

91
804

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil trece
(2013)

CONSEJERO PONENTE: Doctor MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida el 29 de mayo de 2008 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

El ciudadano ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ FERNÁNDEZ, por conducto de apoderado, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, con el objeto de que se acceda a las siguientes:

1.1. Declaraciones

Se resumen así¹:

1°.- Se declare la nulidad de la Resolución N° 05-5-0321 de 2 de diciembre de 2005, expedida por el Curador N° 5 de Bogotá, D.C., mediante la cual se negó la solicitud de prórroga de la Resolución N° 03-5-0228 de 2003, expedida por el Curador N° 5 de Bogotá, D.C., que aprobó el proyecto urbanístico general denominado CEDRO ALTO, se establecen sus normas, se concede Licencia, se determina el plazo para la ejecución de las obras de urbanismo de la primera etapa y se fijan las obligaciones del urbanizador responsable.

¹ Folios 1 a 2 cuad. ppal.

92

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

2°.- Se declare la nulidad de la Resolución N° 06-5-067 de 17 de febrero de 2006, proferida por el Curador N° 5 de Bogotá, D.C., mediante el cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el anterior acto, en el sentido de confirmarlo, y se concedió el recurso de apelación.

3°.- Se declare la nulidad de la Resolución N° 0489 de 26 de mayo de 2006, proferida por la Subdirectora Jurídica del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, mediante el cual se decidió en forma adversa el recurso de apelación interpuesto contra el primero de los actos acusados.

4°.- Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, se conceda la prórroga de la licencia de urbanismo y de construcción que le fue otorgada por la Curaduría Urbana N° 5 de Bogotá, D.C. por medio de la Resolución N° 03-5-0228 de noviembre 7 de 2003.

5°.- Igualmente, a título de restablecimiento del derecho se condene a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., al

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

Departamento Administrativo de Planeación Distrital y a la Curaduría Urbana N° 5 de Bogotá, D.C. de manera solidaria a pagarle las indemnizaciones correspondientes a los perjuicios sufridos con ocasión e la negativa a conceder la prórroga de la licencia de urbanismo y de construcción solicitada a las demandadas, los cuales se estiman en una cifra superior a los \$5.000.000.000.

6°.- Se condene a la demandada al pago de las costas y gastos del proceso.

PRETENSIONES SOBSIDIARIAS:

A título de restablecimiento del derecho, se ordene a los demandados y al Distrito Capital adelantar todas las gestiones que sean necesarias por vía de negociación directa o por expropiación con indemnización, para que el ente territorial adquiriera el predio objeto de la solicitud de prórroga de la licencia de urbanismo y de construcción, con fundamento en el carácter de "utilidad pública" que sobre tales inmuebles se impuso por la Reserva Forestal de los Cerros Orientales de Bogotá.

93

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

Departamento Administrativo de Planeación Distrital y a la Curaduría Urbana N° 5 de Bogotá, D.C. de manera solidaria a pagarle las indemnizaciones correspondientes a los perjuicios sufridos con ocasión e la negativa a conceder la prórroga de la licencia de urbanismo y de construcción solicitada a las demandadas, los cuales se estiman en una cifra superior a los \$5.000.000.000.

6°.- Se condene a la demandada al pago de las costas y gastos del proceso.

PRETENSIONES SOBSIDIARIAS:

A título de restablecimiento del derecho, se ordene a los demandados y al Distrito Capital adelantar todas las gestiones que sean necesarias por vía de negociación directa o por expropiación con indemnización, para que el ente territorial adquiriera el predio objeto de la solicitud de prórroga de la licencia de urbanismo y de construcción, con fundamento en el carácter de "utilidad pública" que sobre tales inmuebles se impuso por la Reserva Forestal de los Cerros Orientales de Bogotá.

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

1.2. Los hechos de la demanda

Son, en resumen, los siguientes²:

Manifestó que el actor, obrando en su condición de propietario del predio CEDRO ALTO, radicó ante la Curaduría Urbana N° 5 de Bogotá, D.C. una solicitud para la aprobación total del proyecto urbanístico y la expedición de la licencia para la primera etapa.

Señaló que mediante Resolución N° 03-5-0228 la mencionada Curaduría aprobó la totalidad del proyecto urbanístico y concedió licencia de urbanismo para el desarrollo residencial de la etapa I, lotes 1, 2 y 3 por el sistema de agrupación.

