

**MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO – Por los daños supuestamente causados a los propietarios de varios inmuebles con la expedición de los actos administrativos mediante los cuales se redelimitó la Reserva Forestal Protectora del Bosque de Oriente de Bogotá / INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA - Por indebida escogencia de la acción de reparación directa / MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA – Instituido para resolver conflictos de daños antijurídicos causados con la expedición de actos administrativos cuando no se discute su legalidad / DAÑOS ESPECIAL**

**Problema jurídico 1:** *“¿Se configura la ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción de reparación directa debido a que las demandadas alegan que el presunto daño antijurídico proviene de las resoluciones Nos. 0463 del 14 de abril de 2005 y 0519 del 22 de abril de 2005 y no de una acción u omisión administrativa?”*

**Tesis 1:** “(...) No se configura la inepta demanda por indebida escogencia de la acción pues los demandantes no están debatiendo la legalidad de los actos administrativos Resolución No. 0463 y 0519 de 2005, ni reprochan el actuar legal del Estado de redelimitar la Reserva Forestal de Oriente, sino que pretenden la reparación del daño que presuntamente deviene de ese actuar legal y que se concreta en la presunta imposibilidad de desarrollar sus bienes urbanísticamente, bajo la teoría del daño especial. Entonces, es el medio de control de reparación directa el instituido para resolver este tipo de conflictos. (...) teniendo en cuenta que en el caso en concreto no se debate la legalidad de las resoluciones que redelimitaron la reserva forestal, sino que se pretende el resarcimiento de los perjuicios ocasionados por la presunta imposibilidad de desarrollar los bienes de propiedad de los demandantes, con ocasión de la expedición de las normas ambientales que, se consideran legales y consecuentes con una labor legal del Estado, lo cierto es que no hay lugar a declarar la prosperidad de esta excepción previa. (...)”

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la responsabilidad extracontractual del Estado con fundamento en la teoría del daño especial, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, CP: Danilo Rojas Betancourt, radicación No. 25000-23-26-000- 2004-01810-01 (41329), providencia del 14 de febrero de 2018.

**INDEBIDA ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES – No demostrada / ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES – Requisitos / ACUMULACIÓN OBJETIVA DE PRETENSIONES**

**Problema jurídico 2:** *“¿Se encuentra probada la indebida acumulación de pretensiones en consideración a que el Distrito Capital considera que el daño antijurídico tiene origen en distintos actos, de diferentes jerarquías y expedidos por diferentes entidades públicas?”*

**Tesis 2:** “(...) No se probó la indebida acumulación de pretensiones pues lo que se debate en el proceso es el presunto daño antijurídico causado a los demandantes como consecuencia del presunto rompimiento de las cargas públicas, siendo pretensiones de reparación directa (Art. 86 del CCA) que esta Sala es competente de conocer y tramitar. (...) conforme con el artículo 148 del CGP, aplicable por remisión del artículo 145 del CCA, el demandante podrá acumular en una misma demanda varias pretensiones contra la parte demandada, aunque no sean conexas, siempre que el juzgador sea competente para conocer de todas; que éstas no se excluyan entre sí, salvo que se formulen como principales y subsidiarias y, que puedan tramitarse por el mismo procedimiento. Los anteriores

elementos identifican la denominada acumulación objetiva de pretensiones, en la medida que se trata de distintas pretensiones formuladas en contra de un mismo sujeto procesal. (...)

**CADUCIDAD – De la acción de reparación directa / CADUCIDAD – Cuando se persigue la indemnización como consecuencia de la afectación de un bien inmueble por la categoría ambiental de reserva forestal / CADUCIDAD – El término empieza a contabilizarse desde el momento en que se inscribe la señalada afectación en el folio de matrícula inmobiliaria**

**Problema jurídico 3:** “¿Operó el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción de reparación directa pues la misma debe contabilizarse desde la expedición de los actos administrativos que determinaron la afectación ambiental de los bienes inmuebles?”

**Tesis 3:** “(...) No operó el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción de reparación directa pues se advierte que las afectaciones por categoría ambiental fueron inscritas en los folios de matrícula inmobiliaria el día 20 de mayo de 2005, con lo cual los demandantes tenían hasta el 21 de mayo de 2007 para interponer las demandas y las mismas fueron radicadas el 17 de abril de 2007, esto es, dentro del término de ley (Art. 136 del CCA). (...) el Consejo de Estado ha sido reiterativo al afirmar que tratándose de acciones de reparación directa en las cuales se persigue la indemnización como consecuencia de la afectación de un bien inmueble por la categoría ambiental de Reserva Forestal, el término de caducidad de dos (2) años empieza a contabilizarse desde el momento en que se inscribe la señalada afectación en el folio de matrícula inmobiliaria. (...) teniendo en cuenta que en los procesos 2007-00209 y 2007-00215 no se acredita la fecha de registro de la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria de los predios de propiedad de los demandantes, concluye la Sala que debe contabilizarse la caducidad del medio de control desde la publicación de la Resolución No. 0519 de 2005, aclaratoria de la Resolución Nos. 0643, por tratarse de un acto administrativo general que produjo efectos jurídicos desde su publicación, es decir, desde el 22 de abril de 2005, con lo cual se encuentra que las demandas del 17 de abril de 2007 fueron presentadas en oportunidad, pues los demandantes tenían hasta el 23 de abril de ese año para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa. (...)”

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la caducidad de la acción de reparación directa cuando se persigue la indemnización como consecuencia de la afectación de un bien inmueble por la categoría ambiental de Reserva Forestal, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección A, CP: Mauricio Fajardo Gómez, providencia del 9 de mayo de 2012, radicación No. 25000-23-26-000-1993-04137-01(21906). Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, CP: Guillermo Sánchez Luque, providencia del 5 de octubre de 2018, radicación No. 25000-23-36-000-2015-00812-01(57596), Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, CP: Martha Nubia Velásquez Rico, providencia del 26 de abril de 2017, radicación No. 25000-23-26-000-2007-00138-01 (39646).

**PLEITO PENDIENTE – Configuración / PLEITO PENDIENTE – Principio de seguridad jurídica / PLEITO PENDIENTE – Elementos**

**Problema jurídico 4:** “¿Debe declararse el pleito pendiente entre el proceso acumulado 2007-00215 y el de nulidad y restablecimiento del derecho con rad. No. 2005-00885 impetrado por la señora Diana Gómez Kopp y otros vs. el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial?”

**Tesis 4:** “(...) No hay lugar a declarar el pleito pendiente en relación con el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 2005-00885 mediante el cual se atacó la legalidad de los actos administrativos de afectación ambiental por cuanto no se trata de las mismas pretensiones, ni aquél se encuentra curso, con lo cual no se cumple con los requisitos para su prosperidad. (...) se estructura cuando se está adelantado otro proceso idéntico al de la referencia que se encuentra pendiente de resolución. Esta excepción reposa en la institución de la seguridad jurídica, pues pretende generar certeza frente a la resolución de controversias y evitar la duplicidad de sentencias judiciales que podrían ser contradictorias. (...)”

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la configuración del pleito pendiente, ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A, CP: Marta Nubia Velásquez Rico, Rad. No. 68001-23-33-000-2016-01278-01(64569), providencia del 9 de abril de 2021.

**PREJUDICIALIDAD – No configurada / ACCIÓN POPULAR Y ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - Persiguen finalidades y protecciones distintas / ACCIÓN POPULAR - Efectos jurídicos respecto de la acción de reparación directa cuando confluyen elementos comunes entre sí / ACCIÓN POPULAR – Su finalidad es la protección y garantía del goce efectivo y pacífico de los derechos colectivos / REPARACIÓN DIRECTA – Persigue la reparación integral del perjuicio derivado del daño antijurídico ocasionado a los derechos individuales del demandante / ACCIÓN POPULAR – La sentencia que se profiere no tiene efectos de cosa juzgada respecto de los derechos individuales de la persona que participó como accionante, coadyuvante o tercero**

**Problema jurídico 5:** “¿Debe emitirse sentencia inhibitoria por prejudicialidad teniendo en cuenta que la resolución No. 0463 de 2005 es objeto de examen judicial en la acción popular con rad. 2005-00662?”

**Tesis 5:** “(...) No se configura la prejudicialidad como quiera que la acción popular adelantada bajo el radicado No. 2005-00662 concluyó con auto del 11 de febrero de 2014, con lo cual no es un proceso que se encuentre en curso y cuyas resultas interfieran en la decisión emitida en el sub-lite. (...) Lo primero, es que el objeto y la finalidad de la acción popular es la protección y garantía del goce efectivo y pacífico de los derechos colectivos, mientras que la acción contenida en el artículo 86 del CCA es la reparación integral del perjuicio derivado del daño antijurídico ocasionado a los derechos individuales del demandante. Segundo, existe una diferencia clara entre los derechos objeto de la protección, pues en la acción popular se trata de los derechos colectivos y en la reparación son los derechos individuales. (...) la sentencia que se profiere dentro de un proceso de acción popular, cuando el particular ha participado como accionante, coadyuvante o tercero (Arts. 18, 21 y 24 L. 472/98), no tiene efectos de cosa juzgada respecto de sus derechos individuales, porque corresponden a debates jurídicos y escenarios procesales distintos, motivados por intereses disímiles (...) es posible concluir que el hecho que el ahora demandante haya sido también parte dentro de la acción popular en comento, y que la sentencia haya terminado con una orden al también ahora demandado, no termina afectado sus derechos a la reparación de los daños antijurídicos ocasionado por la vulneración de sus derechos adquiridos por la expedición y luego suspensión de las Resoluciones No. 0463 del 14 de abril de 2005, No. 0519 del 22 de abril de 2005 y No. 1582 del 26 de octubre de 2005, porque la sentencia, esencialmente, no tiene, respecto del sub lite, efectos de cosa juzgada debido a que no opera la triple identidad de objeto, causa y partes (...)”

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre los efectos de la acción popular en los derechos particulares, consultar: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 12 de noviembre de 2009, Radicación No. 08001-23-31-000-2002-01193-02(AP), MP. Rafael E Ostau de Lafont Pianeta.

## **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA – No probada / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**

**Problema jurídico 6:** *“¿Se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva del Distrito Capital de Bogotá y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, debido a que alegan que no tuvieron injerencia en la expedición de los actos administrativos Nos. 0463 y 0519 de 2005?”*

**Tesis 6:** “(...) No se demostró la falta de legitimación en la causa por pasiva de las demandadas pues intervinieron materialmente en la producción del presunto daño antijurídico ocasionado como quiera que fue el Distrito Capital de Bogotá quien profirió los decretos distritales Nos. 1015 y 1019 de 2005; y la CAR es la administradora de la reserva forestal, quien además adelanta trámites de sustracción de los predios de la misma. (...)”

**DERECHOS ADQUIRIDOS – Noción / DERECHOS COLECTIVOS / PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE / PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN / PRINCIPIO IN DUBIO PRO MEDIO AMBIENTE / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO - Por daño especial / DAÑO ESPECIAL - Se imputa responsabilidad por daños provenientes únicamente de la vulneración de derechos adquiridos o situaciones jurídicamente consolidadas / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Por defraudación al principio de la confianza legítima / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DAÑO ESPECIAL – Elementos de configuración / DAÑO ESPECIAL - Por acto administrativo legal / RESPONSABILIDAD POR DEFRAUDACIÓN AL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA – Requisitos**

**Problema jurídico 7:** *“¿El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Distrito Capital de Bogotá y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca son responsables administrativa y extracontractualmente por el presunto daño antijurídico causado a los demandantes a título de daño especial, derivado de la expedición de las resoluciones Nos. 0463 del 14 de abril de 2005 y No. 0519 del 22 de abril de 2005 y la presunta defraudación de la confianza legítima creada mediante los decretos distritales Nos. 1015 y 1019 de 2000, que conllevaron a la supuesta imposibilidad de desarrollar urbanísticamente los bienes de su propiedad por la afectación de la Reserva Forestal Protectora de Oriente?”*

**Tesis 7:** “(...) No se estructura la responsabilidad administrativa y extracontractual de las demandadas como quiera que el daño alegado por los demandantes dentro de los procesos 2007-00213, 2007-00212, 2007-00216 y 2007-00215 resultan eventuales o hipotéticos porque no se acreditó que los mismos adelantarán las actuaciones administrativas necesarias para desarrollar urbanísticamente sus predios durante la vigencia de los decretos distritales Nos. 1015 y 1019 de 2000, por lo que no se frustró ningún desarrollo urbanístico cierto con la expedición de las resoluciones Nos. 0463 y 0519 de 2000, ni se defraudó la confianza legítima. Si bien se probó el daño ocasionado a los demandantes del proceso 2007-00209 pues se demostró que obtuvieron licencia urbanística para el desarrollo del proyecto denominado “Magallanes Alto”, así como la imposibilidad de desarrollarlo, lo cierto es que el

mismo no es antijurídico como quiera que dicha imposibilidad devino del incumplimiento de los requisitos legales para obtener la prórroga de la licencia, con lo cual se trató de un daño que estaban en la obligación jurídica de soportar. (...) el daño especial se presenta cuando existe ruptura del principio de igualdad frente a las cargas públicas, pues la vida en sociedad le impone ineludiblemente un mínimo de deberes u obligaciones a todos los asociados, de tal forma que la antijuridicidad del daño, dependerá exclusivamente de tal desequilibrio y deberá tener las características de anormalidad y especialidad en cuanto que ubica al accionante en circunstancias que lo excluyen del estándar, lo diferencian o lo distinguen de manera negativa respecto del grupo de ciudadanos que se encuentran en la misma situación fáctica o jurídica, así como asumir de manera consciente el área del riesgo al que queda sometido el accionante con su decisión. (...) el daño especial enmarca una actuación legítima del Estado, que causa el rompimiento del equilibrio de las cargas públicas, y debe estar revestido de certeza para ser indemnizado, pues no puede tratarse de un daño genérico o hipotético sino de un daño específico o cierto (...) en el marco del daño especial se imputa responsabilidad por daños provenientes únicamente de la vulneración de derechos- situaciones de derecho, es decir derechos adquiridos o situaciones jurídicamente consolidadas. (...) Para que surja la responsabilidad del Estado por daño especial, es necesario que concurren tres factores: i. Que la administración despliegue una actividad legítima (...) ii. Que se produzca, en cabeza de un particular, la ruptura de la igualdad frente a las cargas públicas que se derivan de vivir en sociedad, (...) El daño debe revestir, pues, cierta gravedad y desproporción en comparación con el resto de la comunidad, y iii. Que entre la actuación de la administración y el rompimiento de esa igualdad exista un nexo de causalidad. (...) el principio de confianza legítima ampara dos figuras que suelen presentarse en nuestra sociedad: las expectativas legítimas y los estados de confianza, las cuales pueden ser protegidas a través de la acción de reparación directa, declarando la responsabilidad extracontractual del Estado, esto siempre y cuando se demuestre que este último incurrió en las cinco causales antes transcritas, pues de no cumplirse las mismas, no se generaría responsabilidad alguna pues no existiría defraudación a la confianza legítima. (...)"

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la aplicación del principio de precaución, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-293 de 2002.

Respecto de la responsabilidad extracontractual del Estado por daño especial, consultar: Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, del 8 de marzo de 2007, Radicación número: 66001-23-31-000-1997-03613-01(16421); Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección, Consejero ponente: RAMIRO DE JESUS PAZOS GUERRERO, Radicación número: 25000-23-26-000-1999-00007-01(22637).

En cuanto a la responsabilidad del Estado por defraudación al principio de la confianza legítima, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "B", sentencia del 31 de agosto de 2015, exp: 22 637, actor: TV 13 Ltda. y otros, C.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

**FUENTE FORMAL:** Constitución Política (Art. 58, 79, 80, 90, 226); Código Contencioso Administrativo (Art. 86, 136, 145); Código General del Proceso (Art. 100, 148); Resoluciones Nos. 0463 del 14 de abril de 2005 y No. 0519 del 22 de abril de 2005; Decretos distritales 1015 y 1019 de 2000; Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 (principio 15); la Ley 99 de 1993 (Art. 1.637); Ley 164 de 1994, por la cual se aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecha en Nueva York en 1992; Ley 1523 de 2012; Decreto Ley 2811 de 1974;

Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en junio de 1972.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN C**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**

Bogotá, D.C, veintisiete (27) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

<b>Referencia:</b>	25000-23-26-000- <b>2007-00213</b> -00 acumulado con los procesos: 25000-23-26-000- <b>2007-00212</b> -00 25000-23-26-000- <b>2007-00216</b> -00 25000-23-26-000- <b>2007-00209</b> -00 25000-23-26-000- <b>2007-00215</b> -00.
<b>Sentencia:</b>	SC3-21102519
<b>Medio de control:</b>	REPARACIÓN DIRECTA
<b>Demandante:</b>	SOCIEDAD SHERBORNE S.A. Y OTROS
<b>Demandado:</b>	NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL Y OTROS
<b>Tema:</b>	Reserva Forestal Protectora de los Cerros Orientales. Daño especial. Licencias de urbanismo y construcción. Diferencias. Acuerdo 30 de 1976. Resolución 076 de 1977. Resolución 0463 de 2005. Resolución 0519 de 2005. Antijuridicidad del daño en materia ambiental. Certeza del daño en caso de las licencias de urbanismo dentro de la Reserva Forestal Cerros Orientales de Bogotá. El daño es eventual e hipotético como quiera que los demandantes no adelantaron los trámites administrativos para el desarrollo urbanístico de sus bienes con anterioridad a la Resolución 0463 de 2005. El daño alegado en el proceso 2007-00209 no tiene la connotación de antijurídico. Niega pretensiones de la demanda.

Procede la Sala a proferir sentencia de primera instancia dentro de los presentes procesos acumulados de reparación directa instaurados por la sociedad Sherborne S.A., Miguel Bermúdez Gómez, Rafael Bermúdez Gómez, Steven Rattner Ayala, Katherine Rattner Ayala, Stanley Jay Rattner Winer, Jennifer Rattner Ayala, Stephany Rattner Ayala, Javier Orlando D'Achiardi Narváez, Melba Azucena Rincón de D'Achiardi, Jairo Antonio Rincón Morales, Flor Angélica Uribe de Rincón, Angélica María Rincón Uribe, Jairo Ricardo Rincón Uribe, Guillermo León Rincón Morales, Doris Castillo Calderón, Rafael Rincón Morales, Beatriz Eugenia Orejuela de Rincón, PQR y C. Ltda., Rafael Rincón Morales, Arias Serna Saravia S.A., Monteladera Ltda., Arias Calero Ltda., Camilo Otero Maldonado, Catalina Estrada Mesa, Diana Gómez Kopp, Ángela Gómez Kopp y Milena Gómez Kopp contra la Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Distrito Capital de Bogotá y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Las demandas y sus reformas.

