



**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de abril de dos mil diecisiete (2017).

**Radicación número: 25000-23-26-000-2007-00138-01 (39646)**

**Actor: SOCIEDAD LA COSTANERA PABLO SALCEDO Y CIA. S. EN C.S.**

**Demandado: MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

Temas: AFECTACIÓN JURÍDICA DE BIENES INMUEBLES – Reserva forestal / TÉRMINO DE CADUCIDAD – Por regla general, se contabiliza a partir de la inscripción de la afectación en el registro de instrumentos públicos / AFECTACIÓN JURÍDICA – Caducidad. Conocimiento por parte de los actores.

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 4 de febrero de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, que negó las pretensiones de la acción de reparación directa.

**I.- ANTECEDENTES**



Radicación: 250002326000200700138 01 (39646)  
Actor: Sociedad Costanera Pablo Salcedo y Cia. S. en C.S.  
Demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Referencia: Acción de reparación directa

## 1.- La demanda

El 14 de marzo de 2007, en ejercicio de la acción de reparación directa, la sociedad La Costanera Pablo Salcedo y Cia. S. en C.S., por intermedio de apoderado judicial, interpuso demanda contra el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial<sup>1</sup>, con el fin de que se le declarara patrimonialmente responsable por los perjuicios causados por *“... la limitación del dominio impuesta en los lotes de propiedad de la sociedad LA COSTANERA PABLO SALCEDO Y CIA. S. EN C.S. y por la depreciación económica y patrimonial que sufrieron dichos predios con ocasión de la expedición de la Resolución No. 0463 del 14 de marzo de 2005, mediante la cual fueron declarados reserva natural”*.

Como consecuencia de la anterior declaración, la parte actora solicitó que se condenara al ministerio demandando a pagar por perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente, la suma de \$ 1.385'894.444 y la suma de \$ 83'253.666, por concepto de lucro cesante<sup>2</sup>.

## 2.- Fundamentos fácticos de la demanda

Se narró que por Acuerdo 30 de 1976, el Instituto de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA) declaró como áreas de reserva forestal las zonas denominadas *“Bosque Oriental de Bogotá”* y *“Cuenca Alta del Río Bogotá”*. Dicho acuerdo se aprobó mediante la Resolución No. 076 del 31 de marzo de 1977.

Señaló la parte demandante que, en diligencia de remate celebrada el 5 de noviembre de 1979, el Juzgado Quinto Civil Municipal de Bogotá le adjudicó al señor Pablo Salcedo Romero el lote de terreno ubicado en la carrera 3ª # 57 – 90 de la ciudad de Bogotá y el 10 de octubre de 1980 se registró esa diligencia en el respectivo folio de matrícula, esto es, el número 50C-577139.

Posteriormente, mediante escritura pública No. 0949 de 30 de abril de 1983, el señor Pablo Salcedo Romero le vendió el mencionado bien a la sociedad La Costanera Pablo Salcedo y Cia. S. en C.S.

---

<sup>1</sup> Fls. 3 a 19 c1.

<sup>2</sup> Fls. 23 a 27 c1.



Radicación: 250002326000200700138 01 (39646)  
Actor: Sociedad Costanera Pablo Salcedo y Cia. S. en C.S.  
Demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Referencia: Acción de reparación directa

Indicó la parte actora que la validez de la Resolución 076 de 1977 estaba supeditada a la publicación en los municipios en los cuales tuviera incidencia el acto y a la inscripción en las oficinas de registro de instrumentos públicos de Bogotá, Zipaquirá y Facatativá.

Explicó que como esas actuaciones no se realizaron, se promovió una acción de cumplimiento ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, que, por fallo del 1º de marzo de 2001, le ordenó al Ministro del Medio Ambiente que *“... adelante todas las actuaciones tendientes a obtener la inscripción del citado acto administrativo en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zipaquirá y Facatativá, así, como su publicación por el medio más idóneo en las cabeceras de los siguientes municipios: Villapinzón, Chocontá, Sesquilé, Suesca, Guatavita, Guasca, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Cogua, Zipaquirá, Cajic, Chia, La Calera, Cota, Tabio, Tenjo, Subachoque, Facatativá, Madrid, Mosquera, Funza, Soacha, Sibate y el Distrito Capital...”*.