Indicó que el 19 de octubre de 2005 radicó ante la referida Curaduría una solicitud de prórroga de la licencia de urbanismo, la cual le fue negada mediante el primero de los actos acusados, contra el cual se interpusieron los recursos de reposición y de apelación, los cuales fueron resueltos mediante los dos restantes actos cuya nulidad se solicita.

² Folios 3 a 4 ibídem.

94

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

1.3. Las normas violadas y el concepto de violación

Señala que con los actos acusados se vulneraron los artículos 13, 38, 333 y 334 de la Constitución Política. Anotó que se presentó violación del ordenamiento jurídico vigente en materia de normas de usos del suelo y perímetro urbano para el desarrollo de proyectos urbanísticos en el Distrito Capital.

Agregó que en los actos acusados las accionadas arguyeron que el predio en cita se encuentra ubicado dentro del perímetro de la Reserva Forestal establecida en el Acuerdo 30 de 1976, sin que advirtieran que tal acto así como la Resolución 76 de 1977 no fueron ni han sido publicados en el Diario Oficial, así como tampoco han sido inscritos en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria.

Aseguró que por lo anterior, dichas normas son ineficaces de pleno derecho e inoponibles por omisión del deber de publicidad, de conformidad con los artículos 43 y 48 del C.C.A.

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

Argumentó que conforme al artículo 66 del C.C.A. ocurrió el fenómeno de pérdida de fuerza ejecutoria, toda vez que el Acuerdo 30 de 1976, no publicado, era el fundamento de las decisiones demandadas.

De igual forma, adujo que el Acuerdo 30 de 1976 y la Resolución 76 de 1977 no se pueden aplicar a regímenes de propiedad de bienes inmuebles, por cuanto sus disposiciones única y exclusivamente se aplican a bienes baldíos. Es decir, la categoría de inmuebles a los que se refiere dicho Acuerdo son los baldíos, más no los privados, toda vez que los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional a que se hacen mención conciernen exclusivamente a los inmuebles que posean la primera de las mencionadas connotaciones.

2. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

Del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

Por conducto de apoderado, contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones, con base en los argumentos que se resumen a continuación³:

En primer lugar, argumentó que el predio CEDRO ALTO es un lote ubicado en la zona suburbana del Distrito Capital, según el Acuerdo 6 de 1990, el cual si bien había sido incorporado al perímetro urbano a través del Decreto 1016 de 2000, no se había perfeccionado ni consolidado como área de perímetro urbano, dado que nunca obtuvo acto de autoridad competente de sustracción de la Reserva Forestal, tal como lo exigía el artículo 22 del decreto de incorporación.

Precisó que según el Acuerdo 6 de 1990, no obstante la incorporación de los 84.480 M2 al perímetro urbano del Distrito, el área por ellos confirmada no perdió su condición de Reserva Forestal Protectora, puesto que la norma que lo incorporó le asignó como uso principal el forestal y recreativo pasivo.

Aseguró que el uso de vivienda por el sistema de agrupación asignado por la norma como uso compatible,

³ Folios 74 a 90 ibídem.

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

estaba considerado como requerido para el buen funcionamiento de la vegetación existente y para el disfrute paisajístico como recreación pasiva.

Anotó que a pesar de los usos asignados por la autoridad distrital a través de la normativa urbana, la Curaduría Urbana N° 5 de Bogotá, D.C., mediante la Resolución N° 03-5-0228 de 7 de noviembre de 2003 aprobó, en contra de dicha normativa, el proyecto general presentado por el propietario del predio para desarrollar obras de urbanismo.

Señaló que la negativa de la prórroga de la licencia de urbanismo elevada por el actor, antes que vulnerar su derecho de propiedad en su beneficio personal, protege el interés público o social que implica la reserva de vegetación existente en el predio.

Hizo notar que el uso del suelo no se encuentra regulado en las normas constitucionales que se invocan por el actor como quebrantadas, por lo cual el concepto de violación no guarda relación con dichas normas.

96

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

Manifestó que atendiendo el criterio de la Corte Constitucional, para establecer si la Resolución 76 de 1977 es oponible o no a una persona, se debe tener en cuenta si ésta conocía o no el acto.