El 17 de abril de 2007, los demandantes incoaron el medio de control de reparación directa contra la Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Distrito Capital de Bogotá y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, buscando la

declaratoria de responsabilidad administrativa de las demandadas, así como el reconocimiento de los perjuicios que le fueron ocasionados con la expedición de las Resoluciones Nos. 0463 del 14 de abril de 2005 y 0519 del 22 de abril de 2005 y con la defraudación a la confianza legítima creada con los decretos distritales Nos. 1015 y 1019 de 2000, que presuntamente impidieron el desarrollo urbanístico de sus predios ubicados en los cerros orientales de la ciudad de Bogotá, lo cuales quedaron afectados por la delimitación de la Reserva Forestal Protectora Bosque de Oriente de la misma ciudad.

### **1.1. Pretensiones.**

Dentro del proceso **2007-00213** La sociedad Sherborne S.A. solicitó:

**“PRIMERA PRETENSIÓN:** Que se declare responsable a la **NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL** por el daño especial ocasionado a mis representadas con la expedición de las resoluciones No. 0463 del 14 de abril de 2005 y No. 0519 del 22 de abril de 2005, por la imposibilidad del desarrollo urbanístico del predio denominado **“Palermo A”** identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 50N-20038233, conforme a las normas urbanísticas contenidas en el decreto distrital 1015 del 22 de noviembre de 2000, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, por el cual se asigna el tratamiento especial de preservación del sistema orográfico y se incorpora la parte suburbana de los predios denominados Tequenuza S.A., La Suiza A y Palermo A, ubicada en el área suburbana de preservación del sistema orográfico en la localidad número 01 de Usaquén.

**SEGUNDA PRETENSIÓN:** Que se declare responsable a **BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ** por el daño antijurídico ocasionado a mis representados originado en la violación a la confianza legítima derivada de la expedición del decreto distrital 1015 del 22 de noviembre de 2000, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, por el cual se asigna el tratamiento especial de preservación del sistema orográfico y se incorpora la parte suburbana de los predios denominados Tequenuza S.A., La Suiza A y Palermo A, ubicada en el área suburbana de preservación del sistema orográfico en la localidad número 01 de Usaquén, y por la expedición de los Decretos 619 de 2000, Decreto 469 de 2003 y Decreto 190 de 2004, en los cuales se previó regímenes de transición que reconocieron la validez de los decretos de incorporación, y su posterior desconocimiento por parte de esta entidad, lo que generó la imposibilidad del desarrollo urbanístico del predio de su propiedad denominado **“Palermo A”** (...), entre el día 15 de abril de 2005 y la fecha de ejecutoria de la sentencia con que culmine la presente acción contencioso administrativa.

**TERCERA PRETENSIÓN:** Que se declare responsable a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA** por el daño antijurídico ocasionado a mis representados originado en la violación a la confianza legítima derivada de la intervención en los procesos de concertación para la expedición de los Decretos de asignación de tratamiento, de conformidad con lo establecido en los capítulos VII y VII del acuerdo 6 de 1990, la participación en los procesos de concertación de normas para la expedición de los Planes de Ordenamiento Territorial, y desconocimiento de los derechos adquiridos conforme a los actos

realizados por esta entidad, lo que generó la imposibilidad del desarrollo urbanístico del predio de su propiedad denominado "**Palermo A**" (...), entre el día 15 de abril de 2005 y la fecha de ejecutoria de la sentencia con que culmine la presente acción contencioso administrativa.

**CUARTA PRETENSIÓN:** Que como consecuencia de la anterior declaración se condene a la **NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL**, al **DISTRITO CAPITAL – ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ** y a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA** a pagar a mis representadas la indemnización de los perjuicios ocasionados que se prueben en el proceso, los cuales a la presentación de la demanda se estiman en más de cuarenta mil doscientos noventa y dos millones cuatrocientos dieciocho mil trescientos sesenta y siete mil pesos (\$40.292.418.367), cuantía razonada de la siguiente manera:

Daño emergente: correspondiente al valor del predio, es decir, la suma de cuatrocientos veinticinco millones seiscientos ochenta y ocho mil pesos (\$425.688.00).

Lucro cesante: correspondiente a las ganancias dejadas de percibir por la imposibilidad del ejercicio para mi representada de los derechos consagrados en el decreto distrital No. 1015 del 22 de noviembre de 2000 del Alcalde Mayor de Bogotá, de conformidad con el cuadro anexo No. 1 de la presente demanda.

**TOTAL LUCRO CESANTE:** treinta y nueve mil ochocientos sesenta y seis millones setecientos treinta mil trescientos sesenta y siete pesos (\$39.866.730.367).

**TOTAL DALO EMERGENTE MÁS LUCRO CESANTE:** cuarenta mil doscientos noventa y dos millones cuatrocientos dieciocho mil trescientos sesenta y siete mil pesos (\$40.292.418.367).

**QUINTA PRETENSIÓN:** Se condene a la entidad demandada a las costas y agencias en derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 393 del CPC."

En los demás procesos también se solicitó la declaratoria de responsabilidad administrativa y extracontractual de las demandadas por la imposibilidad de desarrollar urbanísticamente los predios de propiedad de los demandantes y el reconocimiento de perjuicios causados, así:

En el proceso **2007-00212**, los señores Miguel Bermúdez Gómez y Rafael Bermúdez Gómez solicitaron la suma de cinco mil quinientos setenta y tres millones de pesos (\$5.573.000.000) a título de daño emergente y lucro cesante causados por el presunto daño causado sobre el desarrollo de la "Parcelación La Floresta".

En el radicado **2007-00216**, los señores Steven Rattner Ayala, Katherine Rattner Ayala, Stanley Jay Rattner Winer, Jennifer Rattner Ayala, Stephany Rattner Ayala pretenden el reconocimiento de novecientos cincuenta millones de pesos (\$950.000.000) por perjuicios

materiales causados bajo el concepto de daño emergente y lucro cesante en relación con la "Parcelación La Floresta".

En la demanda **2007-00209**, los señores Javier Orlando D'Achiardi Narváez, Melba Azucena Rincón de D'Achiardi, Jairo Antonio Rincón Morales, Flor Angélica Uribe de Rincón, Angélica María Rincón Uribe, Jairo Ricardo Rincón Uribe, Guillermo Rincón Morales, Doris Castillo Calderón, Rafael Rincón Morales, Beatriz Eugenia Orejuela de Rincón, PQRYC Ltda., Rafael Rincón Morales, Arias Serna Saravia S.A., Monteladera Ltda., Arias Calero Ltda., Camilo Otero Maldonado y Catalina Estrada Mesa pidieron el reconocimiento de treinta y un mil cuatrocientos millones de pesos (\$31.400.000.000) a título de perjuicios por daño emergente y lucro cesante causados por la imposibilidad de desarrollar el proyecto urbanístico "Magallanes Alto" en los Lotes A, B y C.

En el proceso **2007-00215**, las señoras Diana Gómez Kopp, Ángela Gómez Kopp y Milena Gómez Kopp solicitaron cuarenta y siete mil cuatrocientos quince millones doscientos cincuenta y nueve mil seiscientos seis pesos (\$47.415.259.606) a título de perjuicios materiales causados por concepto de daño emergente y lucro cesante por el presunto daño ocasionado sobre los bienes denominados "Alpes de la Suiza", "Castilla La Vieja" y "Altos de Belgravia".

## **1.2. Hechos.**

Como fundamento de las pretensiones, la parte actora relató los siguientes hechos:

➤ Sobre el marco normativo urbanístico.

Señaló que el acuerdo 30 de 1976 declaró área de reserva forestal la denominada Bosque Oriental de Bogotá.

Indicó que con Resolución No. 076 de 1997 el Presidente de la República aprobó el señalado acuerdo suscrito por el INDERENA.

Sostuvo que, por tratarse de bienes inmuebles de terceros privados, los predios que se encontraban dentro de los linderos del acuerdo 30 de 1976 y resultaron afectados, debieron someterse a registro en la correspondiente oficina de instrumentos públicos, de conformidad con el artículo 67 del Código de Recursos Naturales Renovables.

Alegó que, como ello no ocurrió, la declaratoria o afectación de la reserva forestal protectora de los cerros orientales de Bogotá contemplada en el acuerdo 30 de 1976 no produjo efectos jurídicos particulares, máxime cuando no existió cartografía oficial amarrada a coordenadas geográficas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (ICAG) o a alguna otra entidad oficial donde se delimitara la zona de la protección ambiental.

Adujo que mediante el acuerdo 7 de 1979 se definió el Plan General de Desarrollo Integrado de la ciudad de Bogotá y se permitió el desarrollo urbanístico de predios ubicados en áreas rurales del Distrito Capital. A través del acuerdo 6 de 1990 se autorizó la incorporación al suelo urbano de las áreas suburbanas o rurales de la ciudad, permitiendo el uso urbano de las mismas, así como la consecuente expedición de licencias de urbanismo y construcción.

Afirmó que mediante el Decreto 619 de 2000 se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá donde se ordenó a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca adelantar un proceso de concertación sobre varios temas de planeación, incluido el de los cerros orientales y la reserva forestal protectora.

Expresó que, en virtud de lo anterior, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la CAR, el Departamento Administrativo del Medio Ambiente – DAMA y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital – DAPD trabajaron conjuntamente para la recolección de la información necesaria para la formulación del Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales – POMCO, entre los años 2001 y 2003.

Relató que, formulado el POMCO, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió la Resolución 0463 del 14 de abril de 2005 a través de la cual se redelimitó la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá. Acto administrativo aclarado mediante Resolución 519 de 2005.

Aseguró que la expedición de estos actos administrativos desconoció derechos adquiridos de los particulares propietarios de los predios de la Reserva, así como las licencias urbanísticas expedidas con anterioridad a su emisión, generando un detrimento patrimonial a los afectados y omitiendo los postulados de la Constitución Política y las demás resoluciones que autorizaron y legalizaron los desarrollos urbanísticos.

Aseveró que mediante Resolución 1582 de 2005 el Ministerio de Ambiente interpretó la Resolución 0463 del mismo año e indicó que la misma no modificó ni alteró la situación jurídica y urbanística de los predios cobijados por decretos de asignación de tratamiento, ni que hubieran obtenido licencia de urbanismo y/o construcción.

Sin embargo, adujo que, en virtud de la acción popular que cursa ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se suspendieron las Resoluciones Nos. 0463 y 1582 de 2005 y el otorgamiento de licencias ambientales, de urbanismo y de construcción, con lo cual se sigue impidiendo el desarrollo urbanístico de los predios.

Añadió que, por un lado, el alcalde mayor de Bogotá expidió el Decreto 122 del 4 de abril de 2006 “Por el cual se adoptan medidas de defensa y protección de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá” y, por el otro, la CAR emitió la Resolución No. 1141 de 2006 “Por la cual se adopta el Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá”, donde se crearon medidas de manejo de la reserva que siguen desconociendo los derechos adquiridos de los propietarios de los bienes afectados con protección ambiental.

➤ Sobre el predio “Palermo A” (proceso 2007-00213).

Indicó que la sociedad Sherborne S.A. adquirió el inmueble denominado “Palermo A” identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 50N-20038233 el 20 de diciembre de 2001.

Aseguró que, previo cumplimiento del trámite de concertación establecido en el acuerdo 06 de 1990, el alcalde mayor de Bogotá expidió el decreto distrital No. 1015 del 22 de noviembre de 2000 mediante el cual incorporó la parte suburbana del predio “Palermo A” en la localidad 01 de Usaquén.

Señaló que aunque este decreto permitió la obtención de licencias urbanísticas, tal posibilidad quedó condicionada a la sustracción de la zona de la Reserva Forestal por parte de la autoridad competente, pese a que el acuerdo 30 de 1976 no tenía validez alguna por la falta de delimitación de la zona de protección.

Argumentó que con la expedición de la Resolución 0463 de 2005 el bien inmueble de propiedad de la demandante quedó afectado e incluido dentro de la Reserva Forestal, imposibilitándose su desarrollo urbanístico y causando un daño al patrimonio de Sherborne S.A., sin que se hubiera reconocido alguna restitución económica a su favor.

➤ Sobre la "Parcelación La Floresta" (procesos 2007-00212 y 2007-00216).

Afirmó que mediante decreto distrital No. 981 del 4 de diciembre de 1957, el alcalde mayor de Bogotá otorgó licencia de urbanismo para el desarrollo de los predios denominados "Parcelación La Floresta", aprobando los planos No. U 2/2 y U 2/4.

Aseguró que debido a que los propietarios adelantaron las acciones tendientes a la solicitud y expedición de licencia de construcción, los demandantes, los señores Miguel y Rafael Bermúdez Gómez, adquirieron el derecho de dominio del inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliario 50N-476121 mediante escritura pública No. 5350 de 1996.

Señaló que, en el mismo sentido, los señores Rattner Ayala adquirieron parte de los predios de la "Parcelación La Floresta" mediante escritura pública No. 1562 del 10 de julio de 2003.

Destacó que con la resolución No. 0463 del 14 de abril de 2005 y la afectación de los predios por la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental, los propietarios de los bienes solicitaron información a la curaduría urbana No. 05 de Bogotá sobre la posibilidad de expedir licencia de construcción para el proyecto "Floresta de la Sabana" previsto para ese lugar, la cual fue respondida negativamente.

Consideró que con la expedición de dicha resolución se quebrantaron los derechos adquiridos de los demandantes y se impidió el desarrollo del proyecto urbanístico de la Floresta, pese a que los mismos ya tenían licencia de urbanismo y debían seguir aplicándose las normas vigentes para el momento en que la misma les fue otorgada.

➤ Sobre el proyecto urbanístico "Magallanes Alto" (proceso 2007-00209).

Sostuvo que el predio "Magallanes Alto" fue desenglobado mediante escritura pública No. 3964 de 1994 de la que surgieron tres predios: Lote A, con un área de 46.100 Mts<sup>2</sup> e identificado con folio de matrícula inmobiliaria 50N-20203040; Lote B, de 41.500Mts<sup>2</sup>, al cual se le asignó el folio de matrícula inmobiliaria 50N-20203041 y el Lote restante de 285.786.54Mts<sup>2</sup> que conservó el folio de matrícula inmobiliaria original 50N-20187711.

Relató que mediante escritura pública No. 4279 de 1994, la sociedad Montearroyo Ltda. transfirió el derecho de dominio del Lote A y del Lote B a Monteladera Ltda. y Montepalos Ltda., respectivamente. Además, mediante escritura pública No. 3341 de 1995, la misma sociedad transfirió el lote restante a las siguientes sociedades: Arias Calero Ltda. por el 25% del total del bien; Arias Serna y Saravia Ltda. por otro 25%; P.Q.R. y C. Ltda. por un 25% adicional y Altos de Miravalles S.A. por el 25% faltante.

Indicó que el Lote B se dividió en diferentes predios donde fueron construidas cinco casas. Las mismas fueron adquiridas por los siguientes demandantes: i) los señores Javier Orlando D'Aichardi y Melba Azucena Rincón Morales D'Aichardi por medio de escritura pública No. 4153 de 1995, ii) los señores Rafael Rincón Morales y Beatriz Orejuela de Rincón mediante escritura pública No. 4229 de 1995, iii) los señores Guillermo Rincón Morales y Doris Castillo Calderón, a través de escritura pública No. 4305 de 1995, iv) los señores Jairo Antonio Rincón Morales, Flor Angélica Uribe de Rincón, Jairo Ricardo Rincón Uribe y Angélica María Rincón Uribe a través de escritura pública No. 2420 de 1995 y v) los señores Camilo Otero Maldonado y Catalina Estrada Mesa mediante escritura pública No. 2444 de 1996.

Añadió que, a su vez, la sociedad Altos de Miravalles S.A. cedió su 25% del Lote restante a la sociedad Sierraverde Ltda.

Señaló que mediante decreto 1019 de 2000, el alcalde mayor de Bogotá incorporó estos predios al Distrito Capital y permitió su desarrollo urbanístico bajo unos criterios de densidad que no pusieran en peligro las especies nativas existentes. También se dispuso en dicho acto administrativo la cesión voluntaria de 185.895.25Mts<sup>2</sup> del terreno al Distrito Capital correspondientes a 51.489% del área bruta total del predio Magallanes Alto.

Alegó que los propietarios iniciaron el procedimiento para la sustracción del área de reserva forestal y la expedición de licencia de urbanismo. Fue así como el curador urbano No. 5 expidió la Resolución CU5-03-5-4 del 8 de noviembre de 2002 por medio de la cual "se aprueba el Proyecto Urbanístico denominado MAGALLANES ALTO, se establecen sus normas, se concede licencia, se determina el plazo de ejecución de obras de urbanismo de la I Etapa y se fijan las obligaciones del urbanizador responsable".

Manifestó que los interesados solicitaron la prórroga de la licencia de urbanismo pero la curaduría urbana No. 5 negó la solicitud. Si bien se presentó recurso de apelación contra la decisión, durante el trámite del recurso fue expedida la Resolución No. 0463 de 2005 mediante la cual se afectó el predio con la protección ambiental, por lo que el recurso fue negado, impidiéndose el desarrollo urbanístico de "Magallanes Alto".

Sostuvo así que con la expedición de la Resolución No. 0463 de 2005 se desconocieron los derechos adquiridos de los propietarios y el Decreto 1600 de 2005 que regula la vigencia de las licencias de urbanización por etapas y permitía la prórroga de la licencia de urbanismo otorgada a su favor.

- Sobre los predios "Alpes de Suiza", "Castilla La Vieja" y "Altos de Belgravia" (proceso 2007-00215).

Indicó la parte actora que las demandantes adquirieron la propiedad de esos predios identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 50N-20070546, 50N-20070542 y 50N-20070544, como resultado de la liquidación de la comunidad existente y división material del predio denominado "La Suiza A".