Luego, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió la Resolución No. 0463 del 14 de abril de 2005 *“por medio de la cual se redelimita la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá”*.

Manifestó la sociedad actora que en esa resolución quedó incluido como reserva forestal el lote de terreno de su propiedad, ubicado en la carrera 3ª No. 57 – 90. Situación que, según su dicho, le causó un daño, en la medida en que se limitó el derecho de dominio sobre ese predio.

Alegó que el presente asunto se debía estudiar bajo el régimen de responsabilidad objetiva denominado daño especial, por cuanto *“... si bien la actuación de la administración es lícita y obedece al cumplimiento de un deber legal, o al ejercicio de sus competencias administrativas habida cuenta de los intereses que involucra; con ocasión de su ejercicio impone una carga excepcional a un particular, la cual resulta excesiva frente a los demás asociados y en efecto rompe con el principio de la igualdad frente a las cargas públicas”*.



Radicación: 250002326000200700138 01 (39646)  
Actor: Sociedad Costanera Pablo Salcedo y Cia. S. en C.S.  
Demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Referencia: Acción de reparación directa

Expuso la sociedad demandante que no se cuestiona la legalidad de la Resolución No. 0463 de 2005, mediante la que se redelimitó el área de reserva forestal protectora del Bosque Oriental de Bogotá y se incluyeron zonas de conservación, zonas de rehabilitación, zonas de recuperación paisajística y zonas de recuperación ambiental, pues *“... es claro que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial tenía la competencia legal para imponer dichas medidas en un sector de alto componente ambiental y esta decisión no es materia de discusión, por cuanto el acto es legal y vinculante frente a todos los administrados, pero, también lo es que dichas decisiones contienen una seria limitación al dominio, pues le impide al particular que acredite derechos reales para disponer libremente del bien y ejercer su derecho aún bajo el amparo constitucional que existe sobre el derecho de propiedad”*.

### **3.- Trámite procesal**

Mediante auto del 21 de junio de 2007, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, admitió la demanda. Dicha decisión se notificó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en debida forma<sup>3</sup>.

### **4.- La contestación de la demanda**

**4.1.- El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,** oportunamente, contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

Manifestó que *“... cualquier proyecto distinto al de reforestación de esos predios acarrearía un riesgo para los propietarios de los mismos, dada la cualidad específica de aquellos, por lo tanto, no pueden años más tarde atribuirle al Estado unos perjuicios causados por un riesgo generado por ellos mismos, acepción esta que no es predicable por cuanto el sujeto activo ha tenido participación o injerencia en la conformación de los hechos que eventualmente darían lugar a una indemnización de perjuicios pese a la actividad lícita del Estado”*.

---

<sup>3</sup> Fl. 45 c 1.



Radicación: 250002326000200700138 01 (39646)  
Actor: Sociedad Costanera Pablo Salcedo y Cia. S. en C.S.  
Demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Referencia: Acción de reparación directa

Precisó el ministerio demandando que no existió un daño antijurídico por el que el Estado debiera responder. Agregó que no se allegaron al expediente pruebas suficientes que permitieran concluir que el predio de la sociedad demandante pertenecía a una zona declarada reserva forestal.

Explicó que si bien la parte demandante afirmó que la expedición de la resolución 0463 le generó un detrimento patrimonial, lo cierto fue que no se demostró de qué manera se causó ese perjuicio y, por tanto, no puede ser reconocido en el presente proceso.

Expuso que en temas ambientales el interés general debe prevalecer sobre el particular y, por ende, no es procedente aceptar que existen derechos adquiridos sobre esas zonas de reserva forestal y menos aún pretender que por el uso que se le ha dado a esas zonas por parte de algunas personas se han desafectado de su carácter de públicos *“... y le ha dado estos núcleos de particulares derechos adquiridos sobre los mismos o tan siquiera se han generado lo que la jurisprudencia denomina como ‘situaciones jurídicas consolidadas’.”*

Refirió que en el presente asunto operó el fenómeno jurídico de la caducidad, por cuanto *“... los hechos relevantes de la acción se sustraen a la expedición de las Resoluciones 463 y 519 del 14 y 22 de abril respectivamente, la demanda fue presentada fuera del término de los dos años siguientes a la publicación de los actos administrativos mencionados”*<sup>4</sup>.