En ese sentido, señala que en este caso son varios los momentos y actuaciones del propietario del predio Cedro Alto de los cuales se infiere que el actor sí conocía la existencia de la indicada resolución, así:

Con la vigencia del Acuerdo 6 de 1990, se estableció el régimen para la incorporación de predios considerados como suburbanos, para que mediante la figura jurídica de la concertación entraran a formar parte del perímetro urbano del Distrito.

En virtud de ese régimen de concertación, que permite la participación de personas privadas, entre otras, en el proceso de definición del desarrollo de los sectores de las áreas suburbanas que sean objeto de incorporación como áreas urbanas, el demandante, mediante la Radicación N° 1-1999-13742 de 22 de julio de 1999, solicitó ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital la

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

incorporación del predio Cedro Alto como nueva área urbana, solicitud que luego del trámite pertinente culminó con el Acta Final de Concertación, suscrita el 26 de mayo de 2000 por la Subdirectora de Expansión y ordenamiento Territorial de dicho Departamento Administrativo y el señor De Narvárez, actor en este proceso y propietario del predio CEDRO ALTO, en la cual se consignó que dicho predio se encuentra dentro del área de Reserva Forestal Protectora declarada por el Ministerio de Agricultura.

Finalmente manifestó que no resulta lógico que para todas las actuaciones que el actor realizó para obtener la licencia de construcción respecto del predio CEDRO ALTO, antes del 21 de octubre de 2005, fecha de la solicitud de la prórroga cuestionada, la Resolución 76 de 1977 era una disposición válida y aplicable a dicho predio, mientras que a partir de dicha solicitud, se convirtió para él en norma inoponible e inaplicable al predio de su propiedad.

De la Curaduría Urbana N° 5.

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

Los argumentos expuestos por conducto de apoderado, se sintetizan así⁴:

Manifestó que en la Resolución N° 03-5-228 de 7 de noviembre de 2003, mediante la cual se concedió al actor licencia de urbanismo y de construcción, se estableció como condición suspensiva que los lotes que se encontraban por fuera del perímetro señalado en el plano topográfico n° U-228/1-ly localizados en el Área de Reserva Forestal por parte del Ministerio del Medio Ambiente, debían ser sustraídos de la reserva.

Reiteró que la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá fue declarada mediante Acuerdo 30 de 1976 por el INDERENA y aprobada por Resolución Ejecutiva 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura, actos que fueron publicados en el Diario oficial de 3 de mayo de 1977 y en el diario la República el 4 de septiembre de 2001.

Puntualizó que conforme a reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, la falta de publicación de un acto administrativo no afecta la validez del acto sino su

⁴ Folios 95 a 104 ib.

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

eficacia, por lo cual no se configura causal de nulidad del mismo.

En dicho sentido, manifestó que la Corte Constitucional tiene establecido que frente a la oponibilidad de la Resolución 76 de 1977, como se trata de actividades sometidas a intensa intervención y control del Estado, es oponible toda vez que el particular es responsable de conocer las reglas de la actividad estatal que desea llevar a cabo para poder ejercerla, dentro de las que se encuentra la ejecución de obras de construcción y urbanismo.

Resaltó que el demandante, en su condición de propietario del predio CEDRO ALTO, mediante radicación 1-1999-13742 de 22 de julio de 1999, solicitó ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital la incorporación del mismo como nueva área urbana, de lo que se deriva que conocía la existencia de la reserva y las reglas de la actividad de construcción.

II. LA SENTENCIA RECURRIDA

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

Mediante la sentencia apelada, el Tribunal de origen denegó las pretensiones de la demanda, con fundamento en las consideraciones que se resumen a continuación⁵:

Inicialmente, el Tribunal analiza el cargo referente a que tanto el Acuerdo 30 de 1976 como la Resolución 76 de 1977 no fueron ni han sido publicadas en el Diario Oficial ni inscritas en los correspondientes folios de matrícula inmobiliaria, por lo cual son ineficaces e inoponibles por la omisión del deber de publicación, además que se produjo el fenómeno de pérdida de fuerza ejecutoria en razón a que el citado Acuerdo 30 fue el fundamento de los actos demandados.