Adujo que a través del decreto distrital No. 1015 de 2000, el alcalde mayor de Bogotá incorporó la parte suburbana del predio denominado "La Suiza A" en la localidad No. 01

de Usaquén, supeditando la obtención de licencia urbanística y de construcción a la sustracción de dicha zona de la Reserva Forestal por parte de autoridad competente.

Sin embargo, consideró que debido a que el acuerdo No. 30 de 1976 no produjo efectos jurídicos por no haber cumplido los requisitos de validez, los predios podían desarrollarse sin que les fuera exigible la aludida sustracción.

Afirmó que debido a que "La Suiza A" quedó afectada con la Resolución No. 0463 de 2005 se les causó un daño antijurídico pues ello impidió que las demandantes desarrollaran los predios urbanísticamente.

## **2. Actuación procesal.**

El 10 de mayo de 2007 se inadmitió la demanda (fl. 58, c. 1). El 7 de junio del mismo año se admitió la demanda y se ordenó la notificación de la parte pasiva del contradictorio (fl. 80, c. 1).

El 24 de julio de esa anualidad se fijó en lista el proceso (fl. 80 vuelta, c. 1).

El 3 de agosto de 2007 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial contestó la demanda (fls. 83-103, c. 1).

El 6 de agosto siguiente, la parte actora reformó la demanda en oportunidad (fls. 109-190, c. 1).

Con auto del 20 de septiembre de 2007 se admitió la reforma a la demanda (fl. 194, c. 1).

El 7 de noviembre se fijó en lista la reforma (fl. 194 vuelta, c. 1).

El 16 de noviembre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR contestó la demanda (fls. 199-209, c. 1). El 21 de noviembre el Distrito Capital de Bogotá hizo lo propio (fls. 227-289, c. 1). En la misma fecha, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial allegó su contestación (fls. 296-305, c. 1).

Mediante providencia del 22 de enero de 2009 se decretó la acumulación del proceso 2007-00216 al de la referencia (fls. 350 y 351, c. 1). Con auto del 5 de marzo del mismo año se corrigió dicha providencia (fl. 355, c. 1).

El 14 de mayo del mismo año se decretaron pruebas y con auto del 30 de julio siguiente se reformó el decreto (fls. 360-362 y 373-375, c. 1).

Con proveído del 20 de mayo de 2010 se decretó la acumulación de los procesos 2007-00209, 2007-00212 y 2007-00215 (fls. 452-455, c. 1).

El 5 de marzo de 2020, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado intervino dentro del proceso de la referencia (fls. 386-402, c. 2).

El 26 de julio de 2021 se dio por concluida la etapa probatoria y se corrió traslado para alegar de conclusión (archivo 093, expediente electrónico).

El 4 de agosto de la anualidad la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado alegó de conclusión (archivo 095, expediente electrónico). Al día siguiente, el Distrito Capital de Bogotá y la CAR hicieron lo propio (archivos 096 y 097, expediente electrónico). El 10 de agosto siguiente, la parte actora también presentó sus alegatos de conclusión (archivo 098, expediente electrónico).

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial no emitió pronunciamiento.

### **3. Contestación de la demanda.**

#### **3.1. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.**

La demandada contestó en oportunidad y se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda al considerar que el presunto daño causado a la parte actora no provenía de la expedición de los actos administrativos del Ministerio de Ambiente, pues la entidad que declaró la constitución de la reserva ambiental Bosque de Oriente fue la autoridad competente, es decir, el INDERENA.

Alegó que no se demostró cuáles perjuicios les fueron causados a los demandantes, pese a que la interesada tenía la carga probatoria de demostrar la existencia de su derecho.

Adujo que en materia ambiental la Constitución Política había señalado las cargas que debían soportar los particulares para garantizar el interés general, con lo cual no se causaba ninguna vulneración a la propiedad privada, ni a los derechos adquiridos de particulares.

Formuló como **excepción previa:**

**Acción indebida:** señaló que debido a que los demandantes indicaron que el daño provenía de actos administrativos, la acción procedente era la de nulidad y restablecimiento del derecho.

Además, dentro del proceso **2007-00215** se propusieron las siguientes:

**Falta de causa para impetrar la presente acción:** consideró el Ministerio que el acuerdo No. 30 de 1976, aprobado mediante la resolución No. 076 de 1977, surtió plenos efectos jurídicos desde el año 1977, por lo que no podía aducirse que no se habría declarado la existencia de la reserva forestal, máxime cuando desde la resolución señalada ya contenía linderos y zonas geográficas delimitadas.

Indicó entonces que debido a que se trató de actos administrativos generales que produjeron efectos jurídicos y no han perdido fuerza ejecutoria, no se produjo ningún daño antijurídico a los demandantes con alguna de las actuaciones desplegadas por esta demandada.

**Pleito pendiente:** argumentó que no debía emitirse sentencia de fondo como quiera que sobre los mismos hechos cursa una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho impetrada por Diana Gómez Kopp, Ángela Gómez Kopp y Milena Gómez Kopp contra el

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera, bajo el radicado 2005-00885.

**Caducidad de la acción:** sostuvo que el término de caducidad previsto en el artículo 136 del CCA corrió desde el momento de la publicación de las resoluciones Nos. 0463 y 519 del 14 y 22 de abril de 2005, por lo que se configuró este fenómeno jurídico.

### **3.2. Distrito Capital de Bogotá.**

El Distrito Capital consideró que debían negarse las pretensiones de la demanda elevadas en su contra por cuanto se aducía que el daño antijurídico había sido consecuencia de la expedición de las resoluciones Nos. 0463 y 0519 de 2005. Además, señaló que no se indicaron los hechos, omisiones, operaciones administrativas u ocupaciones temporales realizadas por las autoridades distritales en relación con los predios de los demandantes.

Argumentó que la imposibilidad de desarrollar urbanísticamente los bienes inmuebles de la Reserva Forestal no se debía a la acción u omisión de las demandadas, sino a la inactividad de los propietarios pues no gestionaron en su oportunidad la sustracción de los bienes de la Reserva, ni tramitaron u obtuvieron las correspondientes licencias urbanísticas dentro de los términos señalados en los decretos distritales Nos. 619 de 2000, 469 de 2003 y 190 de 2004.

Señaló que por esta inactividad no podía sostenerse que los mismos tenían derechos adquiridos toda vez que no cumplieron con los requisitos previos para pretender un desarrollo urbanístico, con lo cual únicamente poseían meras expectativas.

Indicó que mediante el decreto 1015 de 2000 las autoridades distritales nunca desconocieron que los predios de los demandantes fueran categorizados como área de protección, ni facultaron a los propietarios a urbanizar, sino que concedió el derecho a usufructuar la reserva forestal renovable y a construir una vivienda individual en cada parcela. Además de permitir de un uso compatible cuyo desarrollo dependía de la sustracción de la zona de reserva forestal por parte de la autoridad competente y la expedición de la correspondiente licencia urbanística; requisitos que no demostraron los demandantes.

En este sentido, adujo que no se había quebrantado la confianza legítima de los demandantes pues, al no haber demostrado el cumplimiento de los requisitos que establecía el decreto 1015 de 2000, no les era aplicable el régimen de transición previsto en la nueva normativa ambiental y se causó un daño que estaban en el deber jurídico de soportar.

Propuso como **excepciones previas y de mérito** las siguientes:

**Caducidad de la acción:** argumentó que la caducidad de la reparación directa debía contabilizarse desde el momento de la publicación del acuerdo No. 619 de 2000 – POT debido a que desde ese instante se determinó el área del primer nivel de zonificación del sistema orográfico que debía ser protegido y conservado.

Señaló que en caso de no ser así, el término de dos (2) años previsto en el artículo 136 del CCA debía contabilizarse desde la expedición del decreto distrital 0469 de 2003 o del

decreto 190 de 2004, por lo que en cualquiera de los casos la demanda presentada por la parte actora era extemporánea.

**Inepta demanda por acción indebida:** relató que, debido a que el presunto daño ocasionado a los demandantes provenía de la expedición de varios actos administrativos, los mismos debieron instaurar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y no la de reparación directa.

**Ausencia de causa para demandar:** aseguró que no se causó ningún perjuicio a la parte actora pues siempre han tenido la oportunidad de usufructuar los bienes de conformidad con los usos permitidos de la reserva forestal, por lo que carecen de causa para solicitar indemnización administrativa.

**Culpa exclusiva de la víctima:** insistió en que fueron los demandantes quienes no ejercieron los derechos que les fueron concedidos en el decreto distrital 1015 de 2000; no solicitaron la sustracción del predio de la reserva forestal, ni solicitaron las licencias respectivas, con lo cual la responsabilidad no podía trasladarse a la administración.

**Prejudicialidad:** alegó que debido a que la resolución No. 463 de 2005 fue cuestionada a través de la acción popular con rad. No. 2005-00662, la Sala debía declararse inhibida para fallar el presente asunto.

**Indebida acumulación de pretensiones:** expresó que la presunta imposibilidad de desarrollar los bienes tenía origen en distintos actos, de diferentes jerarquías y expedidos por diferentes entidades públicas, por lo que existía una indebida acumulación de pretensiones.

Dentro del proceso **2007-00215** también se propusieron las siguientes:

**Inexistencia del principio de la confianza legítima:** señaló que no se defraudó la confianza de los demandantes pues adquirieron los predios para el año de 1990, cuando ya tenían conocimiento de uso del suelo y la declaratoria de reserva forestal protectora. Además, como se trató de actos administrativos generales, conocieron de la incorporación de los bienes al subsuelo de Bogotá y la necesidad de adelantar el trámite de sustracción de los predios de la reserva a efectos de solicitar licencia de urbanismo y construcción, al tenor de lo señalado en el decreto distrital No. 1015 de 2000.

**Falta de nexos causal:** indicó que no se probó que el daño fuera consecuencia de la expedición de un acto administrativo distrital, ni se advierte que alguna actuación de esta demandada tuviera injerencia en su producción.

**Inexistencia de daño especial:** argumentó que no se sometió a los demandantes a una carga desproporcionada pues se trató de una carga social y ambiental que estaban en la obligación de soportar.

### **3.3. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR.**

La CAR se opuso a las pretensiones de la demanda al considerar que no era la entidad encargada de la expedición de los actos administrativos que presuntamente causaron un daño antijurídico a los demandantes.

Formuló como **excepciones previas y de mérito** las siguientes:

**Caducidad de la acción:** señaló que el término de dos (2) años de que trata el artículo 136 del CCA debe contabilizarse desde el momento en que se hizo la declaratoria del Área de Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá, esto es; con la expedición del acuerdo No. 30 del 30 de septiembre de 1976.

Indicó que aunque en el folio de matrícula inmobiliaria de los bienes inmuebles no se inscribió la resolución No. 76 de 1977 mediante la cual se aprobó el señalado acuerdo, lo cierto fue que las resoluciones Nos. 0463 y 519 de 2005 no fueron los actos administrativos que limitaron y afectaron el derecho de dominio de los propietarios de los bienes, con lo cual no podía contabilizarse la caducidad desde la publicación de los mismos, sino desde la expedición del acuerdo No. 30 de 1976.

En consideración a lo anterior, adujo que la caducidad del medio de control se encontraba configurada.

**Falta de legitimación en la causa por pasiva:** reiteró que la CAR no fue la entidad que profirió el acuerdo No. 30 de 1976, ni las resoluciones Nos. 0463 y 519 de 2005, aunado a que a dicha entidad únicamente le corresponde la función de "administrar las reservas forestales ubicadas dentro de su circunscripción territorial" (Ley 99 de 1993), ya que la labor de reglamentar el uso y funcionamiento de las mismas es exclusiva del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

**Legalidad de las normas constitucionales, leyes y actos administrativos que hacen congruente la función ecológica de la propiedad con la conservación de la reserva por parte de sus propietarios:** alegó que la Constitución Política de 1991 instituyó un marco de protección del medio ambiente donde tanto los particulares como el Estado son responsables conjuntamente por la protección de los recursos naturales bajo la concepción de la función ecológica de la propiedad.

Aseguró que por esta razón las delimitaciones de las áreas protegidas encuentran fundamento constitucional y las normas sobre la materia son de obligatorio cumplimiento para las autoridades ambientales y los particulares, razón por la que se han contemplado diversos mecanismos de compensación a los que pueden acudir los afectados con estas medidas.

Expresó entonces que los artículos 38 y 48 de la Ley 388 de 1997 contempla mecanismos de compensación de los terceros afectados para equilibrar las cargas impuestas por la normativa ambiental, "sin que necesariamente deba imponerse al propio Estado una carga tan onerosa como la de indemnizar".

**Carga de la prueba:** sostuvo que le correspondía a la parte actora probar los perjuicios patrimoniales que les fueron causados y su nexos de causalidad con la actuación de la CAR.

### **3.4. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.**

Señaló que las limitaciones al derecho de la propiedad encuentran justificación constitucional en el artículo 58 y la mera afectación de un bien inmueble no genera un daño antijurídico.

Afirmó que la declaratoria de Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá y su posterior redelimitación son afectaciones que los demandantes se encuentran en el deber jurídico de soportar, al no haberse desconocido situaciones jurídicas consolidadas en relación con la posibilidad de desarrollar actividades de urbanismo.

Alegó que debido a que los bienes inmuebles de los demandantes no fueron sustraídos de la reserva forestal al tenor de lo establecido en los decretos 1015 y 1019 de 2000, ni fueron objeto de otorgamiento de licencia de urbanismo y/o construcción, no se probó la existencia de un daño cierto y particular causado a la parte actora.

Indicó que las demandadas obraron en desarrollo de sus facultades legales y constitucionales, sin que les fuera atribuible la imposibilidad de desarrollar urbanísticamente los predios objeto de litigio.

Además, consideró que tampoco había lugar a declarar la responsabilidad del Estado por daño especial como quiera que la limitación a la propiedad no implica un desconocimiento de los derechos de los propietarios quienes pueden seguir explotando económicamente los bienes y disponiendo de los mismos, con lo cual no se trata de una carga desproporcionada que sea susceptible de ser indemnizado.

Se opuso al reconocimiento de los perjuicios solicitados en la demanda pues alegó que las pruebas no se basaban en hechos ciertos sino en proyecciones hipotéticas de desarrollo urbanístico de los bienes.

#### **4. Alegatos de conclusión.**

##### **4.1. Parte actora.**

Solicitó acceder a las pretensiones de la demanda y condenar a las demandadas bajo el título de imputación del daño especial si se tenía en cuenta que no se pretendía atacar la legalidad de ninguno de los actos administrativos que aplicaron norma ambiental, sino resarcir el daño patrimonial que se generó a los demandantes con la expedición de los mismos.

Sostuvo que las pruebas del expediente daban cuenta de la responsabilidad de las demandadas y el valor de los perjuicios, especialmente con base en el dictamen rendido por la perito Sandra Mayori Guzmán Daza, donde se señala que se causaron los siguientes perjuicios: i) en el proceso 2007-00215, por un valor de \$33.379.159.984, ii) en el 2007-00213, de \$18.547.000.000, iii) en los radicados 2007-00212 y 2007-00216, por una suma de \$426.903.310 y iv) en el 2007-00209 de \$777.131.821.

Relató que se probó que el valor de los inmuebles decreció cuando se expidieron las resoluciones Nos. 0463 y 519 de 2005 y, con ello, se demostró el valor de los perjuicios solicitados a título de lucro cesante. Además, consideró que también se probó que la primera de las resoluciones derogó las licencias de urbanización y construcción que se habían generado a favor de los demandantes, con lo cual se acreditó la imposibilidad de los mismos de ejercer sus derechos.

Insistió en que el acuerdo 30 de 1976 y la resolución 076 de 1977 mediante la cual aquél fue aprobado, no produjo efectos jurídicos debido a que no se inscribió el gravamen ambiental en cada uno de los folios de matrículas inmobiliarias de los predios de la reserva, con lo cual la afectación no era oponible a terceros.

Finalmente, señaló que, en virtud de la inoponibilidad del acuerdo No. 30 de 1976, el daño ocasionado a los demandantes se concretó cuando la administración delimitó la zona de reserva forestal y estableció sus usos a través de acto administrativo de 2005, por lo que sí se probó el nexo de causalidad entre el daño antijurídico ocasionado y la expedición de la resolución por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

#### **4.2. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.**

No alegó de conclusión.

#### **4.3. Distrito Capital de Bogotá.**

Reiteró que se configuraba la falta de legitimación en la causa por pasiva del Distrito Capital pues el presunto daño antijurídico fue ocasionado con la expedición de las resoluciones Nos. 0463 y 0519 de 2005 por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; aunado a que la Reserva Forestal Protectora de Oriente es un área protegida del orden nacional y no regional.

Destacó que los hechos de la demanda no se relacionan con las actuaciones desplegadas por la demandada, ni se advertía el nexo causal entre el año y los perjuicios solicitados en la demanda derivados de una presunta vulneración a la confianza legítima de los demandantes.

Insistió en que el decreto 1015 de 2000 no cambió la situación jurídica de ninguno de los predios, ni incidió en su conservación o el carácter de protección ambiental que les había sido impuesto con anterioridad. Además, indicó que en bienes como el denominado "Magallanes Alto (Montearroyo)" y "La Suiza A" (Alpes de la Suiza, Castilla La Vieja y Altos de Belgravia) era necesario desarrollar la sustracción de la reserva forestal como requisito previo para estudiar la posibilidad de conceder un uso urbano compatible al uso forestal principal, sin que los interesados hubieran adelantado tal trámite administrativo.

Peticionó que se tuviera en cuenta el fallo proferido el 27 de marzo de 2014 por la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso de reparación directa No. 25000233600020070021900 donde se resolvió, en un caso de iguales supuestos fácticos, que no se causó un daño cierto, concreto y particular a los demandantes pues no acreditaron que iban a desarrollar un proyecto urbanístico antes de la expedición de las resoluciones Nos. 043 y 0519 de 2005.

También solicitó la aplicación del fallo de la acción popular con rad. No. 25000232500020050066200 donde se determinó que únicamente había lugar a protección de derechos adquiridos de quienes hubieran obtenido licencias de construcción o hubieran adelantado construcciones antes de la inscripción de la limitación del derecho de dominio.