Por último, mencionó que era necesario vincular al Distrito Capital de Bogotá para que se pronunciara sobre los hechos y pretensiones de la acción de reparación directa.

## **5.- La sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, mediante sentencia del 4 de febrero de 2010, denegó las pretensiones de la demanda.

---

<sup>4</sup> Fls. 46 a 67 c 1.



Radicación: 250002326000200700138 01 (39646)  
Actor: Sociedad Costanera Pablo Salcedo y Cia. S. en C.S.  
Demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Referencia: Acción de reparación directa

En primer lugar, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca indicó que no se configuró la excepción de caducidad propuesta por la parte demandada, dado que el término para establecer si la demanda se presentó oportunamente se debía contar a partir de la expedición de la Resolución No. 463 del 14 de abril de 2005, por cuanto en ese momento el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial asumió una nueva competencia con la que decidió mantener los terrenos de la parte actora dentro de la zona de reserva forestal, pudiéndolos excluir, a partir de lo cual concluyó que la demanda de reparación directa se presentó en tiempo.

Dicho lo anterior, precisó que se encontraban acreditados los elementos de la responsabilidad objetiva, porque con la expedición de la Resolución No. 0463 de 2005 se le causó un daño antijurídico a la sociedad actora, pues *“... las irregularidades de las cuales fueron objeto los actos administrativos que antecedieron a la expedición de la resolución 0463 de 2005 (acuerdo 30 de 30 de septiembre de 1976 y resolución 076 de 31 de marzo de 1977) entiéndase la **no publicación del acuerdo en las cabeceras de municipio de la jurisdicción de la zona de reserva forestal y su no inscripción en la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente**, condujo a la indebida publicación de los actos administrativos haciéndolos inoponibles a terceros lo que generó que la sociedad accionante no tuviera conocimiento de las limitantes que tenía la propiedad al momento de adquirirla, limitantes de las cuales afirma la parte actora tuvo conocimiento con la expedición del acto administrativo Resolución No. 0463 de 14 de abril de 2005”*.

Consideró que existió nexo de causalidad, habida cuenta de que al expedir la Resolución No. 0463 de 2005 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial no excluyó del área de reserva forestal el predio de propiedad de la sociedad demandante y esto fue lo que generó el daño antijurídico por el que se reclamó.

No obstante, el *Ad quo* negó las pretensiones de la demanda al considerar que no se probaron los perjuicios reclamados.



Radicación: 250002326000200700138 01 (39646)  
Actor: Sociedad Costanera Pablo Salcedo y Cia. S. en C.S.  
Demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Referencia: Acción de reparación directa

Explicó que si bien la parte demandante alegó que se le limitó su derecho de dominio o propiedad, lo cierto fue que no se vulneró este derecho porque ha podido hacer uso de las facultades que otorga la propiedad, tales como usar, gozar y disponer del bien. Agregó que no existía prueba de que la entidad accionada o cualquier otra entidad pública hubiere prohibido el ejercicio de la actividad económica de la sociedad dentro de su predio y, por ende, no se podía hablar de limitación al derecho de dominio.

Adujo que no se podía entender limitado el dominio del bien cuando *“... ha sido propiedad de la sociedad accionante desde el 30 de abril de 1983, fecha en la cual el accionista gestor vendió los lotes de terreno sin que a la actualidad haya tenido, por lo menos de conformidad con el material aportado modificación alguna, es decir, desde la fecha en que fue adquirido el terreno hasta el día de hoy el predio no ha cambiado su uso, es decir, no ha dejado de ser un lote de terreno”*.

Respecto de la depreciación económica que, según la sociedad demandante, se le causó, el *A quo* precisó que los terrenos no son objeto de depreciación y, por tanto, el término correcto en este caso sería el de desvalorización del predio.

Claro lo anterior, afirmó que no se encontraba probado que la expedición de la Resolución No. 0463 del 2005 hubiera generado una desvalorización del terreno, como tampoco cuál fue la suma a la que ascendió la desvalorización.