Sobre estos aspectos, el Tribunal hace referencia a la sentencia T-774 de 2004 de la Corte Constitucional, luego de lo cual pone de presente que la Resolución 76 de 1977 fue publicada en el Diario Oficial N° 34.777 y, en relación con su falta de inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria, señala que el demandante tenía conocimiento de la existencia de dicha resolución con antelación a que se negara la prórroga de la licencia de construcción que había sido otorgada por la Curaduría N°

⁵ Folios 267 a 281 lb.

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

5 de Bogotá, D.C., puesto que el 22 de julio de 1999, mediante con formulario de radicación 1-1999-13742, solicitó ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital la incorporación concertada del predio CEDRO ALTO como nueva área suburbana.

De igual forma, hace notar que en el expediente obra el Acta Final de Concertación del proceso de incorporación como nueva área urbana a través de un régimen concertado para la parte suburbana del predio denominado CEDRO ALTO, la cual fue suscrita por el demandante, y que dio origen al Decreto 1016 de 2000, por el cual se asignó el tratamiento especial a de preservación del Sistema Orográfico y se incorporó la parte suburbana del mencionado predio de propiedad del actor.

Por consiguiente, dice el Tribunal, el demandante conocía la existencia de la Resolución 76 de 1977, como la obligación de sustraer los lotes de la zona de reserva para realizar el proyecto urbanístico.

En cuanto al segundo cargo, consistente en que el Acuerdo 30 de 1976 y la Resolución 76 de 1977 no se pueden

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

99

aplicar a regímenes de propiedad privada de bienes inmuebles, pues sus disposiciones se aplican exclusivamente a bienes baldíos, el a quo, luego de transcribir su texto, considera que ellos tienen como finalidad la protección de las montañas situadas alrededor de la Sabana de Bogotá, para conservar su efecto regulador de la cantidad y calidad de las aguas que son utilizadas por su habitantes y proteger los recursos naturales renovables, declarando el Bosque Oriental de Bogotá como Área de Reserva Forestal Protectora.

Por lo anterior, aunado al hecho que el artículo 206 del Decreto 2811 de 1974 dispone que el Área de Reserva Forestal es la zona de propiedad pública o privada destinada para reservarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de las Áreas Forestales Productoras, Protectoras o Productoras-Protectoras, de ello se deriva que los mencionados Acuerdo y Resolución no se refieren en su totalidad a bienes baldíos, y, por tanto, el cargo tampoco prospera.

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión de primera instancia, el demandante hace consistir sus reparos para con ella en los términos que se sintetizan a continuación⁶.

Frente al primer cargo que analizó el Tribunal, referido a la inoponibilidad del Acuerdo 30 de 1976 y el Decreto 77 de 1976, el recurrente manifiesta que las consideraciones que hizo la Corte Constitucional en la sentencia T-774 de 2004 lo fueron frente a un caso particular que no es posible extenderlas para la solución de casos similares.

Añade que en caso de que esta censura no prospere, debe tenerse en cuenta que el hecho cierto que dichos actos no fueron inscritos en los folios de matrícula inmobiliaria de los inmuebles que se vieron afectados, lo que constituye un atentado a la publicidad propia de los actos administrativos, que no es posible aceptar en un Estado Constitucional, so pena de conculcar y vulnerar derechos y garantías constitucionales.

⁶ Folios 283 a 292 ib.

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

De otra parte, estima que el Tribunal no analizó ni calificó debidamente tanto el Acuerdo 30 de 1976 como la Resolución 76 de 1977, en el sentido de que si bien son actos generales, también afectan a particulares, que por esa doble dimensión debían ser objeto no solo de publicación sino inscritos en el registro inmobiliario de los predios que se verían afectados, por lo que su omisión los hace inoponibles al actor.

Adicionalmente, plantea que el predio de propiedad del demandante fue incorporado al suelo urbano de Bogotá con el Decreto 1016 de 2000, y aún si se condicionaba la licencia de construcción que le fue otorgada a la condición suspensiva de sustraerlo del área de reserva forestal, "...ello se dio y se cumplió con la entrada en vigencia de las Resoluciones 0463, 1582 y 1600 proferidas por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial...", ya que si bien sobre ellos recayó medida de suspensión provisional decretada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se está surtiendo su apelación ante el Consejo de Estado dentro de una acción popular, lo cual no impide predicar que tales actos generales no produjeron efectos jurídicos.

