellos, a la propiedad privada, lo constituyen las reservas forestales. Al partir del contexto referido sobre el establecimiento de una función social y ecológica de la propiedad, se tiene que las limitaciones o restricciones que se impongan en virtud de la

definición de zonas de reserva forestal, si bien constituyen limitaciones de los derechos de los propietarios (en el caso de las reservas productoras solo respecto al uso), como lo ha indicado la Corte Constitucional, no implican un vaciamiento del derecho de propiedad puesto que el ordenamiento jurídico mantiene un reducto de aprovechamiento económico del bien⁵¹.

49. De esta manera, como en el *sub examine* no se acreditó que la decisión administrativa, fuera excesiva, especial o singular, así como tampoco que superara las condiciones naturales definidas en la función social y ecológica inherente a la propiedad, reconocida en la Constitución y las leyes y, mucho menos que trasgrediera un derecho adquirido, estima la Sala que no se configuró un daño especial superior al que normalmente deben asumir los ciudadanos en razón de la particular naturaleza del derecho de propiedad y los poderes del Estado en materia de intervención económica y frente a la adopción de medidas que repercuten en beneficio de la sociedad en general, como las adoptadas mediante el Acuerdo 11 de 2011, que tuvo como propósito principal la recuperación y conservación de la riqueza ecológica y paisajística de la zona norte de Bogotá D.C. y la preservación de los recursos naturales y el medio ambiente.

⁵⁰ El artículo 311 de la Constitución Política dispone que a los municipios, como entidades fundamentales de la división política administrativa del Estado, les corresponde ordenar el desarrollo de sus territorios. Igualmente, el artículo 313 establece que le corresponde a los Concejos << (...)7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. (...) 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio>>. Véase también artículos 5 a 8 de la Ley 388 de 1997 sobre el ordenamiento del territorio municipal. Al respecto del régimen de los usos del suelo, la Corte Constitucional ha señalado que el mismo ocupa una posición central en la planeación urbana, de manera que en su definición se encuentra comprometido el interés público, social y comunitario y en esa medida, ha destacado la Corte que <<la legislación urbana constituye una fuente legítima de relativización del contenido del derecho de propiedad sobre los inmuebles>>. Corte Constitucional. Sentencia C-192 de 20 de abril de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Sentencia T-422 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵¹ Véase por ejemplo, Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 15 de marzo de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

50. Por consiguiente, como no se probó la configuración de un daño susceptible de ser indemnizado, se impone la confirmación de la sentencia apelada que negó las súplicas de la demanda.

Condena en costas

51. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas en esta instancia, cuya liquidación y ejecución se regirán por el procedimiento civil.

52. El artículo 365 de la Ley 1564 de 2012 señala que hay lugar a condenar en costas a la parte vencida en un proceso o a quien se resuelve desfavorablemente el recurso. El artículo 361 *ibidem* establece que las costas «*están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho*». Estas últimas, vale aclarar, serán determinadas por las tarifas que, para el efecto, establezca el Consejo Superior de la Judicatura.

53. El numeral 8 del artículo 365 de la norma referida dispone que “solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”. En relación con las agencias en derecho correspondientes a esta instancia, de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo 366 de la Ley 1564 de 2012, se tiene en cuenta la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales si las hubiere.

54. La norma vigente en materia de tarifas de agencias en derecho para la fecha en que se presentó la demanda es el Acuerdo 1887 de 2003⁵². El pleito de la referencia corresponde a una controversia de reparación directa con cuantía, frente al cual se interpuso recurso de apelación, lo que implicó que la entidad demandada tuviera que disponer de un abogado que ejerciera la defensa judicial de sus intereses, motivo por el cual la Sala fijará las agencias en derecho a su favor, en esta instancia, por la suma equivalente al 0.1%⁵³ del valor de las

⁵² Dado que la demanda se presentó en el 2013 y aún no estaba vigente el Acuerdo PSAA16-10554 de agosto 5 de 2016. Acuerdo 1887 de 2003: “Artículo 3º—Criterios. El funcionario judicial, para aplicar gradualmente las tarifas establecidas hasta los máximos previstos en este acuerdo, tendrá en cuenta la naturaleza, calidad y duración útil de la gestión ejecutada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, autorizada por la ley, la cuantía de la pretensión y las demás circunstancias relevantes, de modo que sean equitativas y razonables. Las tarifas por porcentaje se aplicarán inversamente al valor de las pretensiones.

“(...)

“Artículo. 6º—Tarifas. Fijar las siguientes tarifas de agencias en derecho: “(...) “III CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO “(...). “3.1.3. Segunda instancia. “(...) “**Con cuantía: Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia**” (se resalta).

⁵³ Teniendo en cuenta que en primera instancia se condenó por el equivalente a \$20'000.000 y esta decisión no fue recurrida.

pretensiones negadas⁵⁴, esto es, sesenta millones seiscientos dieciséis mil ochocientos cincuenta y ocho pesos \$60'616.858, que deberá ser pagada de forma solidaria por los demandantes.

55. Finalmente, la liquidación de las costas la hará de manera concentrada el *a quo*, en los términos del artículo 366 ejusdem, para lo cual, además, tendrá en cuenta todas las expensas y las agencias en derecho de primera instancia fijadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la sentencia del 12 de marzo de 2015.

IV. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 12 de marzo de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A.

SEGUNDO: CONDENAR EN COSTAS, por la segunda instancia, a la parte demandante, en favor de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Para el efecto, las agencias en derecho se fijan en la suma de sesenta millones seiscientos dieciséis mil ochocientos cincuenta y ocho pesos \$60'616.858, la cual

deberá ser pagada de forma solidaria por los demandantes y a favor de la parte demandada. Las costas se liquidarán de manera concentrada en el Tribunal a quo.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

⁵⁴ Se solicitó la indemnización de perjuicios por valor de \$60.616.858.753 (folio 21, c. 1).

Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.

VF