



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

Consejera Ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO

Bogotá, D. C., quince (15) de octubre de dos mil quince (2015)

Radicación número: 25000232600020010270601 (30.261)
Proceso: Acción de reparación directa
Actor: Construcciones Teusacá, S.A e Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda.
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida el 17 de noviembre de 2004, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión que negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

El 13 de noviembre de 2001, en ejercicio de la acción de reparación directa prevista en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, las sociedades Construcciones Teusacá S.A e Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda., actuando a través de apoderado judicial, presentaron demanda contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, en adelante CAR, con base en las siguientes pretensiones:

“PRIMERA

Que se declare que la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, CAR, es responsable ante las sociedades CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A., e INVERSIONES RASCOVSKY & CÍA. LTDA., a título de indemnización, de los perjuicios que éstas han venido sufriendo derivados del hecho de no haber podido adelantar y llevar hasta su terminación el proyecto de parcelación

campestre denominado Bosque Residencial “Altos de Teusacá”, ubicado en el municipio de La Calera (C).

SEGUNDA

Que se condene a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, CAR**, a pagarle a la sociedad **INVERSIONES RASCOVSKY & CÍA LTDA.**, el valor de los costos de mantenimiento de la infraestructura básica del proyecto y de la plantación forestal; el valor de los costos relacionados con los diseños de la urbanización, los estudios ambientales y proyectos arquitectónicos; el valor de los costos relacionados con los subproyectos de revegetalización y la infraestructura construida para atender esa labor; el valor de los gastos relacionados con impuestos; seguros; honorarios; operación y mantenimiento de equipos; licencia y demás gastos relacionados con el proyecto “Altos de Teusacá”, en que incurrió la sociedad entre marzo de 1994 y febrero de 1999, suma que se estima en **un mil tres millones doscientos diez y siete mil setecientos veintiocho pesos m.c. (\$1.003.217.728)** o la que resultare probada en el proceso, actualizado su valor a la fecha de la sentencia definitiva (cuadro No.1).

TERCERA

Que se condene a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, CAR**, a pagarle a la sociedad **INVERSIONES RASCOVSKY & CÍA LTDA.**, el valor de los gastos administrativos, operaciones y financiamientos en que incurrió la sociedad desde el mes de marzo de 1994, fecha en la cual la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, E.S.P. solicitó la modificación del área de utilidad pública, sustrayendo de ella los predios del proyecto “Altos de Teusacá” hasta el mes de febrero de 1999, cuando se enajenaron los terrenos de la parcelación, suma que se estima en **doscientos veintiocho millones trescientos cuarenta y dos mil novecientos setenta y cuatro pesos m.c. (\$228.342.974)**, o la que resultare probada en el proceso, actualizando su valor a la fecha de la sentencia definitiva (Cuadro No. 2).

CUARTA

Que se condene a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, CAR**, a pagarle a **INVERSIONES RASCOVSKY & CÍA LTDA.**, el lucro cesante, constituido por los intereses corrientes de la suma total del daño emergente descrito en las peticiones segunda y tercera, desde la fecha en la cual la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, E.S.P. solicitó la sustracción de los terrenos del proyecto “Altos de Teusacá” de la zona de utilidad pública, hasta la fecha de la sentencia definitiva.

QUINTA

Que se condene a la **COPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, CAR**, a pagarle a la sociedad **INVERSIONES RASCOVSKY & CÍA LTDA**, el lucro cesante correspondiente a los activos e inventarios inmovilizados, desde la fecha en la cual la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, E.S.P. solicitó la sustracción de los terrenos del proyecto “Altos de Teusacá” de la zona de utilidad pública, hasta la fecha en la que se enajenaron, calculado el rendimiento financiero mínimo dejado de percibir sobre el valor comercial de los terrenos, inventarios y equipos de la sociedad, actualizado el valor del lucro cesante a la fecha de la sentencia definitiva.

SEXTA

Que se condene a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, CAR**, a pagarle a la sociedad **CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A.**, el costo de los préstamos en moneda extranjera en los que incurrió la sociedad, identificados con números de registro en Banco de la República 2-08868; 2-29557; 2-35662; 2-36470 y 2-37114 obtenidos del **Banco Colpatría, S.A. y Banco Colpatría Cayman Inc**, para el

desarrollo de su objeto social. Este costo incluye el valor de los intereses pagados y el valor de la diferencia en la tasa de cambio durante el tiempo de duración de cada uno de los créditos, calculado desde la fecha de su desembolso hasta la fecha de cancelación, suma que se estima en tres mil ciento siete millones ochenta y cuatro mil cincuenta y dos pesos m.c. (\$3.107.084.052) o lo que resultare probado en el proceso, actualizado su valor a la fecha de la sentencia definitiva (cuadro No.3).

SÉPTIMA

Que se condene a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, CAR,** a pagarle a la sociedad **CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A.,** los costos en los que incurrió sobre los préstamos en pesos obtenidos con **Banco Colpatría, Red Multibanca Colpatría,** para el desarrollo de su objeto social, desde la fecha de su desembolso, hasta la fecha de cancelación de cada uno de ellos, suma que se estima en cincuenta y seis millones quinientos sesenta y un mil ochocientos sesenta y dos pesos m.c. (\$56.561.862), o la que resultare probada en el proceso, actualizado su valor a la fecha de la sentencia definitiva (cuadro No. 4).

OCTAVA

Que se condene a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, CAR,** a pagarle a la sociedad **CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A.,** los costos en los que incurrió sobre los préstamos en pesos identificados bajo los números de pagarés 1304924; 13044031; 13044827; 13048508; 13049964; 13052950; 13054602; 13100917; 13102315 y 13108846, obtenidos del **Banco del Pacífico, S.A.,** para el desarrollo de su objeto social, desde la fecha de su desembolso, hasta la fecha de cancelación de cada uno de ellos, incluyendo el valor de los intereses pagados, suma que se estima en **doscientos setenta y dos millones cuatrocientos cincuenta mil seiscientos cincuenta y siete pesos m.c. (\$272.450.657)** o la que resultare probada en el proceso, actualizado su valor a la fecha de la sentencia definitiva (cuadro No. 5).

NOVENA

Que se condene a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, CAR,** a pagarle a la sociedad **CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A.,** el valor de los intereses corrientes y de mora pagado a sus acreedores, no incluidos en peticiones anteriores y que fueron determinados en la audiencia final del concordato de **CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A.** suma que se calculó en **noventa y dos millones doscientos cincuenta y tres mil cuatrocientos setenta y cinco pesos m.c. (\$92.253.475)** o la que resultare probada en el proceso, actualizado su valor a la fecha de la sentencia definitiva (cuadro No. 6).

DÉCIMA

Que se condene a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, CAR,** a pagarle a la sociedad **CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A.,** la pérdida liquidada por la sociedad en la dación en pago que se vio obligada a efectuar al Banco Colpatría, S.A. con la totalidad del edificio "Contesa" para cancelar parcialmente las sumas adeudadas, pérdida que se estima en la suma de **setecientos cincuenta y seis millones seiscientos ochenta y cuatro mil setecientos noventa y cuatro pesos m.c. (\$756.684.794)** después de excluir los costos financieros liquidados en los numerales anteriores, o la que resultare probada en el proceso, actualizando su valor a la fecha de la sentencia definitiva (cuadro No. 7).

DÉCIMA PRIMERA

Que se condene a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, CAR,** a pagarle a la sociedad **CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A.,** el valor de los

costos de mantenimiento de la infraestructura básica del proyecto y de la plantación forestal; el valor de los costos relacionados con los diseños de la urbanización, los estudios ambientales y proyectos arquitectónicos; el valor de los costos relacionados con los subproyectos de revegetalización y la infraestructura construida para atender esa labor; el valor de los gastos relacionados con impuestos; seguros; honorarios; operación y mantenimiento de equipos; licencias y demás relacionados con el proyecto “Altos de Teusacá”, en que incurrió la sociedad desde la fecha de su constitución, hasta octubre 31 del año 2000, cuando llegó al acuerdo concordatario con sus acreedores, la que se estima en **doscientos cuatro millones cuatrocientos ochenta y nueve mil novecientos cincuenta y siete m.c. (\$204.489.957)** después de excluir los costos financieros liquidados en numerales anteriores, o la que resultare probada en el proceso, actualizando su valor a la fecha de la sentencia definitiva (cuadro No. 8).

DÉCIMA SEGUNDA

Que se condene a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, CAR**, a pagarle a la sociedad **CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A.**, el valor de los gastos de administración y operación en que incurrió la sociedad desde la fecha de celebración del contrato de mandato con la sociedad Inversiones Rascovsky \$ Cía. Ltda., para desarrollar el proyecto de parcelación campestre denominado “Altos de Teusacá” hasta la fecha de terminación del trámite concursal al que se vio obligada a acudir, suma a la que habrá de descontarse los costos financieros liquidados en numerales anteriores, y que se estima en **setecientos noventa y cuatro millones ciento noventa y cuatro mil ochocientos diez y ocho pesos m.c. (\$794.194.818)** o la que resultare probada en el proceso, actualizando su valor a la fecha de sentencia definitiva (cuadro No. 9).

DÉCIMA TERCERA

Que se condene a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, CAR**, a pagarle a la sociedad **CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A.** el lucro cesante constituido por los intereses corrientes de la suma total del daño emergente descrito en las peticiones SEXTA a DECIMA SEGUNDA, desde la fecha de la respectiva causación del daño hasta la fecha de la sentencia definitiva.

DÉCIMA CUARTA

Que se condene a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, CAR**, a pagarle a la sociedad **CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A.**, el lucro cesante correspondiente a los activos e inventarios de su propiedad, inmovilizados desde la fecha de su adquisición, hasta la fecha en que hubo necesidad de enajenarlos o entregarlos como dación en pago, para cancelar los créditos adeudados, el que deberá ser calculado como el rendimiento financiero mínimo dejado de percibir sobre el valor comercial del patrimonio de la sociedad, actualizando el valor del lucro cesante a la fecha de la sentencia definitiva.

DÉCIMA QUINTA

Que se condene a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, CAR**, a pagarle a la sociedad **CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A.** los perjuicios que se le generaron a la sociedad por la pérdida de su calificación de crédito que le impide obtener cualquier préstamo de entidad financiera, haciendo imposible su operación como empresa de construcción, especialmente teniendo en cuenta la necesidad de continuar el desarrollo del proyecto de parcelación campestre “Altos de Teusacá” en los terrenos remanentes no entregados como dación en pago.

DÉCIMA SEXTA

*Que se condena a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, CAR**, a pagarle a la sociedad **CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A.**, los perjuicios que le fueron generados a la sociedad por la pérdida del buen nombre comercial que tenía la empresa desde su constitución, reputación que le permitió obtener créditos con entidades financieras hasta por el valor de **tres millones cien mil dólares americanos (US. \$3.100.000) adicionados a un mil trescientos millones de pesos colombianos m.c. (\$1.300.000.000).***

DÉCIMA SÉPTIMA

Que se ordene dar cumplimiento a la sentencia dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, conforme al artículo 176 del Código Contencioso Administrativo y se tenga en cuenta lo preceptuado por el artículo 177 de la misma obra (fls.11 a 18, c. 1).

2. Fundamentos de hecho

La situación fáctica de las pretensiones deprecadas se resume de la siguiente manera:

2.1 En el mes de junio del año 1979, la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. adquirió un predio denominado “Los Cerros Sector B” ubicado en la vereda San Rafael del municipio La Calera.

2.2 El 17 de marzo de 1980, la CAR expidió el Acuerdo 14 por medio del cual, a petición de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, se declaró área de reserva forestal protectora-productora algunos terrenos ubicados en jurisdicción del municipio de La Calera, entre ellos los de propiedad de la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. La finalidad de la medida era proteger la zona en la que se construiría el embalse San Rafael.

Se precisó que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 208 y 210 del Código de Recursos Naturales, la decisión anterior no impedía la continuación del proyecto de parcelación, sino que exigía la obtención de licencia especial tendiente. Actuación que debía surtir, sin perjuicio de la posibilidad de sustraer de la reserva forestal los predios que pudieran tener otro uso, siempre y cuando no afectaran la función principal del área de reserva.

2.3 El 29 de agosto de 1980, la CAR otorgó a la sociedad demandante el permiso de localización y uso de suelo para la realización de un proyecto de reforestación que incluyó la

recuperación de la cobertura vegetal y el mejoramiento del entorno paisajístico del predio. Condiciones que debía tenerse en cuenta para el inicio del proyecto de parcelación.

2.4 El 10 de julio de 1991, Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. solicitó a la CAR permiso de localización para el predio “Los Cerros Sector B”, para un proyecto de parcelación campestre que denominó “Bosque Residencial Altos de Teusacá”.

2.5 El 9 de diciembre de 1991, el Ministerio de Obras Públicas, previa solicitud de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y con el propósito de viabilizar el proceso expropiación de los predios necesarios para la construcción y protección del embalse de San Rafael, declaró de utilidad pública varios predios del sector, entre estos el denominado “Los Cerros Sector B” de propiedad de la sociedad Rascovsky & Cía. Ltda.

2.6 El 12 de julio de 1994, se constituyó la sociedad Construcciones Teusacá S.A. con el objeto de desarrollar el proyecto urbanístico “Bosque Residencial Altos de Teusacá”.

Entre tanto, la sociedad Rascovsky & Cía. Ltda. se hizo cargo de las gestiones iniciales para la financiación del proyecto. Para el efecto, solicitó del Banco Colpatria préstamo por valor de dos millones de dólares que invirtió en un 50% en el proyecto de parcelación, bajo la administración de la constructora.

2.7 El 29 de julio de 1994, la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. confirió mandato a la sociedad Construcciones Teusacá, S.A. para estructurar un proyecto urbanístico y obtener los recursos para su financiación. En este marco, se celebró un contrato de fiducia mercantil con la Fiduciaria Colpatria, S.A., en el que se constituyó un patrimonio autónomo con los bienes de la quinta etapa del proyecto “Bosque Residencial Altos del Teusacá”.

2.8 El 12 de septiembre de 1994, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá solicitó a la CAR sustraer de la demarcación del área de reserva forestal el predio “Los Cerros Sector B”, dejando a salvo una franja de protección de 300 metros alrededor del embalse. Solicitud, también elevada al Ministerio de Obras Públicas, para que se levante la afectación por utilidad pública.

Las solicitudes pretendían claridad sobre la adquisición de los predios para conformar la zona de reserva para la protección del embalse San Rafael.

2.9 En el año 1995, la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. tramitó y obtuvo de la oficina de planeación del municipio de La Calera la licencia de urbanismo para el proyecto. Al tiempo, la sociedad Construcciones Teusacá, S.A realizó los diseños, estudios urbanísticos y de manejo de la plantación forestal e infraestructura, además del proyecto de revegetalización, realización de zonificación y loteo.

2.10 El 22 de septiembre de 1995, la CAR sin haber iniciado el trámite para la desafectación del inmueble, se pronunció en el sentido de informar a Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. que la obtención del permiso de localización, solicitado cuatro años atrás, estaba supeditado a la sustracción del mismo de la zona de reserva forestal.

2.11 El 2 de octubre de 1995, la sociedad Rascovsky & Cía. Ltda. impugnó la decisión e instó a la CAR a sustraer sus predios de la zona de reserva. Petición que no tuvo respuesta.

2.12 En vista del silencio, el 8 de agosto de 1996, la sociedad Rascovsky & Cía. Ltda. requirió de la CAR la entrega de los términos de referencia, necesarios para elaborar los estudios ambientales que le permitieran comprobar que la ejecución del proyecto no perjudicaría la función protectora de la reserva.

2.13 El 22 de octubre de 1996, la CAR puso de presente que no le era posible otorgar términos de referencia, permiso o licencia para proyectos residenciales campestres, debido a que el predio aún pertenecía a la zona de reserva forestal.

2.14 El 14 de noviembre de 1996, la sociedad Rascovsky & Cía Ltda. se dirigió a la CAR para impugnar la decisión, fundada en que atentaba contra su derecho a desarrollar el proyecto y constituía prejuzgamiento, toda vez que se le impedía elaborar el estudio de impacto ambiental.

2.15 El 18 de diciembre de 1996, el Consejo Directivo de la CAR emitió el Acuerdo 41 por medio del cual modificó el área de reserva forestal protectora creada en 1980, eliminando, aparentemente, el impedimento al que la misma recurría para resolver la petición formulada cinco años atrás.

Para entonces, la sociedad Construcciones Teusacá, S.A. había solicitado a para el sostenimiento del proyecto US\$700.000 adicionales y se aprestaba a solicitar para su continuación US\$1.300.000 más a diferentes entidades financieras.

2.16 El 14 de enero de 1997, Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. le exigió a la CAR, dar respuesta a su solicitud del 8 de agosto de 1996, petición que reiteró ante diferentes instancias de la entidad, en los meses de marzo y abril de ese año.

2.17 El 16 de abril de 1997, la CAR expidió el auto 340 por medio del cual dispuso continuar el trámite administrativo iniciado desde 1991. En consecuencia, ordenó la práctica de una visita técnica al inmueble “Los Cerros Sector B” y la elaboración de los términos de referencia para el plan de manejo ambiental.

2.18 El 21 de abril de 1997, la CAR rechazó el recurso de apelación interpuesto por la sociedad Rascovsky & Cía Ltda. contra el auto de 22 de octubre de 1996. Aduciendo que se trataba de un auto de trámite no susceptible de recursos. Contra dicha determinación se interpuso queja, que no fue objeto de pronunciamiento.

2.19 El 12 de junio de 1997, inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. en calidad de propietaria de los terrenos y Construcciones Teusacá, S.A., promotora y constructora, presentaron a la CAR los estudios de impacto ambiental del proyecto denominado “Bosque Residencial Altos de Teusacá”.

Para la misma época el Banco Colpatria Cayman Inc. desembolsó a Construcciones Teusacá S.A. US \$1.250.000 destinados a la ejecución del proyecto y a cubrir la deuda con el Banco Colpatria. Dineros que, debido a los altos costos del proyecto resultaron insuficientes, obligando a Construcciones Teusacá S.A. a obtener un nuevo crédito con el Banco Pacífico, S.A. por valor de \$ 1.300.000.000.

2.20 El 31 de diciembre de 1997, la División de Calidad Ambiental de la CAR mediante el memorando DCA-E-639 se pronunció sobre la viabilidad ambiental del proyecto “Bosque Residencial Altos de Teusacá” y recomendó el otorgamiento de la licencia ambiental única.

Pese a esto, las autorizaciones no se expidieron lo que nuevamente paralizó el proyecto.

2.21 Para esa época, las sociedades afrontaban una grave situación financiera generada por la imposibilidad de promover el proyecto y adelantar las preventas necesarias para obtener la liquidez que requería la atención de los compromisos financieros. Esta situación y el riesgo de

una crisis cambiaria llevó a ofrecer al Banco Colpatria la monetización parcial del crédito en dólares y la dación en pago de parte de un inmueble comercial denominado Edificio Contesa, ubicado en la ciudad de Bogotá. Estrategia adoptada para disminuir el endeudamiento y manejar la situación hasta tanto se lograba la expedición de la licencia ambiental.

Sin embargo, la entidad financiera rechazó la propuesta. Además, exigió la monetización inmediata de aproximadamente US\$ 2.700.000 que se atendieron con la dación en pago de la totalidad del Edificio Contesa. Operación que se concretó el 15 de abril de 1998 y dejó pérdidas y deudas remanentes calculadas en US\$ 1.458.000.

2.22 El 16 de abril de 1998, la sociedad Rascovsky & Cía. Ltda. solicitó a la CAR la celebración de una audiencia con el fin de conocer si existían objeciones al proyecto y poder resolverlas. Pese a que la entidad inicialmente accedió y le fijó una fecha, posteriormente la canceló aduciendo la falta de legitimación de la sociedad actora para solicitarla.

2.23 En el mes de julio de 1998, la sociedad Construcciones Teusacá, S.A. ofreció a los bancos Colpatria, S.A. y Pacífico, S.A. la cancelación de las deudas con terrenos o derechos fiduciarios del proyecto.

2.24 Debido a que la entidad Rascovsky & Cía. Ltda. insistió en la celebración de la audiencia pública, esta se realizó el 14 de agosto de 1998. En ella participó la comunidad, autoridades municipales y del Ministerio Público quienes no presentaron objeciones al proyecto. Sin embargo, los delegados de la Procuraduría Ambiental, ante la noticia de la existencia de una demanda de simple nulidad, contra el Acuerdo 41 de 1996, sugirieron que se postergue el otorgamiento de la licencia ambiental hasta que se conociera la decisión de fondo.

2.25 El 18 de agosto de 1998, Multibanca Colpatria, S.A. contestó la oferta en el sentido de recibir en dación en pago el edificio comercial de la calle 93, al tiempo que advirtió la depreciación ostensible de los derechos fiduciarios sobre el proyecto, como consecuencia de las reiteradas negativas al otorgamiento de la licencia ambiental.

2.26 El 14 de octubre de 1998, el Banco Pacífico S.A., rechazó la propuesta de recibir en dación de pago terrenos del proyecto, porque no contaban con la correspondiente licencia ambiental.

Ese mismo día, la sociedad Construcciones Teusacá, S.A. requirió a la CAR nuevamente el otorgamiento de la licencia ambiental.

2.27 Días después, la CAR envió al representante de Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. copia de la comunicación enviada por el Procurador General de la Nación en la que solicitaba aplazar la expedición de la licencia ambiental, hasta tanto se conociera la sentencia de esta Corporación en el proceso de nulidad seguido en contra del Acuerdo 41 de 1996.

2.28 El 28 de enero de 1999, el Consejo de Estado negó la nulidad del acuerdo. Consideró que la sustracción de los predios mencionados de la reserva no afectaba la fuente hídrica como tampoco el entorno ambiental de protección. Con todo, la CAR siguió guardando silencio, lo que produjo el fracaso del proyecto y el incumplimiento de Construcciones Teusacá, S.A. con sus acreedores.

2.29 El 24 de mayo de 1999, Construcciones Teusacá, S.A. solicitó a la Superintendencia de Sociedades la apertura de un proceso concordatario para cancelar ordenadamente sus deudas. Proceso que finalizó el 31 de octubre del año 2000 con la aprobación del acuerdo, en el que la sociedad se comprometió con sus acreedores a cancelar sus obligaciones que ascendían a \$5.600.000.000 con la transferencia del 94% de los derechos fiduciarios, entregados en garantía.

2.30 De este modo las sociedades Construcciones Teusacá S.A. e Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. fueron víctimas de las actuaciones de la CAR que generaron perjuicios de índole material e inmaterial, situación que resulta inexplicable si se tiene en cuenta que a otras personas, con proyectos de mayor envergadura, se les concedió sistemáticamente las autorizaciones solicitadas en la misma época (fls. 19 a 46, c.1).

3. Oposición a la demanda¹

La CAR se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

¹ En auto del 29 de enero de 2002, el Tribunal Administrativo Cundinamarca ordenó la notificación de la demanda incoada a la CAR (fl. 33, c. 1).

Señaló que, desde el mes de marzo de 1980, el predio de propiedad de la sociedad Rascovsky & Cía. Ltda. estaba afectado como área de reserva forestal protectora-productora, según el Acuerdo 14 del Consejo Directivo de la entidad, situación que explica porque la sociedad demandante fue autorizada únicamente para adelantar un proyecto integrado de reforestación, el que inició desde esa época, hasta aproximadamente el año 1991.

Así, en razón de la limitación, concluyó que no le cabe responsabilidad alguna por las supuestas inversiones que adelantó la sociedad Rascovsky & Cía. Ltda. durante la ejecución de ese proyecto, pues lo cierto es que entonces no existía posibilidad de adelantar proyecto alguno, que no tuviera fines forestales.

En relación a la solicitud para adelantar el proyecto “Bosque Residenciales Altos de Teusacá”, señaló su inviabilidad no solo por virtud de la Acuerdo 14 de 1980, sino por la declaratoria de utilidad pública que afectó el predio en los términos de la resolución n.º 209 de 1991 del Ministerio de Desarrollo Económico.

Manifestó que, si bien entre los años 1994 a 1996, las mencionadas limitaciones desaparecieron, en tanto las autoridades excluyeron el predio del área declarada de utilidad pública y reserva forestal protectora-productora, el trámite iniciado a petición de la actora que se surtía conforme a la nueva reglamentación contenida en la Ley 99 de 1993, debió suspenderse, por solicitud de la Procuraduría General de la Nación, fundada en la existencia de un proceso en contra del Acuerdo 41 de 1996, es decir la norma que realizó la sustracción del predio de la zona de reserva forestal.

La decisión sobre la legalidad del acuerdo solo se produjo hasta el 28 de enero de 1999.

Bajo este contexto, concluyó que la CAR actuó conforme al marco legal y con la precaución que demanda las decisiones en materia ambiental (fls. 85 a 101, c.1).

4. Alegatos de conclusión

4.1 La CAR señaló nuevamente que, entre los años 1980 y 1991, los predios de la sociedad demandante, además de zona de reserva forestal protectora, fueron declarados como de utilidad pública, lo que impedía su intervención urbanística. Realidad que dio lugar a que la

primera solicitud que para ese efecto presentó la sociedad Rascovsky & Cía. Ltda. haya sido negada.

Adicionalmente, manifestó que, pese a que con posterioridad las normas que establecían las mencionadas limitaciones fueron modificadas, a la CAR no le correspondía conceder el permiso de localización para esa época -15 de junio de 1994-, toda vez que, en virtud de lo establecido en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Nacional, era competencia del municipio de La Calera.

De esta manera, colige, ninguna omisión le puede serle atribuida.

No obstante lo anterior, advirtió sobre los términos de interposición de la demanda, como también la ausencia de nexo de causalidad de los daños alegados con la supuesta mora de la administración (fls. 397 a 405, c.1).

4.2 Inicialmente, la parte demandante encontró probado que la CAR se demoró seis años para continuar con el trámite administrativo iniciado en el año 1991, relativo a las autorizaciones ambientales para el proyecto “Bosque Residencial Altos de Teusacá”, el que solo concluyó el 20 de enero de 2003, es decir doce años después, con una decisión que bien pudo tomarse desde que se conoció la exclusión del predio de la zona de reserva.

Entre tanto, tal como da cuenta la prueba documental y pericial se ocasionaban daños irreparables a las sociedades actoras, ante la indiferencia de la administración.