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

En lo que se refiere al segundo cargo que analizó el Tribunal, el recurrente considera que el artículo 10 del Acuerdo 30 de 1976 debe analizarse en concordancia con los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional, pues *"...de dicha disposición, en su contexto histórico y en su espíritu se refería exclusivamente a BIENES BALDÍOS..."*

III. ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no presentó escrito alguno.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

En el presente asunto se controvierte la legalidad de las Resoluciones números 05-5-0321 de 2 de diciembre de 2005, 06-5-067 de 17 de febrero de 2006, expedidas por el Curador Urbano N° 5 de Bogotá, D.C., y 0489 de 26 de mayo de 2006, proferida por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, mediante los cuales se denegó la solicitud de prórroga de la vigencia de la Resolución 03-5-0228 de 7 de noviembre de 2003 que había aprobado el

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

proyecto urbanístico denominado CEDRO ALTO y se concedió la respectiva licencia.

La primera censura que plantea el recurrente para con la sentencia de primera instancia, radica en la inoponibilidad del Acuerdo 30 de 1976 y del Decreto 76 de 1977, que le sirven de sustento a los actos acusados, en la medida en que no se produjo la inscripción de la reserva forestal en ellos establecida en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria de los inmuebles que se vieron afectados con sus disposiciones.

Sobre este punto, la Sala observa y considera lo siguiente:

1.- El Acuerdo 30 de septiembre 30 de 1976, "Por el cual se declaran y alinderan una áreas de reserva forestal y se delegan una funciones", fue dictado por la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - INDERENA-. En su artículo 1º declaró "...como Área de Reserva Forestal Protectora a la Zona del Distrito Especial de Bogotá y comprendida dentro de los siguientes linderos generales:

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01

Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

..."; en su artículo 2° declaró "... como Área de Reserva Forestal Protectora-Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá, aguas arriba de la cota superior del Salto del Tequendama, con excepción de las tierras que están por debajo de la cota 2.650 y tengan una pendiente inferior al 100% y de las definidas por el artículo 1° de este Acuerdo por el perímetro urbano y sanitario de la ciudad de Bogotá", y en el artículo 10° dispuso que para su validez requería la aprobación del Gobierno Nacional mediante Resolución Ejecutiva, e inscrito en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, Facatativá y Zipaquirá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional, entre otros requisitos.

2.- Dicho Acuerdo, en cuanto a la declaratoria y alinderación de las Áreas de Reserva Forestal allí establecidas, fue aprobado mediante Resolución Ejecutiva 76 de 30 de septiembre de 1977, emanada del Ministerio de Agricultura.

3.- Sobre la validez y oponibilidad de la Resolución 76 de 1977de 1977, la Corte Constitucional, en sentencia T-

102

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01

Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

774 de 2004⁷, tuvo oportunidad de pronunciarse en los siguientes términos:

"(...)

Lo primero que debe concluir la Corte es que la protección de los Cerros Orientales de Bogotá, zona de interés ecológico nacional, no depende de la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura. Mucho menos, por supuesto, de que dicha resolución se haya inscrito o no en la Oficina de registro de Instrumentos Públicos. El goce del derecho colectivo constitucional a un ambiente sano, no depende de actos administrativos de inferior jerarquía, máxime cuando se trata de un ámbito de protección material del derecho, desarrollado específicamente por el legislador.

(...)

Debe tenerse en cuenta que en este caso la norma ha debido ser publicada de acuerdo a lo dispuesto en el Código Fiscal Nacional, Ley 110 de 1912, ley expedida en un momento en que la protección al medio ambiente no tenía el valor que tiene actualmente en la Constitución y no existía la exigencia de que dicha protección sea real y efectiva. La interpretación de estas normas ha de hacerse a la luz del orden constitucional vigente.

(ii) Para establecer si la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura es oponible o no a una persona debe tenerse en cuenta si ésta conocía el acto o no. Por ejemplo, aquellos casos en que la persona ha interpuesto recursos administrativos o judiciales acerca de la validez, la legalidad o la aplicación de la Resolución, evidencia, de forma cierta y manifiesta, que el acto se conocía.