Señaló que si bien fue cierto que para probar este perjuicio se solicitó y decretó la práctica de un informe pericial a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, también lo fue que la parte actora no aportó los documentos solicitados por dicho instituto ni los gastos necesarios para efectuar la pericia y, por tanto, se declaró desistido el medio de prueba.

Indicó que tampoco se podía tener en cuenta el informe técnico privado aportado por la sociedad demandante, porque en ese documento no se explicó de forma detallada cómo se llegó a las conclusiones allí plasmadas<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Fls. 165 a 181 c 2.



Radicación: 250002326000200700138 01 (39646)  
Actor: Sociedad Costanera Pablo Salcedo y Cia. S. en C.S.  
Demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Referencia: Acción de reparación directa

Por último, mencionó que “... las documentales idóneas, para acreditar el perjuicio alegado, eran los avalúos catastrales desde la fecha en que el predio fue adquirido por la sociedad accionante hasta la interposición de la demanda, con el fin de tener certeza sobre la expedición del acto administrativo Resolución No. 0463 de 14 de abril de 2005 conllevó a una desvalorización del terreno y efectivamente en cuanto consistió tal desvalorización”, y que como estos avalúos no fueron allegados se debía concluir que no se demostró la depreciación económica alegada por la parte actora.

### **Aclaraciones de voto**

Uno de los integrantes de la Sala de Decisión aclaró el voto, al considerar que las copias simples no tenían valor probatorio y, por ende, los documentos aportados al proceso no podían ser valorados<sup>6</sup>.

Otro de los magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A aclaró el voto, por cuanto, según su dicho, la sociedad demandante no acreditó que estuviera facultada para ejercer el derecho de acción, es decir, que se encontrara legitimada en la causa por activa.

Lo anterior, porque la escritura pública contentiva de la compraventa del predio objeto de litigio fue aportada en copia simple y, por tanto, no era viable reconocer a la sociedad La Costanera Pablo Salcedo y Cia. S. en C.S. como titular de los derechos por los que reclamó<sup>7</sup>.

### **6.- El recurso de apelación**

La parte demandante interpuso recurso de apelación contra la anterior providencia.

Afirmó que no era procedente que el Tribunal Administrativo de primera instancia negara las pretensiones de la demanda, pese a que encontró probada la existencia del daño antijurídico y su correspondiente nexo causal.

---

<sup>6</sup> Fl. 183 c 2.

<sup>7</sup> Fls. 185 -186 c 2.



Radicación: 250002326000200700138 01 (39646)  
Actor: Sociedad Costanera Pablo Salcedo y Cia. S. en C.S.  
Demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Referencia: Acción de reparación directa

Sostuvo que fue cierto que tuvo dificultades para aportar prueba de los perjuicios, sin embargo, a su juicio *“... no resulta una tarea de imposible cumplimiento establecer que determinaciones administrativas o legales que imponen a unos terrenos las limitantes de uso y disposición que obligatoriamente resultaban de las mismas, implican automáticamente una disminución de su precio, con mayor razón en cuanto se trata de predios aledaños a la ciudad de Bogotá, cuya protección hacia el futuro puede ofrecer distintas posibilidades de mejoramiento económico, pero, en ningún caso, de disminución de su valor”*<sup>8</sup>.

## **7.- Los alegatos de conclusión en segunda instancia**

**7.1.- El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial** reiteró los argumentos expuestos a lo largo de sus intervenciones. Agregó que la parte actora no cumplió con la carga que le impone el C.P.C., porque no aportó las pruebas necesarias para acreditar que se le causaron los perjuicios por los que ahora reclama y, las que obran en el expediente, las allegó en copia simple, razón por la que no se les podía dar valor.

Expuso que la Resolución 463 de 2005 no le causó perjuicios a la sociedad La Costanera Pablo Salcedo y Cia. S. en C.S. porque no limitó su derecho de dominio, lo que incluía la posibilidad de usar, de gozar y de disponer natural y jurídicamente del bien de su propiedad. Preciso que *“... La resolución jamás afectó predio alguno, lo único que ella hizo fue redelimitar el área de los cerros orientales de Bogotá, excluyendo 973 hectáreas a favor del Distrito, en virtud de diversas situaciones que impedían reconocer como reserva forestal esas hectáreas y no impone limitación de señor y dueño relacionado con el bien mientras que este cumpla con la conservación de los recursos naturales renovables”*.