Luego, se refirió a las pruebas técnicas que, a su juicio, dejaron claro aspectos fundamentales para la resolución de la controversia, como el término de treinta días con que contaba la administración para pronunciarse sobre la petición y la posibilidad de ejecutar proyectos de parcelación, dentro de las zonas de reserva forestal. Premisas que ponen en evidencia la mora, pero también controvierten los argumentos de la entidad demandada para no conceder las autorizaciones.

Más adelante, puso de presente que la CAR siempre mantuvo a los solicitantes expectantes, bajo el entendido que la licencia se concedería; no solo con sus actuaciones, sino porque al tiempo concedió autorizaciones a otros proyectos de similares características. Razón suficiente para preservar el proyecto, el que además se constató por los auxiliares de la justicia satisfacía toda la normatividad y las exigencias de carácter ambiental.

Sobre esto último, destacó que la CAR conocía que el desarrollo del proyecto no tendría ningún impacto ambiental sobre el embalse de San Rafael, desde el año 1994, cuando la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá le comunicó que no requería esos predios para la protección del mencionado embalse. Postura que la decisión de esta Corporación, de negar la nulidad del Acuerdo 41 de 1996, avaló.

Por último, adujo que las actuaciones de la CAR generaron perjuicios que, igualmente, se encuentra demostrados y cuantificados por los medios de convicción allegados al plenario (fls. 406 a 512, c.1).

5. Sentencia recurrida

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión negó las pretensiones. Los fundamentos de la decisión se transcriben a continuación *in extenso*, para la mejor comprensión de la impugnación. El Tribunal señaló:

“...En primer lugar y de conformidad con lo manifestado en los hechos de la demanda, la sociedad actora adquirió el predio denominado “Los Cerros Sector B” ubicado en la vereda San Rafael de la Calera en junio de 1979.

Desde el 17 de marzo de 1980 la CAR expidió el Acuerdo No. 14 a petición de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado mediante el cual se declararon dichos terrenos como parte de la reserva forestal protectora para ejecutar el Embalse de San Rafael.

Estos terrenos habían sido previamente afectados por el entonces Ministerio de Obras Públicas a solicitud de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, E.S.P. por considerarse que estaban ubicados dentro de la zona necesaria para la ejecución de las obras del Embalse de San Rafael.

Sostiene la demandante, que el mencionado Acuerdo no impedía la realización del proyecto de construcción de una parcelación campestre denominada “Bosque Residencial Altos de Teusacá” y que durante el periodo comprendido entre 1984 y 1996, la CAR se negó a otorgar la necesaria licencia ambiental para realizar dicho proyecto, no obstante que desde septiembre de 1994, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado había formulado solicitud a la CAR, para que los terrenos de la sociedad fueran sustraídos del área de reserva forestal protectora. Añade que aún después de 1996, ya expedido el Acuerdo 41 que sustrajo los terrenos de la sociedad actora del área de reserva forestal, la CAR no atendió la petición, alegando la necesidad de realizar visitas al predio y unos términos de referencia para el plan de manejo ambiental respectivo, el cual solo fue expedido el 31 de diciembre de 1997. Para esa época, el Banco Colpatria exigió el pago de un edificio ubicado en la ciudad de Bogotá, lo cual obligó a la hoy demandante a solicitar la apertura de un proceso de concordato a la Superintendencia de Sociedades,

sufriendo a la postre graves pérdidas, dado que tuvo que entregar el 94% de su patrimonio a una fiduciaría para garantizar el pago de sus obligaciones.

Por su parte, la CAR en su contestación de demanda, menciona que efectivamente las sociedades actoras adquirieron el predio en el año 1979 y que por medio de la resolución No. 1482 del 29 de agosto de 1980 les fue autorizada la realización de un proyecto de reforestación integral de 50 hectáreas, con objetivos de protección y explotación comercial, adecuación de pastos, cultivos y preservación de aguas. Que dicha resolución fue expedida de conformidad con el artículo 10 del Acuerdo 33 de 1979 que únicamente permitía repoblación forestal con fines de protección, sin explotación económica en las partes con pendiente mayor del 40%, restringiendo el uso para los desarrollos de explotación agrícola, comerciales e industriales y para cualquier obra que alterara suelos y destruyera el equilibrio ambiental.

Posteriormente, la CAR expidió el Acuerdo No. 14 de 1980, que declaró el predio sobre el cual pretendía la actora adelantar el proyecto de construcción como área de reserva protectora productora, el cual fue aprobado por la resolución 092 de 1980. Agrega que mediante resolución No. 2219 de 1984, en su artículo 4 se decidió “no autorizar desde ahora y para el futuro ninguna parcelación del predio Los Cerros Sector B, con la finalidad de frenar el aumento de vertimientos o construcción de nuevos caminos que conlleven a la posibilidad de contaminación” decisión que recurrida por la sociedad actora fue modificada por la resolución No. 3489 de 1984, en el sentido de que además de las actividades autorizadas por la resolución No. 1482 de 1980, consistentes en reforestación, adecuación de pastos, cultivos y preservación de aguas, dicha sociedad “no podrá adelantar ninguna otra en el predio de su propiedad denominado Los Cerros Sector B cuya autorización corresponde a esta entidad sin antes haber obtenido el correspondiente permiso expedido por la Corporación.

Con base en el mencionado acuerdo, la CAR negó la solicitud de la firma constructora para ejecutar el proyecto de parcelación campestre Altos de Teusacá, por considerarlo contrario a los requisitos establecidos en el Acuerdo 14 de 1980 y el artículo 210 del Código de Recursos Naturales Renovables. Y que por otra parte, por Resolución 209 de 1991, el Ministerio de Obras Públicas declaró de utilidad pública e interés social el predio, para la construcción del Embalse de San Rafael, predio que fue desafectado, a solicitud de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, mediante la Resolución 34 del 28 de marzo de 1994.

Pues bien, encuentra la Sala que en primer lugar, en la resolución No. 1482 del 29 de agosto de 1980, no se autorizó a la sociedad actora para realizar un proyecto de construcción “Bosque Residencial Altos de Teusacá” sino para la realización de un proyecto de reforestación...

Así mismo, que esta clase de proyecto no permitía otros desarrollos, pues el mencionado acto administrativo fue expedido con base en el artículo 10 del Acuerdo 33 de 1979, acto mediante el cual se adopta el Estatuto de Zonificación correspondiente al territorio de jurisdicción de la CAR, el que únicamente permitía proyectos de repoblación forestal.

(...)

Por otra parte, si bien es cierto que con posterioridad a la desafectación de uso público de los predios de la sociedad actora, en 1994, ésta solicitó licencia ambiental para realizar la pretendida parcelación campestre Altos de Teusacá, la CAR la negó, por considerar que no reunía los requisitos del Acuerdo 14 de 1980 y del artículo 210 del Código de Recursos

Naturales, de donde se desprende que la negativa se fundamentó en razones de carácter ecológico.

De otro lado, la sociedad actora afirma que después de la expedición del Acuerdo 41 de 1996, que eliminó la restricción de uso como área de reserva forestal protectora de los terrenos de la sociedad, reiteró la solicitud que había formulado en 1993, acogiéndose a la Ley 99 de 1993, a la cual, a juicio de la demandante, se le dio un trámite dilatorio. A este respecto, la demandada argumentó que en el trámite de expedición de la licencias ambientales, se realiza una audiencia con la intervención del procurador delegado en asuntos ambientales y agrarios, funcionario que durante la misma, solicitó a la CAR la suspensión del trámite de la licencia ambiental, aduciendo que el Acuerdo 41 de 1996 que eliminó las restricciones para la ejecución del proyecto, se encontraba en el Consejo de Estado en examen de legalidad y por tanto debía esperarse sus resultados, decisión que se produjo el 28 de enero de 1999, lo que justificó la suspensión del trámite de la licencia ambiental.

Por otra parte, sostiene la sociedad actora, que en diciembre de 1991 el Ministerio de Obras Públicas declaró de utilidad pública la zona necesaria para la ejecución de las obras del embalse de San Rafael, declaratoria que incluía los predios de la sociedad demandante, con el propósito de adquirirlos, declaratoria que solo fue levantada hasta el año de 1994.

Encuentra la Sala que si esto es cierto, y que si el Ministerio de Obras Públicas no adquirió los predios de la sociedad actora, luego de haberlos afectado como de utilidad pública, dicha omisión, en caso de ser injustificada, sería atribuible al citado Ministerio, entidad que se advierte, no fue demandada en el presente proceso.

Por otra parte, en lo atiente a la solicitud de la E.A.B.B. de sustraer del área de afectación los predios de la actora el Predio Cerros Sector B, por considerar que dichos predios no debían estar sujetos a la restricción impuesta en el Acuerdo No 14 de 1980 de la CAR, por no pertenecer al área necesaria de reserva forestal protectora, observa la Sala, que independientemente de que fuere cierto lo afirmado por la demandante, en el sentido de que solo hasta diciembre 18 de 1996, la CAR expidió el Acuerdo No. 41 que modificó el área de reserva forestal protectora, y por ende sustrajo de dicha área los predios de la actora, dicho supuesto proceder omisivo no justifica la responsabilidad endilgada a la CAR, por las siguientes razones:

A. La solicitud no fue formulada por la sociedad actora, sino por la Empresa de Acueducto y si hubiere alguna omisión constitutiva de responsabilidad por parte de la CAR, en responder a dicha solicitud, quien estuviere legitimada para reclamar los perjuicios, habría sido la citada Empresa y no la sociedad actora.

B. No aparece demostrado dentro del proceso que la aparente demora en resolver la solicitud por parte de la CAR fuera injustificada, pues necesariamente la entidad demandada debía efectuar los estudios ambientales, de su competencia para determinar la viabilidad de la solicitud, esto es, si los terrenos de la sociedad actora eran necesarios o no, como área de reserva forestal protectora y generadora de agua.

En efecto, examinado el Acuerdo No. 41 de 1996, por medio del cual se modifica el Acuerdo 14 de 1980 y se dictan otras disposiciones, en sus considerandos se indica que la CAR dictó el Acuerdo No. 14 de 1980, que declara y alinda un área de reserva forestal protectora, acto administrativo que fue aprobado mediante resolución ejecutiva No. 92 de 1980. Así mismo se da cuenta de la declaratoria mediante la Resolución Ejecutiva No.

209 de 1991, de utilidad pública e interés social la zona requerida para la construcción y protección del embalse, que concuerda en un todo con la zona de reserva y de la solicitud de la E.A.A.B. para que se excluyeran los predios no necesarios para la conservación del embalse, y en su lugar se incluyeran aquellos que forman un anillo alrededor de la represa que sí permiten asegurar la protección pretendida. Se indica que para resolver lo solicitado el Consejo Directivo designó una comisión con el propósito de que estudiara el caso y presentara su concepto sobre la viabilidad de acceder a lo solicitado y esta, después de escuchar a algunos propietarios y practicar visita al terreno, rindió concepto favorable. Así se expidió el acto que excluye los predios de la zona de reserva forestal, sin embargo en su artículo segundo, señala que tal exclusión no supone la exención del cumplimiento de las exigencias previstas en las leyes y reglamentos para el desarrollo de actividades específicas de acuerdo con sus características biofísica y de localización y el ochenta por ciento del área excluida deberá conservar la vegetación nativa y demás especies existentes.

En la demanda, la actora asevera que para la ejecución del proyecto de parcelación campestre Altos de Teusacá incurrió en una serie de inversiones y contrató créditos con entidades financieras por un valor cercano a los dos millones de dólares y que por no haber podido desarrollar el proyecto, finalmente tuvo que entregar los terrenos en dación en pago y otros bienes, todo lo cual condujo la posterior liquidación de la sociedad actora.

No obstante existir abundante material probatorio que demuestra que efectivamente la sociedad actora obtuvo créditos de corporaciones financieras para el desarrollo de su proyecto, lo cierto es que la misma nunca estuvo legalmente autorizada para la realización del proyecto. En efecto, para la ejecución del proyecto la sociedad obtuvo una licencia de parcelación, vale decir, la autorización para lotear, que le fue otorgada por el municipio de la Calera, pero jamás obtuvo la correspondiente licencia de construcción, requisito indispensable para levantar las respectivas construcciones del proyecto residencial Bosques de Teusacá. Además, anota la Sala, que aun cuando el municipio le hubiera otorgado la citada licencia de construcción, la misma no podía tener ninguna utilidad práctica y efectividad, porque dichos terrenos se encontraban dentro de la reserva forestal protectora establecida por el Acuerdo 14 de 1980, la cual duró vigente hasta el 18 de diciembre de 1996, cuando se expidió el Acuerdo No. 41 que excluyó del área de reserva los predios de la sociedad.

De lo anterior deduce la Sala, que la sociedad actora contrajo créditos cuantiosos para realizar un proyecto, para el cual tuvo viabilidad jurídica, de suerte que dichos compromisos económicos los contrajo con la simple expectativa de lograr modificaciones normativas en el uso de suelo, que permitieran posteriormente desarrollar el proyecto de construcción. En consecuencia, la sociedad actora adquirió los créditos por su cuenta y riesgo, pues no tenía certeza de la real posibilidad de realizar el proyecto, sino, repite la Sala, tenía una mera expectativa de lograr, con el apoyo de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, cambiar la reglamentación sobre el uso del suelo donde se hallaban ubicados sus terrenos, sin que existiera obligación jurídica por parte de la CAR para otorgarle los permisos y autorizaciones requeridas, y por el contrario, la sociedad debía estarse a lo resuelto en ese sentido.

Por otra parte, encuentra la Sala que la reglamentación y la afectación del suelo de los terrenos de la sociedad actora, fue realizada a través de actos administrativos, que gozan de presunción de legalidad, y que no pueden ser examinados ni controvertidos por la vía de la reparación directa. Sabido es que en esta clase de acciones, al juez administrativo no le es dable examinar y pronunciarse acerca de la legalidad de los actos

administrativos, por lo cual la Sala se abstendrá de analizar si efectivamente la sociedad actora podía o no, acogerse a la preceptiva de la Ley 99 de 1993, y por ende, no se hallaba obligada a obtener una licencia ambiental para desarrollar el tantas veces mencionado proyecto.

Además, del simple recuento cronológico de los hechos, observa la Sala, que todas las peticiones hechas por la sociedad actora a la CAR fueron resueltas por la citada entidad, previos los análisis técnicos y normativos correspondientes y que únicamente se podría endilgar a la CAR la lentitud en el trámite de la licencia ambiental, realizada con posterioridad a diciembre de 1996, luego de haberse expedido el Acuerdo No. 41 de ese año, demora que se encuentra plenamente justificada, dado que la CAR tenía la obligación de atender la petición elevada por el procurador ambiental, hasta tanto se produjera la decisión definitiva de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en torno a la legalidad del citado acuerdo.

Considera la Sala, que no se le puede endilgar a la CAR responsabilidad alguna por haber desestimado las solicitudes de la sociedad actora, si de conformidad con las normas ambientales vigentes, no era procedente conceder el permiso ambiental requerido para el desarrollo del proyecto y a cuyos resultados debía atenerse la sociedad, dada precisamente la condición que aún desde antes de adquirirlos pesaba sobre los terrenos de su propiedad.

En suma, concluye la Sala que si bien, la sociedad actora sufrió un perjuicio económico, el mismo no puede considerarse como antijurídico, pues los créditos que originaron dicho perjuicio fueron contraídos sin la necesaria certeza de la posibilidad jurídica de ejecutar el proyecto de construcción al cual estaban dirigidos los recursos, de donde resulta obligado colegir que los daños que sufrió no son imputables a la entidad pública demandada, sino a los riesgos propios de la situación en la que se colocó.

(...)

Conforme a lo precedente, la Sala negará las pretensiones de la demanda. (fls. 515 a 542, c. ppal.).

6. Recurso de apelación

La parte demandante impugna la decisión. Para el efecto puso de presente:

6.1 Los desacertados considerados que contiene la sentencia apelada

6.1.1 Manifestó que su primer desacuerdo con la actuación de la CAR no fue por su omisión en resolver la solicitud de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, sino porque con dicha solicitud se levantó el obstáculo jurídico que la entidad había invocado para otorgar o no el permiso de localización, de donde, a partir de esa fecha, ninguna justificación tenía para no

resolver sobre el mismo y, el segundo, se debe a que la CAR volvió a incurrir en mora, frente a la petición que en ese momento se tramitó como licencia ambiental, para la que previamente se solicitó los términos de referencia, desde el año 1996, pues la decisión definitiva solo se produjo hasta el mes de enero de 2003, cuando se determinó que dicha licencia no era requerida para la ejecución del proyecto.

6.1.2 Por otra parte, solicita tener en cuenta que nunca consideró que la resolución n.º 1482 de 29 de agosto de 1980 la habilitaba para la construcción del proyecto “Bosque residencial Altos de Teusacá”, pues el hecho se mencionó como un antecedente al proyecto. En efecto se trató de una etapa en la que se pretendió la recuperación de la cobertura vegetal de los terrenos. Insiste en que su inconformidad tiene que ver con las actuaciones posteriores al año 1991.

6.1.3 Se aparta de lo afirmado sobre la afectación de los predios por la resolución n.º 209 de diciembre de 1991, emitida por el Ministerio de Obras Públicas, no sólo por la fecha de su expedición, sino porque la misma fue eliminada mediante resolución n.º 34 de febrero de 1994.

Igualmente, discrepa de lo afirmado sobre la negativa de la licencia ambiental para el proyecto de parcelación durante el periodo 1994 a 1996. Esto si se considera que la misma fue solicitada con posterioridad. A su parecer lo que en realidad ocurrió fue que la CAR mantuvo abierto un trámite durante más de seis años para luego señalar que no se requería.

6.1.4 A su juicio, no es cierto que la CAR permitiera solamente repoblación forestal en dicho predio, pues los artículos 6 y 10 del Acuerdo 33 de 1979 prevé usos permitidos y restringidos. Estos últimos para las parcelaciones forestales previo permiso de localización.

Así, el Tribunal obvió que, si bien la CAR expidió la resolución n.º 2219 de 1984 en la que se decidió impedir de manera definitiva la parcelación para el predio Los Cerros Sector B, luego la modificó, a través de la resolución n.º 3489 de 1984, en el sentido de levantar la prohibición y dejar en claro que a dicho predio podía dársele cualquiera de los usos restringidos, lo que naturalmente implica la parcelación forestal.

Corolario de lo expuesto, el proyecto tuvo viabilidad jurídica, durante todo el tiempo, inclusive desde cuando estaba incluido dentro de la zona de reserva forestal.

6.1.5 Además, controvierte que la CAR haya negado la licencia ambiental, porque no se reunieron los requisitos del Acuerdo 14 de 1980 y del artículo 210 del Código de Recursos Naturales. Al respecto, explicó que, desafectados los predios del proyecto de la zona de utilidad pública en el año 1994, requirió que se atendiera la solicitud presentada desde julio de 1991, para la expedición del permiso de localización, no la licencia ambiental, lo que motivó a la CAR a suspender el trámite.

Por eso, en su opinión, no se podía negar la licencia ambiental con fundamento en dichas normas, no solo porque los predios fueron sustraídos de la zona de reserva forestal, establecida precisamente en el Acuerdo 14 de 1980, sino por la simple razón de que esa solicitud o la modificación del trámite del permiso ambiental se presentó con posterioridad, es decir, para cuando estaba en vigencia la Ley 99 de 1993 que regló todo el tema de las licencias ambientales.

Sobre este aspecto agrega que, dado el cambio de normatividad, solicitó a la CAR los términos de referencia para efectuar los estudios de impacto ambiental que demostrarían la inexistencia de riesgos derivados del proyecto y, pese a que inicialmente se negaron, cuando se concedieron se aceptó que el proyecto era ambientalmente viable y se recomendó el otorgamiento de la licencia ambiental única. Cosa distinta es que la propia CAR jamás recogió este concepto en un acto administrativo, como era su obligación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 58 de la Ley 99 de 1993.

Entonces, se pregunta ¿cómo concluir que la CAR negó la licencia por motivos ambientales, cuando la misma institución concluyó que el proyecto era viable desde ese punto de vista?

6.1.7 Aduce que la solicitud de la Procuraduría General de la Nación de suspender los trámites de concesión de licencias, hasta tanto se definiera la legalidad del Acuerdo 41 de 1996 por esta Corporación, no justifica la demora en la expedición de la licencia, pues la solicitud se presentó el 7 de octubre de 1998 y la sentencia se dictó el 28 de enero de 1999. Advierte que podría aceptarse una demora de tres meses por esta causa, en tanto la entidad tardó más de 6 años en definir la autorización.

6.1.8 Precisa que el Acuerdo 41 de 1996 de la CAR fue expedido tanto a solicitud de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, como de los propietarios de los predios afectados, pues la misma, gestionó la delimitación de la zona de reserva para la protección del

embalse San Rafael. Con todo, solicita que la mora se tenga como un elemento de juicio a su favor, toda vez que la solicitud fue presentada en septiembre de 1994 y la expedición del acuerdo en diciembre del año 1996.

6.1.9 En su criterio, si el Tribunal consideraba que el proyecto tuvo viabilidad a partir de la expedición del Acuerdo 41 de 1996, debió proceder a reconocer los perjuicios que se le causaron, con posterioridad a ese hecho, hasta el año 1999 para la sociedad Rascovsky & Cía. Ltda. y hasta el año 2000 para Construcciones Teusacá, S.A.. Perjuicios que se encuentran debidamente acreditados con la prueba pericial que obra en el proceso. Lo anterior, sin perjuicio de la viabilidad que siempre tuvo el proyecto, lo que no solo le generaba una mera expectativa, sino la garantía real de ejecución.

Sobre esto último, manifestó que no podía pasarse por alto que la CAR otorgó a la nueva propietaria de los terrenos en los que se iba a realizar el desarrollo los permisos ambientales, con fundamento en los mismos estudios que desde 1997 lo hacían viable.

6.1.10 Finalmente, señaló que las pruebas que obran en el expediente, analizadas en su conjunto, permiten concluir que los daños económicos que se le causaron tienen carácter antijurídico y son imputables a la entidad demandada, toda vez que se demostró que un proyecto con plena viabilidad fue frustrado por las actuaciones de la entidad demandada.

6.2 Los usos de suelo en zona de reserva forestal protectora – productora

6.2.1 Para establecer la viabilidad jurídica del proyecto precisa que, de conformidad con el Código de Recursos Naturales, las áreas de reserva forestal, de propiedad pública o privada, se destinan al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras (artículo 206).

Últimas que deben ser conservadas permanentemente con bosques naturales o artificiales para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables. Es por eso que en estas zonas prevalece el efecto protector y solo se permite la obtención de frutos secundarios del bosque. Actividad que si se adelanta de esta manera no requiere permiso especial.

No obstante, manifiesta que existen otras actividades que pueden ser desarrolladas previa obtención de la correspondiente licencia, como la construcción de obras de infraestructura, vías,

embalse, represas o edificaciones y la realización de actividades económicas (artículo 208), de donde cabe la actividad parceladora, dada la absoluta viabilidad al proyecto, desde la expedición del Acuerdo 14 de 1980.

En su concepto la situación jurídica planteada en nada varió desde la expedición del mencionado acuerdo que en el artículo 2 expresó *“solo se permitirá la plantación de bosques y su aprovechamiento racional”*, habida cuenta que el reglamento se limitó a reiterar lo mandado por el artículo 207 del Código de Recursos Naturales, aunque todas sus disposiciones le eran aplicables.

Situación que, a su parecer, también deja en claro que la zona de reserva establecida en dicha reglamentación no tenía carácter especial, como lo entendió la CAR, en cuanto autorizó en las zonas de reserva creadas en virtud de la resolución n.º 76 de 1977, proyectos de toda índole, solo porque esta última de manera expresa hizo alusión al artículo 208 del Código de Recursos Naturales.

6.2.2 Por otra parte, manifestó que la sustracción de los predios de la zona de reserva creada por el Acuerdo 14 de 1980 no se requería para autorizar la actividad de parcelación, cuyo uso complementario era la vivienda campestre y menos para negarse a entregar los términos de referencia, requeridos para ejecutar los estudios con los cuales precisamente se pretendía demostrar la viabilidad del proyecto.

Lo anterior, porque el artículo 208 del Código de Recursos Naturales permitía la realización de actividades económicas, previa obtención de licencia en áreas de reserva.

6.3 Las normas violadas

Con fundamento en los supuestos anteriormente, la parte actora señala que la CAR le violó sus derechos constitucionales al derecho de petición, a la igualdad frente a la ley, al debido proceso y en general de la aplicación de todos los principios que rigen los trámites administrativos que adelantan los particulares frente a las autoridades públicas.

6.4 La actuación de la CAR después de expedido el Acuerdo 41 del año 1996

6.4.1 Advierte que la CAR, con la expedición del Acuerdo 41 del 18 de diciembre de 1996 que modificó el Acuerdo 14 de 1980, tuvo como principal objetivo desafectar los predios que tanto la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, como la propia CAR consideraron innecesarios para la protección del embalse de San Rafael. Normativa que a su vez, esclareció la viabilidad del desarrollo urbanístico “Bosques Residenciales Altos de Teusacá”, condicionando dicha actividad a la preservación del 80% del área excluida para la conservación de la vegetación.

Así, aunque a partir del mes de diciembre antes señalado, desapareció el supuesto obstáculo para la obtención de las autorizaciones, la CAR, en lugar de reanudar el trámite que ella misma suspendió y expedir el permiso de localización solicitado desde 1991, mediante auto DRP-1751 lo que hizo fue convertirlo en un proceso de licencia ambiental, para dilatar aún más la definición de las solicitudes y concluir, seis años más tarde, que la licencia no se necesitaba.

6.5 El pleno conocimiento por parte de la CAR sobre el perjuicio que se estaba causando

Señala que las actuaciones de la CAR deben considerarse de suma gravedad si se tiene en cuenta que, conocía sobre los perjuicios que con dicha actuación estaba causando a las sociedades demandantes, pues así se lo hicieron saber en diferentes comunicaciones que no tuvieron eco, pese a la difícil situación que atravesaban y a que los terrenos hacía tiempo se habían sustraído del área de reserva forestal.

Silencio que se tradujo no solo en detrimento patrimonial sino en la vulneración de su buen nombre, tal como lo demuestran los medios de convicción que obra en el proceso y que no fueron valorados por el *a quo*.

6.6 Las meras expectativas y las situaciones jurídicas concretas

Sostiene que si se tiene en cuenta que la CAR no hacía uso de una facultad discrecional sino reglada, al momento de tramitar las solicitudes no tenía camino distinto a proceder de conformidad con los requisitos de ley acreditados, esto es concediendo el permiso de localización o la licencia ambiental, tal como lo hizo con otros proyectos en la zona.