(iii) La oponibilidad de la Resolución 76 de 1977 también dependerá de la materia que esté bajo discusión. Por ejemplo, debe tenerse en cuenta si la actividad que pretende desarrollar la persona es de aquellas que se encuentran dentro de la órbita del libre ejercicio de sus derechos, o si

⁷ M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

por el contrario, se trata de una actividad sometida a una intensa intervención y control del Estado. En el primer caso, el Estado tiene el deber de publicidad frente al administrado, puesto que materialmente le están limitando sus derechos. Si no se entera del acto es probable que, de buena fe, desconozca la regla que ha debido seguir. En el segundo caso, por el contrario, el particular es responsable de conocer las reglas de la actividad estatal que desea llevar a cabo para poder ejercerla.

(...)

Por regla general en el derecho procesal cuando el destinatario de un acto no es notificado debidamente, el acto no le es oponible. No obstante, en desarrollo del principio de instrumentalidad de las formas, si la finalidad que se buscaba con el cumplimiento de la notificación (la publicidad del acto) se cumplió, el haberla omitido o haberla hecho indebidamente no afecta la eficacia del acto. Así, cuando la conducta del destinatario demuestra de forma manifiesta que conoce el acto que no fue notificado debidamente y que no se le privó de ejercer su derecho de defensa, el acto le es oponible...

(...)." "

Ahora bien, atendiendo el criterio de la Corte Constitucional expresado en las transcripciones precedentes, que la Sala comparte y prohija, se procede a verificar y constatar si el demandante conocía o no la existencia de la mencionada Resolución Ejecutiva 76 de 1977, para determinar si le era o no oponible.

Al respecto, se tiene:

(03)

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

1.- A folios 437 a 446 del Anexo N° 1, obra copia auténtica del Decreto 1016 de 22 de noviembre de 2000, "por el cual se asigna el Tratamiento Especial de Preservación del Sistema Orográfico y se incorpora la parte Suburbana del predio denominado CEDRO ALTO en el Área Suburbana de preservación del Sistema Orográfico en la Localidad 01 de Usaquén", proferido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.

En la motivación de dicho Decreto, se da cuenta, entre otros aspectos:

- Que el señor Alfonso de Narvárez, identificado con la Cédula de Ciudadanía número 2.855.183 de Bogotá, en condición de propietario del predio CEDRO ALTO, solicitó mediante radicación número 1-1999-13742 del 22 de junio de 1999, la incorporación del mismo como nueva área urbana.
- Que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital concedió la viabilidad jurídica para adelantar el proceso de incorporación como nueva área urbana del predio anteriormente mencionado.

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01

Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

- Que el predio CEDRO ALTO se encuentra ubicado en el área suburbana de conservación del sistema Orográfico en la zona de reglamentación N° 12, conforme lo establecido por el Acuerdo 31 de 1996.
- Que la zona del predio descrito en el considerando anterior, localizada al oriente del perímetro urbano, se encuentra dentro del Área de Reserva Forestal Protectora declarada por el Ministerio de Agricultura.
- Que mediante Resolución 76 de 1977 el Ministerio de Agricultura declaró como Área de Reserva Forestal Protectora la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá.
- Que el desarrollo de los usos urbanos permitidos en el presente Decreto, queda supeditado a la sustracción de la Reserva Forestal, por parte de la autoridad competente.

164

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01

Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

- Que para la asignación del tratamiento de incorporación al predio citado se llevó a cabo un proceso de concertación dentro de los términos establecidos en el Título Tercero, Capítulos VII y VIII del Acuerdo 6 de 1990, durante el cual se realizó una reunión el día 22 de mayo de 2000.
- Que el proceso de concertación culminó con el Acta Final suscrita el 26 de mayo de 2000, Subdirectora de Expansión y Ordenamiento Regional del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y el señor Alfonso de Narváez, propietario del predio en mención.

2.- También se observa que a folios 19 a 36 del cuaderno principal obra copia de la Resolución 03-5-0228 de 7 de noviembre de 2003, mediante la cual la Curaduría Urbana N° 5 de Bogotá concedió Licencia de Urbanismo para el desarrollo del proyecto denominado CEDRO ALTO. I Etapa, lotes 1, 2 y 3.