Insistió en que la acción de la referencia ya se encontraba caducada, pues las Resoluciones 463 y 519 de 2005 fueron suspendidas y, por ende, la afectación al predio por el que se reclamó estaría contenida en el Acuerdo 030 de 1976, aprobado

---

<sup>8</sup> Fls. 203 a 205 c 2.



Radicación: 250002326000200700138 01 (39646)  
Actor: Sociedad Costanera Pablo Salcedo y Cia. S. en C.S.  
Demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Referencia: Acción de reparación directa

en Resolución 076 de 1977. Por lo anterior, consideró que desde ese momento se debía contar el término de caducidad.

Agregó que, tal y como se expuso en la aclaración de voto de uno de los integrantes de la Sala, no se acreditó la legitimación en la causa por activa, habida cuenta de que no se aportó copia auténtica de la escritura mediante la cual la sociedad adquirió el bien por el que reclama.

Además, sostuvo que se debía tener en cuenta que en la anotación No. 13 del certificado de tradición y libertad del bien "... consta la enajenación que hizo la Sociedad La Costanera a Multicentro en un área de mayor extensión de 18.00 m<sup>2</sup> en la escritura inscrita 87 del 24 de enero de 1997 de la notaría 44 de la compraventa, área que supera la del lote que inicialmente fue adjudicado en remate a Pablo Salcedo y que este a su vez vendió a la sociedad La Costanera, el estudio del modo nos permite concluir que la sociedad no está legitimada para reclamar derechos patrimoniales, toda vez que la propiedad del área que está afectada en la redelimitación pertenece a Multicentro"<sup>9</sup>.

**7.2.-** La parte demandante guardó silencio en esta etapa procesal.

## **8.- Ministerio Público**

El Ministerio Público no rindió concepto en segunda instancia.

## **II. CONSIDERACIONES**

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, el 4 de febrero de 2010, que denegó las pretensiones de la demanda de reparación directa.

En primer lugar, se verificará el cumplimiento de los presupuestos de procedibilidad de la acción de reparación directa relativos a la competencia, el ejercicio oportuno de la acción y la legitimación en la causa por activa.

---

<sup>9</sup> Fls. 210 a 213 c2.



Radicación: 250002326000200700138 01 (39646)  
Actor: Sociedad Costanera Pablo Salcedo y Cia. S. en C.S.  
Demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Referencia: Acción de reparación directa

En el evento de que los mencionados presupuestos se encuentren cumplidos, la Subsección procederá al análisis de la cuestión de fondo, a partir de los argumentos de la apelación.

## **1. Presupuestos de procedibilidad de la acción de reparación directa en el caso *sub examine***

### **1.1.- Competencia**

El Consejo de Estado es competente para conocer del asunto citado en referencia, por cuanto se trata de un recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida en primera instancia<sup>10</sup> por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A.

### **1.2.- El ejercicio oportuno de la acción**

La Sección Tercera del Consejo de Estado, en forma reiterada, ha sostenido que la caducidad se encuentra instituida para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, frente a aquellos eventos en los que determinadas acciones judiciales no se ejercen dentro de un término específico. Así entonces, a las partes les corresponde asumir la carga procesal de impulsar el litigio dentro de ese plazo, el cual es fijado por la ley y, por ello, si no se hace en tiempo pierden la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho<sup>11</sup>.

Es de precisar que la referida figura no admite suspensión, salvo que se presente una solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, de acuerdo con lo previsto en las Leyes 446 de 1998 y 640 de 2001; tampoco admite renuncia y, de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez.

---

<sup>10</sup> La cuantía del proceso supera la exigida por la Ley 954 de 2005 para que esta Corporación pueda conocer en segunda instancia de un proceso de reparación directa (500 S.M.L.M.V), pues por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente, se solicitó la suma de \$1.385'894.444.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. 6 de agosto de 2009. Expediente: 36.834 (auto). Reiterado en Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "A". C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Radicación: 250002326000199902635 – 01 (27588). 26 de febrero de 2014.