En estos términos, plantea que no es cierto que la suya fuera una mera expectativa frente a la ejecución del proyecto, sino una situación jurídica concreta a la que seguía el derecho cierto a

la ejecución de la obra. Bajo este amparo, fue que se realizaron obras de infraestructura, entre otros gastos necesarios para la puesta en marcha del desarrollo, los que no se pueden ver solo como gastos no autorizados, como lo sentenció el *a quo*, pese a las evidencias.

7. Alegatos de conclusión²

7.1 La parte demandante reitera en este estadio procesal, la sustentación del recurso de apelación (fl. 634, c. ppal.).

7.2 La CAR solicitó la confirmación de la sentencia de primera instancia.

7.2.1 Inicialmente, precisa que, de conformidad con el artículo 10 del Acuerdo 33 de 1979, norma que regulaba el uso del suelo, en los predios de propiedad de la parte actora no se permitía la ejecución de parcelaciones campestres. En armonía con esta norma, el Acuerdo 14 de 1980, estableció que las actividades que se podían realizar únicamente podían ser de carácter forestal.

En esa medida, indica que, a través de Resolución 1482 del 29 de agosto de 1980, la CAR otorgó permiso de localización y uso de suelo para la reforestación de 50 hectáreas con objetivos de protección y explotación comercial, adecuación de pastos, cultivos y preservación de aguas. De forma que, para que los predios pudieran ser objeto de parcelación, previamente debían ser sustraídos de la reserva, tal como lo exigía el Acuerdo 14 de 1980 y el propio Código de Recursos Naturales.

7.2.2. Bajo esta lógica, manifiesta que para ejecutar el proyecto urbanístico era necesario contar previamente con los permisos correspondientes, exigencia de la cual fueron consientes los demandantes todo el tiempo, de donde deben afrontar el riesgo de las inversiones realizadas antes del pronunciamiento por parte de la autoridad ambiental. Razón por la cual la responsabilidad por esos hechos no puede trasladarse a la CAR.

7.2.3 De otra parte, sostiene que si bien la CAR expidió el Acuerdo 41 de 1996 que modificó el área de reserva protectora-productora, creada en 1980 y sustrajo de ella el predio Los Cerros Sector B, se vio limitada para expedir la licencia solicitada por cuanto, de conformidad con la

² El agente del Ministerio Público no rindió concepto (fl. 655, c. ppal.).

solicitud de la Procuraduría General de la Nación, era necesario suspender el trámite hasta tanto se prohiriera la sentencia que definiría la legalidad del mencionado reglamento, ello con el fin de privilegiar la preservación del interés colectivo al medio ambiente.

Por esta razón, considera que no se puede señalar que la CAR haya actuado de manera dilatoria y menos que sea la llamada a reparar los perjuicios económicos que las sociedades actoras deben asumir por que actuaron por sí mismas.

7.2.4 Finalmente, insistió en que se revise el tema de la caducidad de la acción, al parecer tratado como si fuera un hecho continuado, cuando el daño se deriva del silencio administrativo negativo, punto a partir del cual debió computarse el plazo establecido en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo (fls. 635 a 649, c. ppal.).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Presupuestos procesales

La Sala, de conformidad con lo establecido en el artículo 164 del Código Contencioso Administrativo³, inicialmente procede a verificar si en el presente asunto se encuentran satisfechos los presupuestos necesarios para decidir.

1.1 Competencia

La Sala es competente para conocer del presente asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia, dado que la

³ Este enunciado normativo prescribe: *“En todos los procesos podrán proponerse las excepciones de fondo en la contestación de la demanda cuando sea procedente, o dentro del término de fijación en lista, en los demás casos. En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada. Son excepciones de fondo las que se oponen a la prosperidad de la pretensión. El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas la excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la "reformatio in pejus.”*

cuantía de las pretensiones alcanza la exigida en vigencia del Decreto 597 de 1988⁴, para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de reparación directa tuviera vocación de segunda instancia ante esta Corporación.

1.2 La acción escogida - la acción de reparación directa

1.2.1 La configuración de las acciones previstas en el Código Contencioso Administrativo denota el paulatino control que al juez administrativo se le ha otorgado de las actuaciones de la administración, pues luego de la instauración de la primigenia acción de nulidad, para el control de los actos de contenido general, se fueron integrando al estatuto procesal administrativo, acciones apropiadas, como la de plena jurisdicción, contratos e indemnización por trabajos públicos, dirigidas a resolver las controversias en torno de las actuaciones de la administración, sean estas originadas en hechos, omisiones u operaciones administrativas.

Lo anterior dio lugar a acciones diferenciadas, todas ellas con capacidad para activar el aparato judicial, pero con restricciones para su ejercicio en la causa y finalidad del litigio. Para el caso de la acción de reparación directa téngase en cuenta que fue prevista en el artículo 86 del Decreto 01 de 1984 para la reparación de daños antijurídicos causados por acciones u omisiones de las entidades administrativas vinculadas a la decisión.

1.2.2 Bajo esta lógica, la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado de manera consistente que la acción es un requisito sustancial necesario para poder decidir de fondo. Así lo ha razonado⁵:

En lo que tiene que ver con la indebida escogencia de la acción, se recuerda que, para acceder al trámite de una demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es menester que el demandante escoja la vía procesal adecuada para buscar que prosperen sus pretensiones, escogencia que depende de la causa generadora o fuente del daño cuyo restablecimiento se pretende. Ello implica que las solicitudes del demandante pueden resolverse de fondo, sólo si se accedió a la jurisdicción mediante la acción pertinente pues, de acuerdo con reiterado criterio de esta Sala, el adecuado ejercicio de las vías procesales para demandar es un

⁴ La cuantía necesaria para que la doble instancia en un proceso iniciado en el año 2001 fuera conocida por esta Corporación debía superar la suma de \$26.390.000-artículos 129 y 132 del C.C.A. subrogados por el Decreto 597/88- y la señalada en la demanda alcanza la suma de \$6.000.000 por concepto de perjuicios materiales (fl. 58, c.1).

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 31 de mayo de 2012, exp. 23.260, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

requisito sustancial⁶ indispensable para que se pueda analizar de fondo un determinado caso.

Y respecto a la procedencia de cada acción, ha señalado:

Así las cosas, cuando el menoscabo cuyo restablecimiento se pretende tiene su causa en un acto administrativo, la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, mientras que si el daño proviene de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble, entonces lo adecuado es la instauración de una acción de reparación directa; y, por su parte, en los eventos en los que se trata de un perjuicio causado en el marco de una relación contractual, el mecanismo procesal procedente para obtener su reparación es el ejercicio de la acción relativa a controversias contractuales. Al respecto, en la sentencia del 7 de junio de 2007 se dijo:

“Por otra parte, como reiteradamente lo ha sostenido la Sala, es necesario establecer cuál es el origen del daño que se alega, para determinar así mismo, cuál es la acción correcta; puesto que si aquel procede o se deriva directamente de un acto administrativo que se considera ilegal, éste deberá demandarse en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A.; pero si el daño proviene del incumplimiento de una obligación contractual, o del proferimiento de actos administrativos contractuales, o, en fin, de una relación contractual existente entre el afectado y la entidad estatal, las reclamaciones que pretendan efectuarse con fundamento en la misma, deberán encauzarse por la vía de la acción relativa a controversias contractuales, contemplada en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo.

Pero si el daño proviene, como dice el artículo 86, de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa, la acción procedente será la de reparación directa⁷”.

Ahora bien, cuando el actor escoge una vía inadecuada para demandar el restablecimiento de su situación, o para perseguir la indemnización de los perjuicios que le han sido irrogados, es procedente el rechazo de la demanda si ésta no se ha admitido, o la expedición de un fallo inhibitorio cuando el defecto sustantivo presente

⁶ Cita original: Que la adecuada escogencia de la acción sea un requisito sustancial de la demanda, y no meramente formal, es un criterio que ha sostenido la Sala en forma reiterada y uniforme. Al respecto pueden consultarse las siguientes providencias de la Sección Tercera: auto del 22 de mayo de 2003, C.P. Ricardo Hoyos Duque, n.º interno 23532, radicación n.º 18001-23-31-000-2002-00084-01; auto del 30 de marzo de 2006, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, n.º interno 31789, radicación n.º 17001-23-31-000-2005-00187-01; y auto del 19 de julio de 2006, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, n.º interno 30905, radicación n.º 25000-23-26-000-2005-00008-01; de la Subsección “B” la sentencia del 22 de agosto de 2011, C.P. Danilo Rojas Betancourth, n.º interno 19787, radicación n.º 25000-23-26-000-1998-01456-01; entre otras.

⁷ Cita original: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 7 de junio de 2007, exp. 70001-23-31-000-1996-06022-01(16474), actor: municipio de Sampués, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

en el libelo introductorio no ha sido advertido por el juez en una etapa procesal anterior⁸.

1.2.3 En el caso concreto, la responsabilidad del Estado se deriva en términos generales de la omisión de la CAR de definir sobre el otorgamiento de los permisos ambientales que solicitó la sociedad Rascovsky, desde el año 1991, para adelantar el proyecto “Bosque Residencial Altos de Teusacá” pese a que la exclusión del predio Los Cerros Sector B de la zona de reserva forestal productora-protectora, declarada por virtud del Acuerdo 14 de 1980, fue solicitada por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá desde el mes de marzo de 1994. Es decir, cuando, a su parecer, se cumplía con el requisito que la entidad echaba de menos.

Como se puede notar, no se trata del cuestionamiento del acto administrativo en el que se plasmó la decisión de la administración que, en este caso, finalmente se adoptó en el año 2003, cuando se concluyó el trámite de la licencia, con una decisión que se puede considerar favorable, pues si bien no otorgó la licencia, determinó que el proyecto urbanístico se podía realizar sin la necesidad de una autorización ambiental, es decir una decisión que removió los obstáculos para la ejecución de las obras, con efectos definitivos.

Así, en realidad lo que se busca con la demanda es cuestionar la mora de la administración en definir, porque esa omisión presuntamente generó una serie de detrimentos económicos mientras se esperaba la emisión del acto administrativo que posibilitara adelantar el proyecto, entonces resulta claro, bajo las consideraciones precedentes, que la acción elegida fue la adecuada.

⁸ Cita Original: En relación con este punto pueden consultarse las siguientes providencias de la Sección Tercera de esta Corporación: sentencia del 6 de julio de 2006, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, n.º interno 15356, radicación n.º 25000-23-26-000-1995-000691-01; sentencia del 22 de marzo de 2007, n.º interno 13858, radicación n.º 11001-23-26-000-00397-01, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; sentencia del 23 de abril de 2008, n.º interno 15906, radicación n.º 25000-23-26-000-1995-01400-01, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; sentencia del 3 de diciembre de 2008, n.º interno 16054, radicación n.º 50001-23-26-000-1996-01901-01, C.P. Ramiro Saavedra Becerra; sentencia del 3 de febrero de 2010, n.º interno 19417, radicación n.º 44001-23-31-000-1999-00608-01, C.P. Myriam Guerrero de Escobar; sentencia del 10 de abril de 2010, n.º interno 17311, radicación 25000-23-26-000-1992-08151-01, C.P. Ruth Stella Correa Palacio; sentencia del 28 de abril de 2010, n.º interno 18530, radicación n.º 68001-23-15-000-1995-01096-01, C.P. Enrique Gil Botero; sentencia del 23 de junio de 2010, n.º interno 18319, radicación n.º 85001-23-31-000-1998-00129-01, C.P. Gladys Agudelo Ordóñez; sentencia del 11 de agosto de 2010, n.º interno 17609, radicación n.º 50001-23-31-000-196-05910-01, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; entre otras.

1.2.4 Con todo, para la Sala es importante aclarar, dadas las particularidades del caso y las reglas que regulan de manera general los procedimientos administrativos, inclusive los de carácter ambiental en aquello que no está regulado, que en este caso no se trata de controvertir un acto presunto negativo, como parece considerarlo la parte demandada, en orden a controvertir no solo la vía procesal sino, también la oportunidad.

1.2.4.1 Recuerdan los tratadistas Eduardo García Enterría y Tomás Ramón Fernández que la atribución de un valor negativo o desestimatorio a la inactividad formal de la administración en el derecho francés tuvo un origen y una finalidad concreta, estrechamente ligada a la singular configuración técnica del recurso contencioso-administrativo, esto por cuanto solía ocurrir que la administración eludía el control jurisdiccional con solo permanecer inactiva, caso en el cual los asociados afectados por su silencio quedaban inermes y privados de toda garantía judicial⁹.

1.2.4.2 Esta institución, como ha sucedido con muchas que actualmente hacen parte de nuestro derecho administrativo, se integró a la parte primera del Código Contencioso Administrativo, que regula todo lo atiente a los procedimientos administrativos. De esta forma se encontraba estatuido en los artículos 40 y 60 del mencionado Estatuto¹⁰:

“Artículo 40. Silencio administrativo negativo.-Transcurrido un plazo de tres meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que ésta es negativa.

La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades ni las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos de la vía gubernativa con fundamento en él, contra el acto presunto”.

(...)

“Artículo 60. Silencio Administrativo. Transcurrido un plazo de dos (2) meses, contado a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.

El plazo mencionado se interrumpirá mientras dure la práctica de pruebas.

⁹ García Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás, Curso de Derecho Administrativo, T.I, Ed. Thomson y Civitas. Madrid, 2004, pàg. 600.

¹⁰ Actualmente, regulado por el artículo 83 del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo.

La ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso 1o., no exime a la autoridad de responsabilidad; ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo.

Como se puede notar, estas normas contienen elementos que guardan identidad con la configuración original del silencio administrativo negativo en el derecho comparado, no solo porque se presenta frente a la inactividad de la administración, sino en cuanto evidencia la preocupación del legislador por el control de las actuaciones de las autoridades, de cara a que el ejercicio de los derechos, intereses, facultades y libertades de los asociados no se suspendan indefinidamente.

1.2.4.3. Para precisar la finalidad y alcance de la figura, a la luz del ordenamiento constitucional que establece el derecho de petición como fundamental, interesa destacar las decisiones adoptadas en consecuencia con las demandas formuladas contra las normas antes transcritas.

En una primera oportunidad¹¹ se cuestionó el artículo 60 junto con los artículos 49 (parcial), 72 y 136 (parcial) del Decreto 01 de 1984, básicamente porque posibilitaba a la administración ignorar las peticiones de las personas en la etapa de recursos.

La Corte Constitucional consideró que la producción de este fenómeno no exime a la administración frente a su deber de garantizar los derechos subjetivos y de resolver los asuntos que se han sometido a su consideración, en tanto no se haya acudido a la jurisdicción, momento a partir del cual el silencio surte efectos y es considerado enjuiciable. En estos términos se expresó dicha Corporación:

“...Esta disposición se refiere de manera clara al fenómeno del silencio administrativo negativo, es decir al hecho de que después de transcurrido un plazo de dos (2) meses contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa, lo cual es perfectamente válido frente a la Constitución; en efecto, la ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso primero, no exime a la autoridad de responsabilidad frente a la ley y a los derechos de los asociados, ni le impide resolver sobre el asunto en trámite mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo, y garantiza un nivel mínimo de certeza y seguridad al administrado al definir la procedencia de los recursos y de las acciones judiciales a partir de su supuesta producción.

En efecto, el artículo 60 acusado regula la situación de inactividad de la administración cuando debiendo tomar una decisión sobre un derecho particular no lo hace, cualquiera

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-339 de 1996, M.P. Julio Cesar Ortiz Gutiérrez.

sea la causa de su indecisión; la no respuesta de las autoridades produce el efecto jurídico preciso que se indica en la ley, el cual en virtud de los artículos 40 y 60 del Código, consiste en suponer la existencia de un acto administrativo que puede ser recurrido en vía gubernativa o atacado judicialmente.

(...)

De lo anterior se desprende que las acciones contencioso administrativas también podrán interponerse contra aquellos actos, pues no se considera el acto ficto como la pérdida de la capacidad de decidir del Estado, sino como un verdadero acto que sólo cumple sus efectos al momento en que el particular lo esgrime contra la administración, bien sea ejerciendo los recursos en vía gubernativa, o proponiendo las acciones judiciales pertinentes que prevé el régimen contencioso administrativo.

En síntesis, no encuentra la Corporación que el artículo 60 demandado sea inconstitucional, ya que con el silencio administrativo negativo se pone fin a las situaciones de indecisión por parte de la administración, permitiendo al afectado con las conductas omisivas de las autoridades, acudir a la vía judicial contencioso administrativa para efectos, entre otros, de poder garantizar la integridad del ordenamiento y los derechos de los interesados.

En igual sentido, como quedó visto anteriormente, la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que el silencio administrativo negativo no es respuesta adecuada para el Derecho de Petición y en consecuencia, no se excusa a la Administración de resolver las peticiones presentadas con fundamento en dicho derecho constitucional, ni se la exime de responsabilidad frente a los ciudadanos para garantizar que la actividad de la Administración Pública se desarrolle con los postulados de eficiencia, eficacia, publicidad, economía y celeridad consagradas en el artículo 209 de la Carta” (subrayado adicional).

Con posterioridad, se enjuicio el artículo 40 junto con el 41 que consagra el fenómeno del silencio positivo. Los cargos guardaban similitud, toda vez que se consideró que la norma permitía a la Administración Pública ampliar a su total discreción los términos para dar una pronta y oportuna resolución a las peticiones que formulen los ciudadanos, bien sea en interés general o particular.

En dicha ocasión, la Corte Constitucional manifestó que las normas que regulan el silencio administrativo persiguen contrarrestar las consecuencias negativas para el peticionario ante la falta de respuesta, lo que no comporta tolerancia legislativa frente a las omisiones que implican desconocimiento del derecho fundamental de petición, ni la autorización a la administración para abstenerse de responder y menos todavía la exoneración de su responsabilidad por el incumplimiento del deber que se le impone.

Bajo este entendido, la Corte Constitucional señaló que dichas disposiciones, lejos de perjudicar al peticionario, buscan hacer efectivos sus derechos, pues lo habilitan para adelantar su defensa ante esta jurisdicción.

En estos términos se pronunció la Corte Constitucional:

“...En otras palabras, sin perjuicio de lo que deba seguirse en lo que al derecho constitucional fundamental alude, el legislador tenía que ofrecer a las personas los mecanismos idóneos para que, pese al incumplimiento del deber de las autoridades, pudieran encontrar respuesta positiva o negativa en torno a lo pedido. Y, por supuesto, bien podía la ley, sin violentar la Constitución, señalar efectos jurídicamente valiosos al silencio administrativo, en relación con el contenido de lo que el peticionario pretendió al formular la petición. Por eso, la consecuencia positiva o negativa del silencio depende de la libre evaluación del legislador, dentro del ámbito de sus atribuciones constitucionales. Que haya acudido a instituir la figura del “acto presunto”, negativo en unos casos para dar lugar a los recursos y acciones pertinentes, y positivo en otros, para fundar directamente la certeza del peticionario acerca de aquello que reclamaba, no se opone a la Carta Política, en cuanto ni anula ni disminuye el núcleo esencial del derecho de petición.

Lo que consagran las normas acusadas es, entonces, el “efecto” que produce la falta de una respuesta por parte de la Administración, negativo para el peticionario por regla general, al tenor del artículo 40, o positivo, según el 41, para los casos expresamente previstos en disposiciones legales, y de ninguna manera la tolerancia legislativa frente a las omisiones que implican desconocimiento del derecho fundamental de petición, ni la autorización a la Administración para abstenerse de responder oportunamente, y menos todavía la exoneración de su responsabilidad por el incumplimiento del deber que se le impone, ni el cercenamiento del derecho que a toda persona otorga el artículo 86 de la Constitución para defender la esencia del derecho fundamental mediante la acción de tutela.

Estas disposiciones, lejos de perjudicar al peticionario, buscan hacer efectivo su derecho a obtener pronta contestación respecto de sus solicitudes, procurando que, mediante una definición hecha por la propia ley -a falta de la respuesta administrativa-, sepa con certeza si sus pretensiones han sido concedidas o negadas, para que pueda obrar de conformidad en defensa de los intereses particulares o generales que lo animan.

Resulta así previsto por el legislador, en guarda de los derechos de los peticionarios, un límite en el tiempo, el cual les permite, si el silencio es negativo, acudir a los tribunales en su defensa, o, si fuere positivo, la seguridad de que el “acto presunto” acoge favorablemente lo solicitado.

No obstante, el funcionario a quien se dirigió la solicitud, o la autoridad encargada de resolver, no quedan relevados de su obligación de dar la respuesta que la Carta Política garantiza. Y, además, como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corte, su silencio abre las puertas a una eventual acción de tutela con miras a la efectividad del derecho fundamental de petición...”¹².

¹² Corte Constitucional, sentencia de C - 304 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

1.2.4.4. Esta Corporación, en sus diferentes Secciones se ha valido de esta institución para enjuiciar situaciones frente a las cuales la administración ha guardado silencio, con el fin de asegurar la efectividad de los derechos constitucionales de petición y principalmente de acceso a la administración de justicia, realizando el silencio administrativo negativo como una prerrogativa ciudadana. Son varios los aspectos que han merecido la especial atención de la Corporación, como i) el momento a partir del cual se entiende que la administración pierde competencia para decidir¹³, ii) el agotamiento de la vía gubernativa frente a los actos productos del silencio administrativo en la petición inicial¹⁴; iii) la caducidad¹⁵, iv) la finalidad, entre otros.

Para efectos, del *sublite* es importante destacar, precisamente la connotación que en esta Sección se le ha dado al estudiar su finalidad como prerrogativa, esto es como potestad que permite al asociado hacer uso de los recursos, acudir ante la Jurisdicción o esperar que la administración se pronuncie de fondo.

Con este fin resulta ilustrativo lo dicho por la Sección en sentencia del 8 de marzo de 2007¹⁶ respecto del silencio administrativo negativo producto de la petición inicial:

“2.1.3. Lo anterior permite precisar que ante el vencimiento del plazo consagrado en la ley como requisito para la ocurrencia del silencio administrativo negativo sustancial o inicial, el peticionario, en cuyo beneficio y garantía se ha consagrado la institución, podrá: i) continuar esperando a que la Administración resuelva o decida su solicitud, tiempo durante el cual la autoridad administrativa continuará con el deber constitucional y legal de pronunciarse sobre la petición, independiente de que ya hubiere expirado el plazo legalmente establecido para atender la misma; ii) interponer, en cualquier momento, recursos en vía gubernativa contra el acto administrativo ficto o presunto; ó iii) acudir directamente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa pretendiendo que se declare la nulidad del acto ficto o presunto, puesto que se entiende agotada la vía gubernativa.

Para corroborar que la finalidad de la norma legal al consagrar el silencio administrativo negativo inicial o sustancial es el de considerarlo como una garantía a favor del peticionario que no ha de operar de manera automática, por el sólo vencimiento del plazo consagrado en la norma como requisito para su configuración, basta tener presente que por disposición

¹³ Consejo de Estado, sentencia de 17 de junio de 2004, expediente 13272, M.P. Juan Àngel Palacio Hincapié.

¹⁴ Consejo de Estado, sentencia de 25 de mayo de 2000, expediente 6070, M.P. Juan Alberto Polo Figueroa. También, la sentencia de 19 de septiembre de 2002, expediente 3943-00, M.P. Nicolás Pajaro Peñaranda.

¹⁵ Consejo de Estado, sentencia de 13 de mayo de 2004, expediente 2969-02, M.P. Nicolás Pajaro Peñaranda. En el mismo sentido se puede consultar la providencia del 28 de octubre de 1999, expediente 1660, M.P. Ana Margarita Olaya.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 8 de marzo de 2007, expediente 14850, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

expresa de la misma ley , la Administración conserva intacta su competencia para decidir sobre la petición inicial mientras dicho peticionario no hubiere recurrido en vía gubernativa el acto administrativo ficto o presunto resultante del silencio administrativo negativo sustancial o no lo hubiese demandado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, disposición que resultaría incompatible y excluyente con la hipótesis de que en estos casos el acto administrativo ficto o presunto se debiere tener por configurado, de manera automática, a partir de la expiración del plazo comentado, puesto que si ello fuere así, por elemental congruencia, habría que concluir entonces que en este último escenario, para que la Administración pudiese pronunciarse sobre la petición inicial, resultaría indispensable que previamente se dispusiere la revocatoria, total o parcial, del acto administrativo ficto o presunto pre-existente.

Cualquier duda que pudiese subsistir acerca de la afirmación de que el silencio administrativo negativo sustancial o inicial no opera de manera automática, queda despejada por completo en cuanto se considera que la acción para demandar el correspondiente acto administrativo ficto o presunto, ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, no se encuentra sometida a término alguno de caducidad , razón por la cual, la respectiva acción -que por regla general suele ser la de nulidad y restablecimiento del derecho-, podrá ejercerse en cualquier tiempo, conclusión que en modo alguno resultaría compatible con la hipótesis encaminada a sostener que dicha modalidad del silencio administrativo operaría de manera automática, puesto que en ese caso la acción judicial de nulidad y restablecimiento del derecho tendría que ejercerse dentro del término de caducidad establecido para su ejercicio, el cual tendría que empezar a contarse a partir del momento en que, por el sólo vencimiento del plazo respectivo, se tuviere que tener por configurado el correspondiente acto administrativo ficto o presunto...”.

1.2.5 Bajo este contexto, para la Sala es claro que el silencio administrativo negativo no puede ser entendido sino como una prerrogativa en beneficio del asociado que, como tal, bien puede invocarse para la defensa de sus intereses en otras instancias o renunciarse. Ya fuere con el fin de exigir la satisfacción del derecho de petición, a través de la intervención del juez de tutela o la reparación del daño causado por la dilación en responder.

Es que, precisamente, los artículos 40 y 51 del Código Contencioso Administrativo ponen en evidencia la facultad reconocida al administrado para interponer los recursos y los artículos 135 y 136 ibídem, le permiten acudir a la jurisdicción en cualquier tiempo para así obtener un pronunciamiento sobre sus intereses.

Lo anterior, tiene relevancia en el marco del juicio de responsabilidad, ya que, pese a la ocurrencia del silencio administrativo, en la administración subsiste el deber primordial de hacer efectivo el derecho de petición en forma rápida y oportuna, el que se vulnera por el solo paso del tiempo, al margen del desconocimiento de derechos conexos, por ejemplo el de propiedad, si la demora en decidir compromete la ejecución de un proyecto, como se plantea en el *sub lite*.