Aseguró que el daño causado a los demandantes se originó en su propia inactividad o inoperancia debido a que no adelantaron el trámite previsto para la sustracción de los

predios de la zona de protección ambiental y tampoco solicitaron la expedición de licencias de urbanismo y/o construcción.

Adujo que las pruebas aportadas y recaudadas en el proceso no daban cuenta de la responsabilidad de esta demandada, por lo que no existía mérito jurídico, ni probatorio para acceder a las pretensiones de la demanda.

#### **4.4. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR.**

Argumentó que dentro del proceso se había acreditado su falta de legitimación en la causa por pasiva debido a que no fue la entidad que profirió los actos administrativos mediante los cuales se declaró la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, ni ordenó su inscripción en los folios de matrícula inmobiliaria pertinentes.

Sostuvo que se configuró la caducidad del medio de control en los términos alegados en la contestación de la demanda, así como la prosperidad de las demás excepciones propuestas.

Indicó que no se probó que los demandantes hubieran adelantado gestiones encaminadas a desarrollar alguna actividad económica diferente a las previstas en los usos permitidos del suelo, con lo cual no se acreditó que se afectó la realización de algún proyecto urbanístico y/o explotación económica, desestimándose la producción de un daño cierto y particular.

De igual forma, solicitó la aplicación de la sentencia de la acción popular proferida dentro del rad. No. 25000232500020050066200 en relación con los derechos adquiridos y desestimó el reconocimiento de los perjuicios solicitados por la actora, al considerar que se tornaban inciertos e hipotéticos si se tenía en cuenta que los demandantes no contaban con ninguna licencia urbanística o de construcción.

#### **4.5. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.**

Sostuvo que dentro de la acción popular con rad. No. 25000232500020050066200, el Consejo de Estado zanjó la discusión sobre los derechos adquiridos de los propietarios de los bienes afectados.

Indicó que el decreto 1015 de 2000 y el decreto 1019 de 2000 asignaron tratamiento especial a la parte suburbana de los predios denominados Tequenuza A, la Suiza A (subdividido en Alpes de la Suiza, Castilla la Vieja y Altos de Belgravia), Palermo A y Montearroyo – Hoy Magallanes Alto, pero con la condición suspensiva de ser sustraídos de la zona de afectación por acto administrativo debidamente ejecutoriado con posterior adquisición de licencias y permisos por parte de los propietarios y dentro del año siguiente a la expedición del decreto. Alegó que, al no haberse demostrado que los demandantes cumplieron con dichos requisitos, debía concluirse que no tenían derechos adquiridos susceptibles de ser protegidos.

Añadió que con la sentencia de la acción popular podría estarse reconociendo una doble indemnización a favor de alguno de los demandantes, por lo que podía operar el fenómeno de la cosa juzgada.

Frente a los elementos de la responsabilidad del Estado adujo que no se acreditó la producción de un daño que tuviera la connotación de antijurídico, pues las limitaciones a

la propiedad en razón de la protección ambiental de ecosistemas deben ser soportadas por los particulares en virtud del principio de solidaridad.

Explicó que este tipo de limitaciones no generan un rompimiento de las cargas públicas y tampoco son absolutas o desproporcionadas, sino compatibles con los fines del Estado y del artículo 58 de la Constitución Política.

Argumentó que el daño no les era atribuible a las demandadas pues de conformidad con las funciones y facultades que les fueron otorgadas en la Ley 99 de 1993, aquellas actuaron en derecho y sin desconocer derechos adquiridos de quienes habían adquirido licencias urbanísticas y de construcción. Consideró tampoco se generó responsabilidad por violación a la confianza legítima pues ni siquiera se indicaron los hechos, acciones u omisiones de las demandadas que crearon confianza en los demandantes.

#### **4.6. Ministerio Público.**

El señor Agente del Ministerio no emitió concepto alguno.

Al no encontrar causal de nulidad alguna que pudiera invalidar lo actuado, la Sala procede a resolver de fondo el asunto.

### **III. PROBLEMA Y TESIS JURÍDICA**

#### **1. Precisión del caso:**

La parte actora presentó demanda de reparación directa contra la Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Distrito Capital de Bogotá y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca por los perjuicios que le fueron ocasionados como consecuencia de la expedición de las resoluciones Nos. 0463 del 14 de abril de 2005 y 0519 del 22 de abril de 2005 y de la defraudación de la confianza legítima creada con los decretos distritales Nos. 1015 y 1019 de 2000, que presuntamente impidieron el desarrollo urbanístico de sus predios por la afectación derivada de la delimitación de la Reserva Forestal Protectora Bosque de Oriente de Bogotá.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial señaló que la declaratoria de reserva forestal acaeció antes de la expedición de las resoluciones Nos. 0463 y 0519 de 2005, por lo que el presunto daño ocasionado no se derivaba de ninguna de sus acciones u omisiones. Además, indicó que la limitación a la propiedad privada por motivos ambientales era una de las cargas que los particulares se encontraban en el deber jurídico de soportar por lo que no se veía comprometida su responsabilidad. Propuso como excepciones: i) acción indebida, ii) falta de causa para impetrar la acción, iii) pleito pendiente frente al proceso 2007-00215 y iv) caducidad de la reparación directa.

El Distrito Capital de Bogotá señaló que no tuvo injerencia en la producción del daño antijurídico alegado y que la imposibilidad de desarrollar urbanísticamente los bienes inmuebles de la Reserva Forestal no se debía a la acción u omisión de las demandadas, ni a la defraudación de la confianza legítima, sino a la inactividad de los propietarios al no adelantar el trámite para sustraer los bienes de la Reserva Forestal, ni obtener las correspondientes licencias urbanísticas y/o de construcción. Formuló como excepciones: i) inepta demanda por acción indebida, ii) caducidad de la acción, iii) indebida acumulación

de pretensiones, iv) ausencia de causa para demandar, v) prejudicialidad, vi) culpa exclusiva de la víctima, vii) inexistencia del principio de confianza legítima, viii) falta de nexo causal e ix) inexistencia de daño especial. También alegó su x) falta de legitimación en la causa por pasiva.

Por su parte, la CAR consideró que no era la entidad encargada de la expedición de los actos administrativos que presuntamente causaron el daño antijurídico. Alegó como excepciones: i) caducidad de la acción, ii) falta de legitimación en la causa por pasiva, iii) legalidad de las normas constitucionales, leyes y actos administrativos que hacen congruente la función ecológica de la propiedad con la conservación de la reserva y iv) la carga de la prueba.

En intervención, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado indicó que la declaratoria de Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá y su delimitación no desconocieron derechos adquiridos, ni situaciones jurídicas consolidadas en relación con la posibilidad de desarrollo urbanístico de los bienes inmuebles de los demandantes, por lo que no se causó un daño antijurídico a los mismos, ni se advierte la configuración de los demás elementos de la responsabilidad del Estado.

De conformidad con lo anterior, corresponde a la Sala determinar si se configura alguna de las excepciones previas propuestas por las demandadas para luego sí establecer si hay lugar a declarar o no la responsabilidad administrativa y extracontractual del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Distrito Capital de Bogotá y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca por los hechos descritos.

Solo en caso de que se encuentre probada la responsabilidad del Estado, habrá lugar a estudiar si se configura la causal eximente denominada "culpa exclusiva de la víctima" propuesta por el Distrito Capital de Bogotá y si hay lugar al reconocimiento de los perjuicios solicitados en la demanda.

## **2. Problemas jurídicos.**

La Sala deberá resolver los siguientes problemas jurídicos:

De las excepciones previas:

- ¿Se configura la ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción de reparación directa debido a que las demandadas alegan que el presunto daño antijurídico proviene de las resoluciones Nos. 0463 del 14 de abril de 2005 y 0519 del 22 de abril de 2005 y no de una acción u omisión administrativa?
- ¿Se encuentra probada la indebida acumulación de pretensiones en consideración a que el Distrito Capital considera que el daño antijurídico tiene origen en distintos actos, de diferentes jerarquías y expedidos por diferentes entidades públicas?
- ¿Operó en fenómeno jurídico de la caducidad de la acción de reparación directa pues la misma debe contabilizarse desde la expedición de los actos administrativos que determinaron la afectación ambiental de los bienes inmuebles?
- ¿Debe declararse el pleito pendiente entre el proceso acumulado 2007-00215 y el

de nulidad y restablecimiento del derecho con rad. No. 2005-00885 impetrado por la señora Diana Gómez Kopp y otros vs. el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial?

- ¿Debe emitirse sentencia inhibitoria por prejudicialidad teniendo en cuenta que la resolución No. 0463 de 2005 es objeto de examen judicial en la acción popular con rad. 2005-00662?
- ¿Se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva del Distrito Capital de Bogotá y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, debido a que alegan que no tuvieron injerencia en la expedición de los actos administrativos Nos. 0463 y 0519 de 2005?

#### Sobre el fondo del asunto.

- ¿El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Distrito Capital de Bogotá y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca son responsables administrativa y extracontractualmente por el presunto daño antijurídico causado a los demandantes a título de daño especial, derivado de la expedición de las resoluciones Nos. 0463 del 14 de abril de 2005 y No. 0519 del 22 de abril de 2005 y la presunta defraudación de la confianza legítima creada mediante los decretos distritales Nos. 1015 y 1019 de 2000, que conllevaron a la supuesta imposibilidad de desarrollar urbanísticamente los bienes de su propiedad por la afectación de la Reserva Forestal Protectora de Oriente?

### **3. Tesis de la Sala.**

- **No se configura la inepta demanda por indebida escogencia de la acción** pues los demandantes no están debatiendo la legalidad de los actos administrativos Resolución No. 0463 y 0519 de 2005, ni reprochan el actuar legal del Estado de redelimitar la Reserva Forestal de Oriente, sino que pretenden la reparación del daño que presuntamente deviene de ese actuar legal y que se concreta en la presunta imposibilidad de desarrollar sus bienes urbanísticamente, bajo la teoría del daño especial. Entonces, es el medio de control de reparación directa el instituido para resolver este tipo de conflictos.
- **No se probó la indebida acumulación de pretensiones** pues lo que se debate en el proceso es el presunto daño antijurídico causado a los demandantes como consecuencia del presunto rompimiento de las cargas públicas, siendo pretensiones de reparación directa (Art. 86 del CCA) que esta Sala es competente de conocer y tramitar.
- **No operó el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción de reparación directa** pues se advierte que las afectaciones por categoría ambiental fueron inscritas en los folios de matrícula inmobiliaria el día **20 de mayo de 2005**, con lo cual los demandantes tenían hasta el 21 de mayo de 2007 para interponer las demandas y las mismas fueron radicadas el 17 de abril de 2007, esto es, dentro del término de ley (Art. 136 del CCA).
- **No hay lugar a declarar el pleito pendiente en relación con el proceso de**

**nulidad y restablecimiento del derecho 2005-00885** mediante el cual se atacó la legalidad de los actos administrativos de afectación ambiental por cuanto no se trata de las mismas pretensiones, ni aquél se encuentra curso, con lo cual no se cumple con los requisitos para su prosperidad.

- **No se configura la prejudicialidad** como quiera que la acción popular adelantada bajo el radicado No. 2005-00662 concluyó con auto del 11 de febrero de 2014, con lo cual no es un proceso que se encuentre en curso y cuyas resultas interfieran en la decisión emitida en el sub-lite.
- **No se demostró la falta de legitimación en la causa por pasiva de las demandadas** pues intervinieron materialmente en la producción del presunto daño antijurídico ocasionado como quiera que fue el Distrito Capital de Bogotá quien profirió los decretos distritales Nos. 1015 y 1019 de 2005; y la CAR es la administradora de la reserva forestal, quien además adelanta trámites de sustracción de los predios de la misma.
- **No se estructura la responsabilidad administrativa y extracontractual de las demandadas** como quiera que el daño alegado por los demandantes dentro de los procesos 2007-00213, 2007-00212, 2007-00216 y 2007-00215 resultan eventuales o hipotéticos porque no se acreditó que los mismos adelantaran las actuaciones administrativas necesarias para desarrollar urbanísticamente sus predios durante la vigencia de los decretos distritales Nos. 1015 y 1019 de 2000, por lo que no se frustró ningún desarrollo urbanístico cierto con la expedición de las resoluciones Nos. 0463 y 0519 de 2000, ni se defraudó la confianza legítima.

Si bien se probó el daño ocasionado a los demandantes del proceso 2007-00209 pues se demostró que obtuvieron licencia urbanística para el desarrollo del proyecto denominado "Magallanes Alto", así como la imposibilidad de desarrollarlo, lo cierto es que el mismo no es antijurídico como quiera que dicha imposibilidad devino del incumplimiento de los requisitos legales para obtener la prórroga de la licencia, con lo cual se trató de un daño que estaban en la obligación jurídica de soportar.

Para dar respuesta a los problemas jurídicos planteados la Sala estudiará: vii) la responsabilidad del Estado por defraudación al principio de la confianza legítima, viii) los derechos adquiridos, noción, ix) la responsabilidad del Estado por daño especial: daño especial por acto administrativo legal, x) la diferencia entre daño especial y confianza legítima; xi) el perjuicio cierto, xii) el caso en concreto: marco jurídico y legal en el ámbito de construcción; antecedentes jurídicos de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá D.C.; acción Popular No. 2005-00662 de Sonia Andrea Ramírez Lamy y sus efectos jurídicos respecto de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá D.C. – Medidas cautelares; licencia urbanística; régimen de responsabilidad aplicable y xiii) los elementos de la responsabilidad en cada uno de los procesos acumulados.

#### **IV. CONSIDERACIONES**

##### **1. Competencia.**

Esta Subsección es competente desde el punto de vista funcional para conocer del presente proceso por la instancia, la naturaleza del asunto y la cuantía, dado que se trata

de un proceso de reparación directa y el valor de la pretensión mayor al momento de la presentación de la demanda asciende los 500 SMMLV, al tenor del numeral 6º del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, antes de la vigencia de la Ley 1395 de 2010.

## **2. Legitimación en la causa.**

### **2.1. Por activa.**

Los demandantes se encuentran legitimados en la causa por activa de hecho y material como quiera que demostraron ser los propietarios de los bienes afectados por la Reserva Forestal Protectora del Bosque de Oriente de Bogotá y son quienes aducen haber sufrido un daño por la redelimitación de dicha zona de protección ambiental. Todo ello, de conformidad con los siguientes medios probatorios:

➤ 2007-00213:

Demandante	Bien inmueble	Prueba
Sherborne S.A.	50N-20038233 "Palermo A"	Certificado de tradición y libertad (fl. 208, c. 3 y fl. 7 c. 2 pruebas).

➤ 2007-00212:

Demandante	Bien inmueble	Prueba
Miguel Bermúdez Gómez	50N-476121 "Las dos Marías" (25%)	Certificado de tradición y libertad (fls. 1 y 2, c. 28).
Rafael Bermúdez Gómez	50N-476121 "Las dos Marías" (25%)	Certificado de tradición y libertad (fls. 1 y 2, c. 28).

➤ 2007-00216:

Demandante	Bien inmueble	Prueba
Steven Ratear Ayala	No. 50N-497982 "Que linda" (12.5%).	Certificado de tradición y libertad (fl. 1, c. 19).
Katherine Rattner Ayala	No. 50N-497982 "Que linda" (12.5%).	Certificado de tradición y libertad (fl. 1, c. 19).
Stanley Jay Rattner Winer	No. 50N-497982 "Que linda" (50%).	Certificado de tradición y libertad (fls.).
Jennifer Rattner Ayala	No. 50N-497982 "Que linda" (12.5%)	Certificado de tradición y libertad (fl. 1, c. 19).
Stephany Rattner Ayala	No. 50N-497982 "Que linda" (12.5%).	Certificado de tradición y libertad (fl. 1, c. 19).

➤ 2007-00209:

Demandante	Bien inmueble	Prueba
Arias Calero Ltda.	50N-2018771 "Magallanes Alto" (25%)	Certificado de tradición y libertad (fls. 306 y 307, c. 3).

Arias, Serna y Saravia Ltda.	50N-2018771 "Magallanes Alto" (25%)	Certificado de tradición y libertad (fls. 306 y 307, c. 3).
P.Q.R. y C. Ltda. hoy Drabet S.A.S.	50N-2018771 "Magallanes Alto" (50%)	Certificado de tradición y libertad (fls. 306 y 307, c. 3).
Monteladera Ltda.	50N-20203040 "Lote A"	Certificado de tradición y libertad (fl. 8, c. 15).
Rafael Rincón Morales y Beatriz Eugenia Orejuela de Rincón	50N-20249261 "Lote 1, Casa #1".	Certificado de tradición y libertad (fl. 9, c. 15)
Guillermo León Rincón Morales y Doris Castillo Calderón	50N-20251625 "Lote 2, Casa #2".	Certificado de tradición y libertad (fls. 10 y 11, c. 15)
Jairo Antonio Rincón Morales, Flor Angélica Uribe de Rincón, Jairo Ricardo Rincón Uribe y Angélica María Rincón Uribe.	50N-20203041 "Lote 2, Casa #3"	Certificado de tradición y libertad (fls. 12 y 13, c. 15).
Camilo Otero Maldonado y Catalina Estrada Mesa.	50N-20248322 "Lote Y, Casa #4".	Certificado de tradición y libertad (fls. 14 y 15, c. 15).
Javier Orlando D'Achiardi Narváez y Melba Azucena Rincón Morales D'Achiardi.	50N-20245380 "Lote Z, Casa #5".	Certificado de tradición y libertad (fls. 16 y 17, c. 15).

➤ 2007-00215:

Demandante	Bien inmueble	Prueba
Diana Gómez Kopp	50N-20070546 "Alpes de la Suiza"	Certificado de tradición y libertad ((fl. 23, c. 18).
Ángela Gómez Kopp	50N-20070542 "Castilla La Vieja"	Certificado de tradición y libertad ((fl. 24, c. 15).
Milena Gómez Kopp	50N-20070544 "Altos de Belgravia"	Certificado de tradición y libertad ((fl. 25, c. 18).