Radicación: 250002326000200700138 01 (39646)  
Actor: Sociedad Costanera Pablo Salcedo y Cia. S. en C.S.  
Demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Referencia: Acción de reparación directa

El Código Contencioso Administrativo (norma aplicable al presente asunto), en su artículo 136, ordinal 8<sup>o</sup><sup>12</sup>, consagraba un término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho que da lugar al daño por el que se demanda la indemnización, para intentar la acción de reparación directa, período que, una vez vencido, impedía solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado, por configurarse el fenómeno jurídico procesal de la caducidad de la acción.

Ahora bien, en relación con el cómputo del término de caducidad en casos en que se demanda la responsabilidad del Estado por la afectación jurídica de bienes inmuebles al quedar incluidos en reservas forestales, esta Subsección<sup>13</sup> ha considerado lo siguiente:

**“Para la Sala, la caducidad de la acción de reparación directa *respecto de la ocupación jurídica de bienes inmuebles se debe contar, de manera general, a partir del día siguiente a aquel en que la afectación al interés general se inscriba en el registro de instrumentos públicos, puesto que es desde ese evento en que se hace pública la decisión de la administración de limitar el ejercicio de propiedad respecto del bien objeto de la afectación.***

*“En efecto, según el artículo 67 del Decreto-Ley 2811 de 1974, Código de Recursos Naturales Renovables:*

*‘De oficio o a petición de cualquier particular interesado, se impondrá limitación de dominio o servidumbres sobre inmueble de propiedad privada, cuando lo impongan la utilidad pública o el interés social por razón del uso colectivo o individual de un recurso, previa declaratoria de dicho interés o utilidad efectuada con arreglo a las leyes.*

***‘Tanto la limitación o la servidumbre voluntariamente aceptadas como las que se imponen mediante resolución o sentencia ejecutoriadas, se inscribirán en la correspondiente oficina de instrumentos públicos sin perjuicio de lo dispuesto en este código sobre sistema de registro.***

*‘Se podrá solicitar el concurso de las autoridades de policía para hacer efectiva la limitación del dominio o la servidumbre’ (destaca la Sala).*

<sup>12</sup>Artículo 136. Caducidad de las acciones.

(...)

8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa.

(...).”

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia del 9 de mayo de 2012. Radicado: 25000-23-26-000-1993-04137-01(21906). Reiterado en sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 27 de abril de 2016. Radicación número: 470012331000200200215-01 (34.623).



Radicación: 250002326000200700138 01 (39646)  
Actor: Sociedad Costanera Pablo Salcedo y Cia. S. en C.S.  
Demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Referencia: Acción de reparación directa

*“Pues bien, en el folio de matrícula inmobiliaria 230-0000094 (fl. 11 a 12, cdno. 1), correspondiente al inmueble objeto de la demanda que dio inicio al presente proceso, no se encuentra anotación alguna referente a la inscripción de la declaratoria de reserva forestal, por lo tanto, no se podría considerar que al momento de interposición de la demanda ya hubiere transcurrido el término de caducidad.*

*“Ahora bien, a partir de las pruebas aportadas al proceso, se puede afirmar que el particular tuvo conocimiento de la declaratoria de su inmueble como zona de reserva forestal protectora, desde el mes de mayo de 1988, fecha en la cual se expidió la Resolución Ejecutiva 84 de 1988, la cual aprobó el Acuerdo 57 del 27 de agosto de 1987 emitido por la junta directiva del Inderena, mediante el cual se decidió realizar dicha declaratoria; atendiendo esta circunstancia, **la Sala podría declarar la caducidad de la acción, puesto que el daño por la ocupación jurídica se consolidó a partir del conocimiento de la existencia de la limitación de su propiedad, a pesar de que sus efectos se extiendan hacia el futuro.***

*“(...)” (negrilla y subraya fuera del texto).*

De conformidad con lo expuesto, es claro que en los casos en que el daño alegado es la limitación del ejercicio de propiedad sobre un bien por ser incluido dentro de una zona de reserva forestal, el término de caducidad se debe contabilizar a partir del momento en el cual la afectación queda inscrita en el registro de instrumentos públicos.