Entonces, contrario a la Carta y a la finalidad de la institución, sería derivar consecuencias negativas para los asociados, fundados en que tendría que haber interpuesto la acción dirigida al acto ficto, mismo que es real y que por lo mismo bien puede dar lugar a ignorarlo y así mismo a reclamar por el daño causado, únicamente en la oportunidad señalada para el efecto.

Así, en los casos en que el interesado, aunque legitimado para recurrir a las instancias administrativas o judiciales correspondientes, optó por aguardar a que las autoridades competentes concluyeran la actuación administrativa como era su deber, al punto que la actuación terminó con una decisión, como en el asunto de la referencia, esto es con la habilitación para adelantar el proyecto urbanístico, es claro que los perjuicios sufridos por la mora de la administración, antes o después del pronunciamiento pueden ser reclamados por vía de la acción de reparación directa.

1.3 Caducidad

1.3.1 La caducidad es una sanción por el ejercicio extemporáneo de las acciones judiciales. De forma que, cuando la demanda se plantea por fuera de los términos establecidos en el Código Contencioso Administrativo se pierde la posibilidad de acudir al juez para hacer efectivo el derecho sustancial presuntamente desconocido o vulnerado. Como se puede observar, esta institución tiene aparejados al tiempo criterios de justicia y seguridad jurídica.

El numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, instituyó un término de dos años para el ejercicio de la acción de reparación directa, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia del hecho, omisión, operación administrativa u ocupación temporal o permanente, finiquitado el cual se hace nugatoria la posibilidad de solicitar la declaratoria de responsabilidad del Estado.

En la mayoría de los eventos, el computó del mencionado plazo no ofrece problemas, pues se inicia al día siguiente de la producción del hecho dañoso, por ejemplo el accidente de tránsito en el que se produce una lesión o el enfrentamiento armado con saldo fatal y se prolonga hasta el último día de los dos años calendario. Sin embargo, existen casos especiales, en los que la manifestación del daño no coincide con el acaecimiento del hecho, por lo cual el conteo del

término se inicia desde que se tuvo conocimiento del mismo¹⁷ o desde su cesación, cuando es de tracto sucesivo¹⁸.

1.3.2 En el *subjudice* los daños que alega la parte actora se fundamentan en el detrimento económico, causado porque la demora de la administración la privó de realizar un proyecto urbanístico.

Ahora, las pretensiones y los hechos de la demanda dan lugar a sostener que en concreto el daño deriva, fundamentalmente, de los gastos conexos al mantenimiento del predio “Los Cerros Sector B” y su infraestructura, amén de los costos de estructuración del proyecto y su sostenimiento durante el tiempo que duró el trámite administrativo. Pone de presente la actora la inmovilización de sus activos durante el mismo periodo, el valor de las obligaciones adquiridas con diferentes entidades bancarias con ocasión del proyecto y los intereses que se debió pagar hasta el momento de la aprobación del concordato.

De acuerdo con lo manifestado por la sociedad, estos daños se produjeron entre marzo de 1994 y diciembre del año 2000, es decir desde que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá solicitó excluir el predio del área de reserva forestal, lo que a su juicio le dio viabilidad al proyecto, hasta que la Superintendencia de Sociedades aprobó el concordato de la sociedad Construcciones Teusacá, S.A. con sus acreedores y se liquidaron definitivamente las deudas, con el pago de los derechos fiduciarios, constituidos con los predios de la quinta etapa del proyecto urbanístico.

Como se puede notar, pese a que los daños se produjeron en diferentes épocas, su consolidación, es decir las pérdidas derivadas del silencio de la administración se determinaron en el mes de diciembre del año 2000, con la aprobación del concordato, fecha en la cual se pudo establecer exactamente los daños causados, pues se liquidaron las obligaciones contraídas y los intereses causados con ocasión del proyecto.

¹⁷ Se puede consultar la Sentencia del 16 de agosto de 2001, expediente 13772, C.P. Ricardo Hoyos Duque, reiterada entre otras en la sentencia del 13 de febrero de 2003, expediente 13237, C.P. Alier Hernández.

¹⁸ Véase la sentencia del 18 de octubre de 2007, C. P. Enrique Gil Botero, radicación 2001-00029-01 (AG).

En consecuencia, el 21 de noviembre del año 2001, cuando se presentó la demanda, la actora se encontraba en la oportunidad prevista en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

1.4 Legitimación en la causa

1.4.1 Legitimación en la causa por activa

1.4.1.1 La sociedad Rascosky & Cía. Ltda. se encuentra legitimada en la causa por activa, habida cuenta que, en su calidad de propietaria del predio “Los Cerros Sector B”, inició el trámite administrativo para obtener los permisos para el proyecto “Bosque Residencial Altos de Teusacá”, trámite cuya mora es el fundamento principal de los daños que se demandan.

1.4.1.2 No así, la sociedad Construcciones Teusacá, S.A por cuanto dada su calidad de mandataria, no puede reclamar para sí, el resultado del encargo, como pasa a explicarse:

El 29 de agosto de 1994, la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. otorgó mandato sin representación a la sociedad Construcciones Teusacá, S.A., con arreglo a las normas del Código Civil y del Código de Comercio y bajo los siguientes términos:

“...para que actuando en mi nombre, pero por cuenta de CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A. diligencie, tramite y obtenga un crédito externo con el Banco Colpatria Colombia por un valor hasta de dos millones de dólares (U.S. \$ 2. 000.000) efectúe el correspondiente registro ante el Banco de la República, suscriba pagarés y garantías pertinentes con el Banco Colpatria y en particular para que por cuenta y con cargo a CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A. constituya una fiducia para respaldar el crédito obtenido.

En ejercicio del presente mandato, INVERSIONES RASCOVSKY & CÍA. LTDA. transferirá el valor del préstamo a CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A. en su condición de responsable económico de los dineros provenientes del crédito por cuya cuenta se contrae.

Por su parte, CONSTRUCCIONES TEUSACÁ S.A. se obliga a reembolsar el valor del préstamo en la oportunidad convenida con el Banco y el intermediario a asumir todos los costos y gastos que se deriven del mismo y a estructurar un proyecto de urbanización y parcelación sobre los bienes que INVERSIONES RASCOVSKY & CIA LTDA entregue en fiducia para respaldar el crédito concedido por el Banco Colpatria.

Sobre la base de las disposiciones civiles que regulan el mandato sin representación, conforme a las cuales el propietario del préstamo será CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A. ésta se obliga a cancelar los intereses y demás obligaciones pertinentes relacionadas con el crédito obtenido por la mandataria, así como a reembolsar todos los gastos incurridos en la ejecución del mandato, tales como seguros, comisiones bancarias, de la fiducia, honorarios, etc. y a indemnizar por los perjuicios que se llegare a ocasionar.

La vigencia de este mandato se regirá por el término del contrato de préstamo que se celebre con el Banco Colpatria por cuya cancelación se responsabiliza CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A., de manera que los bienes entregados en fiducia retornen íntegramente al patrimonio del INVERSIONES RASCOVSKY & CIA LTDA” (fls. 95 y 96, c.2).

El mandato, de acuerdo con el artículo 2142 del Código Civil¹⁹, es un contrato en virtud del cual una parte llamada mandante, encarga a otra, llamada mandataria, la gestión de uno o más negocios, por cuenta y riesgo de la primera. El contrato se perfecciona con la aceptación del mandatario la que puede ser expresa o tácita de acuerdo con el artículo 2150 *ibídem*.

El mandato puede ser gratuito o remunerado. La remuneración es determinada por convención de las partes, antes o después del contrato, por la ley o por el juez.

Se ha aceptado que se otorgue con o sin representación como en este caso.

La Jurisprudencia de la Corte Suprema señala al respecto:

“De acuerdo con la preceptiva contenida en el artículo 331 del Código de Comercio anterior, el mandato comercial es un contrato “por el cual una persona encarga la ejecución de uno o más negocios lícitos de comercio a otra, que se obliga a administrarlos gratuitamente, o mediante retribuciones y dar cuenta de su desempeño.

Del contenido de esta disposición legal, que en su esencia es una reproducción del texto 2142 del Código Civil, se desprende que en el ejercicio de su encargo el mandatario puede obrar de dos maneras, a saber a) ora en representación del mandante, es decir, asumiendo su personería como si este fuera el que ejecutara o celebrara con terceros el acto o contrato y b) ya en su propio nombre, sin representar al mandante, no dando noticia a los terceros de la calidad en que obra.

En el primero de estos dos supuestos se trata del mandato representativo, que está destinado a producir efectos no sólo entre las partes que lo celebran, sino también ante terceros según lo establece el artículo 1505 del Código Civil. En el segundo, en cambio, el mandato no confiere representación y por tanto sus efectos se limitan a los contratantes, según el principio del efecto relativo de los contratantes a que alude el artículo 1602 ejusdem.

(...)

¹⁹ A su turno, el Código de Comercio en el artículo 1262, lo define como “un contrato por el cual una parte se obliga a celebrar o ejecutar uno o más actos de comercio por cuenta de otra. El mandato puede conllevar o no la representación del mandante...”.

Cuando el mandato no es representativo, es el mandatario es, ante terceros con quienes contrata, el titular de los derechos y obligaciones que se derivan de los contratos no pueden ser obligados a tener al mandante como parte en el pacto, puesto que, no habiendo representación, es el mandatario quien en este es realmente parte. Los efectos del mandato se reducen entonces a los que todo contrato produce, que para el caso son: el mandatario queda obligado a transferir al mandante todo el beneficio que con lo negocios con terceros derive (artículos 2182 y 2183 del Código Civil) y el mandante, por su parte debe proveer al mandatario de todo lo necesario para la ejecución del encargo y reembolsarle los gastos razonables que la comisión le imponga”²⁰.

1.4.1.3 Nótese que, la sociedad Construcciones Teusacá, S.A. fue encargada por Inversiones Ravscovsky & Cía. Ltda. para la consecución de un crédito que se respaldaría con la constitución de una fiducia a la que se transferirían los bienes de la quinta etapa del proyecto “Bosques Residenciales Altos de Teusacá”, los que al final debían retornarse al mandante. Al tiempo se le encargó la estructuración de un proyecto urbanístico sobre dicho bienes.

De esta manera, pese a que la sociedad Construcciones Teusacá, S.A. se obligó frente a terceros, lo que resulta natural en el marco de un mandato sin representación, lo cierto es que tanto los beneficios como los perjuicios y riesgos quedaron en la sociedad Inversiones Rasvosvsky & Cía. Ltda., tan es así que la misma atendió las obligaciones concordatarias.

1.4.1.4 En estos términos, la sociedad Inversiones Rasvosvsky & Cía. Ltda. desplaza a la mandataria, la que debe entenderse, no puede sino hacer recaer en su mandante el daño que la misma reclama. Siendo así, la sociedad Construcciones Teusacá, S.A. no está legitimada para reclamar por los daños que presuntamente generó la CAR dado que por los mismos, como se ha señalado, reclama la sociedad mandante.

1.4.2 Legitimación en la causa por pasiva

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca está legitimada en la causa, por tratarse de la entidad competente para adelantar el proceso de sustracción del predio “Los Cerros Sector B” del área de reserva forestal protectora-productora conforme a las Leyes 2 de 1978 y 99 de 1993, como también la encargada de otorgar los permisos ambientales bajo el marco del Acuerdo 33 de 1979 y el Decreto 1753 de 1994.

2. Problema jurídico y esquema de resolución

²⁰ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia 17 de mayo de 1976.

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación, con miras a determinar si la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca puede ser declarada responsable por los daños causados a la sociedad inversiones Ravscovsky & Cía. Ltda. con ocasión de la mora de la entidad pública en decidir sobre los permisos ambientales, solicitados para adelantar el proyecto de parcelación campestre “Bosque Residencial Altos de Teusacá” ubicado en el municipio de La Calera, en una zona declarada de reserva forestal protectora productora.

Con este fin, la Sala abordará el estudio del deber de las autoridades públicas de resolver a tiempo, del tratamiento de las áreas de reserva forestal, las autorizaciones ambientales para la intervención del suelo; para, finalmente, estudiar el caso concreto desde la perspectiva de los hechos probados.

3. Consideraciones generales

3.1 El deber de la Administración Pública de resolver a tiempo

3.1.1 En el artículo 23 de la Constitución Política otorga el derecho a la persona de *"presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución"*.

Por su parte el artículo 209 señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, **celeridad**, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

3.1.2 Bajo esa misma lógica, el Código Contencioso Administrativo en su parte primera regula el trámite de los procedimientos administrativos y dispone en el artículo 3 los principios orientadores, en los que se destaca que las autoridades deben de oficio impulsar los procedimientos, suprimir trámites innecesarios, utilizar formularios y resolver a tiempo las peticiones so pena de sanción disciplinaria.

Esta mismo estatuto, más adelante, recuerda el deber primordial de las autoridades de hacer efectivo el ejercicio del derecho de petición consagrado en la Constitución Política, mediante la

rápida y oportuna resolución de las peticiones que, en términos comedidos, se les formulen y que tengan relación directa con las actividades a su cargo.

3.1.3 Sobre la oportunidad como parte del núcleo esencial del derecho de petición la Corte Constitucional ha señalado en reiteradas oportunidades²¹:

“...De tal suerte, el derecho fundamental de petición consiste no sólo en la facultad de la persona de formular una petición respetuosa ante las autoridades, sino también en el derecho a recibir de ellas una respuesta rápida y de fondo. Por consiguiente, “[l]a respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.”²²

Acerca de la oportunidad en que debe ser resuelta una petición, la Corte ha establecido que, por regla general *“se han aplicado las normas del Código Contencioso Administrativo que establecen que en el caso de peticiones de carácter particular la administración tiene un plazo de 15 días para responder (artículo 6 del Código Contencioso Administrativo), a menos que por la naturaleza del asunto se requiera un tiempo mayor para resolver, caso en el cual la administración tiene en todo caso la carga de informar al peticionario dentro del término de los 15 días, cuánto le tomará resolver el asunto y el plazo dentro del cual lo hará”*.²³

3.1.4 Así las cosas, la administración tiene el deber de resolver a término las peticiones en interés particular y general que se le planteen. Norma esta de conducta en orden a que los procedimientos administrativos concluyan antes de finalizar el periodo de tiempo establecido en las preceptivas generales o especiales, con decisiones conclusivas, claras, precisas y congruentes con lo solicitado. Derecho, en algunas ocasiones mucho más importante que los conexos a la solicitud, en cuanto compromete el sentimiento de pertenencia del administrado a la comunidad política, de la que demanda la atención que la misma está obligada a brindarle.

Por ello, es comprensible porque esta obligación, la de responder, subsiste aún pasado los plazos e inclusive superados los establecidos para alegar el silencio administrativo negativo o positivo, en tanto la administración no se puede amparar en su propia indolencia para sus deberes y responsabilidades, so pre texto de la posibilidad del asociado de acudir a la jurisdicción, pues como se ilustró de manera precedente, el administrado bien puede exigir, en todo caso la respuesta esperada.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia T – 400 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

²² Cita Original: Sentencia T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

²³ Cita original: Cfr. Sentencia T-1160A de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

Como colofón de lo expuesto, se traen las palabras del tratadista Juan Carlos Cassage relativas al deber de resolver, como principio general del derecho que no se circunscribe a los jueces, sino que se extiende a toda la administración²⁴.

3.1.5 En este contexto es dable preguntarse ¿Si, el Estado compromete su responsabilidad por daños generados en tanto resuelve de fondo las peticiones a la luz del artículo 90 constitucional?.

La Sala considera que la respuesta a esta pregunta, demanda, como en todos los casos en la que se ventila la responsabilidad de la administración acudir a la regla de la imputación entre el daño y la omisión de la administración, esto es la demora en resolver oportunamente.

Lo anterior, se puede constatar con claridad, tratándose de actuaciones administrativas iniciadas en interés particular, con el fin de obtener una autorización, una licencia, una concesión, etc. para emprender una actividad que las requiera, pues es claro que la demora impacta las actividades económicas que las requieren y de una manera considerable.

Piénsese por ejemplo en la persona que solicitó la homologación de un título concedido en el exterior y que pudo beneficiarse por una norma de transición de un ascenso en el escalafón de carrera si la decisión se hubiera adoptado a tiempo o al menos en unos términos razonables o en quien, en el marco de un proceso de selección del que ha sido excluido, solicita la revisión de su situación y solo después de realizada la lista de elegibles, la administradora del concurso avala el cumplimiento de sus requisitos.

En estos eventos aunque la decisión, finalmente, pueda resultar favorable, es claro que se causó un daño que puede ser susceptible de indemnización con fundamento en la mora.

3.2 El tratamiento legal de las áreas de reserva forestal

3.2.1 La Carta Política realza el medio ambiente, como bien colectivo en clave con el desarrollo de la sociedad, acorde con la conciencia universal de garantizar un desarrollo sostenible, de vital importancia para el crecimiento humano integral de cara a las generaciones futuras. Razón está por la que el medio ambiente se considera patrimonio común de la humanidad.

²⁴ CASSAGNE, Juan Carlos, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, La Ley, Prov. de Buenos Aires, 2009, p. 267.

Los bosques, hacen parte fundamental del patrimonio ecológico del país. Son el hábitat de innumerables especies, cruciales para los medios de vida y para el desarrollo económico y social. Proporcionan alimentos y materias primas para la construcción, la producción de energía y la fabricación. Además, de fundamentales en el sostenimiento de especies, fuentes hídricas y suelos, como también un importante instrumento para la mitigación del cambio climático²⁵.

3.2.2 Los procesos de deforestación por factores como la expansión de la frontera agropecuaria, la colonización, la construcción de obras de infraestructura, los cultivos ilícitos, el consumo de leña, los incendios y la producción maderera para la industria y el comercio e incluso la construcción de viviendas han dado lugar a la creación de instrumentos para erradicarlos o morigerarlos, desde antes de entrada en vigencia de la Constitución Política.

De esto da cuenta la Ley 2 de 1959 *“por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables”*. Esta ley creó unas “zonas forestales protectoras” y “bosques de interés general” para el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, entre las cuales se encuentran las reservas forestales de la Sierra Nevada de Santa Marta, de la Amazonía, del Pacífico, del río Magdalena, de la Serranía de los Motilones, del Cocuy y la reserva forestal Central.

3.2.3 El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, (Decreto-Ley 2811 de 1974) regula lo concerniente a las áreas forestales, es decir aquellos espacios de propiedad pública o privada destinados al establecimiento, mantenimiento y utilización racional del suelo y los bosques (artículo 206). Espacios que se han clasificado en zonas de reserva forestal productoras, protectoras y protectoras - productoras (artículo 202)²⁶ y que se delimita así:

²⁵ En: <http://www.fao.org/nr/cgrfa/cthemeforest/es/>. Sitio web de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. También se puede consultar documento Compes n.º 2834 de enero de 1996.

²⁶ Este artículo fue modificado por el artículo 203 de la Ley 1450 de 2011, preceptiva vigente: *“El presente título regula el manejo de los suelos forestales por su naturaleza y de los bosques que contienen, que para los efectos del presente código, se denominan áreas forestales. Las áreas forestales podrán ser protectoras y productoras. La naturaleza forestal de los suelos será determinada con base en estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, bajo la coordinación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, realizar la clasificación, ordenamiento y zonificación y, determinar el régimen de usos de las áreas forestales en el*

- i) Las áreas productoras son aquellas que deben ser conservadas permanentemente con bosques naturales o artificiales para obtener productos forestales para comercialización o consumo (artículo 203).
- ii) Las áreas protectoras son las que deben ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables, por ello en estas áreas en principio solo se permite la obtención de frutos secundarios del bosque (artículo 204); y
- iii) Las áreas forestales protectoras-productoras son aquellas que deben ser conservadas permanentemente con bosques naturales o artificiales para la protección de los recursos naturales renovables, pero además, pueden ser objeto de actividades de producción sujetas necesariamente al mantenimiento del efecto protector (artículo 205).

Se consideran de esta clase, entre otras, las áreas que tienen incidencia sobre embalses para centrales hidroeléctricas, acueductos o sistemas de riego, lagos, lagunas y ciénagas naturales o artificiales (literal d, artículo 9, Decreto 877 de 1976).

De acuerdo con el mencionado estatuto, en estas zonas, la construcción de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas o edificaciones y la realización de actividades económicas, requieren licencia previa, la que solo se concederá una vez verificado que la ejecución de las obras y el ejercicio de las actividades no atenta contra la conservación de los recursos naturales renovables del área (artículo 208).

Ahora, en los casos en que se considere necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques, cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional del bosque, por razones de utilidad pública o interés social, la zona afectada debe, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva. Lo que, también puede ocurrir cuando los propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados para la explotación de actividades económicas diferentes a la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva (artículo 210).

territorio nacional, salvo las que se encuentren en las áreas de reserva forestal nacional y en áreas que conforman el sistema de parques nacionales naturales".

La creación, como la sustracción de estas áreas, hasta 1978, estaba a cargo del Inderena (artículo 37 Decreto Ley 133 de 1976) y con posterioridad y en lo que respecta al ámbito regional, de las corporaciones autónomas regionales (artículo 1.º de la Ley 2 de 1978). Este tipo de decisiones debían contar con la aprobación del Gobierno Nacional (artículo 5 Decreto 877 de 1976)²⁷.

3.2.4 En este punto, debido a los cuestionamientos formulados en la impugnación, la Sala considera necesario hacer referencia a la reserva forestal creada por el Inderena, mediante Acuerdo 30 de 1976, aprobado mediante resolución n.º 77 de 1976 por el Ministerio de Agricultura y especialmente a la creada por la CAR, a través del Acuerdo 14 de 1980, aprobado mediante resolución n.º 92 del mismo año.

3.2.4.1 En lo que respecta a esta primera medida, debe señalarse que el Inderena, consiente de la importancia de la vegetación de las montañas situadas alrededor de la sabana de Bogotá, en tanto recursos naturales con efecto regulador del agua y motores de bienestar físico y espiritual de los habitantes de Bogotá y los municipios aledaños, decidió declarar como área de reserva forestal protectora la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá y como área de reserva forestal protectora - productora la cuenca alta del río Bogotá. Además, advirtió que la construcción de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas o edificaciones y la realización de actividades económicas dentro del área de reserva forestal requería de licencia previa (artículos 1, 2 y 3 -fls. 132 a 136, c. 4).

3.2.4.2 A su turno, la CAR con el fin de conservar y proteger los pocos bosques que se encontraban en pie, como también el embalse que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá proyectaba realizar para el suministro de agua con destino a los habitantes de la ciudad de Bogotá, declaró como área de reservar forestal protectora-productora a los terrenos ubicados en jurisdicción del municipio de La Calera que tenían incidencia sobre el proyecto. Al tiempo, señaló que i) en esta área solo se permitiría la plantación de bosques y su aprovechamiento racional previa autorización por parte de la CAR y ii) *“si por razones de utilidad pública o interés social u otra causal legalmente consagrada es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de los bosques o cambios en el uso de los*

²⁷ Actualmente esta labor está en cabeza del Ministerio del Medio Ambiente, en lo que respecta al nivel nacional, conforme a numeral 18 del artículo 5º de la Ley 99 de 1993. Entretanto a nivel regional se mantienen en la Corporación Autónomas Regionales según los artículos 27 y 31 de la misma norma.

suelos, o cualquier otra actividad distinta al aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva (artículos 1,2,3 y 4 – fls. 49 a 52, c. 2).

3.3 Las autorizaciones administrativas para la intervención de las zonas de reserva forestal

3.3.1 La intervención de suelo, para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reparación, demolición de edificaciones o de urbanizaciones y parcelación de terrenos, exige al propietario o poseedor la remoción de las limitaciones de orden legal que generalmente se establecen para la debida ordenación del territorio, es decir para que estos se realicen en espacios adecuados o con las condiciones técnicas, estéticas o de seguridad necesarias. Este objetivo se logra con la obtención de las respectivas licencias urbanística²⁸.

Pero, si la intervención del suelo, además tiene incidencia sobre los recursos naturales o el mismo paisaje, no solo deben satisfacerse este primer grupo de autorizaciones, sino las de orden ambiental que tiene como objetivo precisamente la prevención, corrección, mitigación, compensación de cualquier tipo de afectación de este derecho e interés colectivo.

3.3.2 El predio “Los Cerros Sector B” para cuando fue adquirido, en lo que tiene que ver con su uso, estaba reglado de manera general por el Acuerdo 33 de 1979 *“Por el cual se adopta el Estatuto de Zonificación, correspondiente al territorio de jurisdicción de la Car”*. Esta normativa contemplaba usos permitidos y usos restringidos, últimos para los cuales se contemplaba la necesidad de obtener el permiso de localización por parte de la CAR (artículos 6 y 7), reglado en este mismo estatuto.

3.3.3 Sin embargo, como se puso en evidencia de manera precedente, para el año 1980 la situación cambio, toda vez que el Acuerdo 14 de la Junta Directiva de la CAR lo declaró, junto con otras extensiones de tierra y bosque, como reserva forestal protectora-productora lo que al tiempo significó una redefinición de su uso, ya que en adelante aquel solo podía dedicarse a la plantación de bosques y su utilización racional conforme a su finalidad definida. Así, obras de infraestructura, como vías, embalses, represas o edificaciones y la realización de actividades económicas relacionadas con su efector protector-productor requerirán licencia previa. Y,

²⁸ Sobre la naturaleza constitutiva de las licencias de construcción se puede consultar la sentencia de 13 de noviembre de 2014, con ponencia de la suscrita.

actividades económicas que implicaran remoción de los bosques o cambios en el uso del suelo o cualquier otra actividad distinta al aprovechamiento racional de los bosques, la necesidad de ser delimitada y sustraída de la reserva.

Tanto el permiso ambiental, como la sustracción de las áreas de reserva forestal eran de competencia de la CAR. La decisión de sustracción se hacía con fundamentó en el artículo 1.º de la Ley 2 de 1978 subrogado por el artículo 27 y 31 de la Ley 93 de 1999. Se trataba de una decisión discrecional de la entidad basada en motivos ambientales para la cual no se estableció un procedimiento especial. Entretanto, para el trámite del permiso de localización, la entidad pública se remitía a lo reglado en el Acuerdo 33 de 1979 que, para la fecha, como se señaló, reglaba lo referente a los permisos ambientales que concedía la entidad.