**2.2. Por pasiva.**

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se encuentra legitimado en la causa por pasiva de hecho y material como quiera que es la entidad a la cual se le endilga responsabilidad administrativa. Aunado a ello, se probó dentro del expediente que las Resoluciones Nos. 0463 y 0519 de 2005 fueron expedidas por dicha autoridad ambiental con fundamento en lo señalado en el artículo 5º de la Ley 99 de 1993 que otorgó al Ministerio la facultad de reservar, alinderar y sustraer las áreas que integral el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales naturales, con lo cual se encuentra legitimado para comparecer al proceso en calidad de demandado.

Debido a que la legitimación en la causa por pasiva del Distrito Capital de Bogotá y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca fue debatida por las demandadas, lo relativo a estas dos entidades se resolverá a continuación.

### **3. Contestación a las excepciones previas propuestas.**

#### **3.1. No se probó la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción.**

Las demandadas sostienen que debido a que los demandantes alegan que el presunto daño antijurídico que les fue ocasionado proviene de las resoluciones Nos. 0463 del 14 de abril de 2005 y 0519 del 22 de abril de 2005 y no de una acción u omisión administrativa, la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho.

Sobre la responsabilidad del Estado por reglamentación del uso del suelo y afectación de la propiedad por categorías ambientales, la jurisprudencia contencioso-administrativa ha sido enfática en sostener que, por regla general, la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado es resultado de la aplicación de la teoría del daño especial, siempre que con la demanda no se pretenda debatir la legalidad de los actos administrativos con los cuales se pone límite al derecho a la propiedad de los ciudadanos<sup>1</sup>.

Luego, teniendo en cuenta que en el caso en concreto no se debate la legalidad de las resoluciones que redelimitaron la reserva forestal, sino que se pretende el resarcimiento de los perjuicios ocasionados por la presunta imposibilidad de desarrollar los bienes de propiedad de los demandantes, con ocasión de la expedición de las normas ambientales que, se consideran legales y consecuentes con una labor legal del Estado, lo cierto es que no hay lugar a declarar la prosperidad de esta excepción previa.

#### **3.2. No se demostró la excepción de indebida acumulación de pretensiones.**

El Distrito Capital de Bogotá consideró probada la indebida acumulación de pretensiones en consideración a que el daño antijurídico tiene origen en distintos actos, de diferentes jerarquías y expedidos por diferentes entidades públicas.

La Sala precisa que conforme con el artículo 148 del CGP, aplicable por remisión del artículo 145 del CCA, el demandante podrá acumular en una misma demanda varias pretensiones contra la parte demandada, aunque no sean conexas, siempre que el juzgador sea competente para conocer de todas; que éstas no se excluyan entre sí, salvo que se formulen como principales y subsidiarias y, que puedan tramitarse por el mismo procedimiento. Los anteriores elementos identifican la denominada acumulación objetiva de pretensiones, en la medida que se trata de distintas pretensiones formuladas en contra de un mismo sujeto procesal.

Dicho lo anterior, para la Subsección no se probó la indebida acumulación de pretensiones pues lo que se debate en el proceso es el presunto daño antijurídico causado a los demandantes como consecuencia del presunto rompimiento de las cargas públicas que acaeció con la expedición de las Resoluciones Nos. 0463 y 0519 de 2005, siendo estas pretensiones de reparación directa (Art. 86 del CCA) que esta Sala es competente de conocer y tramitar (Art. 82 del CCA).

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. CP: Danilo Rojas Betancourt. Radicación No. 25000-23-26-000-2004-01810-01 (41329). Providencia del 14 de febrero de 2018: "la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido unívoca en señalar que, cuando actos de ese tipo producen daños que no devienen de la supuesta ilegalidad de aquéllos, es posible promover la acción de reparación directa para buscar el resarcimiento de los perjuicios, sin que necesariamente tenga que alegarse la invalidez de la manifestación de la voluntad de la administración."

Máxime cuando, se reitera, el reproche de los demandantes no se encuentra dirigido a atacar la legalidad de los señalados actos administrativos.

### **3.3. Excepción de caducidad del medio de control.**

Conforme al artículo 86 del CCA a través del medio de control de la reparación directa se puede demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido, causado por, entre otras, la ocupación jurídica de un bien inmueble.

En cuanto a su caducidad, el artículo 136 *Ibídem*, establece:

“La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) 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 cualquiera otra causa. (...)” (Subrayado fuera del texto original).

Ahora bien, el Consejo de Estado ha sido reiterativo al afirmar que tratándose de acciones de reparación directa en las cuales se persigue la indemnización como consecuencia de la afectación de un bien inmueble por la categoría ambiental de Reserva Forestal, el término de caducidad de dos (2) años empieza a contabilizarse desde el momento en que se inscribe la señalada afectación en el folio de matrícula inmobiliaria<sup>2</sup>.

Sobre este tipo de ocupaciones jurídicas, y en relación con el caso que se discutía en dicha oportunidad, aseguró el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en providencia del 9 de mayo de 2012, CP: Mauricio Fajardo Gómez, lo siguiente<sup>3</sup>:

“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.” (Subrayado fuera del texto original).

Sin embargo, en los casos en que la afectación no sea inscrita en el registro de instrumentos públicos, el término de caducidad de la acción de reparación directa iniciará desde que el interesado tenga conocimiento de la afectación del bien<sup>4</sup>; razón por la cual deberán establecerse las razones de hecho y de derecho que caracterizan cada situación en particular a efectos de dar aplicación a la normativa antedicha.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial indicaron que la demanda 2007-00215 era extemporánea por cuanto el término de caducidad previsto en el artículo 136

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Subsección A. CP: Mauricio Fajardo Gómez. Providencia del 9 de mayo de 2012. Radicación No. 25000-23-26-000-1993-04137-01(21906). Consejo de Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. CP: Guillermo Sánchez Luque. Providencia del 5 de octubre de 2018. Radicación No. 25000-23-36-000-2015-00812-01(57596). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. CP: Martha Nubia Velásquez Rico. Providencia del 26 de abril de 2017. Radicación No. 25000-23-26-000-2007-00138-01 (39646).

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Subsección A. CP: Mauricio Fajardo Gómez. Providencia del 9 de mayo de 2012. Radicación No. 25000-23-26-000-1993-04137-01(21906).

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. CP: Martha Nubia Velásquez Rico. Providencia del 26 de abril de 2017. Radicación No. 25000-23-26-000-2007-00138-01 (39646).

del CCA corrió desde el momento de la publicación de las resoluciones Nos. 0463 y 519 del 14 y 22 de abril de 2005.

Por su parte, el Distrito Capital de Bogotá señaló que la caducidad de la acción de reparación directa debía contabilizarse frente a todas las demandas desde el momento de la publicación del acuerdo No. 619 de 2000 – POT como quiera que desde ese instante se determinó el área del primer nivel de zonificación del sistema orográfico que debía ser protegido y conservado.

La CAR también propuso esta excepción argumentando que el término de dos (2) años debe contabilizarse desde el momento en que se hizo la declaratoria del Área de Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá, esto es; con la expedición del acuerdo No. 30 del 30 de septiembre de 1976.

Para la Sala, lo primero que debe señalarse es que las demandas de reparación directa aquí discutidas se fundamentan en el presunto daño antijurídico que se les ocasionó a los demandantes por la imposibilidad de desarrollar urbanísticamente sus bienes inmuebles con la expedición de las Resoluciones Nos. 0463 y 0519 de 2005, teniendo en cuenta la presunta confianza legítima que se les había creado con las normas distritales contenidas en los decretos Nos. 1015 y 1019 de 2005. Lo segundo, que según la jurisprudencia contencioso administrativa, el término de caducidad debe contabilizarse, en principio, desde la inscripción de la afectación ambiental en cada uno de los folios de matrícula inmobiliaria de los predios afectados pues es desde ese momento en que se hace pública la decisión de la administración de limitar el ejercicio de propiedad respecto del bien objeto de la afectación.

Solo en los casos en los cuales no se anote la limitación al derecho de propiedad, se determinará desde qué momento tuvo conocimiento cada propietario de la presunta frustración de sus derechos.

Así las cosas, se desestiman los argumentos expuestos por las demandadas en relación con la contabilización del término desde la publicación del acuerdo No. 619 de 2000 – POT y la expedición del acuerdo No. 30 del 30 de septiembre de 1976, pues ni se inscribió el gravamen ambiental en los folios de matrícula inmobiliaria, ni fue en virtud de POT que presuntamente se creó la confianza legítima alegada o que se frustró el desarrollo urbanístico de cada uno de los demandantes.

Lo que se observa es que en los procesos **2007-00216** y **2007-00212** debe contabilizarse el término de dos (2) años desde el 20 de mayo de 2005, por ser el día en que se inscribió la limitación por reserva forestal (fls. 1, c. 19) (fl. 23, c. 18). Luego, teniendo en cuenta que los demandantes tenían hasta el 21 de mayo de 2007 para presentar la demanda y que la misma fue incoada el 17 de abril de ese año, se encuentra que la misma es oportuna, aún sin tener en cuenta el tiempo de suspensión del término de caducidad.

Para la demanda **2007-00213** el término de caducidad se contabilizará desde el 26 de abril de 2005, como quiera que allí acaeció dicha anotación (c. 31 y fls. 332-356, c. 3). De la misma manera, se concluye que la demanda fue presentada de forma oportuna pues aún sin contabilizar el término de suspensión de la caducidad, la demanda fue incoada el 17 de abril de 2007, cuando aún contaban con 10 días para hacer valer su interés.

Finalmente, teniendo en cuenta que en los procesos **2007-00209** y **2007-00215** no se acredita la fecha de registro de la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria de los predios de propiedad de los demandantes, concluye la Sala que debe contabilizarse la caducidad del medio de control desde la publicación de la Resolución No. 0519 de 2005, aclaratoria de la Resolución Nos. 0643, por tratarse de un acto administrativo general que produjo efectos jurídicos desde su publicación, es decir, desde el 22 de abril de 2005, con lo cual se encuentra que las demandas del 17 de abril de 2007 fueron presentadas en oportunidad, pues los demandantes tenían hasta el 23 de abril de ese año para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa.

### **3.4.** Excepción de pleito pendiente.

La excepción previa de pleito pendiente se encuentra consagrada en el numeral 8º del artículo 100 del CGP y se estructura cuando se está adelantado otro proceso idéntico al de la referencia que se encuentra pendiente de resolución. Esta excepción reposa en la institución de la seguridad jurídica, pues pretende generar certeza frente a la resolución de controversias y evitar la duplicidad de sentencias judiciales que podrían ser contradictorias.

Tal como lo ha señalado el Consejo de Estado "lo que se impide con la prosperidad de la excepción es proseguir el otro proceso ya iniciado, debiendo la parte accionante atenerse a lo que se resuelva en el más antiguo de estos"<sup>5</sup>.

Sobre los elementos que deben concurrir para encontrar probada la excepción, se ha señalado<sup>6</sup>:

(...) **a)** que se esté adelantando otro proceso en forma simultánea, el cual sirva de referencia a la excepción; **b)** que las pretensiones en uno y otro proceso sean las mismas; **c)** que las partes en ambos procesos sean las mismas; **d)** que exista identidad de causa; **e)** que se encuentre probada en el proceso". (Subrayado fuera del texto original)

Para las demandadas debe declararse el pleito pendiente entre el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con rad. No. 2005-00885 impetrado por la señora Diana Gómez Kopp y otros vs. el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el presente caso. Sin embargo, la Sala desestima la prosperidad de dicha excepción por cuanto no se trata de las mismas pretensiones, ni aquél se encuentra curso, con lo cual no se cumple con los requisitos para su prosperidad.

### **3.5.** Excepción de prejudicialidad.

El Distrito Capital adujo que debía emitirse sentencia inhibitoria por prejudicialidad teniendo en cuenta que la resolución No. 0463 de 2005 es objeto de examen judicial en la acción popular con rad. 2005-00662.

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección C. CP: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Rad. No. 2001-23-39-003-2016-00244-01 (60836). Providencia del 2 de abril de 2018.

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. CP: Marta Nubia Velásquez Rico. Rad. No. 68001-23-33-000-2016-01278-01(64569). Providencia del 9 de abril de 2021.

Sin embargo, para la Subsección no se configura la prejudicialidad como quiera que la acción popular adelantada bajo el radicado No. 2005-00662 concluyó con auto del 11 de febrero de 2014, con lo cual no es un proceso que se encuentre en curso y cuyas resultas interfieran en la decisión emitida en el sub-lite. Además, a continuación se explicarán los efectos de la aludida sentencia constitucional en relación con el presente proceso contencioso administrativo con miras a esclarecer por qué persiguen finalidades y protecciones distintas, que en nada impiden que la Sala emita pronunciamiento de fondo en el caso en concreto.

### **3.6. Excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.**

Para el Distrito Capital de Bogotá y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca se configura su falta de legitimación en la causa por pasiva debido a que alegan que no tuvieron injerencia en la expedición de los actos administrativos Nos. 0463 y 0519 de 2005.

También hay lugar a concluir la falta de prosperidad de esta excepción propuesta por las demandadas debido a que, aunque no expidieron los actos administrativos señalados, lo cierto es que intervinieron materialmente en la producción del presunto daño antijurídico ocasionado, pues fue el Distrito Capital de Bogotá quien profirió los decretos distritales Nos. 1015 y 1019 de 2005; y la CAR es la administradora de la reserva forestal. Aunado a que la última es la entidad que adelanta trámites de sustracción de los predios de la misma.

## **4. Argumentación jurídica.**

### **4.1. La acción popular y la reparación directa. Efectos jurídicos de la Acción popular respecto de la acción de reparación directa, cuando confluyen entre sí elementos comunes.**

Las Resoluciones No. 0463 del 14 de abril de 2005, No. 0519 del 22 de abril de 2005 y No. 1582 del 26 de octubre de 2005, fueron objeto de suspensión provisional por virtud de la acción popular No. 2005-00662 tramitada por la Subsección B de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>7</sup>, mediante los autos del 1º de junio de 2005, 18 de julio de 2005 y 29 de noviembre de 2005, respectivamente. Suspensión que finalmente fue levantada por el Consejo de Estado, a través de sentencia de segunda instancia, fechada del 5 de noviembre de 2013<sup>8</sup>, que fue objeto de aclaración mediante providencia del 11 de febrero de 2014<sup>9</sup> y donde se realizaron audiencias de verificación de las órdenes de la sentencia ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Autos del 8 y 9 de agosto de 2016, auto del 18 de mayo de 2017).

Así mismo, dentro del proceso de acción popular No. 25000-23-25-000-2005-00662-03, la máxima Corporación se refirió a la protección de los derechos adquiridos de los

<sup>7</sup> Accionante: Sonia Andrea Ramírez Lamy

<sup>8</sup> "9. LEVÁNTASE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL decretada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante autos de 1º de junio de y 29 de noviembre de 2005, respecto del artículo 1º de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) y de la totalidad de la Resolución 1582 de 2005 (26 de octubre)."

<sup>9</sup> "ACLARAR, de oficio, el numeral 9 de la sentencia proferida el 5 de noviembre de 2013 en el entendido que éste levanta todas las medidas cautelares decretadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante auto de 1º de junio y 29 de noviembre de 2005 y no sólo las concernientes al artículo 1º de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril) y a la totalidad de la Resolución 1582 de 2005 (26 de octubre), como podría entenderse equivocadamente de su lectura".

propietarios de los bienes afectados por el gravamen ambiental, en los siguientes términos:

"2.2. Respetar los derechos adquiridos, en la forma como ha quedado definido en la parte considerativa, a quienes obtuvieron licencias de urbanismo, construcción y/o construyeron legalmente en la franja de adecuación y en la "zona de recuperación ambiental", ubicada dentro de la reserva forestal protectora, antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo.

"No obstante lo anterior, no se reconocerán los derechos adquiridos si se demuestra que, a pesar de no existir una anotación registral dentro de la historia traditicia del inmueble que lo afectara a la reserva forestal protectora, por actuaciones se deduzca inequívocamente que el propietario, poseedor o tenedor del inmueble conocía la afectación que pesaba sobre el inmueble en cuanto a la existencia de la reserva.

"Igualmente, se advierte que lo dicho no excluye la posibilidad de que puedan negociarse directamente o, en su lugar, expropiarse predios ubicados dentro de la zona de reserva forestal protectora – no en la franja de adecuación -, que revistan especial importancia ecológica que amerite que su propiedad sea Estatal.

"2.3. No conceder nuevas licencias, autorizaciones o permisos que permitan el desarrollo urbanístico o de construcción en la reserva forestal protectora; y observar estrictamente lo dispuesto en la Ley 1450 de 2011<sup>10</sup> y los Decretos 2372<sup>11</sup> y 2820<sup>12</sup>, ambos de 2010, o aquellas normas que los modifiquen o aclaren, respecto de los usos permitidos en el área forestal protectora; así como lo dispuesto en los artículos 34 de la Ley 685 de 2001 y 204 de la Ley 1450 de 2011, que prohíben tajantemente desarrollar actividades mineras en dichas áreas.

"Bajo ninguna circunstancia podrán adelantarse actividades mineras en la reserva forestal protectora, a partir del presente fallo". (Subrayado fuera del texto original).

Frente al anterior panorama, es necesario precisar la relación que existe entre el medio de control de la reparación directa y la acción popular, así como los efectos jurídicos de la última, cuando se reclaman perjuicios derivados del daño antijurídico ocasionado a sus derechos por la acción de expedir un acto administrativo que si bien es legal (Resoluciones No. 0463 del 14 de abril de 2005, No. 0519 del 22 de abril de 2005 y No. 1582 del 26 de octubre de 2005) impidieron que los propietarios de los predios pudieran gozar y ejercer sus derechos.

Lo anterior teniendo en cuenta que el título de imputación sobre el cual funda sus derechos a la reparación del daño antijurídico es el daño especial, pues con la expedición de dichas resoluciones es que, refiere, se concretó la afectación a sus derechos adquiridos, en tanto

<sup>10</sup> Por la cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.

<sup>11</sup> Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.

<sup>12</sup> Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.

no pudo continuar, en versión del demandante, con el ejercicio pacífico y pleno de sus derechos adquiridos, representados en la posibilidad de desarrollarlos urbanísticamente. Frente a cuyos actos administrativos, enfatiza, no pretende discutir legalidad alguna, pero si los efectos adversos que generaron para sí.