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

En la parte motiva de dicha resolución se hace expresa referencia a los considerandos del Decreto 1016 de noviembre 22 de 2000, a que se hizo anteriormente alusión, para indicar que el predio CEDRO ALTO objeto de la solicitud de urbanización y de licencia de construcción fue declarado mediante Resolución Ejecutiva 76 de 1977 como Área de Reserva Forestal Protectora de la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá. En razón de ello, en su parte resolutive, artículo 1º, se consignó que "los lotes que se encuentran por fuera del perímetro señalado en el Plano Topográfico N° U-288/1-1 y localizados en el Área de Reserva Forestal requieren para su desarrollo la sustracción del Área de Reserva Forestal por parte del Ministerio del Medio Ambiente."

De las constataciones que anteceden, para la Sala resulta claro que desde el 22 de noviembre de 2000, fecha en la que se expidió el Decreto Distrital 1011, el demandante era perfectamente conocedor de la existencia tanto de la Resolución Ejecutiva 76 de 1977, como del Acuerdo 30 de 1976 aprobatorio de la primera, que declaró como área de Reserva Forestal Protectora la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá, dentro de la cual se encuentra

105

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

ubicado el lote de terreno de su propiedad, para cuyo desarrollo debió haber efectuado previamente la sustracción de la Reserva Forestal, como de forma perentoria se estableció en el artículo 22 del referido Decreto Distrital, en los siguientes términos:

*"INCORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO DE USOS URBANOS.
La incorporación para usos urbanos contemplada en el presente decreto, así como la aplicación de las normas establecidas en el mismo, quedan condicionadas a la sustracción de la zona de reserva forestal, por la autoridad competente.*

(...)

Entretanto, sólo se autorizan los usos agrícolas del terreno, según el artículo 185 del Acuerdo 6 de 1990." (subrayas fuera de texto)

En consecuencia, para la Sala no es de recibo el argumento de la apelación, en el sentido de que para la fecha en que solicitó ante la Curaduría Urbana N° 5 de Bogotá la prórroga de la vigencia de la licencia que le había sido concedida con anterioridad y que le fue negada mediante el primero de los actos acusados, desconocía la existencia de la Resolución Ejecutiva 76 de 1977 y del Acuerdo 30 de 1976 en razón de la falta de su inscripción en el registro inmobiliario y, por lo mismo, le era inoponible.

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01

Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

En consecuencia, el cargo no prospera.

De otra parte, sobre el nuevo argumento que plantea el recurrente sobre la "vigencia de las Resoluciones 0463, 1582 y 1600 proferidas por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial..." (sic), con el fin de atribuirles la virtualidad de haber eliminado, para el presente caso, el requisito de la previa sustracción del predio CEDRO ALTO como condición para ser desarrollado, la Sala se inhibe de pronunciarse al respecto, por cuanto el marco del proceso está dado por las disposiciones que se invocan en la demanda en sustento de las pretensiones anulatorias, no siendo posible a la parte actora en forma posterior y menos aún en la sustentación del recurso de apelación, acudir a otras fuentes normativas en sustento de sus pretensiones, pues ello vulneraría el derecho de defensa de las demás partes que intervienen en el proceso. Adicionalmente, el nuevo argumento planteado no es posible confrontarlo con las motivaciones de la sentencia recurrida, habida cuenta que ésta, por obvias razones, no podía referirse a él, sino a los cargos y a las disposiciones jurídicas a que se contrajo la demanda.

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

La segunda censura del recurrente para con la sentencia apelada, consiste en que no es posible aceptar que las disposiciones de la Resolución Ejecutiva 76 de 1977 y del Acuerdo 30 de 1976 le sean aplicables a bienes inmuebles de particulares, como lo es el de propiedad del actor, puesto que los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional, a que se refieren el artículo 10° del Acuerdo 30 de solo son aplicables a bienes baldíos.

A pesar de la falta de claridad en su planteamiento, un real entendimiento de este cargo, en criterio de la Sala, consiste en que el recurrente deriva de la obligación de inscribir los referidos Decreto Ejecutivo y Acuerdo en las respectivas oficinas de Registro de Instrumentos Públicos "de conformidad con los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional" (art. 10 Decreto Ejecutivo 73 de 1976), la consecuencia de que la Reserva Forestal por ellos declarada solo versa sobre inmuebles baldíos que se encuentran en las zonas declaradas como Reservas Naturales por cuanto los citados artículos del Código Fiscal Nacional se refieren a esa clase de inmuebles.