Básicamente, la norma exigía para la obtención de este permiso la presentación de una solicitud ante la Oficina Jurídica de la CAR. Dependencia que lo remitía dentro de los 5 días siguientes a la Oficina de Planeación para la emisión de concepto de viabilidad, para cuya emisión tenía un término igual de 5 días, que podía ampliarse hasta 10 de requerirse la realización de una visita ocular al predio. Una vez recibido, la Oficina Jurídica corría traslado a los interesados por un término de 5 días, vencidos los cuales la CAR disponía de 30 días para emitir acto administrativo motivado, otorgando o negando el permiso, decisión frente a la que únicamente procedía el recurso de reposición (artículos 31 a 37).

3.3.44 Debe precisarse que las regulaciones del permiso de localización y su trámite permanecieron vigentes hasta la expedición del Decreto 1753 de 3 de agosto de 1994²⁹, reglamentario de la Ley 99 de 1993 en materia de licencias ambientales; sin embargo las solicitudes iniciadas con anterioridad a su expedición, continuaron su trámite bajo las reglas anteriores, en virtud del régimen de transición establecido en el artículo 38 de dicha normativa.

Las licencias ambientales, bajo la misma lógica de toda la normatividad ambiental eran exigibles para todo tipo de actividades o desarrollos que pudieran afectar los recursos naturales o significar cambios en el paisaje. Y se definieron por el artículo 50 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2 del citado reglamento como *“la autorización que otorga la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo, a una persona, para la ejecución de un proyecto, obra o actividad que conforme a la ley y a los reglamentos, puede producir deterioro grave a los*

²⁹ Este Decreto fue sustituido por el Decreto 1728 de 2002. Actualmente, el trámite de las licencias ambientales se encuentra regulado en el Decreto 2041 de 15 de octubre de 2014.

recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, y en la que se establecen los requisitos, obligaciones y condiciones que el beneficiario de la Licencia Ambiental debe cumplir para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada”.

Se consideraron de tres clases las licencias ambientales las ordinarias, las únicas y las globales, cuya obtención dependía del agotamiento del siguiente trámite:

Inicialmente, el interesado formulaba una petición escrita a la autoridad ambiental competente, solicitando se le definiera si el proyecto requería de elaboración de diagnóstico ambiental, al tiempo se pedían sus términos de referencia, atendiendo al tipo de licencia que se gestionaba.

La solicitud requería: i) nombre o razón social del solicitante; ii) nombre del representante legal; iii) poder debidamente otorgado, cuando se actuaba mediante apoderado; iv) certificado de existencia y representación legal para el caso de persona jurídica; v) domicilio y nacionalidad; vi) descripción explícita del proyecto, obra o actividad, que incluía por lo menos su localización, dimensión y costo estimado; vii) indicaciones de las características ambientales generales del área de localización del proyecto, obra o actividad; viii) la información sobre la presencia de comunidades, incluidas campesinas, negras e indígenas, localizadas en el área de influencia del proyecto, obra o actividad y ix) la indicación de si el proyecto, obra o actividad, afectaba el sistema de parques nacionales naturales y sus razones de amortiguación cuando éstas estuvieran definidas.

Con fundamento en esta información, la autoridad ambiental establecía la necesidad o no de presentar el diagnóstico ambiental de alternativas y definía los términos de referencia, cuando éstos no habían sido previamente establecidos para el sector, en un plazo no mayor de 30 días hábiles. Dentro de ese mismo término, la autoridad ambiental dictaba un acto de iniciación de trámite que se notificaba y publicaba.

Presentado el diagnóstico ambiental de alternativas, la autoridad ambiental competente, en un plazo no mayor de 60 días, contados a partir de su presentación, elegía la alternativa o las alternativas sobre las cuales debían elaborarse los correspondientes estudios de impacto ambiental.

En los eventos en que no fuera necesario presentar este diagnóstico, la autoridad ambiental, en un término que no podía superar los 60 días hábiles, fijaba los términos de referencia para la elaboración de los estudios de impacto ambiental. Una vez presentados los estudios de impacto ambiental, se disponía de 30 días para pedir al interesado, la información adicional que se considerara indispensable. Caso en el cual, se interrumpirán los términos para decidir.

Allegada la información requerida, la autoridad disponía de 15 días hábiles adicionales para solicitar a otras autoridades los conceptos técnicos o informaciones pertinentes, los cuales debían serle remitidos en un plazo no superior a 60 días hábiles. Una vez se recibía esta información o se vencía el plazo para el efecto, se debía expedir un auto de trámite que declaraba reunida toda la información requerida, momento a partir del cual el competente disponía de 60 días hábiles³⁰ para decidir si otorgaba o negaba la licencia en atención a la viabilidad del proyecto, obra o actividad. Tratándose de licencias ambientales únicas, además debía pronunciarse sobre los permisos, autorizaciones o concesiones que el proyecto, obra o actividad requerían.

Contra esta decisión procedía el recurso de reposición y de apelación ante el Ministerio del Medio ambiente, cuando el acto hubiera sido expedido por otra autoridad ambiental.

Debe resaltarse que en este tipo de trámites por su incidencia sobre el medio ambiente o los recursos naturales renovables, el Procurador General de la Nación o el Delegado para Asuntos Ambientales, el Defensor del Pueblo, el Ministro del Medio Ambiente, las demás autoridades ambientales, los gobernadores, los alcaldes o por lo menos 100 personas o tres entidades sin ánimo de lucro, podían solicitar la realización de una audiencia pública, ante la autoridad que adelantaba el trámite administrativo.

Esta se convocaba mediante edicto, con una anticipación de por lo menos 30 días a la toma de la decisión a debatir. En ella podían intervenir el representante de los petitionarios, los interesados, las autoridades competentes, expertos y las organizaciones sin ánimo de lucro que, con anterioridad hayan registrado escritos pertinentes al debate. En la audiencia se recibían las informaciones y pruebas conducentes para la adopción de la decisión que posteriormente se adoptaba, con fundamento en todos los elementos de juicio recogidos.

³⁰ Este plazo era de hasta 120 días tratándose de habilitaciones tramitadas ante el Ministerio de Ambiente.

La celebración de la audiencia suspendía los términos del procedimiento administrativo para el otorgamiento de licencias o permisos (artículo 72 de la Ley 99 de 1993)³¹

3.3.5 Finalmente, debe señalarse que el contexto normativo que regulaba la obtención de los permisos ambientales para el momento de ocurrencia de los hechos, como el que actualmente los rige, da cuenta de la naturaleza constitutiva de este tipo de autorizaciones. Esto es así, porque la intervención del suelo no es posible por el solo hecho de ser el propietario o poseedor. Se trata de un derecho al que se accede una vez se obtiene la totalidad de las autorizaciones, entre ellas la licencia ambiental que define la posibilidad de adelantar la obra sin afectar el medio ambiente y el paisaje, amén de los términos y medidas que deberán adaptarse.

Así lo ha determinado las normas ambientales y lo ha reafirmado la jurisprudencia:

El deber de prevención y control del deterioro ambiental se ejerce, entre otras formas, a través del otorgamiento, denegación o cancelación de licencias ambientales por parte del Estado. Solamente el permiso previo de las autoridades competentes, hace jurídicamente viable la ejecución de obras o actividades que puedan tener efectos potenciales sobre el ecosistema³².

4. Objeción por error grave y hechos probados

Al proceso acompaña un abundante acervo probatorio integrado, principalmente, por pruebas de carácter documental y técnico, las que fueron traídas, tanto para acreditar los fundamentos de la presunta responsabilidad como el *quantum* de perjuicios.

Por razones metodológicas, la Sala iniciará con el estudio de este primer grupo, lo que además de implicar su análisis conjunto a la luz de las reglas de la sana crítica³³ implicará la resolución de la objeción por error grave que se formuló contra el dictamen pericial solicitado por la parte actora para determinar, entre otros, el alcance de los trabajos y las obras de protección efectuadas por los demandantes.

³¹ Enunciado normativo actualmente vigente.

³² Corte Constitucional, sentencia C - 328 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³³ El artículo 187 del Código de Procedimiento Civil señala: “*Apreciación de las pruebas. Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos. El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba*”.

4.1 Objeción por error grave

4.1.1 El artículo 241 del Código de Procedimiento Civil preceptúa:

“ARTÍCULO 241. APRECIACIÓN DEL DICTAMEN. Al apreciar el dictamen se tendrá en cuenta la firmeza, precisión y calidad de sus fundamentos, la competencia de los peritos y los demás elementos probatorios que obren en el proceso.

“Si se hubiere practicado un segundo dictamen, éste no sustituirá al primero pero se estimará conjuntamente con él, excepto cuando prospere objeción por error grave”.

Se habrá, en consecuencia, de apreciar la firmeza, precisión y calidad del peritaje, teniendo en cuenta siempre el principio de la valoración integral de la prueba, atendiendo a que su finalidad tiene que ver con la verificación de hechos que requieran de especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos. Lo anterior, comoquiera que no resultaría lógico que el juez se viese obligado, en todos los casos, a acoger un dictamen, así el mismo confiera certeza, porque ello equivaldría a trasladar al perito el juzgamiento.

En este sentido, no basta que los peritos emitan un concepto, se requiere que el mismo se fundamente en las reglas del conocimiento de la experiencia y de la lógica³⁴, sobre el punto técnico sometido a examen.

4.1.2 Ahora, para que se configure un error grave, los expertos deben incurrir en equivocaciones con entidad suficiente para llegar a conclusiones igualmente equívocas tal y como lo exigen el numeral 4 del artículo 238 del Código de Procedimiento Civil³⁵.

La Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia³⁶ ha precisado, respecto de la objeción por error grave:

“(…) si se objeta un dictamen por error grave, los correspondientes reparos deben poner al descubierto que el peritazgo tiene bases equivocadas de tal entidad o magnitud que imponen como consecuencia necesaria la repetición de

³⁴ En este sentido. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 5 de junio de 2008. Radicación No. 25000-23-31-000-1994-00177-01 (15911) C.P. Mauricio Fajardo Gómez

³⁵ El numeral 4 del artículo 238 del Código de Procedimiento Civiles, establece: “4. De la aclaración o complementación se dará traslado a las partes por tres días, durante los cuales podrán objetar el dictamen, por error grave que haya sido determinante de las conclusiones a que hubieren llegado los peritos o porque el error se haya originado en éstas.

³⁶ Corte Suprema de Justicia, Auto de 8 de septiembre de 1993, Exp. 3446, M.P. Carlos Esteban Jaramillo Schloss.

la diligencia con intervención de otros peritos...³⁷ pues lo que caracteriza desaciertos de ese linaje y permite diferenciarlos de otros defectos imputables a un peritaje, "...es el hecho de cambiar las cualidades propias del objeto examinado, o sus atributos, por otras que no tiene; o tomar como objeto de observación y estudio una cosa fundamentalmente distinta de la que es materia del dictamen, pues apreciando equivocadamente el objeto, necesariamente serán erróneos los conceptos que se den y falsas las conclusiones que de ellos se deriven..."

4.1.3 En el proceso se decretó la práctica de un dictamen pericial con intervención de ingenieros civiles. Esta prueba, en principio tenía como fin determinar la magnitud, complejidad y alcance de los trabajos que realizó la parte actora en el predio donde se proyectó la parcelación campestre "Bosque Residencial Altos de Teusacá", sin embargo aquella con posterioridad allegó dos cuestionarios complementarios como se evidenciará a continuación (fls 68, 108, 151 a 156, c.1).

En lo que respecta al alcance del proyecto, los peritos hicieron primero una aproximación al proceso de reforestación que adelantó la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. Luego describieron el lugar y el desarrollo urbanístico proyectado, el que incluía 193 lotes con servicios para la construcción de vivienda, 20 lotes para la construcción de vivienda multifamiliar, obras de infraestructura como vías, acueducto, alcantarillado, redes de servicios públicos, tres plantas de tratamiento, un sistema de incineración de residuos sólidos, zonas comunes.

En lo que tiene que ver con los costos de las mencionadas obras y los estimados de las ventas remitieron a los datos aportados por el dictamen pericial decretado para la cuantificación de los perjuicios, en los que se anotó que las obras de urbanismo estaban presupuestadas en cerca de \$7.500.000 para abril de 1995; las ventas de los terrenos urbanizados se estimaron en \$28.200.000

Luego, se refirieron a las obras de protección ejecutadas y previstas para el desarrollo del proyecto.

Sobre este punto, manifestaron que la firma propietaria realizó una serie de obras que fue preciso conservar mientras la CAR se pronunciaba sobre las solicitudes de permisos ambientales. Entre las que destacó la siembra de 160.000 unidades de pinos pátula; las labores

³⁷ Gaceta Judicial, T LII, pág.306.

de protección y cultivos adicionales que lograron aumentar el área de flora nativa en un 50%; la construcción de 12 kilómetros de vías, de cercas, de un sistema de suministro de agua, de viviendas para el personal de vigilancia y de planta, instalaciones para el manejo de subproductos, talleres, depósitos e invernaderos; la construcción de un sistema de recolección y almacenamiento de aguas lluvias; labores de poda y mantenimiento de la plantación; la celebración de un convenio con el Jardín Botánico José Celestino Mutis, encaminado a sustituir gradualmente los pinos con vegetación nativa, para el cual se realizaron los estudios, se construyeron invernaderos de germinación, producción y sostenimiento.

Por último, los peritos se pronunciaron sobre los cuestionamientos adicionales, precisando que los interrogantes que tenían que ver con la cuantificación de los perjuicios escapaban al objeto de la prueba y que para ellos se había designado a otra pareja de expertos.

- Sobre la viabilidad jurídica del proyecto contestaron positivamente. Se remitieron al Acuerdo 6 de 1984, el Decreto 111 de 1994 y el Acuerdo 24 de 1995.
- Sobre la viabilidad de las obras, para el tiempo en que se realizó el desembolso de los dineros de los créditos, manifestaron con fundamentó en la mismas normas, que para el 15 de febrero de 1995, fecha del desembolso, el desarrollo era perfectamente posible.
- En relación a la necesidad de mantener y conservar las obras de reforestación para viabilizar el plan de manejo ambiental necesario para la parcelación campestre “Bosque Residencial Altos de Teusacá”, consideraron que era necesario, ya que cualquier pérdida no controlada de cobertura vegetal, pudo haber tenido efectos negativos sobre los suelos y el propio embalse San Rafael. Puntualizaron que las obras consistieron en podas, entresacas, talas en zonas de riesgo de incendio, barreras cortafuego, recolección y disposición de residuos vegetales, las que demandaron de la contratación de un grupo importante de mano de obra.

Sobre el punto, en las respuestas siguientes se adicionó que fue necesario construir vías de acceso y un complejo sistema de recolección, almacenamiento y bombeo de aguas lluvias para suplir las necesidades del predio, para el control de incendios y naturalmente de las personas que trabajan en el lugar. También, la construcción de instalaciones, viviendas, cercas, invernaderos, laboratorios, depósitos, redes para

energía eléctrica; como tres vigilantes permanentes y guardabosques en épocas de riesgo.

- En relación a la situación del proyecto “Bosque Residencial Altos de Teusacá” frente a otros (El Danubio, Andalucía, Río Grande, San Juan, La Falda y El Zarzal) ubicados en el área de influencia del embalse San Rafael los que obtuvieron permisos ambientales, con fundamento en el estudio de las características de dichos proyectos y la normativa ambiental, señalaron que, pese a tratarse de desarrollos ubicados en áreas de reserva forestal protectora-productora, creada bajo una norma diferente, es decir la Resolución 76 de 1977, no existía diferencia alguna en cuanto a sus efectos, frente a las creadas con ocasión del embalse de San Rafael, mediante Acuerdo 14 de 1980 (fls. 1 a 57, c.10).

4.1.4 Dentro del término de traslado, la parte demandada objeto la experticia por error grave (fls. 315 a 321, c.1) entre tanto la parte demandante solicitó su aclaración y complementación (fls. 322 a 327).

4.1.4.1 Los peritos, en correspondencia a las solicitudes complementaron el dictamen.

En relación a las condiciones que se requieren para realizar un proyecto de parcelación en un predio rural en el municipio de la Calera, enumeraron la viabilidad del uso del suelo; la factibilidad del suministro de agua, que debe acreditarse no para las obras de urbanización como tal, sino para el momento de la construcción de las viviendas; los accesos a la vía pública y a servicios de energía eléctrica y el manejo de aguas residuales y domésticas a través de pozo séptico.

Aclararon, conforme a la normativa que regulaba la materia, que los interesados para darle vía libre a un proyecto de parcelación como el objeto de estudio, debían obtener, tanto los permisos para urbanizar y construir como los de carácter ambiental. Estos últimos con el fin de prevenir, mitigar o compensar los potenciales impactos negativos que se pudieran generar.

En lo referente a la normativa urbanística, aplicable en materia de uso de suelo para octubre de 1994, señalaron el Decreto 11 de 1994, el que ubicaba el predio dentro de la zona de uso residencial turístico, uso que posibilitaba la construcción de vivienda.

Además, con relación a las preguntas siguientes, pusieron de presente que el proyecto de parcelación “Bosque Residencial Altos de Teusacá” cumplía con todas las normas pertinentes, prueba de ello es que se le concedieron los permisos de urbanización.

Para fundamentar esta conclusión, adicionalmente señalaron que de acuerdo a lo establecido en el artículo 208 del Código de Recursos Naturales, aún dentro de las zonas de reserva forestal, es viable la ejecución de obras y el desarrollo de actividades diferentes a la forestal, de suerte que la inclusión de estos predios, dentro de una zona de estas características, no era impedimento para obtener el permiso solicitado.

En lo que tiene que ver con la viabilidad del proyecto, de acuerdo a la normatividad vigente para el año 1998, concluyeron en igual sentido y para sustentarlo remitieron al concepto de viabilidad que la división de calidad de la CAR emitió para la época.

Respecto a las licencias de parcelación que se otorgaron a la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. destacaron su vigencia, al menos hasta el 12 de enero del año 2000. Información confirmada por la Oficina de Planeación del municipio de La Calera.

Frente a la necesidad de contar con una certificación de alguna empresa de acueducto para garantizar el suministro de agua, como requisito previo a la parcelación del predio, adujeron que no se requería e insistieron en que se trataba de un presupuesto para la construcción de las viviendas. Sobre el particular, aclararon que la sociedad peticionaria incluyó los análisis de muestra de agua del río Teusacá, dentro de los estudios ambientales que presentó para la concesión de la licencia.

Igualmente, precisaron que Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. cumplió con la entrega de la información que solicitó la CAR, en relación con los sistemas de tratamiento y disposición final de aguas residuales domésticas.

En cuanto a la necesidad de contar con los diseños definitivos de plantas de tratamiento o la titularidad de la concesión de aguas previamente a la obtención del permiso de localización, señalaron que esto usualmente es una obligación que queda condicionada a unos términos razonables en el acto administrativo correspondiente. Señalaron que bajo esta lógica procedió la CAR en otros casos, como el proyecto Danubio, Río Grande, entre otros.

En relación con la sustracción de los predios de que trata el Acuerdo 14 de 1980, manifestaron que se trató de una obligación exigible para obtener permisos ambientales de predios ubicados en zonas de reserva forestal protectora-productora. Muestra de ello es que precisamente para la construcción del embalse San Rafael no se exigió este requisito a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.

Por otro lado, señalaron que la CAR ha permitido el desarrollo urbanístico de zonas consideradas como de reserva forestal protectora- productora, como los cerros orientales, catalogados así mediante resolución n.º 76 de 1977, lo que denota que realizó un trato diferenciado con la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda.

Y, finalmente, en relación a la solicitud de precisar las fechas de inicio de los trámites y concesión de cada uno de los permisos ambientales para el proyecto, precisaron que i) la solicitud de permiso de localización efectuada el 10 de julio de 1991, formalmente nunca fue contestada lo que hizo que se perdiera la transición establecida en el artículo 38 del Decreto 1753 de 1994; ii) la solicitud de licencia ambiental iniciada en agosto de 1996, cuyos estudios ambientales fueron conceptuados favorablemente en el mes de diciembre de 1997, culminó con respuesta del 20 de enero del año 2003 en la que se manifestó que dicha autorización no se requería y iii) la concesión de aguas que hacía parte de las solicitudes presentadas, dentro del trámite de la licencia ambiental, se otorgaron el 22 de agosto de 2003, fecha en la cual, también se aprobó lo concerniente al tratamiento de aguas residuales domésticas (fls. 1 a 34, c.13).

4.1.4.2 Por su parte, la CAR fundamentó su inconformidad frente al dictamen pericial, así:

i) Manifestó que no es cierto que la CAR haya dado visto bueno al proyecto “Bosque Residencial Altos de Teusacá”, lo que aprobó mediante resolución n.º 148 de 1982 fue un proyecto integrado de reforestación. Anotó que inclusive en el trámite de las autorizaciones de las vías se prohibió expresamente a la peticionaria la realización de cualquier obra de parcelación.

ii) Sostuvo que no era posible adelantar ninguna de las obras de urbanismo que contemplaba el proyecto “Bosque Residencial Altos de Teusacá”, porque solo se autorizaron las obras necesarias para la preservación y conservación del proyecto forestal, previamente aprobado.

Al tiempo señaló que las obras de infraestructura a las que hacen referencia los peritos no se realizaron para la adecuada conservación del embalse San Rafael, ni mucho menos pueden considerarse necesarias de cara al pronunciamiento que debía hacer la CAR frente a las autorizaciones ambientales.

iii) Adujo que la sola valoración de las normas municipales de la época no es suficiente para determinar la vocación del predio para ser urbanizado y desconoce entre otros aspectos, que el mismo no contaba con servicios públicos ni la autoprovisión de servicios, lo que de entrada lo hacía inapto para cualquier desarrollo.

Por otra parte, manifestó que para la fecha en que supuestamente la sociedad propietaria recibió los desembolsos de los créditos, el proyecto requería la aprobación de la licencia ambiental, como también la provisión o autoprovisión de servicios públicos.

iv) Consideró contrario a los permisos concedidos por la CAR, para el proyecto de reforestación, que las obras que se hicieron para el efecto tuvieron como fin la posterior presentación de un plan de manejo ambiental que viabilizara el proyecto “Bosque Residencial Altos de Teusacá”.

Aclaró que no se pueden atribuir los supuestos detrimentos económicos a la CAR, pues si bien la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. inició el trámite del permiso de localización, ello no implicaba necesariamente una decisión favorable, más si se tiene en cuenta que el predio, para el momento, estaba afectado por utilidad pública y era catalogado como reserva forestal. Afectaciones que solo se levantaron entre los años 1994 y 1996.

v) Finalmente, manifestó que no se puede concluir, por el hecho de que se hubieren aprobado otros desarrollos, que la CAR estuviera obligada a aprobar el proyecto “Bosque Residencial Altos de Teusacá, no solo porque todos tiene unas particularidades especial desde el punto de vista jurídico y técnico; sino porque en este caso se presentaron una serie de situaciones como la demanda contra el acuerdo que ordenó la sustracción de la zona protección forestal, la intervención del Ministerio Público solicitando la suspensión de su trámite por razones de orden preventivo³⁸, etc.

³⁸ Frente a estas apreciaciones se pronunció la parte actora mediante escrito que obra a folios 358 a 366, c.1. En el escrito se opone a la prosperidad de las objeciones por considerar que cada una de las conclusiones realizadas por los expertos, se encuentran debidamente fundadas.

4.1.5 La Sala, al analizar los argumentos planteados por la objetante, a luz de las consideraciones precedentes, observa que la objeción por error grave no está llamada a prosperar, porque ninguna de las observaciones logra desvirtuar las apreciaciones y tampoco las conclusiones del dictamen, toda vez que no devela que los expertos cambiaron las cualidades propias del objeto examinado o sus atributos, por otras que no tiene; o tomaron como objeto de observación y estudio una cosa fundamentalmente distinta de la que es materia del dictamen.

Ello porque la CAR, básicamente, expuso su desacuerdo a las conclusiones, las que considera deben ser distintas y ajustadas a sus intereses, por motivos que tiene que ver, entre otros, con la indebida interpretación de los permisos que se concedieron para el proyecto de reforestación, como de las normas que regulaban el trámite de los permisos para la parcelación “Bosque Residencial Altos de Teusacá”.

Así las cosas, pese al desacuerdo de la parte demandada frente a las anteriores conclusiones y a que los peritos fueron indagados por la parte actora en relación a aspectos que desbordan el objeto de la prueba, pues la experticia abarcó tópicos eminentemente jurídicos que precisamente tiene que ser resueltos en esta instancia, ello *per se* no puede llevar a la Sala a rechazar la prueba, por tanto, sin perjuicio de su valoración a luz de la sana crítica, las reglas de la experiencia y la lógica en relación de los hechos que se pretenden demostrar, se despachará desfavorablemente la objeción al dictamen pericial.

Es de anotar, finalmente que los alcances jurídicos del dictamen en orden a la decisión, devienen en superfluos y por lo mismo no serán valorados.

4.2 Hechos probados

Resuelta la objeción por error grave, las pruebas que se allegaron válidamente al proceso, dan cuenta de los siguientes hechos relevantes para la solución del recurso de apelación:

4.2.1 Durante el año 1979, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, por conducto del Inderena, adelantó trámites para que la CAR declare zona de reserva forestal los terrenos que tenían vecindad con las obras del embalse que construiría la empresa en el municipio de la Calera para el abastecimiento de la ciudad de Bogotá.

Estas gestiones motivaron, la expedición del Acuerdo 14 del 17 de marzo de 1980, en el que se determinó:

“ARTÍCULO PRIMERO.- Declarar como área de reserva forestal protectora-productora los terrenos ubicados en jurisdicción del municipio de La Calera, comprendida dentro de los siguientes linderos...

ARTÍCULO SEGUNDO.- Dentro del área de reserva forestal protectora-productora de que trata el artículo anterior sólo se permitirá la plantación de bosques y su aprovechamiento racional previa autorización por parte de la Corporación.

ARTÍCULO TERCERO.- Los propietarios de predios situados dentro del área de reserva forestal de que trata el presente acuerdo deberán conservarlos permanentemente con bosques naturales o artificiales o plantarlos si no existieren de acuerdo a planes de reforestación que para cada caso determine o apruebe la Corporación.

ARTÍCULO CUARTO.- Si por razones de utilidad pública o interés social u otra causa legalmente consagrada es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de los bosques o cambios en el uso de suelo, o cualquier otra actividad distinta al aprovechamiento racional del bosque, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva...” (fls. 50 a 52, c.2).