Lo primero, es que el objeto y la finalidad de la acción popular es la protección y garantía del goce efectivo y pacífico de los derechos colectivos, mientras que la acción contenida en el artículo 86 del CCA es la reparación integral del perjuicio derivado del daño antijurídico ocasionado a los derechos individuales del demandante. Segundo, existe una diferencia clara entre los derechos objeto de la protección, pues en la acción popular se trata de los derechos colectivos y en la reparación son los derechos individuales. Desde la perspectiva de la historia de los derechos humanos, debemos señalar que cada uno apareció en momentos históricos distintos pues desde la primera a la tercera generación de los derechos humanos, cada uno ha respondido a circunstancias y necesidades históricas diferentes de la humanidad. Si los primeros derechos se caracterizaron por ser ejercidos contra el Estado, los segundos frente al Estado, estos últimos se ejercen contra, frente o dentro y, especialmente, junto con el Estado, o con los demás estados, la sociedad, los hombres, las organizaciones civiles y sociales, pues ahora asistimos a la sociedad de la escasez y del riesgo colectivo: la paz y la guerra, la capa de ozono, medio ambiente, desarrollo, sostenibilidad, salubridad pública, etc.<sup>13</sup>. Entre estos dos clases de derechos hay diferencias en cuanto a su titularidad o participación, pues mientras en los colectivos es participativa o difusa en los individuales es personal y directa; los derechos colectivos comportan una naturaleza jurídica difusa pero participativo e incluyente, que vienen a determinarse por el objeto preciso del interés en cuestión que se pretende proteger el cual responde a valores que nacen con un profundo sentido social o solidario, los derechos individuales son personales y concretos, derivados de un interés particular que excluye a los demás frente a su disfrute. Sin embargo, ambos tipos de derechos coinciden en un elemento, como es la necesidad de un mecanismo o instrumento procesal a través del cual se materializa su defensa, pues necesita de aquél para concretar su protección.

Ahora bien, la sentencia que se profiere dentro de un proceso de acción popular, cuando el particular ha participado como accionante, coadyuvante o tercero (Arts. 18, 21 y 24 L. 472/98), no tiene efectos de cosa juzgada respecto de sus derechos individuales, porque corresponden a debates jurídicos y escenarios procesales distintos, motivados por intereses disímiles, en este sentido, el Consejero de Estado, Sección Primera, sentencia del 12 de noviembre de 2009, Radicación No. 08001-23-31-000-2002-01193-02(AP), MP. Rafael E Ostau de Lafont Pianeta, indicó:

“Es claro que mediante la acción popular se busca la protección de derechos e intereses colectivos, es decir que los conflictos jurídicos que versen sobre derechos particulares, subjetivos se resolverán mediante el empleo de los correspondientes mecanismos establecidos para el efecto y aquellos que busquen la protección de los derechos e intereses colectivos se dirimirán mediante el ejercicio de la acción popular. Ahora bien, los jueces que resuelvan los conflictos jurídicos originados en derechos particulares, subjetivos, no podrán involucrar en la misma sentencia que los resuelva, la decisión de proteger derechos e intereses colectivos y, a la inversa, el juez

<sup>13</sup> Sobre historicidad de los derechos humanos y su concreción ver Bobbio, Norberto. El tiempo de los derechos. (1997) Editorial Sistema, Madrid.

de la acción popular, en modo alguno, podrá pronunciarse respecto de pretensiones que resuelven sobre derechos particulares, subjetivos, (...).

“En ese orden de ideas, la Sala advierte que si bien es cierto que conforme a los hechos planteados en la demanda y en las contestaciones de la mismas, como consecuencia de la ejecución de los diferentes contratos de préstamo crediticio celebrado entre los demandantes, y las entidades bancarias, han surgido discrepancias por el no pago de los créditos ocasionados por el mal estado de los bloques 1 y 2 del Conjunto Residencial Privilegios, también lo es, que para la solución de esas diferencias evidentemente existen mecanismos judiciales previstos en la ley, que en manera alguna, puede ser resuelto por el juez de la acción popular, pues no es quien se debe pronunciar respecto de esas controversias de naturaleza contractual, surgidas entre las entidades bancarias y el particular, sino que, independientemente de ello, se debe pronunciar respecto de la posible vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos.” (Subrayado fuera del texto original).

Resulta importante destacar que el Consejo de Estado en un caso donde en primera instancia el Tribunal decidió proteger los derechos colectivos al patrimonio público y la moralidad administrativa y ordenó “recuperar la zona afectada (...) para lo cual debería adelantar las acciones pertinentes contras las personas que estuvieren ocupando el terreno o alegaran posesión del mismo”<sup>14</sup>, sin que hubieran sido vinculados todos los terceros afectados con la decisión, concluyó que no se le vulneraban el debido proceso ni el derecho a la defensa de los terceros afectados con la decisión porque se trataba de acciones cuya naturaleza jurídica y objeto son distintas, pues los derechos individuales, particulares y concretos, tienen su propio instrumento procesal ordinario de protección.

En tal sentido, y siguiendo esta misma línea argumentativa, es posible concluir que el hecho que el ahora demandante haya sido también parte dentro de la acción popular en comento, y que la sentencia haya terminado con una orden al también ahora demandado, no termina afectado sus derechos a la reparación de los daños antijurídicos ocasionado por la vulneración de sus derechos adquiridos por la expedición y luego suspensión de las Resoluciones No. 0463 del 14 de abril de 2005, No. 0519 del 22 de abril de 2005 y No. 1582 del 26 de octubre de 2005, porque la sentencia, esencialmente, no tiene, respecto

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 13 de septiembre de 2007, Exp. 11001-03-15-000-2007-00652-00(AC), Consejera ponente: MARTHA SOFIA SANZ TOBÓN.

del *sub lite*, efectos de cosa juzgada<sup>15</sup> debido a que no opera la triple identidad de objeto, causa y partes<sup>16/17</sup>.

Otro aspecto relevante es en cuanto a la prelación en el trámite de una y otro acción, como quiera que la acción popular tiene trámite preferencial respecto a los “demás” medios de control que conozca el juez competente, excepto el recurso de habeas corpus, la acción de tutela y la acción de cumplimiento (art. 6 L. 142/98). Asimismo, los derechos colectivos en relación con los derechos subjetivos o individuales, tienen puntos de encuentro y diferencia. Mientras los primeros tienen como fundamento la solidaridad y la comunidad, los individuales están fundados en la dignidad humana y libertad (Art. 1 CP), la fuente esencial de los derechos fundamentales es el ser humano como locus de los derechos (Art. 93 CP). Si bien es cierto la Corte Constitucional ha aceptado la tutela como mecanismo excepcional para proteger los derechos colectivos siempre que exista una conexidad con la vulneración de un derecho fundamental<sup>18</sup>, también se ha tenido que ocupar en realizar diferencias y similitudes en cuanto a los derechos colectivos y fundamentales, pues ha dicho que inicialmente el fundamento individualista de los derechos de primera generación del siglo XIX trascendió a lo social y comunitario, transformándose en derechos colectivos que, para su existencia, requiere “la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 31 de julio de 2008, Radicación número: 25000-23-26-000-2005-00240-01(AP), Consejero ponente: Ruth Stella Correa Palacio. “El juez popular también está llamado a reconocer y acatar la decisión previamente adoptada por otro fallador en la misma sede colectiva y por ello le está vedado decidir de fondo sobre una materia que ha sido objeto de cosa juzgada. En cuanto refiere al primer presupuesto de la cosa juzgada, vale decir la identidad jurídica de partes (*idem conditio personarum*), en sede popular no se exige respecto del accionante. En efecto, dado su carácter público y teniendo en consideración que su objeto es la protección de intereses cuya titularidad la ostenta toda la comunidad (art. 2, 9 y 11 de la ley 472), la decisión tiene efectos erga omnes y no simplemente inter partes, vale decir, obligatorios, generales, oponibles a todos tal y como se desprende de lo dispuesto por el artículo 35 eiusdem y por el inciso 3º del artículo 332 del CPC. De modo que en parte activa no existe ese límite subjetivo pues lo importante, como ha dicho la Sala, es que los responsables por la afectación al derecho colectivo invocado sean los mismos. Es por ello que para la configuración de la cosa juzgada en materia de acciones populares no se requiere que se presente identidad absoluta de las partes, pues en estos procesos el actor y los titulares del interés protegido no necesariamente coinciden. Por lo que hace al segundo presupuesto para que opere la cosa juzgada, esto es la identidad de causa de pedir (*eadem causa petendi*), también se predica del juicio popular. Tampoco en esta sede judicial es procedente volver a estudiar un asunto en el que las razones o motivos contenidos en los hechos de la demanda sean idénticos. Por fin, respecto del tercer presupuesto: que la controversia recaiga sobre el mismo objeto (identidad de objeto: “*idem corpus*”) o lo que es igual que las pretensiones sean las mismas, en la acción popular consiste en la declaración que se reclama del juez popular esto es la vulneración o afectación de determinados derechos o intereses colectivos y no la orden que se pretende que adopte finalmente el juzgador. En efecto, conforme a lo prescrito por el artículo 34 de la ley 472 el juez tiene un amplio poder de configuración al momento de adoptar la parte resolutive del fallo que acoja las pretensiones, en cuanto puede contener una orden de hacer o no hacer y puede también exigir la realización de las conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que no se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones, que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante. Por lo que hace a este límite objetivo de la cosa juzgada la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido, con apoyo en lo dispuesto por la sentencia C 215 de 1999 de la Corte Constitucional, que cuando aparecen nuevas circunstancias de hecho o elementos de prueba de los cuales se advierte la existencia de una amenaza o vulneración de un derecho colectivo, la sentencia que se haya dictado en una acción popular tan solo hace tránsito a cosa juzgada con carácter relativo, siendo procedente el ejercicio de dicha acción frente a esa nueva realidad fáctica. Por otro lado, la Sala también ha señalado que los efectos de la cosa juzgada en el juicio popular dependen de lo decidido en la sentencia. Por manera que si el fallo accede a las pretensiones, la decisión produce efectos de cosa juzgada erga omnes; al paso que si la sentencia es desestimatoria produce efectos de cosa juzgada erga omnes pero sólo en relación con la causa petendi, esto es, respecto de los hechos que dieron lugar a su interposición.”

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de abril de 2014, Radicación número: 25000-23-24-000-2011-00057-01(AP), Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez. “Para que se configure el fenómeno de cosa juzgada se requiere identidad, necesariamente, en cuanto al objeto y causa, esto es que los mencionados aspectos coincidan entre el proceso primigenio sobre el cual se predica la cosa juzgada y el proceso que se inicie con posterioridad y en el cual está llamada a operar esta excepción. En cuanto a la identidad de partes, tratándose de la acción popular, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 472 de 1998 y la jurisprudencia de esta Corporación, la sentencia que ponga fin al proceso tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y la comunidad en general, de forma tal que no se requiere una identidad plena entre las partes, puesto que el actor y el titular del derecho colectivo -público en general- pueden no coincidir. Lo anterior encuentra justificación en la medida en que las acciones populares tienen como objeto de protección derechos colectivos cuya titularidad la ostenta la comunidad -no sólo del demandante-, de manera que cualquier ciudadano puede ejercer el referido medio de control, por tanto, de manera general, la decisión que se profiera en los procesos de esta naturaleza tiene efectos erga omnes, estos es obligatorios, generales y oponibles a todos los integrantes de la comunidad y no simplemente inter partes.

<sup>17</sup> Ver Consejo de Estado, sobre IDENTIDAD DE LAS PARTES: AP-700 de 2002, Sentencia de 12 de febrero de 2004, Rad. AP-1700, Alier Eduardo Hernández Enríquez; sobre COSA JUZGADA: sentencia No. AP-1700 de 2004, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; sentencia de junio 2 de 2005, Radicación número: AP-00814, Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA; Sentencia de 9 de agosto de 2007, Rad.: AP-00007, C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta; sobre COSA JUZGADA RELATIVA: Sentencia de 9 de agosto de 2007, Rad.: AP-00007, C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.; sobre COSA JUZGADA RESPECTO A LA CAUSA PETENDI: Sentencia de 11 de diciembre de 2003, AP-01652, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; Sentencia AP-9257 de 2003, C.P. Alier Hernández Enríquez

<sup>18</sup> Ver Corte Constitucional sentencias T-1451/00, T-767/01, T-769/01, SU.1116/01, T-437/02, T- 966/02, T-358/03, T-219/04, A. 178/04, T-576/05, T-301/06, T-759/06, T-288/07, T-514/07, T-022/08, A. 075/08, T-135/08, T-182/08, T-222/08, T-299/08, T-888/08, T-045/09, T-627/09, T-734/09, T-790/09, T-974/09, T-203/10, C-630/11, T-724/11, T-312/12, T-661/12, T-154/13, T-429/13, T-139/14, T-749/14, T-891/14, T-107/15, T-178/15, T-225/15, T-343/15, T-389/15, T-579/15, T-095/16, T-099/16, T-139/16, T-198/16, T-253/16, T-341/16, T-118/17, T-149/17, T-357/17

En este sentido los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva, que trasciende el ámbito interno<sup>19</sup>, en consecuencia, *"su protección no se limita a que los demás sujetos de derecho, individualmente considerados, hagan o se abstengan de hacer algo sino que se amplía directamente a un campo en donde el hombre se identifica con unos intereses comunes y tiene la titularidad compartida de ciertos derechos"*<sup>20</sup>. El criterio para diferenciar entre un derecho colectivo y uno individual ha sido a través de la "individualización del derecho y la prueba de la afectación subjetiva del mismo. Para determinar lo anterior, se ha dicho que si el derecho no es susceptible de individualización y no puede determinarse más que en el grupo, estaremos ante un derecho colectivo pero si, por el contrario, es susceptible de individualización porque se puede identificar con la situación particular del accionante, estaremos ante un derecho fundamental."<sup>21</sup>

Pues bien, en el plano procesal, el juez popular debe adoptar todas las medidas necesarias para proteger los derechos colectivos amparados (Art. 34 L. 142/98), así que no puede desconocer que cuando se ha vinculado a terceros o éstos resultan afectados por las órdenes dadas en la sentencia, tendrá que armonizar dichas órdenes con los derechos individuales de los terceros ya que no podría violarlos sin que se ocasionara un daño antijurídico. Es decir, la sentencia popular debe buscar "volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o interés colectivo, cuando fuere físicamente posible", como también puede el juez decidir sobre el "pago de perjuicios" y "en caso de daño a los recursos naturales el juez procurará asegurar la restauración del área afectada destinando para ello una parte de la indemnización" (ib.), por lo tanto, es imperioso que armonice o pondere los derechos en conflicto o tensión.

Reiteramos que las órdenes dadas en la sentencia popular deben estar encaminadas a hacer todo lo "necesario" para la protección de los derechos colectivos, pero sin vulnerar los derechos individuales, por esta razón cuando se encuentra que puedan existir derechos adquiridos deberá procurar también protegerlos o garantizarlos, no en el sentido de que se pronuncie de manera particular y concreta respecto de cada una de los participantes en el proceso sino también de aquellos que no se hicieron parte y que resulten afectados. Es decir, los derechos individuales de las partes o coadyudantes, en principio<sup>22</sup>, no se deciden dentro del proceso popular pero tampoco se pueden violar sino que deben garantizarse a través de los mecanismos judiciales ordinarios idóneos para tal efecto.

Por lo tanto, habrá que resolverse en este proceso lo relacionado con los derechos individuales, particulares y concretos, de la parte demandante en cuanto a los perjuicios ocasionados por el daño antijurídico que ahora reclama, es decir, es perentorio demostrar que se tienen derechos adquiridos, que ellos fueron vulnerados por la acción u omisión de la entidad demanda, su alcance y límites en el ámbito de los perjuicios materiales e inmateriales, así como la antijuridicidad propiamente del daño deprecado, para de esa manera tener el derecho a la indemnización correspondiente.

---

<sup>19</sup> C-377 de 2002.

<sup>20</sup> Corte Constitucional T-659 de 2007

<sup>21</sup> Corte Constitucional T-135 de 2008

<sup>22</sup> Decimos en principio porque el Consejo de Estado ha aceptado que cuando se trata de violación de derechos colectivos a través de actos administrativos se debe pronunciar sobre su legalidad y cuando se trata de nulidad de contratos estatales se debe declarar. Ahora, consideramos que es muy importante que se avance en el ámbito procesal para que cuando el debate de la acción popular se vea involucrado un debate de contratación estatal, en el mismo proceso popular se acumulen pretensiones individuales o subjetivas de las partes del contrato, situación que se resolvería si en tales casos el juez del contrato es el que asume la competencia del proceso popular.

## **4.2. Derechos Adquiridos. Noción.**

Con relación a los derechos adquiridos el artículo 58 de nuestra Constitución Política dispuso que se “garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social”, esto quiere decir que el Estado protege los derechos adquiridos y consolidados, entendidos como derechos subjetivos e individuales, por lo que no podrán desconocerse los mismos, a no ser que sea necesario afectarlos en aras de proteger el interés general.

La corte Constitucional en sentencia C-242 de 2009, definió los derechos adquiridos como “...situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una Ley y, que por lo mismo, han instituido en favor de sus titulares un derecho subjetivo que debe ser respetado frente a Leyes posteriores que no puede afectar lo legítimamente obtenido al amparo de una Ley anterior. Existe un derecho adquirido cuando respecto de un determinado sujeto, los hechos descritos en las premisas normativas tienen debido cumplimiento”.

Finalmente la Corte Interamericana en su jurisprudencia ha sostenido que los derechos adquiridos son entendidos como “derechos que se han incorporado al patrimonio de las personas”<sup>23</sup>, los cuales fundamentan el principio de irretroactividad de la Ley<sup>24</sup>.

### **4.2.1. Derechos adquiridos y los derechos colectivos.**

El derecho fundamental al respeto a los derechos adquiridos tiene un origen y fundamento esencialmente individualista y patrimonialista, pues la primera generación de los derechos<sup>25</sup> tenía como base las libertades públicas y dentro de ellas la de poseer bienes patrimoniales o propiedad privada<sup>26</sup>. Así mismo, con la instauración del Estado de Derecho fundado en la división de poderes y el principio de legalidad<sup>27</sup>, el concepto de derecho adquirido es necesario y coherente con este momento histórico e institucional de la defensa de los derechos individuales, sin embargo, con la incursión de los demás derechos: sociales, colectivos y culturales, dentro del marco del estado social de derecho, donde la propiedad como la empresa tienen una función social (Art. 58 y 333 CP), debe repensarse este concepto de los derechos adquiridos porque ya se superó esa idea absolutista de los derechos unido a la idea del propietario soberano<sup>28</sup>.