No obstante, cuando no exista inscripción de la declaratoria de reserva forestal en el correspondiente folio de matrícula, el término de caducidad de la acción de reparación directa iniciará desde que el interesado tenga conocimiento de la afectación del bien.

### **1.2.1.- Caducidad de la acción de reparación directa en el caso concreto**

En el presente asunto, se tiene que la sociedad La Costanera Pablo Salcedo y Cia. S. en C.S. solicitó que se declarara al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial patrimonialmente responsable por la limitación del dominio impuesta al predio de su propiedad, al ser incluido dentro de la zona de “Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá”.

Ahora bien, en aplicación de lo expuesto en el acápite anterior, el término de caducidad, en principio, se debería contar desde la fecha en que la afectación quedó inscrita en el registro de instrumentos públicos.



Radicación: 250002326000200700138 01 (39646)  
Actor: Sociedad Costanera Pablo Salcedo y Cia. S. en C.S.  
Demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Referencia: Acción de reparación directa

No obstante, revisado dicho documento<sup>14</sup> se observa que en el mismo no existe anotación de la afectación del bien como reserva forestal y, por tanto, en el *sub lite* se debe tener como momento para contabilizar el término de caducidad, la fecha en la cual la sociedad demandante tuvo conocimiento de la afectación al bien por el que reclama.

Claro lo anterior, se tiene que las pruebas allegadas evidencian que:

- Por Acuerdo No. 30 del 30 de septiembre de 1976, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -Inderena- declaró y alindero como área de reserva forestal protectora bosque oriental a algunas zonas de los cerros orientales de Bogotá. Además, ese acto administrativo delegó a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) las funciones de administración y manejo de la zona de reserva forestal.
- Mediante Resolución 076 de 1977 se aprobó el Acuerdo 30 de 1976.
- Por escritura pública del 30 de abril de 1983, el señor Pablo Enrique Salcedo Romero transfirió a título de venta real y efectiva a la sociedad La Costanera Pablo Salcedo y Cia. S. en C.S., el lote de terreno ubicado en la carrera 3ª # 57-90<sup>15</sup>.
- En oficio del 30 de agosto de 2004, la CAR, al dar respuesta a una solicitud de información sobre el “... uso de un predio con matrícula inmobiliaria No. 50 C 577139” que le hiciera la Sociedad demandante, le comunicó lo siguiente:

**“... luego de localizar el predio de acuerdo con el plano y las coordenadas adjuntos, éste se encuentra dentro de la denominada Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá D.C., declarada por la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura, donde el terreno es forestal protector de conformidad con el artículo 206 del Decreto No. 2811 de 1974, por el cual se adoptó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, el cual señala que se denomina ‘... área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o protectoras – productoras’ y con el artículo 204 del**

<sup>14</sup> Fls. 3 a 5 cuaderno de pruebas.

<sup>15</sup> Fl. 6 a 10 cuaderno de pruebas.



Radicación: 250002326000200700138 01 (39646)  
Actor: Sociedad Costanera Pablo Salcedo y Cia. S. en C.S.  
Demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Referencia: Acción de reparación directa

*mismo código que indica ‘... se entiende como área forestal protectora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables’.*” (negrilla fuera del texto).

- El 4 de noviembre de 2004, la CAR realizó una visita al predio de propiedad de la sociedad actora y en el respectivo informe técnico indicó:

*“El predio examinado corresponde a un lote de terreno de aproximadamente 10.27 hectáreas, ubicado dentro de la reserva forestal protectora bosque oriental de Bogotá, declarada mediante resolución 076 de 1977 expedida por el Ministerio de Agricultura. La forma general del predio es irregular, con topografía inclinada de pendiente alta, a una altura comprendida entre los 27000 y los 3100 m.s.n.m, aproximadamente.*