4.2.2 El 3 de marzo de 1980, la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. solicitó, con fundamento en el Acuerdo 33 de 1979, a la entonces Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, permiso de localización para el predio “Los Cerros Sector B”, ubicado en el municipio de la Calera con el fin de adelantar un proyecto integrado de reforestación con objetivos de protección y explotación comercial, adecuación de pastos, cultivos y preservación del agua. El proyecto se describió en los siguientes términos:

“El proyecto propuesto comprende la utilización integral del predio mediante la plantación de bosques comerciales en una extensión de aproximadamente 50 hectáreas (39,06% del área total), reforestación para protección en cerca de treinta y cinco hectáreas (27.34%), adecuación de pasto y cultivos en una superficie aproximadamente de veintiocho (28) hectáreas (21.87%) y preservación natural existente en la extensión restante.

(...)

En la zona recomendada como apta para la reforestación con fines de explotación económica se extraerían pequeñas fajas para adecuación de pastos y conservación de la vegetación natural en la cuenta que la quebrada. En la zona denominada productora – protectora se prevé plantar especies forestales para explotación económica en aquellos sectores en los cuales la profundidad efectiva del suelo lo haga recomendable. Los sitios poco profundos serán utilizados igualmente para reforestación pero con objetivos de protección con el fin de mejorar las condiciones del predio y establecer una plantación continua. Se ha estimado, de acuerdo al estudio técnico anexo, que la extensión apta para bosques comerciales en esta segunda zona, es de aproximadamente 20 hectáreas.

Igualmente, acá se extraerán fajas aptas para la explotación agropecuaria de acuerdo a las características hídricas de los terrenos y se conservará la vegetación natural en la margen de la quebrada.

(...)

El permiso de localización que se solicita, comprende la autorización para plantar bosques comerciales y para ejecutar las obras de infraestructura requeridas para la plantación y explotación posterior. Hacemos notar que esta explotación se hará de acuerdo a los patrones que fije la CAR, previendo la repoblación forestal y con la asistencia técnica que sea requerida. En la superficie restante se proyecta combinar actividades de uso permitido en el estatuto de zonificación expedido por la Corporación, como con la reforestación con fines de protección, cultivos y pastoreo en pequeñas extensiones.

El uso propuesto para este predio es compatible con aquellos que la CAR ha determinado para la explotación racional de áreas protectoras, y aún en áreas de reserva, y con las normas establecidas en los planes reguladores del uso del suelo ya que nuestro proyecto pretende incrementar el uso agropecuario en aquellas porciones del predio de mayor potencialidad agrológica, introducir formas de uso de las zonas susceptibles de degradación mediante la repoblación forestal, impedir durante la etapa de crecimiento de los bosques el uso urbano o industrial del terreno y mejorar el medio ambiente mediante la mejor aplicación para evitar la contaminación, como lo es la actividad del sector agroforestal” (fls. 1 a 36, c. 15c).

4.2.3 El 29 de agosto de 1980, una vez agotados los trámites y estudios de viabilidad por parte de la oficina de planeación de la CAR, se emitió la resolución n.º 1482 que concedió el permiso de localización solicitado, incluidas las obras de infraestructura para la plantación y explotación.

Para ello en esencia se consideró:

“...Que la sociedad peticionaria acreditó en debida forma el interés jurídico que le asiste en la actuación.

Que en cumplimiento del artículo 33 del Acuerdo 33 de 1979 proferido por la Junta Directiva de la CAR, el expediente se envió a la Oficina de Planeación de la CAR, a fin de que emitiera el respectivo concepto, cuyo texto es el siguiente:

- 1. El predio Los Cerros Sector B con cédula catastral No. 00-0-004-113 del municipio de la Calera corresponde a terrenos incluidos dentro del área de reserva forestal protectora productora según la resolución No. 92 del 21 de abril de 1980 y Acuerdo No. 14 del 17 de marzo de 1980.*
- 2. El proyecto propuesto comprende la utilización integral del predio mediante usos agropecuarios con fines de explotación económica. Este se inicia con una primera etapa de aproximadamente 50 Has de bosque comercial.*
- 3. El establecimiento de bosques con fines comerciales constituyen el uso permitido dentro del área según el Acuerdo No. 14 antes dio que en su artículo segundo dice: “Dentro del área de reserva forestal protectora solo se permitirá la plantación de bosques y su aprovechamiento previa autorización por parte de la Corporación.*

Con base en lo anterior esta Oficina considera que es permisible la localización y uso de suelo para establecimiento de bosques con fines comerciales para la primera etapa de aproximadamente 50 Has. En el predio Los Cerros Sector B...”

(...)

Y se resolvió:

ARTÍCULO PRIMERO.- Otorgar a la sociedad Inversiones Rascovsky y Cía. Ltda., propietaria del predio denominado Los Cerros Sector B, ubicado en jurisdicción del municipio La Calera, permiso de Localización y uso del suelo para realizar en dicho predio, un proyecto integrado de reforestación de 50 hectáreas con objetivos de protección y explotación comercial, adecuación de pastos, cultivos y preservación de aguas.

PARÁGRAFO: El proyecto incluye las obras de infraestructura de que trata el proyecto presentado, requeridas para la plantación y explotación posterior.

(...)

ARTÍCULO QUINTO: Cualquier reforma a las modalidades y condiciones del beneficio aquí otorgado, necesita de la autorización del a Corporación, entidad que solamente lo concederá cuando se haya comprobado suficientemente las razones de dicha reforma...”
(fls. 49 a 50, c.15c).

4.2.4 El 3 de agosto de 1981, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá solicitó la intervención de la CAR frente al desarrollo privado de obras y cultivos no autorizados dentro de las áreas de reserva forestal declaradas mediante el Acuerdo 14 de 1980 (fls. 53 y 54, c.15c).

4.2.5 El 13 de agosto de 1984, previa realización de algunas visitas por parte de funcionarios de la CAR para verificar los hechos denunciados por le empresa de servicios públicos (fls. 107 y 108, c.15c), la entidad expidió la resolución n.º 2219 en la que dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO.- La SOCIEDAD INVERSIONES RASCOVSKY Y CÍA. LTDA., propietaria del predio denominado Los Cerros Sector B ubicado en la jurisdicción del municipio de la Calera, debe presentar a la Corporación respecto de tal inmueble un plan de manejo que incluya un plan topográfico a escala adecuada, un inventario del estado actual de los terrenos y un plan de zonificación de los usos propuestos, alindando entre otras las zonas dedicadas a cultivos, con el fin de limpiar su expansión.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Prohibir el funcionamiento de canteras, receberas o areneras, dentro del predio a que se refiere el artículo primero.

ARTÍCULO TERCERO.- Darle al predio Los Cerros Sector B, el tratamiento a que se refiere la reglamentación de la zona de reserva establecida en el Acuerdo No. 14 de 1980 de la Junta Directiva de la CAR.

ARTÍCULO CUARTO.- No autorizar desde ahora y para el futuro, ninguna parcelación del predio Los Cerros Sector B con la finalidad de frenar el aumento de vertimientos o

construcción de nuevos caminos que conlleven la posibilidad de contaminación...” (fls. 123 a 125, c.15c).

4.2.6 La resolución n.º 2219 fue impugnada por la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. Entre las razones esgrimidas se sostuvo que en el predio “Los Cerros Sector B” se estaban realizando las actividades previamente autorizadas y que por tanto no existían fuentes de contaminación de las aguas o degradación de los predios. Se advirtió, igualmente que acorde con el Acuerdo 33 de 1979, en la zona no existían usos prohibidos, en consecuencia no procedían restricciones generales con efectos hacía el futuro.

Esta impugnación, motivo la expedición de la resolución n.º 3489 del 10 de diciembre de 1984, en la que, luego de evidenciar la vigencia del Acuerdo 14 de 1980 y de que el predio estaba siendo debidamente utilizado, se resolvió:

“...Al expedirse la Resolución No. 01482 de 1980, se dijo que las disposiciones del Acuerdo 33 de 1979 expedido por la Junta Directiva de la CAR, hacen parte de la misma, pero tampoco es menos cierto que el Acuerdo 14 de 1980 de Junta Directiva de la CAR aprobado por la Resolución Ejecutiva No. 92 de abril 21 de 1980, es norma posterior y especial para la zona en donde está ubicado el predio LOS CERROS SECTOR B, en consecuencia la Corporación no puede dejar de aplicarla.

El Acuerdo 33 de 1979 que divide el área de jurisdicción de la CAR en zonas urbanas y rurales, distingue dos clases de usos: los permitidos y los restringidos, pero en ningún momento los prohibidos, en consecuencia, previa autorización de la Corporación, el predio LOS CERROS puede dársele cualquiera de los usos restringidos para la zona en donde está ubicado el mismo.

En la actuación surtida se desvirtuó el efecto contaminante de los productos químicos usados en cultivos, por lo tanto no puede esgrimirse tal argumento para imponer nuevas cargas a la sociedad permisionaria.

La carretera existente se construyó en la quebrada EL OCA... la cual no presenta posibilidades de contaminación del embalse de Sopo, según se concluye en la actuación surtida.

En el predio no existen receberas, canteras o areneras con fines comerciales y las dos zonas de recebo referidas en el expediente se han aprovechado para la construcción y mantenimiento del carretable que une la parte alta con la parte baja del predio.

Que por lo expuesto es del caso modificar el acto recurrido:

(...)

“ARTÍCULO PRIMERO: Reponer el artículo primero (1º) de la Resolución No. 2219 del 13 de agosto de 1984 en el sentido de modificarla, en consecuencia su texto quedará así: Además de las actividades autorizadas expresamente por la Resolución No. 1482 del 29 de agosto de 1980 emanada de la Dirección Ejecutiva de la Corporación, la sociedad INVERSIONES RASCOVSKY Y CÍA. LTDA. no podrá adelantar ninguna otra en el predio de su propiedad denominado LOS CERROS SECTOR B, ubicado en jurisdicción el

municipio LA CALERA, cuya autorización corresponde a esta Entidad, sin antes haber obtenido el correspondiente permiso expedido por la Corporación.

El incumplimiento se sancionará en la forma prevista por las normas pertinentes.

ARTÍCULO SEGUNDO: Revocar los artículos segundo (2º), tercero (3º), cuarto (4º), quinto (5º) y sexto (6º) de la Resolución No. 2219 del 13 de agosto de 1984...” (fls. 185 a 188, c.15c).

4.2.7 Entre los años 1985 y 1986, la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. solicitó a la CAR autorización para llevar a cabo vías de acceso y barreras corta-fuego requeridas para las actividades de protección forestal y manejo de bosques que se adelantan en el predio “Los Cerros Sector B”. Autorización que se concedió a través de las resoluciones n.º 1276 del 14 de abril de 1986 y su modificatoria la n.º 4454 del 21 de noviembre de 1986, en esta última, además se dejó expresa constancia de que la sociedad no podía adelantar ninguna otra obra diferente a la autorizada:

“...ARTÍCULO PRIMERO: Reponer el artículo primero (1º) de la Resolución No. 1276 de Abril 14 de 1986, en el sentido de modificarla y en consecuencia su texto quedará así: Autorizar a la sociedad INVERSIONES RASCOVSKY Y CÍA LTDA. para construir en el predio de su propiedad denominado Los Cerros Sector B, ubicado en jurisdicción del municipio de la Calera, las vías de acceso solicitadas y señaladas en el plano que obra a folio 220 del expediente No. 1639 de fecha febrero de 1985.

PARAGRAFO I: La sociedad INVERSIONES RASCOVSKY Y CÍA LTDA. no podrá adelantar ninguna otra obra en los predios de su propiedad denominado Los Cerros Sector B, ubicado en jurisdicción del municipio de La Calera que requiera autorización de esta entidad, sin antes haber obtenido el correspondiente permiso expedido por la Corporación.

PARÁGRAFO II: La construcción que se autoriza es únicamente para facilitar las actividades de manejo y protección forestal de los bosques que se encuentran plantados en el predio antes mencionado...” (fls. 268 a 271, c. 15b).

Esta autorización fue objeto de seguimiento por parte de la Corporación, de esto dan cuenta tanto actas de vista al predio como las recomendaciones que se hicieron a la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. (fls. 279 a 281, c.15b).

4.2.8 El 12 de julio de 1991, la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. solicitó a la CAR permiso de localización para el proyecto de parcelación campestre “Bosque Residencial Altos de Teusacá” (fl. 66, c. 2), solicitud que se remitió a la División de Evaluación Técnica de Permisos, Sección de Permisos de Recursos no Hídricos para determinar su viabilidad (fl. 293, c. 15b).

4.2.9. El 3 de octubre de 1991, la División de Evaluación Técnica conceptuó:

“... RECOMENDACIONES

- 1. Teniendo en cuenta lo anteriormente evaluado, no se encuentra técnica ni ecológicamente factible la propuesta de parcelación presentada para el predio de propiedad de la firma Inversiones Rascovsky y Cía. Ltda. ya que contraviene la filosofía de uso y protección de las denominadas zonas de reserva y desvirtúa el propósito de proteger un área que albergará un embalse de aguas para consumo humano, además de los lineamientos territorial y planificación regional. Igualmente, no responde a las expectativas para la adecuada preservación del ecosistema, mejoramiento de la cobertura vegetal y cumplimiento de las normas vigentes” (fls. 295 a 299, c.15b).*

Recomendación que fue objetada el 9 de diciembre de 1991, por parte de la sociedad interesada quien reiteró la viabilidad ambiental del proyecto (fls. 303 a 323, c. 15b).

4.2.10 El 9 de diciembre de 1991, el Ministerio de Obras Públicas dictó la resolución n.º 209 del 9 de diciembre de 1991 por medio de la cual declaró la utilidad pública e interés social de las zonas de terreno necesarias para la construcción, por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, del proyecto del embalse de San Rafael ubicado en el municipio de La Calera. Esta disposición autorizó a la empresa de servicios públicos para adelantar todos los procesos de expropiación que se requirieran sobre bienes privados (fls. 278 a 281, c.17).

4.2.11 El 15 de marzo de 1993, la División de Saneamiento Ambiental de la CAR, como parte del proceso de la solicitud de localización, emitió concepto técnico sobre los sistemas de disposición final de residuos líquidos y sólidos del proyecto “Bosque Residencial Altos de Teusacá” en el que se encontró inviable la alternativa propuesta, esto es el tratamiento y disposición de residuos líquidos con manejo individual de vertimientos en cada predio y disposición final en el suelo (fls. 220 a 223, c.17). Esta postura fue objeto por la sociedad solicitante (fls. 258 a 262, c.17).

4.2.12 El 15 de septiembre de 1993, la División de Permisos y Recursos no Hídricos se pronunció sobre las objeciones que presentó la sociedad Rascovsky al concepto técnico de 3 de octubre de 1991, oportunidad en la que nuevamente señaló:

“RECOMENDACIONES

Por lo anterior y teniendo en cuenta que el proyecto contraviene la filosofía del uso y preservación de la zona de reserva forestal protectora-Productora a que hace referencia el

Acuerdo 14 de 1980, se considera procedente mantener las recomendaciones del memorando 847 de fecha 3 de octubre de 1991, en el sentido de no considerar técnica ni ecológicamente factible la propuesta de parcelación presentada para el predio denominado Los Cerros Sector B de propiedad de la firma Inversiones Rascovsky y Cía. Ltda. ya que contraviene la función protectora de las denominadas zonas de reserva forestal protectora o protectora-productora, desvirtuando el propósito de proteger un área de influencia directa que albergará un embalse de aguas para consumo humano, además de los lineamientos del ordenamiento territorial y planificación regional del mejor uso de los suelos...” (fls. 226 a 231, c.17).

4.2.13 El 14 de diciembre de 1993, la CAR puso de presente a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá su postura sobre al trámite del permiso de localización solicitado por la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. y la requirió para que informe la suya frente a la mencionada expectativa de desarrollo (fls. 232 y 252 y 253, c.17).

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá contestó que adelantaba proceso de negociación con los propietarios de los predios del área de influencia del embalse de San Rafael y que la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. presentó una propuesta de concertación de uso de suelo y desarrollo del predio “Los Cerros Sector B”, en proceso de discusión (fl. 233, c.17).

4.2.14 El 28 de marzo de 1994, el Ministerio de Desarrollo Económico, previa solicitud de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá sustentada, entre otras en el avance de la obra y los nuevos estudios realizados durante la ejecución proyecto, expidió la resolución n.º 34 mediante la cual modificó la resolución n.º 209 del 9 de diciembre de 1991, *“Por medio de la cual se declaró de utilidad pública las zonas necesarias para la construcción del embalse de San Rafael”*. La decisión excluyó el predio “Los Cerros Sector B” (fls. 274 a 277, c. 17).

4.2.15 El 12 de julio de 1994, se constituyó la sociedad Construcciones Teusacá, S.A. mediante escritura pública 2198 de la Notaria 41 de Bogotá, registrada en la Cámara de Comercio el 9 de agosto siguiente. Sobre el objeto se acordó:

“El objeto principal de la sociedad es el de ejercer toda clase de actividades relacionadas con la Industria de la construcción, pudiendo para ellos ejecutar todos los actos y celebrar los contratos que, conforme a las costumbres mercantiles, resulten necesarios para la correcta explotación del negocio principal. Con el fin de desarrollar el objeto social indicado en el artículo cuarto de los presentes estatutos, la sociedad podrá adquirir, enajenar, gravar y administrar toda clase de bienes, construir toda clase de edificaciones, urbanizar y parcelar predios, ejecutar el diseño, la construcción y la interventoría de toda clase de obras civiles, promover toda clase de proyectos habitacionales o comerciales, constituir toda clase de sociedades cuyos fines se relacionen con el objeto de la compañía y

fusionarse con otras empresas; efectuar en cualquier parte, ya sea en su propio nombre, por cuenta de terceros o en participación con ellos, toda clase de operaciones de comercio e industrias relacionadas con el mercado de inmuebles y que sean accesorios a este. La sociedad podrá comprar y suscribir acciones, bonos, títulos hipotecarios y, en general, toda clase de títulos valores. Podrá vender tales valores, emitir bonos amparados en sus activos; tomar o dar dinero en mutuo comercial, dar recibir garantías sobre bienes muebles o inmuebles, girar, endosar, adquirir, aceptar, cobrar, protestar y cancelar toda clase de instrumentos negociables y efectos de comercio; transigir y comprometer acerca de sus derechos. Parágrafo: Igualmente podrá la sociedad: 1.) Tomar a su cargo obligaciones originalmente contraídas por otras personas o entidades por razón de la emisión de títulos hipotecarios, 2.) Tomar a su cargo obligaciones de terceros originadas en la adquisición de bienes raíces, 3.) Recibir delegaciones para el pago en relación con esas mismas obligaciones, 4.) Obligarse a cumplir actos o contratos en beneficio de terceros o de sus propios accionistas que se relacionen con las operaciones que se contemplan en los dos primeros numerales de este parágrafo y 5.) Aceptar la cesión de derechos que otras personas o entidades hagan en su favor” (fls. 7 y 8, c.1).

4.2.16 El 29 de agosto de 1994, la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda confirió mandato sin representación a la sociedad Construcciones Teusacá, S.A. en los siguientes términos:

“...para que actuando en mi nombre, pero por cuenta de CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A. diligencie, tramite y obtenga un crédito externo con el Banco Colpatria Colombia por un valor hasta de dos millones de dólares (U.S. \$ 2. 000.000) efectúe el correspondiente registro ante el Banco de la República, suscriba pagares y garantías pertinentes con el Banco Colpatria y en particular para que por cuenta y con cargo a CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A. constituya una fiducia para respaldar el crédito obtenido.

En ejercicio del presente mandato, INVERSIONES RASCOVSKY & CÍA. LTDA. transferirá el valor del préstamo a CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A. en su condición de responsable económico de los dineros provenientes del crédito por cuya cuenta se contrae.

Por su parte, CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A. se obliga a reembolsar el valor del préstamo en la oportunidad convenida con el Banco y el intermediario, a asumir todos los costos y gastos que se deriven del mismo y a estructurar un proyecto de urbanización y parcelación sobre los bienes que INVERSIONES RASCOVSKY & CIA LTDA entregue en fiducia para respaldar el crédito concedido por el Banco Colpatria.

Sobre la base de las disposiciones civiles que regulan el mandato sin representación, conforme a las cuales el propietario del préstamo será CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A. ésta se obliga a cancelar los intereses y demás obligaciones pertinentes relacionadas con el crédito obtenido por la mandataria, así como a reembolsar todos los gastos incurridos en la ejecución del mandato, tales como seguros, comisiones bancarias, de la fiducia, honorarios, etc. y a indemnizar por los perjuicios que se llegare a ocasionar.

La vigencia de este mandato se regirá por el término del contrato de préstamo que se celebre con el Banco Colpatria por cuya cancelación se responsabiliza CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A., de manera que los bienes entregados en fiducia

retornen íntegramente al patrimonio del INVERSIONES RASCOVSKY & CÍA LTDA” (fls. 95 y 96, c.2).

4.2.17 En el mes de agosto de 1994, se suscribió entre la sociedad Ravscovsky & Cía. Ltda. y el Banco Colpatria contrato de empréstito de libre inversión por valor de US \$ 2.000.000, que se desembolsarían en un máximo 130 días, contados a partir de la realización del registro en el Banco de la República (fl. 90, c.2). El que se efectuó el 11 de agosto de 1994 (fl. 91, c.2).

4.2.18 El 26 de septiembre de 1994, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá se dirigió a la CAR, teniendo en cuenta el avance de la obra, el proceso de adquisición de predios, las solicitudes de reconsideración de los propietarios, para poner de presente la posibilidad de ajustar la zona de reserva forestal, declarada como de utilidad pública, según los planos que anexó (fls. 381 a 389, c. 15b).

4.2.19 El 22 de septiembre de 1995, la CAR, en el marco del trámite n.º 1639 iniciado el 12 de julio de 1991 para la obtención del permiso de localización, advirtió *“al señor Samuel Rascovsky R, en su condición de representante legal de la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. que el trámite administrativo relacionado con el permiso para el proyecto “Altos de Teusacá está supeditado a la obtención de la providencia que declara la sustracción del predio “Los Cerros Sector B” de la zona de reserva forestal protectora señalada como tal mediante Acuerdo 14 de 1980, originario de la Junta Directiva de la CAR, como resultado de la petición de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá”* (fl. 282, c.17). Auto que la sociedad peticionaria contravirtió (fls. 461 a 464, c. 15a).

4.2.20 Entre noviembre de 1995 y enero de 1996, a la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. se le concedió por el municipio de La Calera, licencias de obras n.º 1085 y 1106 para el desarrollo del predio “Los Cerros Sector B”, etapas I a V. Estas autorizaciones se expidieron con fundamento en el Decreto 111 del 19 de octubre de 1994 y el Acuerdo 24 de 21 de junio de 1995, por el término de 3 años prorrogables y sin perjuicio de la competencia de la CAR en materia ambiental (fls. 121 a 137, c. 2).

También, le fue concedido el 28 de febrero de 1996 mediante resolución n.º 5, modificada por la resolución n.º 6 de 12 de junio siguiente, autorización para enajenar los lotes pertenecientes al proyecto “Altos de Teusacá” aprobados mediante resolución n.º 32 del 31 de marzo de 1995 y licencia para desarrollo de predios n.º 1085 ON-1093 (fls. 141 a 144, c.2). Los actos

administrativos aparecen anotados en el folio de matrícula inmobiliaria 50N-20251661 (fls. 5 y 6, c.6).

4.2.21 El 15 de diciembre de 1995, se celebró entre Inversiones Rascovsky y Cía. Ltda. y Fiduciaria Colpatría, S.A contrato de fiducia mercantil en garantía sobre los bienes correspondientes a la quinta etapa del proyecto “Altos de Teusacá”, identificados con las matrículas inmobiliarias 50N-114332, 50N-1143314, 50N-1143315, 50N-1143316, 50N-1143317, 50N-1143318, 50N-1143319, 50N-1143323 (fls. 54 a 65, c.6 - certificados de tradición y libertad).

4.2.22 En el mes de abril de 1996, se suscribió entre la sociedad Construcciones Teusacá, S.A. y el Banco Colpatría contrato de empréstito de libre inversión por valor de US \$ 700.000, que se desembolsarían como máximo el 31 de diciembre de ese año, previo registro ante el Banco de la República (fl. 164, c.2). El registró se llevó a cabo el 18 de abril de 1996 (fl. 166, c.2). Entidad financiera con el que suscribió dos contratos más bajo las mismas condiciones por valores de US \$ 400. 000 y US \$ 850. 000 que desembolsarían a más tardar en diciembre de 1998, previo registró ante el Banco de la República, que efectivamente se realizó (fls. 44 a 48, c.3).

4.2.23 El 12 de agosto de 1996, la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. con fundamento en el artículo 30 de Decreto 1753 de 1994 reglamentario de la Ley 99 de 1993, solicitó a la CAR la determinación de términos de referencia para el desarrollo de los estudios ambientales para el proyecto “ Bosque Residencial Altos de Teusacá” (fls. 283 y 284, c.17).

4.2.24 En respuesta a la anterior solicitud, el 22 de octubre de 1996, la CAR manifestó la inviabilidad de la petición, para el efecto señaló:

“El 22 de agosto de 1995 mediante auto No. DRP – 1751 la Corporación se pronunció sobre este proyecto en el sentido de que el mismo se encuentra supeditado “...a la obtención de la providencia que declare la sustracción del predio “Los Cerros Sector B” de la zona de reserva forestal protectora señalada como tal mediante el Acuerdo No. 14 de 1980, originario de la Junta Directiva de la CAR, como resultado de la petición de la Empresa de Acueducto y Alcantallado de Bogotá”.

Según los artículos 1º y 2º del Acuerdo ya mencionado la CAR declaró un área de reserva forestal protectora productora donde solo se permite la plantación de bosques. Así las cosas, le reiteramos la imposibilidad de otorgar términos de referencia, permiso o licencia para proyectos residenciales campestres” (fl. 308, c.17).

4.2.25 El 22 de noviembre de 1996, la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. presentó recurso de apelación en subsidio queja contra la negativa de la CAR, que fundamentó en el

inadecuado entendimiento del Acuerdo 14 de 1980, toda vez que la sustracción del predio de la reserva como requisito preliminar, se exige en otra hipótesis y no para los casos de parcelación (fls. 412 a 425). Los recursos fueron rechazados por la Corporación porque en su criterio se trataba de un auto de trámite (fls. 17 a 20. C.3).