<sup>23</sup>55. El primer párrafo del artículo 21 de la Convención Americana consagra el derecho a la propiedad privada, y señala como atributos de la propiedad el uso y goce del bien. Incluye a su vez una limitación a dichos atributos de la propiedad en razón del interés social. Este Tribunal ha desarrollado en su jurisprudencia un concepto amplio de propiedad<sup>54</sup> que abarca, entre otros, el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona. Dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valoración. Asimismo, la Corte ha protegido a través del artículo 21 convencional los derechos adquiridos, entendidos como derechos que se han incorporado al patrimonio de las personas<sup>54</sup>.” Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Salvador Chiriboga c. Ecuador, fallo de 6 de mayo de 2008. Postura reiterada en el Caso Acevedo Buendía (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) c. Perú, fallo de 1º de julio de 2009, párr. 84; Caso Abril Alosilla y otros c. Perú, fallo de 4 de marzo de 2011, párr. 82 y Caso Furlan y Familiares c. Argentina, fallo de 31 de agosto de 2012, párr. 220”

<sup>24</sup> Esto tomado de la sentencia del 26 de febrero de 2016, Consejo de Estado- Sección Tercera Subsección C Consejero Ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Radicación: 11001-03-26-000-2015-00174-00 (55953).

<sup>25</sup> Sobre le proceso de positivación de los derechos humanos ver Perez Lucho, Antonio. Derechos Humanos, estado de derecho y constitución. (2005). Tecnos, Madrid. pp. 54-134.

<sup>26</sup> Ver Pipes, Richard. Propiedad y libertad. (2002). Fondo de Cultura Económico. Madrid.

<sup>27</sup> Cfr López, Henrik. Principio de legalidad, discrecionalidad y confianza legítima. En. Helena Alviar García. (Coord) Manual de Derecho Administrativo. (2009) Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 19-89.

<sup>28</sup> Corte Constitucional en sentencia C-038 de 2003 dijo que el concepto de derechos adquiridos hace referencia únicamente a los derechos patrimoniales.

Dentro de las finalidades más relevantes en el paradigma del Estado Social de Derecho se encuentra la de garantizar y promover los principios, deberes y derechos constitucionales como la de asegurar el orden político, económico y social justo a través de las acciones o instrumentos que ordene y autorice la constitución y la ley (Art. 2 CP). Ahora bien, como no hay derechos absolutos, excepto el de dignidad humana<sup>29</sup>, dentro de este nuevo paradigma es imprescindible la armonización o ponderación de los derechos constitucionales, pues solamente de esa manera se puede convivir pacíficamente dentro de una sociedad pluralista y participativa, donde todos somos sujetos de derechos e intereses siempre que estén orientados y contribuyan al interés general, el bien común y al orden justo. Dentro de esta sociedad contemporánea compleja de los derechos democráticos, la tensión entre los derechos es permanente y connatural, por ello el juez es la mirada y la voz prudente de esta convivencia pacífica.

Así, el otrora derecho adquirido unido a la propiedad privada y la vigencia de la ley en el tiempo, no puede seguir teniendo buen recibo sin que se hagan mediaciones adecuadas para poder comprender su actual contenido y alcance dentro Estado Social de Derecho comprometido con la garantía, promoción y protección de todos los derechos constitucionales: fundamentales, sociales, colectivos, culturales, ecológicos.

La noción contemporánea de los derechos adquiridos ya ha sido abordada en un debate de gran trascendencia para los derechos sociales y patrimoniales en la Corte Constitucional<sup>30</sup> cuando se pronunció sobre el tema de la liquidación de las pensiones. La conclusión a la que llegó la Corporación es que cuando se habla de los derechos adquiridos debe diferenciarse entre la creación o existencia del derecho conforme a las leyes vigentes y el momento de los efectos o facultades que otorga dicho derecho, las cuales, pueden ser modificadas con normas futuras.

Luego de analizar varias posturas doctrinarias, concluyó la Corte<sup>31</sup>:

“Estos autores proponen una acepción dinámica de derechos adquiridos según la cual debe diferenciarse el surgimiento del derecho de sus efectos; el derecho surge del agotamiento de las hipótesis previstas en la normativa, es decir, responden a situaciones agotadas, mientras los efectos se proyectan hacia el futuro y pueden ser variados en virtud nuevas normas<sup>32</sup>.”

<sup>29</sup> Corte Constitucional T-881-2002

<sup>30</sup> Sentencia C-258 de 2013

<sup>31</sup> *Ibidem*

<sup>32</sup> A modo ilustrativo, la Sala observa que parte de la jurisprudencia francesa ha aplicado esta visión de los derechos adquiridos. Por ejemplo, la Sala Social del Tribunal de Casación, en su Sentencia del 8 de noviembre 1990, casó el fallo de la Corte de Apelación en el cual la Corte sostuvo el tesis, según el cual, en virtud del principio de la no-retroactividad de la ley para apreciar los derechos a la pensión que tiene una persona, hay que colocarse en el momento, en el cual dicha persona empezó a recibir su pensión, lo que es antes de la entrada en vigor de la nueva ley. El Tribunal de casación rechazó este razonamiento, considerando que “el demandante no pide una revisión de las cuotas pensionales ya recibidas, sino solicita el beneficio de una bonificación, la cual, según la nueva ley, hay que agregarse a la pensión”. El Tribunal de casación, confirmando el principio del efecto inmediato de la ley sobre las situaciones jurídicas en curso, “estimó que el demandante tiene el derecho de este beneficio a partir de la entrada en vigor de la ley, la cual lo otorga y no por el periodo anterior a dicha ley.” Por su parte, el Consejo del Estado francés en la sentencia del 29 de julio de 1994, constató que “los decretos n° 93-1022 et 93-1024, los cuales fijan las condiciones de cálculo de las pensiones que todavía no han sido liquidados y no de las pensiones pasados no violan los derechos adquiridos” CE 29 juillet 1994 (traducción libre). De otro lado, en 1986, el Consejo Constitucional tuvo que examinar la constitucionalidad de la ley n° 84-575 del 9 de julio de 1984, la cual buscaba a limitar la posibilidad de acumulación de las pensiones de un régimen obligatorio con los ingresos de actividad. Los demandantes sostenían que dicha ley es contraria al derecho a la propiedad, consagrado en el artículo 17 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, la cual tiene valor constitucional. El Consejo Constitucional consideró que la ley no viola el derecho a la propiedad, explicando “que el derecho a la pensión reconocido a los antiguos funcionarios del Estado es un derecho en frente al cual los funcionarios están en la misma situación estatutaria como en frente a sus derechos y obligaciones inherentes al ejercicio de su función durante el periodo activo de su carrera.” C. const. 16 janvier 1986 (traducción libre).

El Tribunal Constitucional español también ha acogido una definición de derecho adquirido muy similar a la que acá se denomina dinámica: “[e]n cuanto a la pretendida vulneración del art. 33.3 CE, porque según el Juzgado promotor de la cuestión el Real Decreto-ley 8/2010 recorta derechos económicos adquiridos del funcionario público reconocidos para toda la anualidad presupuestaria por la Ley de presupuestos generales del Estado para 2010, señala el Fiscal General que esta consideración de los derechos retributivos como derechos adquiridos se contradice con lo afirmado en el propio Auto de que se trata de derechos aun no ejecutados por no haberse devengado. En todo caso, conforme a la doctrina establecida en la STC 99/1987, de 11 de junio, no es posible considerar que las retribuciones no devengadas, por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio público, se encuentren incorporadas al patrimonio del funcionario

“(…) Se concluye que estas tesis dinámicas sugieren que los derechos adquiridos pueden tener dos componentes: un núcleo intangible representado en el derecho mismo, y unos elementos dinámicos que pueden variar con el tiempo y que se relacionan principalmente con las condiciones en las que el derecho puede ser ejercido o con las prestaciones periódicas que surgen del mismo.”

Entonces, dentro del Estado Social de Derecho los derechos adquiridos también tienen que ser adecuados puesto que, por una parte, no existen derechos absolutos<sup>33</sup> y todos los derechos, al entrar en relación permanente con las demás garantías de los asociados, deben ceder frente a los demás y frente a “principios de mayor valor desde el punto de vista constitucional”, por la otra, el Estado Social de Derecho está fundado en la solidaridad y se encuentra comprometido ontológicamente con la garantía “material”<sup>34</sup> de los derechos constitucionales.

Desde la anterior perspectiva, cuando se adopta una decisión de naturaleza administrativa o judicial para proteger los derechos colectivos, como el goce de un ambiente sano o defensa del patrimonio cultural, entre otros (Art. 4 L.142/98), quienes resulten restringidos en sus derechos individuales tendrán deberes y obligaciones de naturaleza solidaria con los derechos colectivos, pues la propiedad tiene una función social y ecológica que implica obligaciones y limitaciones a la propiedad individual, conforme lo establece el artículo 58 de la Constitución Política.

En el ámbito de la función social y ecológica de la propiedad, los titulares de derechos privados y empresariales, adquieren obligaciones de solidaridad y ambientales que se traducen en acciones positivas (solidaridad, cooperación) o de abstención respecto del ejercicio de sus derechos. Esto es claro en tanto que nos rige una Constitución Ecológica, “conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. En este sentido los artículos 8, 58, 79, 80 y 95 Superiores, consagran, respectivamente, i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como el de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.”<sup>35</sup>.

---

y tengan el carácter de derechos adquiridos, tratándose, por el contrario, de meras expectativas de derechos. Por otra parte, del art. 38.10 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, se desprende la posibilidad de modificación de las retribuciones no devengadas, cuando concorra causa de interés público derivada de una alteración sustancial en las circunstancias económicas, que es justamente lo acontecido en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 8/2010, por lo que debe descartarse que se haya producido una expropiación de derechos económicos que contravenga lo previsto en el art. 33 CE”. Auto 179 del 13 de diciembre de 2011. A tono con esta concepción, en el Auto 008 de 2012, el Tribunal Constitucional español subrayó que “[t]ampoco ha admitido este Tribunal la posibilidad de que los preceptos legales cuestionados hayan afectado a la interdicción constitucional de expropiación de derechos sin indemnización contenida en el art. 33.3 CE, por cuanto la reducción de retribuciones impuesta por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, lo es con efectos de 1 de junio de 2010 respecto de las retribuciones vigentes a 31 de mayo de 2010, esto es, afecta a derechos económicos aún no devengados por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio público y, en consecuencia, no se encuentran incorporados al patrimonio del funcionario, por lo que no cabe hablar [...] de una regulación que afecta retroactivamente a derechos ya nacidos” (subrayas añadidas).

<sup>33</sup> Corte Constitucional Sentencia C-355 de 1994

<sup>34</sup> Cfr. Sentencia T-655 de 2008 M.P. Humberto Sierra Porto.

<sup>35</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de fecha 5 de noviembre de 2013, radicación número: 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP), Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso

La Ley 99 de 1993 establece unos principios para la construcción de la política ambiental en el país. El Decreto Ley 2811 de 1974, por el cual se dictó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente; la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en junio de 1972, son instrumentos legales que regulan el tema de los derechos ecológicos; la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, celebrada en París en noviembre de 1972, que en su artículo 2º dispone la constitución de ciertos lugares como "patrimonio natural"; la Convención sobre la Diversidad Biológica celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, aprobada en Colombia mediante la Ley 165 de 1994; la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de Río + 20, de 22 de junio de 2012, en la cual los Estados partícipes reconocieron ciertos principios y se comprometieron a adoptar políticas.

Los principios de desarrollo sostenible<sup>36</sup> y de precaución, si bien no tienen una expresa consagración, sí derivan su existencia de los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, como de los tratados internacionales (Art. 226 CP), de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 (principio 15), la Ley 99 de 1993 (Art. 1.6<sup>37</sup>); Ley 164 de 1994, por la cual se aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecha en Nueva York en 1992, se ocupó de instituir el principio de precaución, en el numeral 3º del artículo 3º; la Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, dispuso en su artículo 3º que "cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo."

La Corte Constitucional en sentencia C-293 de 2002, delimitó el campo de acción de las autoridades públicas al momento de hacer uso del principio de precaución, enumerando determinados requisitos bajo los cuales se puede aplicar, a saber: "1. Que exista peligro de daño; 2. Que este sea grave e irreversible; 3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea esta absoluta; 4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente; 5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado".

En síntesis, cuando dentro del marco de la acción de reparación directa se reclama la indemnización de los perjuicios por los daños antijurídicos ocasionados a los derechos adquiridos a la propiedad o a la empresa, por las decisiones administrativas que hayan necesitado adoptar la administración en ejercicio de sus competencia y competencias derivadas de la Constitución Ecológica y el bloque de legalidad que la regula, como de los principios que la rigen como el in dubio pro medio ambiente<sup>38</sup> o precaución o prevención<sup>39</sup>,

<sup>36</sup> Cfr. Rodríguez Becerra Manuel, El desarrollo sostenible: ¿Utopía o realidad para Colombia?, La Política Ambiental del fin de Siglo. Ministerio del Medio Ambiente, Colombia, 1994, pág. 21.

<sup>37</sup> Disponiendo que pese a que en la formulación de políticas ambientales el Estado debía tener en cuenta el resultado de los procesos de investigación científica debía asimismo dar aplicación al principio de precaución conforme al cual "cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente."

<sup>38</sup> C - 339 de 2002

<sup>39</sup> la Corte Constitucional en sentencia C - 703 de 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) expuso las diferencias entre el principio de prevención y el de precaución. Señaló que si bien tienen un enfoque similar en cuanto a su fin último, que es la protección del medio ambiente, se diferencian en tanto que es dable aplicar el principio de prevención cuando se conocen las consecuencias perjudiciales que genera determinada circunstancia al medio ambiente; y que, por el contrario, cuando no se conocen (la certeza del riesgo o la dimensión del daño producido), se debe aplicar el principio de precaución. Citado en Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de fecha 5 de noviembre de 2013, Radicación número: 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP), Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso

el análisis sobre los probables daños antijurídicos tendrán que juzgarse a partir de este marco teórico, constitucional y legal que aquí se ha expuesto.

#### **4.3. Responsabilidad del Estado por daño especial.**

La igualdad material es una de las bases esenciales del Estado Social de Derecho, por esta razón se tiene como principio, valor y derecho fundamental que opera de manera efectiva dentro del ordenamiento legal y regula todas las relaciones jurídico-administrativa, principalmente. El estado como organización política presume la aceptación y la participación de todos los ciudadanos en su estructuración y existencia, de tal manera que cada uno entrega o cede algo (derechos, bienes, intereses) a aquél para que al mismo tiempo éste le devuelva en derechos y garantías. Por ello la primera igualdad fue la legal, iguales o igualados en razón o ante la ley, luego fue la igualdad social a través del estado intervencionista y con el estado social llegó la igualdad material y solidaria.

De esta forma desde la perspectiva moral primero, pasando por la política y constitucional hoy, todo daño antijurídico que ocasione el Estado tendrá que ser resarcido o indemnizado, pues si no fuera de esa manera se socavarían los fundamentos mismos del Estado de Derecho. Sin embargo, para que proceda este juicio deberá estar sustentado en un título de imputación o, lo que es lo mismo, deberá tener una razón constitucional o legal que justifique la reparación del daño por parte de la autoridad pública, pues la persona no está en la obligación de soportar dicho daño, por lo que resulta injusto, inconstitucional o ilegal ya que se le ha vulnerado un derecho. (Art. 90 CP)

Ahora, las autoridades en cumplimiento de sus funciones públicas y administrativas pueden incumplir o cumplir de manera defectuosa las obligaciones que se derivan de una norma o disposición que impone deberes y obligaciones, para lo cual el título de imputación de la responsabilidad a evaluar por excelencia, sería la falla del servicio. También puede que en estricto cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, no exista ninguna culpa de la administración sino que en razón y con motivo de dichas funciones se ocasionen daños antijurídicos. En este último caso, por tanto, ya el escenario no es la búsqueda de la responsabilidad con culpa sino que es una responsabilidad objetiva porque lo que se vulnera es el principio y derecho a la igualdad frente a las cargas públicas que deben soportar los asociados, pues mientras un ciudadano soporta las mismas cargas públicas que los demás, nada puede reclamar al Estado, pero de llegar a soportar una carga especial o anormal surge el deber por parte de este último de indemnizar.

Así, el daño especial se presenta cuando existe ruptura del principio de igualdad frente a las cargas públicas, pues la vida en sociedad le impone ineludiblemente un mínimo de deberes u obligaciones a todos los asociados, de tal forma que la antijuridicidad del daño, dependerá exclusivamente de tal desequilibrio y deberá tener las características de anormalidad y especialidad en cuanto que ubica al accionante en circunstancias que lo excluyen del estándar, lo diferencian o lo distinguen de manera negativa respecto del grupo de ciudadanos que se encuentran en la misma situación fáctica o jurídica, así como asumir de manera consciente el área del riesgo al que queda sometido el accionante con su decisión.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Ver Saavedra, Ramiro. La responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública. Editorial Ibáñez. Bogotá, 2008, pp. 429-460; RUIZ, Wilson. Responsabilidad del Estado y sus regímenes. ECOEDICIONES. Bogotá 2013. pp. 17 y 18

Por su parte la jurisprudencia del Consejo de Estado definió el daño especial, como aquel que se inflige al administrado en desarrollo de una actuación legítima del Estado, que trae como consecuencia ser indemnizado por razones de equidad y justicia distributiva.<sup>41</sup>

En cuanto a la aplicación de esta teoría de responsabilidad por daño especial, la misma Corporación indicó que se realiza de forma excepcional y subsidiaria "...en aquellos eventos en los que el caso examinado no logre tipificarse dentro de los otros regímenes de responsabilidad y se aprecie por el juez administrativo que los hechos materia de análisis vulneran injustificadamente los principios de equidad, solidaridad y justicia social en los cuales se fundamenta el Estado Social de Derecho (...) en el régimen de responsabilidad por daño especial el demandante tiene la carga de probar el daño"<sup>42</sup>

Igualmente, estableció que "(...) puede afirmarse que el título de imputación jurídica sobre el cual se edifica el juicio de responsabilidad para el Estado, lo constituye el rompimiento del equilibrio de las cargas públicas, ocasionado por la actividad legítima de las autoridades estatales (Congreso y Presidente de la República), que causa daño antijurídico, respecto del cual, el administrado no está en el deber de soportar, pues la carga pública que debe ser colectiva, no debe correr a cargo de una persona en particular. De ahí que sea equitativo, imponer al Estado en representación de la sociedad, la obligación de reparar el perjuicio irrogado a los actores. Esta solución no es cosa distinta que el cabal desarrollo y ejecución lógica del principio de la igualdad ante la ley, previsto en el artículo 13 de la CP<sup>43</sup>".