*“(...).*

*“**CONCEPTO AMBIENTAL.** Es claro que el predio recorrido desempeña un importante papel como zona de amortiguación de la RFP Bosque Oriental de Bogotá, en especial si se tiene en cuenta la constante presión que sobre este ecosistema ejercen los vecinos de las zonas bajas. Su conservación resulta estratégica para garantizar la perpetuidad de los servicios ambientales que ofrece esta reserva forestal a la población bogotana, para lo cual es recomendable su adquisición por parte del Estado”<sup>16</sup>.*

- Posteriormente, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió la Resolución No. 0643 del 14 de abril de 2005 *“por medio de la cual se redelimita la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá”<sup>17</sup>.*

En ese acto administrativo se resolvió:

*“**ARTÍCULO PRIMERO.** Redelimitar el área de reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, declarada mediante el artículo 2ª de la Resolución No. 076 de 1977, ubicada en jurisdicción del Distrito Capital, con el fin de armonizar los elementos de orden ambiental y territorial para su adecuado manejo y administración, la cual quedará comprendida dentro de los siguientes límites indicados sobre la cartografía a escala 1:10.000 del IGAC, plano número 1 que se incorpora a la presente resolución y descritos de la siguiente manera:*

*“(...).”*

<sup>16</sup>Fls. 22 -23 cuaderno de pruebas.

<sup>17</sup> Fls. 46 a 67 cuaderno de pruebas.



Radicación: 250002326000200700138 01 (39646)  
Actor: Sociedad Costanera Pablo Salcedo y Cia. S. en C.S.  
Demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Referencia: Acción de reparación directa

De las anteriores pruebas se desprende, con claridad meridiana, que desde el 30 de agosto de 2004, la sociedad La Costanera Pablo Salcedo y Cia. S. en C.S. conoció que el predio de su propiedad se encontraba dentro de la denominada zona forestal protectora bosque oriental de Bogotá.

A juicio de la Sala, esta es la fecha que debe tenerse en cuenta para el conteo de la caducidad, habida cuenta de que para ese momento la sociedad advirtió la existencia del presunto daño que alega en la demanda de reparación directa, es decir, que debido a la afectación que tenía el predio por estar dentro de una zona de reserva forestal, estaba limitado su derecho de propiedad respecto de dicho bien y que ello implicaría una “... *depreciación económica patrimonial*”.

Precisa la Subsección que no puede predicarse, como lo hace la parte actora, que el término de caducidad inició su cómputo a partir del momento en que se expidió la Resolución No. 0453 del 14 de abril de 2005, habida cuenta de que ese acto administrativo simplemente ratificó la afectación del bien de propiedad de la sociedad demandante, la que, como quedó establecido, se hizo mediante Acuerdo 30 de 1976, aprobado por Resolución No. 076 de 1977.

En otras palabras, no puede admitirse que la caducidad empezó a correr cuando se dictó la Resolución del 14 de abril de 2005, por cuanto para esa fecha ya se había informado a la sociedad actora que el predio se encontraba dentro de la zona de reserva forestal protectora bosque oriental de Bogotá, tal y como se evidencia del oficio del 30 de agosto de 2004, suscrito por la CAR.

Entonces, se tiene que el término de caducidad de la acción de reparación directa inició su cómputo el 31 de agosto de 2004 y se venció el 31 de agosto de 2006. Como la sociedad La Costanera Pablo Salcedo y Cia. S. en C.S. presentó la demanda de reparación directa el 14 de marzo de 2007<sup>18</sup>, debe concluirse que se hizo por fuera del término de dos años que consagra la norma para el ejercicio oportuno de la acción de reparación directa.

Por lo expuesto, se revocará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se declarará probada la caducidad de la acción.

---

<sup>18</sup> Fl. 19 c1.



Radicación: 250002326000200700138 01 (39646)  
Actor: Sociedad Costanera Pablo Salcedo y Cia. S. en C.S.  
Demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Referencia: Acción de reparación directa

## 2.- Condena en costas

Dado que, para el momento en que se dicta este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que solo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y, en el *sub lite*, ninguna actuó de esa forma, no habrá lugar a imponerlas.

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

### FALLA:

**PRIMERO:** Revocar la sentencia apelada, proferida el 4 de febrero de 2010, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, y, en su lugar, declarar probada la excepción de caducidad de la acción.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**