4.2.26 El 18 de diciembre de 1996, el Consejo Directivo de la CAR expidió el Acuerdo 41 por medio del cual se modificó el Acuerdo n.º 14 de 1980. En este acuerdo se consideró la solicitud de exclusión de predios realizada por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá; los pronunciamientos que en ese mismo sentido formularon los propietarios de algunos predios y el concepto de la comisión que se designó por parte de la entidad para determinar la viabilidad de la solicitud. Y, en consecuencia se resolvió:

“ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el artículo primero del Acuerdo No. 14 de 1980 por el cual se declara y alinda un área de reserva forestal protectora productora, aprobado mediante resolución ejecutiva No. 92 de 1980, cuyo texto será el siguiente: ARTÍCULO PRIMERO: Declarar como área de reserva forestal protectora – productora los terrenos ubicados en la jurisdicción del municipio de La Calera, Departamento de Cundinamarca, localizado en las planchas...las que se consideran parte integrante del presente acuerdo y que contienen los mojones que alindaran el área con sus respectivas coordenadas...”

ARTÍCULO SEGUNDO: La exclusión de estos predios de la zona de reserva no supone la exención del cumplimiento de las exigencias previstas en leyes y reglamentos para el desarrollo de actividades específicas de acuerdo con sus características biofísicas y de localización y el ochenta por ciento del área excluida deberá conservar la vegetación nativa y demás especies existentes...” (fls. 440 y 441, c. 15a).

4.2.27 En esa misma época, la sociedad Construcciones Teusacá, S.A. celebró un nuevo contrato de empréstito, esta vez con el Banco Colpatria Cayman Inc. por valor de US \$ 1.300.000, los que se desembolsarían como máximo el 31 de diciembre de 1997, previo registro ante el Banco de la República (fl. 164, c.2). El registró se llevó a cabo el 30 de diciembre de 1996 (fl. 166, c.2).

4.2.28 La exclusión del predio “Los Cerros Sector B” motivó a que la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. requiriera a la CAR, mediante comunicaciones del 15 de enero y del 18 de marzo de 1997, para lograr la expedición de los términos de referencia para la elaboración del respectivo estudio ambiental (fls. 432 a 434, c. 15 a).

4.2.29 El 8 de abril de 1997, la sociedad Construcciones Teusacá, S.A. suscribió en favor del Banco del Pacífico pagaré por valor de \$100.000.000 (fl. 51, c.3). Entidad a favor de quien libró

10 pagarés más en los meses siguientes, hasta completar el valor de \$1.300.000.000 (fls. 52 a 61, c.3).

4.2.30 El 16 de abril de 1997, la CAR expidió el Auto Drl – 340 mediante el cual dispuso: *“...Continuar el trámite administrativo y remitir el expediente No. 1639 a la División de Calidad Ambiental, para que por parte de sus funcionarios, se practique visita al predio “Los Cerros Sector B” y se elaboren los términos de referencia del Plan de Manejo Ambiental respectivo...”* (fl. 435, c.15a).

4.2.31 El 13 de junio de 1997, la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. presentó los estudios ambientales del proyecto “Bosque Residencial Altos de Teusacá” (fls. 464 y 465, c. 15b), los que por venir incompletos tuvieron que ser complementados entre los meses de octubre y noviembre de ese año (fl. 467, c.15a).

4.2.32 El 8 de enero de 1998, la División de Calidad Ambiental de la CAR rindió concepto - DCA-E639- sobre los estudios de impacto ambiental presentados por la sociedad peticionaria. En el documento se concluyó:

“De acuerdo al análisis y evaluación de documentos presentados se considera que el proyecto Bosque Residencial Altos de Teusacá que pretende adelantar inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. en el predio Los Cerros, Sector B, vereda San Rafael del municipio de La Calera, localizado en zona que por sus características climáticas, edáficas, fisiográficas y bióticas, así como por su cercanía con el Embalse San Rafael merece protección y manejo especial y dadas las características técnicas sanitarias y ambientales señaladas en los estudios y las medidas del Plan de Manejo Ambiental presentadas, el proyecto es ambientalmente viable de desarrollar, puesto que se previenen, mitigan y compensan los potenciales impactos negativos que éste ocasionaría durante sus fases de construcción y operación”.

Y entre otras recomendaciones, se formularon:

13. Desde el punto de vista ambiental se considera procedente otorgar licencia ambiental única para el proyecto Bosque Residencial Altos de Teusacá que pretende adelantar Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. en el predio Los Cerros Sector B, vereda San Rafael del municipio de La Calera pero condicionada a diseños sanitarios definitivos de los residuos líquidos y sólidos...”

4.2.33 El 14 de abril de 1998, la sociedad Construcciones Teusacá, S.A. celebró con el Banco Colpatría, S.A. fiducia mercantil en virtud de la cual se transfirieron 36 garajes, 10 oficinas y 5 locales comerciales que hacen parte del edificio Contesa Propiedad Horizontal, la finalidad era la administración de estos inmuebles.

El día siguiente, la sociedad Construcciones Teusacá, S.A. dio en pago al Banco Colpatria los derechos fiduciarios constituidos hasta por el monto de \$3.767.030.000 por los créditos contraídos con esa entidad financiera (fls. 88 a 97, c.3). Con posterioridad a esta operación, la sociedad suscribió a favor del Banco Colpatria, S.A. dos pagares por valor de \$120.000.000 y \$140.000.000 (fls. 100 a 105, c.3).

4.2.34 El día 18 de abril de 1998, la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. solicitó al director general de la CAR la celebración de audiencia pública para discutir el plan de manejo ambiental para el proyecto “Bosque Residencial Altos de Teusacá”, con el visto bueno de la División de Calidad Ambiental. Esto con la intención de viabilizar de manera definitiva la concesión de la licencia única ambiental (fls. 279 y 480, c. 15 a).

4.2.35 Luego de varios aplazamientos, el 14 de agosto de 1998, se realizó la audiencia a la que asistieron diferentes autoridades y algunos habitantes del sector de influencia. Presentado el proyecto, se hicieron una serie de pronunciamientos en su mayoría favorables. Vale destacar que en la audiencia estuvo presente la Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y agrarios quien manifestó:

“...La Procuraduría planteó que se requiere de una especial diligencia por tratarse de una zona de subpáramo que debe ser especialmente protegida tal y como lo establece la Ley 99 de 1993 en la parte de principios ambientales y además seguir los lineamientos generales de política para el manejo integral del agua.

Solicitó a la autoridad ambiental que se estudie la posibilidad de suspender temporalmente la decisión relacionada con la petición de otorgar la licencia ambiental, comoquiera que se encuentra en curso una acción de nulidad del Acuerdo 41 de 1996, por medio del cual se modifica el Acuerdo 14 de 1980 y se dictan otras disposiciones, ante el Consejo de Estado

Existe concepto técnico favorable pero razones de orden práctico y preventivo conducen a hacer esta solicitud, teniendo en cuenta la decisión de la justicia contencioso administrativa puede incidir en la decisión que se tome...” (fls. 142 a 168, c.3).

4.2.36 Esta posición fue sustentada formalmente por el Procurador General de Nación a la CAR, en comunicación del 7 de octubre de 1998, en la que esencialmente sostuvo:

“...Comoquiera que la propia Carta fundamental garantiza a las personas el derecho a gozar de un ambiente sano, en los términos del artículo 79 del estatuto superior y teniendo en cuenta que las acciones judiciales o administrativas que tienden a su protección son de carácter preventivo, en concordancia con el numeral 6.º del artículo 1.º de la Ley 99 de 1993, debido a la irreversibilidad del impacto que se pueda generar; considera este

Despacho que es necesario estudiar la viabilidad de suspender la decisión correspondiente al otorgamiento o no de la licencia ambiental hasta tanto se profiera decisión de fondo por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en donde cursa acción de nulidad impetrada, en contra del Acuerdo No. 41 del 18 de diciembre de 1996, que sustrajo un área de terreno perteneciente a la zona de reserva forestal.

No obstante lo anterior, es de precisar que el acuerdo cuestionado, se encuentra pendiente del fallo de fondo y su decisión incide directamente en la autorización que esa dependencia debe proferir, razón por la cual considero pertinente acceder a esta petición.

Igualmente, es necesario precisar que las consideraciones de orden técnico deben ser evaluadas y controvertidas por la división de calidad ambiental de esa Corporación Autónoma, en cuando no se han explicado suficientemente los criterios que inicialmente fueron tomados como fundamento para recomendar el otorgamiento de la concesión de aguas provenientes del río Teusacá.

Revisadas las diligencias que reposan en ese Despacho, observamos que dentro del proceso referido no existen señalamientos de parámetros técnicos para el manejo integral de los residuos sólidos y líquidos. Además, no se han especificado ni delimitado las áreas de terreno en las cuales se procederá al manejo y disposición final de estos desechos, de otro lado, no se han presentado los diseños definitivos y la ubicación exacta de las unidades que teóricamente se han aceptado para el sistema de tratamiento de aguas residuales domésticas, lo cual lleva a concluir que no se encuentran perfeccionados los estudios requeridos para autorizar la realización de estas obras, que al momento de entrar en funcionamiento generarían un serio impacto al medio ambiente... (fls. 562 a 564, c. 15A).

4.2.37 El 15 de octubre de 1998, la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. invocando todos los antecedentes de su petición, solicitó a la CAR el pronunciamiento definitivo sobre el permiso ambiental, ya sea para negarlo o concederlo (fls. 175, c.16).

4.2.38 El 5 de noviembre de 1998, la sociedad peticionaria i) se pronunció en contra de la intervención de la Procuraduría General de la Nación, que criticó por extrañar elementos en los estudios ambientales que en realidad se contemplaron, como también por el inadecuado entendimiento de los alcances del Acuerdo 14 de 1980 y ii) solicitó continuar con el trámite para el expedición de la licencia (fls. 502 a 510, c. 15 a).

4.2.39 El 14 de diciembre de 1998, la CAR le hizo saber a la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. que estudiaba la solicitud de la Procuraduría, tanto en lo que hacía referencia a los aspectos técnicos como jurídicos que se invocaron para prevenir un daño al medio ambiente (fl. 560. C. 15 a).

4.2.40 El 28 de enero de 1999, la Sección Primera de esta Corporación, decidió la acción de simple nulidad en contra del Acuerdo 41 de 18 de diciembre de 1996. En la sentencia se

descartaron los cargos de nulidad formulados, el primero por falta de competencia y el segundo por la exclusión de las áreas de reserva forestal, sin la mediación de los debidos estudios.

Sobre este último aspecto se concluyó:

“...la Sala considera que la acusación formulada por el actor carece de vocación de prosperidad, pues no cabe la menor duda de que la exclusión de unas áreas y la inclusión de otras para ampliar la franja protectora del Embalse San Rafael, cuyas determinaciones se adoptaron mediante el acto acusado, fueron el resultado de evaluaciones y estudios previos realizados tanto por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá como por la C.A.R. que concluyeron sobre la viabilidad de proceder a ello sin que se afectase la fuente hídrica y su entorno ambiental protector, como lo despuestra fehacientemente el dictamen pericial rendido en este proceso, al que se acaba de aludir, el cual, por lo demás no fue objetado...”

Y, se decidió:

Primero.- DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

Segundo.- Devuélvase la suma depositada para gastos ordinarios del proceso o su remanente.

Tercero.- En firme esta providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor...” (fls. 444 a 477, c. 17).

4.2.41 La CAR, a través de la División de Calidad Ambiental se pronunció sobre las consideraciones de la Procuraduría. Luego de hacer un estudio del caso concluyó que en el análisis de los estudios ambientales se tuvieron en cuenta todas las situaciones que podían generar impactos, especialmente en lo que tiene que ver con la utilización de recursos hídricos y la disposición final de residuos (fls. 565 a 567, c. 15 a).

4.2.42 En el mes de febrero de 1999, la sociedad Inversiones Rascovsky y Cía. Ltda. vendió a la sociedad Altos de Teusacá S.A los predios correspondientes a las etapas uno a cuatro del proyecto “Bosque Residencial Altos del Teusacá” (fls. 5 a 53, c.6 – certificados de tradición y libertad).

Para esa misma época, la sociedad Inversiones Rascovsky y Cía Ltda. cedió los derechos fiduciarios sobre el patrimonio autónomo a la sociedad Construcciones Teusacá, S.A. (fl. 63, c.6). Y, la Procuraduría para Asuntos Ambientales solicitó a la CAR la realización de una nueva audiencia ambiental, con el fin de dar mayor participación a la comunidad (fl. 573, c. 15 a).

4.2.43 El 24 de mayo de 1999, la sociedad Construcciones Teusacá, S.A. solicitó a la Superintendencia de Sociedades su admisión para el inicio de un concordato que le permitiera llegar a un arreglo con sus acreedores a quienes había dejado de pagar las obligaciones adquiridas para el financiamiento del proyecto (fls. 48 a 52, c.4).

4.2.44 El día 6 de noviembre de 2000, la División de Reglamentación y Licencias de la CAR expidió el auto DRL 698 por medio del cual remitió de manera definitiva el expediente 1639 a la Regional Zipaquirá para que se continué el trámite administrativo de licencia ambiental para el proyecto “Bosque Residencial Altos de Teusacá”. Esta determinación se tomó con fundamento en la resolución n.º 899 del 2000, expedida por el director general de la institución que ordenó la remisión a la direcciones regionales de todos los trámites administrativos de carácter ambiental independientemente de su fecha de radicación y en el estado en que se encuentren (fls. 359 y 362, c. 17).

4.2.45 Una vez agotadas las etapas del proceso concordatario, el 24 de octubre del año 2000, la Superintendencia de Sociedades aprobó el acuerdo al que llegaron la sociedad Construcciones Teusacá, S.A. y sus acreedores. En el documento se destacan los siguientes apartes:

“...PROPOSICIÓN Y CONSIDERACIÓN DE LA FORMULA CONCORDATARIA

(...)

El apoderado especial de la deudora: Vamos a presentar una fórmula concordataria basada en daciones en pago básicamente en consideración a que la deudora no tiene medios efectivos para pagar en este momento, la deudora como ustedes conocen lleva un tiempo prologado de tiempo sin generar recursos debido obviamente a su condición de constructora que como ustedes saben es un sector que ha sido golpeado y por ende debe pagar con lo que tiene y no tiene nada más que derechos fiduciarios que representan unos bienes que se encuentran en fiducias, en dos fiducias mercantiles básicamente una con FIDUCIARIA COLPATRIA que es el grueso de sus activos que es la denominada 5ª etapa del proyecto Altos de Teusacá sobre unos bienes que se encuentran ubicados en el municipio de la Calera y otros derechos fiduciarios que tiene de acuerdo con un contrato que celebró con FIDUCIARIA ALIANZA cuyos bienes fideicomitidos son una casa que se encuentra en el barrio Chico, en este orden de ideas les planteamos a los acreedores una fórmula teniendo en cuenta éstas daciones en pago al 100% de los avalúos con los que se cuenta en el momento, 100% porque es la única forma para poder cancelar la totalidad de las obligaciones sin quedar adeudando ningún saldo a ninguno de los acreedores.

(...)

CLAUSULAS

CLAUSULA PRIMERA: OBJETO.- Las partes aceptan que la finalidad del presente ACUERDO, consiste en la preservación de la empresa desarrollada por EL DEUDOR, como unidad de explotación económica y fuente generadora de producción y de empleo, así como la continuación de la actividades de la empresa dentro de condiciones normales de operación y acceso a crédito, así como el pago de la totalidad de las obligaciones a su cargo y a favor de los ACREEDORES por concepto de capital e intereses según se pacten.

Se entiende que con el pago mencionado quedarán extinguidas en su totalidad las obligaciones a cargo de CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A. y de los codeudores que pudieron haber respaldado esas obligaciones.

CLAUSULA SEGUNDA: CONDICIONES FINANCIERAS DEL ACUERDO. Como fórmula de pago de la totalidad de capital e intereses a cargo de los codeudores que pudieron haber respaldado esas obligaciones.

(...)

CLAUSULA SEXTA: PERFECCIONAMIENTO DEL PRESENTE ACUERDO: Para efectos de perfeccionar las daciones en pago estipuladas en la cláusula segunda del presente ACUERDO, EL DEUDOR por medio del presente documento, cede a LOS ACREEDORES señalados en la citada cláusula y de acuerdo con la relación establecida en el cuadro resumen, los derecho fiduciarios que le corresponde dentro de los fideicomisos contenidos en las escrituras públicas Nos. 2916 de fecha noviembre 11 de 1998 de la Notaria 41 de Bogotá, para el contrato de fiducia mercantil celebrado con Alianza Fiduciaria, S.A. y No. 4198 de fecha diciembre 15 de 1995 de la Notaria 41 de Bogotá, para el contrato de fiducia mercantil celebrado con Fiduciaria Colpatría, S.A.

LOS ACREEDORES beneficiarios de las cesiones de que trata esta cláusula las aceptan expresamente en virtud de la aprobación que le imparten al presente ACUERDO y por ende dan como pagadas dese la fecha de la presente audiencia final de deliberaciones, la totalidad de las obligaciones que les adeuda EL DEUDOR y sus codeudores.

(...)

Para los efectos de perfeccionar las cesiones de los derechos fiduciarios, EL DEUDOR notificará a las sociedades Alianza, S.A y Fiduciaria Colpatría, S.A dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de aprobación del presente ACUERDO los nombres de los nuevos fideicomitentes, así como los porcentajes que les corresponde a cada uno de ellos, en cada uno de los fideicomisos.

(...)

CLAUSULA OCTAVA. CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO

En virtud de las daciones en pago que se efectúan en la fecha, las cuales implican el pago total de las acreencias a cargo de EL DEUDOR y a favor de LOS ACREEDORES el presente ACUERDO CONCORDATORIO se da por cumplido el día de hoy.

(...)

La presidente de la audiencia profiere la siguiente providencia mediante la cual imparte aprobación al acuerdo concordatario votado favorablemente:

(...)

APROBAR el concordato celebrado entre la sociedad CONSTRUCCIONES TEUSACÁ, S.A. domiciliada en esta ciudad y sus acreedores, en la Audiencia Final de Deliberaciones concordatarias el 31 de octubre del año 2000...” (fls. 55 a 70, c.4).

4.2.46 El día 25 de octubre del año 2002, la sociedad Inversiones Rascovsky y Cía. Ltda., debido a que cedió los derechos fiduciarios sobre la quinta etapa del proyecto “Bosque Residencial Altos de Teusacá” y enajenó los predios correspondientes a las etapas una a cuatro a la sociedad Altos de Teusacá, S.A. solicitó a la CAR de la regional Zipaquirá autorizar el reconocimiento de los cesionarios como titulares de los derechos y obligaciones del trámite iniciado para la obtención de los permisos ambientales, para la ejecución del proyecto (fls. 368, 369 y 415, c.17).

4.2.47 La anterior petición fue resuelta favorablemente mediante auto DRSNA n.º 907 de 6 de noviembre de 2001. Al respecto, se resolvió:

“PRIMERO.- Sustituir en adelante y para todos los efectos legales a la sociedad INVERSIONES RACOVSKY & CÍA. LTDA. por la FIDUCIARIA COLPATRÍA, S.A. y la sociedad ALTOS DE TEUSACÁ, S.A. cediendo en consecuencia los derechos y obligaciones adquiridas dentro del trámite de licencia ambiental contenidos en el expediente No. 1639 vinculados al proyecto de parcelación campestre “Altos de Teusacá”, respecto de los predios comprendidos en la etapa quinta de la división material del inmueble Los Cerros Sector B a nombre de FIDUCIARIA COLPATRIA, S.A.; y sobre las etapas primera a cuarta en favor de la sociedad ALTOS DE TEUSACÁ, S.A. de conformidad a lo expuesto en la parte motiva.

4.2.48 Entre los meses de julio, agosto y septiembre de 2002 la sociedad Altos de Teusacá, S.A. solicitó a la CAR pronunciarse sobre la licencia ambiental solicitada para el proyecto “Bosque Residencial Altos de Teusacá” (fls. 427, 428 y 431 a 433, c. 17).

4.2.49 En el mes de septiembre de este año, la Secretaría de Planeación del municipio de La Calera requirió a la sociedad Altos de Teusacá, S.A., para efectos de continuar con el trámite de las licencias de urbanismo, que allegue, entre otros, el plan de manejo ambiental, sanitario y paisajístico aprobado por la respectiva autoridad ambiental (fl. 908, c.18b).

4.2.50 El 17 de octubre de 2002, la División de Calidad Ambiental de la CAR con el fin de actualizar la información contenida dentro del expediente 1639, realizó una visita al predio “Los Cerros Sector B”, en la que se constató que los requerimientos ambientales a esa fecha eran los mismos a los que se hizo referencia en el memorando DCA-E639 del 8 de enero de 1998 considerándose vigente en su totalidad (fls. 480 y 481, c.15 a).

4.2.51 El 20 de enero de 2003, la Secretaría General y Asuntos Legales de la CAR, se pronunció para resolver de manera definitiva la solicitud de licencia ambiental, en los siguientes términos:

“...Respecto a un pronunciamiento acerca de la Licencia Ambiental solicitada por la sociedad Inversiones Rascovsky vale la pena aclarar que para la época de la solicitud ya el proyecto “Bosque Residencial Altos de Teusacá” no requería licencia ambiental por encontrarse enmarcado dentro del régimen de transición establecido en el artículo 38 del Decreto 1753 de 1994 vigente para la fecha.

En cuanto a la situación actual y de conformidad con el Decreto 1728 de 2002, que derogó el Decreto 1753/94, el proyecto tampoco es objeto de licencia ambiental. En este sentido, teniendo en cuenta las inquietudes manifestadas por el doctor Samuel Rascovsky, esta Secretaría ordenó la realización de una visita técnica al predio donde se pretende desarrollar el proyecto, la que efectivamente se llevó a cabo con la presencia del doctor Rascovsky, encontrándose en trámite la definición de los permisos ambientales correspondientes, los cuales siguen los procedimientos previstos en los Decretos Reglamentarios 1541 de 1978 y 1594 de 1984” (fl. 435, c. 17).

4.2.52 La anterior comunicación generó un cruce de comunicaciones entre la sociedad y la entidad, en torno a las autorizaciones que conforme a los Decretos Reglamentarios 1541 de 1978 y 1594 de 1984 quedaban pendientes (fls. 484 a 487, c. 17), lo que motivó que el 19 de febrero de 2003, la CAR expida el auto 28 por medio del cual se subsanó un trámite de concesión de aguas superficiales. En dicha providencia se consideró:

“Que la sociedad inversiones Rascovsky Cía. Ltda. inició el trámite correspondiente para la obtención de Licencia Ambiental para el proyecto denominado “Altos de Teusacá” que incluye la concesión de aguas del río Teusacá, a desarrollarse en el municipio de La Calera, Cundinamarca.

Que dentro del trámite correspondiente, sobrevino un cambio en las normas reglamentarias en materia de licencias ambientales, lo que originó que la Corporación se pronunciara dentro del trámite administrativo mediante oficio CAR 489-2/2003 respecto de la solicitud de Licencia Ambiental del proyecto, manifestándole a la sociedad que de conformidad con el Decreto 1753 de 1994 derogado por el Decreto 1728/2002 el proyecto no era objeto de licencia ambiental.

Que no obstante no ser necesaria la licencia ambiental para el proyecto, la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía Ltda. solicitó continuar con el trámite para obtener el permiso de concesión de aguas de conformidad con el Decreto Reglamentario 1541 DE 1978 Y 1594 DE 1984.

Que revisado el expediente 1639 se observa que no se ha surtido el procedimiento exigido en el artículo 70 de la Ley 99 de 1993 y en el artículo 36 del Acuerdo CAR 10 de 1989, para las solicitudes de concesión de aguas, relacionado con la iniciación del trámite y la publicidad del acto administrativo que fija fecha a la visita, para efectos de oposición por parte de terceros.

Que en consecuencia, mediante el presente acto administrativo, se procederá a subsanar tal circunstancia, fijando nueva fecha de visita técnica con el fin de determinar las necesidades hídricas del proyecto “Altos de Teusacá”...

Que en mérito de lo expuesto, la Jefe (e) de la Oficina Territorial Sabana Norte y Almeidas,

DISPONE

PRIMERO.- Subsanar el trámite de concesión de aguas solicitada por la sociedad Inversiones Rascovsky y Cía. Ltda. y en consecuencia dar inicio formal al mismo dentro del expediente 1639, para lo cual se ordenará la publicación prevista en el artículo 70 de la Ley 99 de 1993...” (fls. 805 y 806,18b).

4.2.53 Una vez agotada la visita técnica y satisfechos los requisitos legales, el 22 de agosto de 2003, la CAR mediante resolución n.º 365 otorgó a Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. concesión de aguas superficiales por el término de cuatro años (fls. 854 a 859, c.18b). Esta decisión fue posteriormente modificada por la resolución n.º 398 del 6 de octubre de 2003 en el sentido de precisar que el beneficiario de la concesión era la sociedad Altos de Teusacá, S.A. a quien con anterioridad se habían cedido los derechos el trámite administrativo 1639 (fls. 899 y 900, c.18b).

4.2.54 Ante la insistencia sobre la aprobación del plan de manejo ambiental por parte de la sociedad Altos de Teusacá, S.A. el 24 de octubre de 2003, la CAR informó a la Secretaría de Planeación del municipio de La Calera que el proyecto de parcelación campestre “Bosque Residencial Altos de Teusacá no requería la presentación de plan de manejo ambiental, por tanto calificó la petición como improcedente (fl. 900, c. 18b).

4.2.55 El 13 de mayo de 2004, la Sección Primera de esta Corporación decidió la acción popular iniciada para la protección de los derechos colectivos de los beneficiarios del sistema de abastecimiento conformado principalmente por el Embalse de San Rafael, amenazado, en criterio de los accionantes por la expedición del Acuerdo 41 de 1996 que desafectó gran parte del área de protección ambiental. En la sentencia que negó las pretensiones se consideró que

para la adopción de la decisión cuestionada se tuvieron en cuenta estudios de orden ambiental que dejaron en claro cuáles eran las áreas necesarias para la protección de los recursos naturales y cuáles podían en adelante ser objeto de desarrollo urbanístico (fls. 371 a 387, c. 1).

4.2.56 Por último, se conoce que durante el transcurso del trámite administrativo 1639, la CAR otorgó permisos de localización o licencia ambiental a proyectos urbanísticos ubicados en el municipio de La Calera, dentro de zonas forestales protectoras-productoras decretada mediante resolución n.º 77 de 1976 (fls. 236 a 708, c. 19 y 36 a 49, c.10).

4.3 Bajo las circunstancias acreditadas por los medios de prueba y las consideraciones precedentes, es preciso examinar los daños alegados y si los mismos pueden imputarse a la CAR.