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

Sobre esta acusación la Sala considera que la argumentación del actor no resulta atendible ni tiene la virtualidad de desvirtuar la legalidad de los actos acusados, puesto que mediante ella se pretende extender la remisión normativa a que se refiere el citado artículo 10° del Acuerdo 30 de 1976 -con el fin de determinar cómo debía efectuarse la inscripción del contenido de dicho acto administrativo en la oficinas de Registro de Instrumentos Públicos-, al contenido esencial del mismo, esto es, a pretender hacer ver que la Reserva Forestal declarada por los citados actos versa exclusivamente sobre inmuebles baldíos, no resultando válida dicha argumentación, pues en el citado artículo 10 se establecen cuestiones accesorias al contenido principal del acto, e iría en contra de toda lógica que una cuestión accesoria tuviese la virtualidad de trastocar en contenido fundamental de la decisión a la cual pertenece la misma.

De otra parte, la Sala considera que la simple lectura de algunas de las consideraciones consignadas en la parte motiva del Acuerdo 30 de 1976, y de su artículo 1°, pone de manifiesto que el área declarada como Área de Reserva

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
 Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
 FERNÁNDEZ

Forestal no se refiere exclusivamente a los terrenos baldíos que se encuentran en la misma, sino tanto a ellos como a los de propiedad privada.

En efecto, en los considerandos del referido Acuerdo se expresa:

"Que la vegetación de las montañas situadas alrededor de la Sabana de Bogotá deben ser protegidas para conservar su efecto regulador de la cantidad y calidad de las aguas que son utilizados por los habitantes de ellas;
 Que el paisaje constituido por dichas montañas merece protección por su contribución al bienestar físico y espiritual de los habitantes del Distrito Especial de Bogotá y municipios aledaños;
 (...)

Que el artículo 206 del Decreto 2811 de 1974 Denomina Área de Reserva Forestal la zona de propiedad pública o privada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de éstas áreas forestales protectoras, productoras-protectoras y productoras;
 (...) " (negrillas y subrayas fuera de texto)

Y, en el artículo 1º de dicha Acuerdo se dispone:

"Declarar como Área de Reserva Forestal Protectora a la Zona denominada Bosque Oriental de Bogotá, ubicada en la Jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá y comprendida dentro de los siguientes linderos generales:..."

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

Adicionalmente, la Sala hace notar que si la finalidad del Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA hubiese sido la de declarar como área de reserva forestal únicamente a los inmuebles localizados en la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá que tuviesen el carácter de baldíos, así lo hubiere determinado de manera clara e inequívoca tanto en su parte motiva como dispositiva, lo cual no tuvo ocurrencia. Por el contrario, al delimitarse dicha zona por sus linderos en su artículo primero, no se hace diferenciación alguna entre la calidad de los inmuebles que se encuentren comprendidos en ella, lo cual es demostrativo que se incluyeron todos los terrenos que quedaron incluidos en la zona delimitada, independientemente de que se tratasen de baldíos o de propiedad privada.

Por consiguiente, el cargo analizado tampoco prospera.

Consecuente con lo anterior, se procederá confirmar la sentencia apelada, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta providencia.

108

Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

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

F A L L A:

PRIMERO.- CONFÍRMASE la sentencia recurrida en apelación, proferida el 29 de mayo de 2008 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección primera, Subsección B.

SEGUNDO.- Reconócese personería a la Abogada Dora Liliana Parra Gutiérrez como apoderada del Distrito Especial de Bogotá, en los términos y para los efectos del poder que obra a folio 10 del cuaderno 2.

Ejecutoriada esta providencia, previas las anotaciones de rigor, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

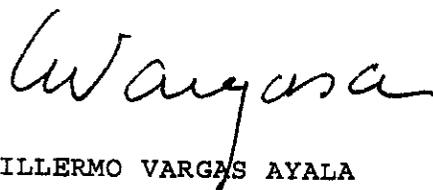
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚPLASE

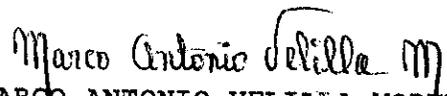
Ref: 25000-23-24-000-2006-00964-01
Actor: ALFONSO JORGE FRANCISCO DE NARVÁEZ
FERNÁNDEZ

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.


MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidenta


MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO


GUILLERMO VARGAS AYALA


MARCO ANTONIO VELILLA MORENO