5. Consideraciones para el caso concreto

5.1 Por efectos metodológicos, la Sala considera necesario iniciar por delimitar el objeto de la impugnación, dado que como se constató en el acápite precedente, son innumerables las circunstancias que rodean la presente controversia. En este sentido de entrada debe señalarse que la parte actora, centra su inconformidad en lo sucedido con posterioridad a la solicitud del permiso de localización que formuló a la CAR, para el proyecto de parcelación “Bosque Residencial Altos de Teusacá”.

Concretamente, solicita que se revisen las actuaciones ocurridas con posterioridad al mes de marzo de 1994, fecha en la cual la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá solicitó a la CAR la modificación del Acuerdo 14 de 1980 que había afectado el predio “Los Cerros Sector B”, con el calificativo de zona de reserva productora-protectora, toda vez que a partir de este momento se puso en evidencia la viabilidad del proyecto y por tanto la entidad demandada no tenía excusa para negar el otorgamiento de las autorizaciones solicitadas, más si se tiene en cuenta que a otros proyectos ubicados en zonas forestales-protectoras se le concedieron las respectivas habilitaciones, sin objeción alguna.

Es que debido al entendimiento que se dio a la demanda en primera instancia, la parte actora aclaró que si bien la mora de la CAR en decidir la petición de la empresa de servicios públicos debía tenerse en cuenta, pues solo se satisfizo en el año 1996 con la expedición del Acuerdo

41, lo cierto es que su inconformidad estriba en el silencio que, a su juicio le impidió realizar el proyecto urbanístico y le generó un detrimento patrimonial, en tanto esperaba la respuesta de la CAR.

5.2 Para la Sala la controversia, así planteada bajo las circunstancias que han quedado demostradas y las consideraciones *ut supra* debe ser resuelta en contra de los intereses de la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. pues si bien se encuentra establecido que agotó los procedimientos previstos en las disposiciones vigentes para la época y que su patrimonio se afectó mientras estuvo abierta la actuación administrativa, como se demostrara en adelante, la sociedad no contaba con la posibilidad de desarrollar el proyecto y las inversiones para su ejecución si le causaron daño, no le resultan imputables a la CAR, porque la entidad adelantó el procedimiento en términos razonables.

5.3 El Daño

5.3.1 Pese a que la parte actora en la demanda señala que se vio privada de realizar la obra, lo cierto es que todas las pretensiones están dirigidas a reclamar la indemnización por el detrimento económico derivado de los gastos conexos a la preservación del predio “Los Cerros Sector B” y su infraestructura, los costos de la estructuración y mantenimiento del proyecto en tanto duró el trámite administrativo, la inmovilización de sus activos durante ese mismo tiempo, el valor de las obligaciones que se adquirieron con diferentes entidades bancarias para sufragar los gastos, los intereses que tuvo que pagar hasta el momento de la aprobación del concordato a sus acreedores.

En efecto, los hechos que se han demostrados dan cuenta que la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda., además de mantener inmovilizados sus bienes, directamente o por conducto de su mandataria Construcciones Teusacá, S.A. asumió una serie de obligaciones y gastos con destino a la puesta en marcha del proyecto “Bosque Residencial Altos de Teusacá”, deudas que se terminaron de pagar junto con sus intereses en el marco de un proceso concordatario.

Daño este que la actora concreta en que debió afrontar un proceso concordatario y entregar en dación en pago bienes de su propiedad por menos valor lo que representó un perjuicio considerable.

5.3.2 No obstante, debe señalarse que a la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. la CAR no la privó de la facultad cierta de realizar el proyecto sino de haber contado con el permiso o licencia ambiental. De donde cualquier erogación realizada, en punto de la ejecución del proyecto, sin conocer la respuesta de la administración obedeció a la decisión de la sociedad actora de dar por obtenidos los permisos, incluso sin cumplir las exigencias para el efecto, como pasa a explicarse.

Precisado lo anterior, la Sala pasa a determinar si los detrimentos que sufrió la sociedad actora durante el tiempo en que esperó la decisión de la administración resultan imputables a la CAR.

5.4 La Imputación

5.4.1 Es cierto que, la Administración tiene la obligación de resolver las peticiones de los administrados dentro de los plazos establecidos, primeramente, por un deber de corrección en orden a afianzar el sentido de pertenencia de los asociados y en un segundo término, pero no menos importante, pues solo de esa manera se pueden hacer efectivos los derechos que se encuentran inmersos en las peticiones. También es cierto que, esta obligación subsiste pese a que el ordenamiento jurídico faculte a los administrados para acudir al juez ante su silencio. Así, la transgresión de los plazos legales repercute de una parte en la credibilidad del administrado y eventualmente en la concreción de planes y programas que demandan la respuesta afirmativa de la entidad involucrada.

5.4.2 De modo que en cada caso deben examinarse las circunstancias que rodearon la actuación y particularmente la eventualidad o certeza de acceder a la solicitud y de proyectarse al respecto. En el *subjudice*, razones jurídicas, ambientales y otras, ajenas a la entidad impidieron *al menos hasta la época en que ahora se analiza*, resolver la petición en sentido favorable como se decidiría algunos años después.

5.4.2.1 En efecto, como se puso de manifiesto las zonas de reserva forestal y su intervención y el uso del suelo para cuanto el inmueble fue adquirido, se regulaban por el Acuerdo 33 de 1979, normativa que permitía la intervención del predio “Los Cerros Sector B” para usos restringidos previo permiso de la CAR. Situación que cambió al siguiente año, pues dicha entidad a través del Acuerdo 14 de 1980 lo incluyó dentro de las áreas de reserva forestal.

Esta redefinición del uso del suelo impuso dedicación exclusiva para la plantación de bosques y su utilización racional, conforme a su finalidad protectora-productora definida por el Acuerdo y por el artículo 205 del Código de Recursos Naturales. Esta última, definió estas zonas como espacios para conservación de bosques, destinados a su vez a la protección de recursos naturales renovables (lagunas, lagos, embalses, etc.) susceptibles de actividades de producción, en función del efecto protector, únicamente.

De este modo, obras de infraestructura, como vías, embalses, represas o edificaciones y la realización de actividades económicas, incluso relacionadas con la intervención requerían licencia previa. Entretanto, actividades que implicaran remoción de los bosques o cambios en el uso del suelo diferentes al aprovechamiento racional de los bosques estaban prohibidas. De suerte que para adelantarlas exigían delimitación y sustracción previa de la reserva.

De lo anterior se sigue que, en vigencia del Acuerdo 14 de 1980, la parcelación del predio “Los Cerros Sector B” con fines de vivienda, no se encontraba dentro de las actividades de producción susceptibles de autorización ambiental, esto es el predio hacía parte de la zona de reserva forestal protectora-productora, de donde no podía ser intervenido con fines de vivienda.

Para el efecto, las normas exigían demostrar ante la autoridad ambiental la viabilidad de delimitar y excluir con fines urbanísticos el predio de la reserva, para luego sí, si el proyecto no tenía efectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, acceder a la autorización, empero no se conoce que la sociedad Rascovsky & Cía. Ltda. haya procedido de conformidad.

Ubicación del predio en zona de reserva que se mantuvo y no habría cambiado cuando la sociedad solicitó el permiso de localización en el año 1991. Es más, para entonces, se tenía otra limitación por cuenta de la declaratoria de utilidad pública, por parte del entonces Ministerio de Obras Públicas. Se buscaba allanar el camino para que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado iniciara el proceso de enajenación voluntaria, de los predios necesarios para la realización y protección del embalse San Rafael, que para la época iniciaba obras.

Tratamiento jurídico necesario, si se tiene en cuenta que lo que se estaba protegiendo eran los bosques, pero especialmente los recursos naturales renovables con los que se satisfecería una de las necesidades básicas más apremiantes, el agua, tanto para la población de la ciudad de Bogotá, como de las comunidades vecinas.

Bajo este contexto, las apreciaciones de la parte actora para mostrar la viabilidad del proyecto, desde un primer momento, con base en el Acuerdo 33 de 1979 y las autorizaciones que se le concedieron en el marco del proyecto de reforestación carecen de fundamento.

De una parte, porque para la fecha en que solicitó el permiso de localización en el año 1991, la norma que, en materia ambiental regulaba todo lo concerniente a la intervención del predio “Los Cerros Sector B” era exclusivamente el Acuerdo 14 de 1980, fundado en la normatividad vigente sobre zonas de reserva forestal protectora-productora, de donde la Sala se aparta de los argumentos de la actora sobre los usos permitidos y restringidos sustentados en el Acuerdo 33, para hacer notar que solo se requería del permiso ambiental.

De otra, porque las habilitaciones ambientales que se profririeron para el proyecto inicial, con los cuales también se pretendió sustentar esta hipótesis, lo fueron para un proceso integrado de reforestación con objetivos de protección y explotación comercial, adecuación de pastos, cultivos y preservación del agua, sin incidencia sobre la viabilidad del proyecto que posterioridad se pretendió realizar, regido por el acuerdo en comento y que como se ha manifestado hacía inviable la urbanización.

Actos administrativos que, además, no pueden ser entendidos como la parte actora sugiere, es decir como una prueba de que el proyecto de parcelación solo requería de un permiso previo, no solo porque cuando se solicitó el permiso de localización para el proyecto de reforestación estaba vigente el Acuerdo 33 de 1979, lo que explica porque sirvió como fundamento de las decisiones, sino porque el Acuerdo 14 de 1980 se expidió durante su trámite, situación que, demás evidenció la CAR en su momento para resaltar su importancia y la necesidad de observarlo para la intervención del suelo. No obstante lo anterior, lo cierto es que para ese preciso momento el proyecto de reforestación no resultaba incompatible con el nuevo uso que tenía el predio.

De esta manera, a la demora en resolver dentro de los términos de ley, no se le puede atribuir la situación financiera de la actora. Nótese que en el mes de agosto de 1994, estando vigentes las limitaciones, la sociedad Inversiones Ravscovsky y Cía. Ltda. suscribió con el banco Colpatria un empréstito de libre inversión por US 2.000.000, que el 15 de diciembre de 1995 celebró contrato de fiducia mercantil en garantía sobre los bienes que conformaban la quinta

etapa del proyecto y que en el mes de abril de 1996, Construcciones Teusacá S.A., por su cuenta, adquirió un empréstito de US 750.000.

Operaciones que la actora relaciona y que los peritos consideraron para sustentar la difícil situación financiera, entre otras más, que condujeron a la sociedad al proceso concordatario y, esto es así, porque hasta el 18 de diciembre de 1996, fecha de expedición del Acuerdo 41 por medio del cual la Junta Directiva de la CAR, entre otras determinaciones, excluyó de la zona de reserva forestal protectora-productora el predio “Los Cerros Sector B”, no le era dable a la CAR autorizar un proyecto urbanístico como el que pretendía realizar la sociedad Rascovsky & Cía, Ltda. Época en la que se echa de menos la diligencia de la sociedad para adelantar la delimitación y exclusión del predio del área de reserva, sin atender contra el embalse de San Rafael, para luego sí, realizada la sustracción, hacer el trámite de los permisos ambientales pertinentes y adelantar las operaciones financieras.

En suma, en lo que respecta a ese periodo de tiempo, no hace falta constatar los plazos para resolver, simplemente porque correspondía al particular adelantar previamente la gestión que se ha mencionado.

Premisa que no se desvirtúa por el hecho de que la CAR haya adoptado la determinación, en el año 1996, cuando la empresa de servicios públicos, titular de las obras del embalse de San Rafael, hizo la solicitud desde el año 1994. No solo porque, para la exclusión no se tenían términos preclusivos sino motivos de carácter ambiental que previamente debía verificar como autoridad en la materia, sino porque, en todo caso la solicitud no la elevó la actora. En otras palabras, no bastaba la solicitud de la empresa, así hubiese sido coadyuvada por los propietarios interesados, para resolverla favorablemente y de manera inmediata, pues la CAR como entidad encargada de la administración y protección de las áreas de reserva forestal, debía ponderar los factores ambientales en juego. Evaluación que precisamente llevó a que esta Corporación en el año 1999 avalara la legalidad de la decisión.

Sobre el particular, nótese que la actora consideraba que la exclusión no era necesaria para adelantar una parcelación, pues lo puso de presente el 22 de noviembre de 1996, para sustentar los recursos interpuestos contra la providencia del 22 de octubre de 1996.

La conclusión en comento, tampoco se pone en tela de juicio, porque la CAR hubiera otorgado permisos de localización a la empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá para realizar el

embalse de San Rafael, pues dicha actividad no solo era la razón de ser de la declaratoria de reserva forestal protectora-productora, sino porque precisamente este tipo de obras encuadran dentro de los desarrollos que en estas áreas forestales deben hacerse previa la obtención del permiso, es decir, esta situación, en lugar de controvertir lo dicho hasta aquí, confirma la posición de la Sala respecto del tratamiento de este tipo de zonas. Y, menos, porque la entidad hubiera concedido habilitaciones ambientales a otros predios, ubicados en zonas de reserva forestal, pues aquellos actos pese a las similitudes no pueden ser tenidos como baremos de igualdad frente al caso concreto, ya que no solo no comparten las particularidades relacionadas con el trámite, sino que fueron declaradas como zonas de reserva forestal con fines diferentes. Al tiempo la Sala no podría entrar a calificar la actuación de la CAR para su emisión, pues ello desbordaría sus competencias.

5.4.2.2 Ahora, igual desenlace tienen, aunque por los motivos que se expondrán a continuación, las actuaciones posteriores, es decir las que iniciaron el 12 de agosto de 1996, con la solicitud que formuló Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. para obtener los términos de referencia. Paso previo para obtener la licencia ambiental de acuerdo a la normatividad vigente y que la sociedad solicitó se aplique a partir de ese momento, pese a poder beneficiarse del régimen de transición, establecido por el Decreto 1753 de 1994.

Al respecto, se debe precisar que para entonces regía el Acuerdo 14 de 1980, el que solo se modificó hasta el mes de diciembre de 1996, momento a partir del cual la entidad tenía oportunidad para dar trámite a la petición, pues la sustracción del área de reserva forestal, aunque demandada estaba amparada por el principio de legalidad que esta Corporación no suspendió.

En adelante, la Sala examinará las principales actuaciones que tuvieron lugar a partir de la solicitud, hasta cuando la sociedad actora vendió o cedió los derechos sobre los predios, para ilustrar porque la demora en el trámite aunque, podría haberse solventado poniendo al particular interesado al tanto de las razones que la justifican, no dio lugar a la situación financiera que la actora le atribuye.

En resumen, las actuaciones surtidas durante ese periodo fueron:

- El 12 de agosto de 1996, la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. solicitó a la CAR la determinación de términos de referencia para el desarrollo de los estudios ambientales para el proyecto “Bosque Residencial Altos de Teusacá”.
- El 22 de octubre de 1996, la CAR manifestó la inviabilidad del trámite de la petición. Para este fin, reiteró la necesidad de la necesidad de la sustracción del predio del área de reserva.
- El 22 de noviembre de 1996, la sociedad Rascovsky & Cía. Ltda. impugnó esta decisión, alegando la indebida interpretación del Acuerdo 14 de 1980.
- El 18 de diciembre de 1996, el Consejo Directivo de la CAR expidió el Acuerdo 41 por medio del cual se modificó el Acuerdo n.º 14 de 1980, excluyendo del área de reserva forestal protectora-productora el predio Los Cerros Sector B.
- El 15 de enero y el 18 de marzo, la sociedad Rascovsky & Cía. Ltda., levantada la limitación para el trámite de su petición, instó a la CAR a la entrega de los términos de referencia.
- El 16 de abril de 1997, la CAR expidió el Auto Drl – 340 mediante el cual dispuso “...Continuar el trámite administrativo y remitir el expediente No. 1639 a la División de Calidad Ambiental, para que por parte de sus funcionarios, se practique visita al predio “Los Cerros Sector B” y se elaboren los términos de referencia del Plan de Manejo Ambiental respectivo...”.
- El 17 de abril de 1997, la CAR rechazó los recursos presentados contra el auto de 22 de octubre de 1996.
- El 13 de junio de 1997, la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. presentó los estudios ambientales del proyecto “Altos de Teusacá (fls. 464 y 465, c. 15b), aunque incompletos, debiendo ser complementados, lo que aconteció, entre los meses de octubre y noviembre de ese año.
- El 8 de enero de 1998, la División de Calidad Ambiental de la CAR rindió concepto - DCA-E639- sobre los estudios de impacto ambiental presentados por la sociedad peticionaria. En el documento se concluyó la viabilidad del proyecto y se recomendó la expedición de la licencia bajo una serie de medidas de mitigación.
- El 18 de abril de 1998, la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. solicitó al director general de la CAR la celebración de audiencia pública para discutir el plan de manejo ambiental que se presentó para el proyecto Bosque Residencial Altos de Teusacá, plan que cuenta con el visto bueno de la División de Calidad Ambiental. Esto con la intención de viabilizar de manera definitiva la concesión de la licencia única ambiental.

- El 8 de junio de 1998, la CAR fijó fecha para la audiencia, la que luego fue reprogramada el 21 de julio para el 14 de agosto siguiente, fecha en la que efectivamente se realizó. En el desarrollo de la audiencia la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios recomendó especial cuidado en la adopción de la decisión, teniendo en cuenta que se trataba de una zona de subpáramo que debía ser especialmente protegida a la luz de los principios que regulan la legislación ambiental. Al tiempo, recomendó la suspensión del trámite de la licencia hasta tanto se decidiera la demanda de nulidad que cursaba en esta Corporación, contra el Acuerdo 14 de 1980.
- El 7 de octubre de 1998, el Procurador General de la Nación reiteró la petición, aduciendo que en materia ambiental el principio de precaución debe guiar la actuación de las autoridades tanto judiciales como administrativas. Esta reiteración se hizo no solo por considerar que era necesario esperar la decisión de esta Corporación, sino porque debían revisarse aspectos ambientales relacionados con el proyecto.
- El 15 de octubre de 1998, la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. solicitó a la CAR el pronunciamiento definitivo sobre el permiso ambiental ya sea para negarlo o concederlo.
- El 5 de noviembre de 1998, la sociedad peticionaria se pronunció sobre la carta de la Procuraduría General de la Nación, que criticó por extrañar elementos en los estudios ambientales que en realidad se contemplaron, como también por el inadecuado entendimiento de los alcances del Acuerdo 14 de 1980.
- El 14 de diciembre de 1998, la CAR le hizo saber a la sociedad Inversiones Rascovsky & Cía. Ltda. que estudiaba la solicitud de la Procuraduría, tanto en lo que hacía referencia a los aspectos técnicos como jurídicos y que le informaría la decisión que adoptaría al respecto.
- El 28 de enero de 1999, la Sección Primera de esta Corporación se pronunció sobre la legalidad del Acuerdo n.º 41 de 18 de diciembre de 1996.
- El 4 de febrero de 1999, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, en atención a la escasa participación de la comunidad en la audiencia pública realizada el 14 de agosto de 1998, solicitó la realización de una nueva audiencia.

Adicionalmente, se debe recordar que el Decreto 1753 de 1994, que regía el trámite y términos de la solicitud de licencia ambiental, para ese entonces determinaba:

Que una vez presentada la solicitud, la entidad tenía un término de 30 días hábiles para establecer la necesidad de un diagnóstico ambiental de alternativa, lapso en el que debía dictar

un auto iniciando formalmente el trámite de la solicitud. De no requerirse este diagnóstico la autoridad ambiental debía, en un plazo que no podía superar los 60 días, fijar los términos de referencia para la elaboración de los estudios de impacto ambiental. Presentados los estudios, se disponía de 30 días para pedir al interesado información adicional, actuación que suspendía los términos para decidir. Una vez complementada la información, el competente disponía de quince 15 días hábiles adicionales para solicitar a otras autoridades los conceptos técnicos o informaciones pertinentes, los cuales debían serle remitidos en un plazo no superior a sesenta 60 días hábiles. Una vez se recibía esta información o se vencía el plazo para el efecto, se debía expedir un auto de trámite que declaraba reunida toda la información requerida, momento a partir del cual se disponía de 60 días hábiles para decidir si otorgaba o negaba la licencia.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que podía suceder que al menos 30 días antes a la adaptación de la decisión, el Procurador General de la Nación o el Delegado para Asuntos Ambientales, el Defensor del Pueblo, el Ministro del Medio Ambiente, las demás autoridades ambientales, los gobernadores, los alcaldes o por lo menos 100 personas o 3 entidades sin ánimo de lucro, soliciten la realización de una audiencia pública en la que podía recibirse informaciones y pruebas conducentes para la adopción de la decisión. Esta actuación, también suspendía los términos del procedimiento administrativo.

Las anteriores actuaciones contrastadas con las normas que regulaban el trámite de la licencia ambiental, dan cuenta de que las actuaciones de la CAR, *para el periodo que se analiza*, se hicieron en términos razonables y bajo las circunstancias que impidieron acelerar el procedimiento y la adopción de la decisión.

En efecto, advierte la Sala que, entre agosto y diciembre de 1996, la entidad reiteró la imposibilidad de dar trámite a la solicitud, en tanto se decidía sobre la viabilidad de sustraer los predios del área de reserva forestal. Actuación plenamente justificada a la luz del principio de precaución.

Ahora, en lo que tiene que ver con las actuaciones realizadas, a partir de la expedición del Acuerdo 41 de 1996, se constata que la fijación de los términos de referencia aconteció cuatro meses después, esto es se respondió en los 90 días hábiles establecidos, los primeros 30 para iniciar el trámite de la actuación y determinar la necesidad del diagnóstico alternativo y los 60 siguientes para fijar propiamente los términos de referencia para los estudios ambientales.

En este lapso, también se resolvieron los recursos presentados contra el auto que, en octubre de 1996, reiteró la inviabilidad de dar curso a la solicitud.

En lo que respecta al trámite de los estudios ambientales, se tiene que, el 13 de junio de 1997 se presentaron y que la entidad solicitó su complementación, lo que suspendió la actuación hasta cuando ello sucedió, es decir, los meses de octubre y noviembre de ese año. Los estudios complementados fueron avalados por la Dirección de Calidad Ambiental de la entidad el 8 de enero de 1999.

Para ese momento, en otra etapa del procedimiento, la entidad disponía de 15 días para requerir a otras autoridades pruebas o conceptos para la adopción de su decisión, los que, como se ha visto, debían allegar en el lapso de 60 días como máximo. En este término, exactamente el día 18 de abril de 1998, la sociedad actora, *motu proprio*, solicitó la realización de una audiencia pública que se adelantó en el mes de agosto. Actuación que, además de generar la interrupción del trámite, fue utilizada por la Procuraduría General de la Nación para solicitar la suspensión del trámite, invocando no solo motivos de degradación ambiental, sino la necesidad de esperar la definición por esta Corporación de la legalidad del Acuerdo 41 de 1996.

En lo sucesivo, la CAR debía solicitar a las autoridades los informes o pruebas pertinentes, no obstante debió ocuparse de la petición del Ministerio Público en ejercicio de sus funciones para la defensa del medio ambiente, consagradas en el numeral 2 del artículo 97 de la Ley 99 de 1993³⁹ con fundamento en el principio de precaución establecido en el numeral 6 del artículo 1.º de la misma norma, que obliga a las autoridades ambientales y a los particulares a tomar las medidas necesarias, para actuar con cautela en cuanto al eventual deterioro al medio ambiente.

En consecuencia, la Sala encuentra debidamente justificada la espera a que la CAR sometió la siguiente etapa de la actuación administrativa, pues era menester descartar la degradación invocada en relación a la una zona de gran importancia ambiental. Al respecto, se acreditó que la CAR, durante los meses siguientes realizó un estudio detallado de todos los aspectos del proyecto urbanístico, cuyas conclusiones se vertieron en un documento que se expidió

³⁹ El artículo 97 de la Ley 99 de 1993 que creó la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, les asignó entre otras funciones: “2. *Intervenir en las actuaciones administrativas y de policía, en defensa del medio ambiente o de los recursos naturales renovables, y del derecho de la comunidad a un ambiente sano. Esta norma fue derogada por la Ley 201 de 1995 que amplió las funciones de la Procuraduría en la materia y que en el literal h del artículo 111 reiteró la referida función*”.

aproximadamente en la misma época, en que se resolvió por esta Corporación sobre la legalidad del Acuerdo 41 de 1996 e Inversiones Rascovsky y Cía Ltda. vendió o cedió los derechos que tenía sobre el predio “Los Cerros Sector B”, es decir durante los meses de enero y febrero de 1999.

Término que la Sala encuentra razonable si se tiene en cuenta la envergadura del proyecto urbanístico que se emprendería.

De otra parte, con lo anterior no se trata de insinuar que la CAR debió pretermittir los términos solamente por la espera de la decisión judicial, ya que el multicitado Acuerdo 41 de 1996 estaba vigente y era plenamente exigible, sino de señalar que era su obligación, tratándose de una zona de bosque, fundamental para la preservación de los recursos naturales y la mitigación del cambio climático, actuar con la cautela necesaria en orden a precaver decisiones adversas al medio ambiente, así fuera solo una eventualidad⁴⁰.

Bajo este contexto, para la Sala, la CAR, una vez se aclaró la situación de la inmueble y hasta tanto la sociedad actora mantuvo intereses en el trámite de las licencias, tomó los plazos razonables para el trámite de la petición, sin perjuicio de algunas demoras en el trámite anterior que para nada repercutieron en su situación financiera. Carga que la actora debía soportar por el solo hecho de ser titular del derecho de dominio sobre un bien ubicado en zona de reserva y sobre el que sin perjuicio del levantamiento de las restricciones pende, en todo caso, especial cautela por su particular ubicación.

5.2.3 Por lo expuesto, se procederá a confirmar la decisión de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

⁴⁰ En la Ley 164 de 1994, “Por medio de la cual se aprueba la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, también encontramos consagrado el principio de precaución en los siguientes términos: *“Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible. A tal fin, esas políticas y medidas deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos. Los esfuerzos para hacer frente al cambio climático pueden llevarse a cabo en cooperación entre las Partes interesadas.*

6. Costas

En atención al artículo 55 de la Ley 446 de 1998, no hay lugar a la imposición de costas.

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

III. R E S U E L V E

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia proferida el 17 de noviembre de 2004, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión, que negó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO.- RECHAZAR las objeciones por error grave, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- SIN COSTAS en esta instancia.

Todas las comunicaciones que se ordena hacer en esta sentencia serán libradas por el *a quo*.

En firme esta providencia, **REMÍTASE** la actuación al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado



RAMIRO PAZOS GUERRERO
Magistrado

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Presidenta