Esto significa que, el daño especial enmarca una actuación legítima del Estado, que causa el rompimiento del equilibrio de las cargas públicas, y debe estar revestido de certeza para ser indemnizado<sup>44</sup>, pues no puede tratarse de un daño genérico o hipotético sino de un daño específico o cierto<sup>45</sup>.

Es de precisar, que en un principio el Consejo de Estado<sup>46</sup>, frente al título de imputación de daño especial, tenía la postura de que este incluía el amparo tanto de derechos subjetivos como expectativas legítimas, pues dijo que el "daño especial afecta principalmente situaciones consolidadas y derechos adquiridos o en vía de serlo" , sin embargo, con sentencia del 31 de agosto de 2015<sup>47</sup>, se aclaró que en el marco del daño especial se imputa responsabilidad por daños provenientes únicamente de la vulneración de derechos- situaciones de derecho, es decir derechos adquiridos o situaciones jurídicamente consolidadas.

Distinto es cuando se está frente a **expectativas legítimas** (meras expectativas- distintas del concepto de derechos adquiridos) o **estados de confianza**, en cuyo caso se imputa responsabilidad por defraudación al principio de la confianza legítima, pues con esta se protegen derechos en curso de formación y situaciones subjetivas nacidas al amparo de la buena fe.

<sup>41</sup> Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, del 8 de marzo de 2007, Radicación número: 66001-23-31-000-1997-03613-01(16421).

<sup>42</sup> Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera ponente, RICARDO HOYOS DUQUE., 10 julio de 1997, Expediente No. 10.229.

<sup>43</sup> Sentencia del 25 de agosto de 1998, Expediente No. IJ001, C.P.: Dr. JESÚS MARIA CARRILLO.

<sup>44</sup> Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, junio 2 de 1994, C.P. Dr. JULIO CÉSAR URIBE ACOSTA, Expediente No. 8.998.

<sup>45</sup> Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, octubre 19 de 1990, C.P. Dr. GUSTAVO DE GREIFF RESTREPO, Expediente No. 4.333.

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de julio de 2013, rad. 27228, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

<sup>47</sup> Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección, Consejero ponente: RAMIRO DE JESUS PAZOS GUERRERO, Radicación número: 25000-23-26-000-1999-00007-01(22637)

Para que surja la responsabilidad del Estado por daño especial, es necesario que concurren tres factores:

- i. Que la administración despliegue una actividad legítima, esto es que la conducta de la entidad pública debe estar estrictamente enmarcada dentro de la legalidad, lo cual implica un funcionamiento adecuado del servicio, más no necesariamente una acción pues bien puede suceder que se genere un detrimento particular con una omisión legítima de las autoridades.
- ii. Que se produzca, en cabeza de un particular, la ruptura de la igualdad frente a las cargas públicas que se derivan de vivir en sociedad, es decir, que el perjuicio sufrido con ocasión de una actuación administrativa lícita supere el umbral normal de molestias al que está sometido la generalidad del grupo a que pertenece. Esto significa que si el daño sufrido por la persona que demanda el resarcimiento es igual al que se ha impuesto a toda la comunidad, no habrá lugar a que se declare la responsabilidad del Estado, por lo que éste no deberá indemnizar. El daño debe revestir, pues, cierta gravedad y desproporción en comparación con el resto de la comunidad, y
- iii. Que entre la actuación de la administración y el rompimiento de esa igualdad exista un nexo de causalidad. En otras palabras, es necesario que el comportamiento de la entidad pública sea la causa del daño grave y desproporcionado que sufra el particular. Por lo tanto, la administración se exonerará cuando el demandante no logre acreditar este elemento, o cuando ella misma demuestre que el daño se produjo debido a fuerza mayor, al hecho de un tercero o al hecho exclusivo de la víctima.

#### **4.4. Daño especial por acto administrativo legal.**

El Consejo de Estado, en principio no aceptaba la responsabilidad con ocasión de la expedición de actos administrativos legales<sup>48</sup>, no obstante, esta posición varió para abrirle paso a la posibilidad de admitir responsabilidad ante eventos donde no se discute la validez del acto administrativo, sino únicamente la causación de perjuicios derivados de aquél, en tal caso, la acción procedente es la de reparación directa, cuyo título de imputación es de carácter objetivo por daño especial<sup>49</sup>.

Sobre este punto, también es de precisar que, ante estos eventos no es admisible el debate en el marco de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por cuanto con ella, si bien se persigue el resarcimiento de un daño causado por un acto administrativo, también se discute la legalidad del mismo, ya sea por desconocimiento de la constitución o de la ley, elemento éste último diferenciador entre una y otra acción.

De esta forma, respecto a los daños ocasionados con los actos administrativos legales, el órgano de cierre de esta Jurisdicción concluyó:

---

<sup>48</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 28 de octubre de 1976, C.P. JORGE VALENCIA ARANGO. Expediente No. 1482.

<sup>49</sup> Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ, 3 de abril de 2013, Radicación número: 52001-23-31-000-1999-00959-01(26437). Ver también, Sentencia de 27 de abril de 2006, expediente No. 16.079, C.P. Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

“(…) en principio puede ventilarse esta controversia en sede de reparación directa, sin embargo, para que ello sea procedente es menester que se reúnan fundamentalmente las siguientes condiciones: i) Que se trae de un acto administrativo legal, esto es, que se trate de una actuación legítima de la administración; ii) Que se acredite que la carga impuesta al administrado sea anormal o desmesurada (rompimiento de la igualdad ante las cargas públicas o violación de la justicia distributiva).

“La procedencia de la acción no depende de que el actor escoja cuestionar o no la legalidad del acto administrativo, tal elección depende directamente de la presencia o no de causal de ilegalidad en el mismo, si ella se presenta entonces el perjuicio por el cual se reclama indemnización deviene de una actuación irregular de la administración, esto es, del acto administrativo afectado de ilegalidad, evento en el cual para que el daño causado con aquel adquiera la connotación de antijurídico, es menester lograr su anulación en sede de revisión de legalidad, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que es la que corresponde.

“En cambio, cuando el acto administrativo se ajusta al ordenamiento jurídico, no obstante lo cual causa un daño, ese daño sólo comprometerá la responsabilidad patrimonial del Estado, cuando de él pueda predicarse el carácter de antijurídico, el cual resulta de la demostración del rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas, que el acto ha causado a alguno o algunos de los administrados, demostración que debe tener lugar en el ámbito de una acción de reparación directa.”<sup>50</sup> (Subrayado fuera del texto original).

En síntesis, es claro que cuando se genere un daño a raíz de un acto administrativo legal, es viable la acción de reparación directa, pero siempre el demandante deberá demostrar, i) que se trata de un acto administrativo que goce de la presunción de legalidad y se mantenga legal en el juicio directo o indirecto, ii) que produzca un daño antijurídico sobre derechos adquiridos; iii) que se acredite que la carga impuesta al administrado fue anormal o desmesurada –rompimiento de la igualdad ante las cargas públicas o violación de la justicia distributiva.

#### **4.5. Responsabilidad del Estado por defraudación al principio de la confianza legítima.**

La Corte Constitucional<sup>51</sup> ha definido este principio como “la expectativa cierta de que una situación jurídica o material, abordada de cierta forma en el pasado, no sea tratada de modo extremadamente desigual en otro periodo, salvo que exista una causa constitucionalmente aceptable que legitime su variación. En este sentido, esta Corporación ha sostenido que “el administrado no es titular de un derecho adquirido sino que simplemente tiene una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente, y en consecuencia su situación jurídica puede ser modificada por la Administración.” Como elemento incorporado al de buena fe, la confianza legítima puede proyectarse en el hecho de que

<sup>50</sup> Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, del 8 de marzo de 2007, Radicación número: 66001-23-31-000-1997-03613-01(16421).

<sup>51</sup> Sentencia T 308 de 2011

se espere la perpetuación de específicas condiciones regulativas de una situación, o la posibilidad de que no se apliquen exigencias más gravosas de las ya requeridas para la realización”.

La doctrina ha indicado que con la confianza legítima se quiere brindar “protección jurídica a las expectativas razonables, ciertas y fundadas” que pueden tener los ciudadanos con respecto a la “estabilidad o proyección futura de determinadas situaciones jurídicas de carácter particular”, por lo tanto, ellos no pueden ser “defraudados, sorprendidos o asaltados en su buena fe, como consecuencia de un cambio inesperado de los ofrecimientos, promesas criterios y políticas previamente expresados o como consecuencia de un actuar contradictorio y desleal” del Estado, cuando a “última hora resuelve modificar la orientación y el sentido de las decisiones” ya tomadas, en este sentido, se señala que este principio se encuentra ligado estrechamente a las preocupaciones de proteger a los particulares de las “modificaciones normativas, de criterios o posturas, que aun siendo legales, se tornan jurídicamente inadmisibles en razón a su carácter brutal y sorpresivo”.<sup>52</sup>

Por su parte el Consejo de Estado<sup>53</sup>, ha sostenido que este principio surge en virtud de la buena fe, en donde se exige por parte del Estado respetar las normas y los reglamentos previamente establecidos, de tal forma que los particulares tengan certeza frente a los trámites o procedimientos que deben agotar cuando acuden a la administración, este principio exige cierta estabilidad o convicción frente a las actuaciones de la administración, por ello estas deben ser coherentes en sus actuaciones, respetando los compromisos adquiridos y garantizar la estabilidad y durabilidad de las situaciones generadas o reconocidas, siempre pudiendo la administración justificar el cambio de las decisiones o reglamentos.

Sobre este punto, es pertinente resaltar que **el principio de la confianza legítima, ampara dos situaciones:** las expectativas legítimas y los estados de confianza. La primera es la que se encuentra entre las meras expectativas y los derechos adquiridos es donde se pone en marcha supuestos de hecho que las disposiciones estatales dejan al arbitrio de la autonomía para la constitución de los derechos, y que a pesar de no haber ingresado al patrimonio del sujeto, ofrece certeza de que recorrido el camino de los hechos jurídicos se constituirá el derecho. La segunda, la que emanan de actos, omisiones o hechos externos del Estado que revisten el carácter de concluyentes, ciertos, inequívocos, verificables y objetivados con relación a un caso en particular.

También es de señalar que estas dos figuras pueden ser jurídicamente protegidas por la cláusula de responsabilidad estatal extracontractual, en virtud del principio de confianza legítima, **el cual cabe señalar que no ampara derechos adquiridos o situaciones jurídicamente consolidadas**, y menos aún meras expectativas que provienen del interior del ciudadano<sup>54</sup>.

Respecto del daño a resarcir cuando se defrauda el principio de confianza legítima y sobre los requisitos para demostrar el mismo, el Consejo de Estado se refirió así:

<sup>52</sup> Valbuena, Hernández Gabriel, “La defraudación de la confianza legítima – aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado” Colombia, Universidad el Externado de Colombia, 2008, pág. 152 y 153

<sup>53</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 26 de febrero de 2015, exp: 2014-1114, actor: Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN, C.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenás.

<sup>54</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, sentencia del 31 de agosto de 2015, exp: 22 637, actor: TV 13 Ltda. y otros, C.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

“De todas maneras, el resarcimiento de los daños infligidos a las expectativas legítimas o a los estados de confianza debe ser integral, pues en la medida de lo posible se debe restablecer la situación que fue trastornada por el hecho dañoso de la ley, sin que la indemnización se transforme en una fuente de enriquecimiento injustificado en favor de la víctima. Para ello, es necesario establecer claramente *ex-ante* la expectativa legítima y el estado de confianza creado o tolerado por el poder público cuyos motivos serios, fundados y objetivados condujeron al nacimiento de expectativas legítimas y estados de confianza en los administrados, ya que en la medida que se verifiquen estos actos o hechos generadores de confianza, se podrá determinar, por un lado, en lo concerniente a las expectativas legítimas, el grado de probabilidad, razonabilidad y certeza de la expectativa frente a la adquisición del derecho y, por otro, para los estados de confianza, la intensidad de la afectación de las situaciones de hecho toleradas y defraudadas por la administración.

En otras palabras, frente a las expectativas legítimas se “debe definir qué tan cercano, distante o probable se encontraba el perfeccionamiento del derecho o la consolidación de la situación jurídica, con el objeto de identificar su carácter cierto, aleatorio e hipotético, de lo cual depende la suerte que va a correr la reclamación”<sup>55</sup> y, frente a los estados de confianza o confianza legítima, su reparación (...)

Según la jurisprudencia de esta Corporación y la doctrina, las expectativas legítimas y estados de confianza se consolidan y se defraudan cuando se originan las siguientes condiciones<sup>56</sup>:

**Primero.** La existencia de una disposición estatal frente a la que se suscitan expectativas legítimas o de actuaciones suyas que generan estados de confianza en los sujetos. Se constituyen las primeras por la puesta en marcha de los supuestos de hecho que las disposiciones estatales dejan al arbitrio de la autonomía de la voluntad para la constitución de los derechos, mientras los segundos emanan de actos, omisiones o hechos externos del Estado que revisten el carácter de concluyentes, ciertos, inequívocos, verificables y objetivados frente a una situación jurídica particular en virtud de los cuales se crean estados de confianza, plausibles y razonables en la conciencia de los asociados. (...)

**Segundo.** La existencia de un comportamiento estatal homogéneo y constante que conlleve a consolidar expectativas legítimas y estados de

<sup>55</sup> VALBUENA, Gabriel, “Responsabilidad del Estado por defraudación de la confianza legítima. Esbozos de una temática en construcción”, en La responsabilidad extracontractual del Estado, Juan Carlos Henao y Andrés Fernando Ospina Garzón (ed), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2015, p. 730.

<sup>56</sup> La construcción de este protocolo que permite verificar la creación de expectativas legítimas y estados de confianza por el poder público a partir del cual es posible declarar su responsabilidad por la defraudación del principio de confianza legítima seguirá las pautas teóricas trazadas de manera uniforme por la doctrina. Al respecto, ver: BERNAL PULIDO, Carlos y VIANA CLEVES, María José, “La responsabilidad extracontractual del Estado por daños que le sean imputables con ocasión de los acuerdos de paz”, en La responsabilidad extracontractual del Estado, Juan Carlos Henao y Andrés Fernando Ospina Garzón (eds.), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015, p. 758 y 763; VALBUENA, Gabriel, “Responsabilidad del Estado por defraudación de la confianza legítima: esbozos de una temática en construcción”, op.cit., p. 707; CALMES, Sylvia, Du principe de protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et francais, Dalloz, Nouvelle bibliothèque de Thèses, Paris, 2001.

Este protocolo de confianza propuesto por la doctrina también ha sido utilizado por la jurisprudencia de esta Corporación en materia electoral: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 12 de septiembre de 2013, rad. 25000-23-31-000-2011-00775-2, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

confianza. Se configura cuando existe un proceder continuo, ininterrumpido y repetido por parte del ente estatal que suscita en los asociados una expectativa legítima o un estado de confianza, en el sentido de que el Estado permitirá la consolidación de los derechos en vía de serlo previstos en las leyes o que actuará en el futuro de la misma manera como lo viene haciendo. (...)

**Tercero.** El asociado realiza actos que impactan su ámbito patrimonial o extrapatrimonial. Una vez comprobados los actos, disposiciones, omisiones o hechos externos, concluyentes y objetivados del ente estatal, el asociado asumió determinadas decisiones y acciones que permitan inferir la materialización de los derechos en vía de serlo o de los estados de confianza creados o tolerados, con impacto en su ámbito patrimonial o extrapatrimonial. (...)

**Cuarto.** La actuación impredecible e intempestiva genera defraudación de las expectativas legítimas y de los estados de confianza de los asociados. (...) y

**Quinto.** La violación de las obligaciones de adaptación y adecuación. El Estado debe haber omitido cuatro deberes que se imponen cuando se suscitan cambios normativos intempestivos, como los atinentes a: i) fijar un plazo razonable para que los afectados puedan adecuarse y adaptarse a las nuevas situaciones jurídicas; ii) crear mecanismos idóneos para que los afectados puedan acoplarse a las nuevas medidas y iii) adoptar mecanismos de compensación. (...)<sup>57</sup>

En conclusión, el principio de confianza legítima ampara dos figuras que suelen presentarse en nuestra sociedad: las expectativas legítimas y los estados de confianza, las cuales pueden ser protegidas a través de la acción de reparación directa, declarando la responsabilidad extracontractual del Estado, esto siempre y cuando se demuestre que este último incurrió en las cinco causales antes transcritas, pues de no cumplirse las mismas, no se generaría responsabilidad alguna pues no existiría defraudación a la confianza legítima.

#### **4.6. Marco Jurídico y legal en el ámbito de construcción.**

A efectos de hacer comprensible la problemática aquí planteada y emitir una decisión de fondo que permita dilucidar si existen todos los elementos de responsabilidad indispensables para declarar la responsabilidad o no de las entidades demandadas, esta Sala considera pertinente escindir la problemática en varios ejes de estudio, para lo cual desarrollará los siguientes temas: i) antecedentes jurídicos de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá D.C.; ii) acción Popular No. 2005-00662 de Sonia Andrea Ramírez Lamy, y sus efectos jurídicos respecto de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá D.C. – Medidas cautelares: Efectos jurídicos de la acción popular respecto de las resoluciones fuente generadora del daño. Existencia de derechos adquiridos en la Franja de Adecuación y en la Reserva Forestal Protectora; (iii) Licencia Urbanística: concepto, clases, y derechos que otorga según su modalidad; y el (iv) caso concreto: relación de

<sup>57</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "B", sentencia del 31 de agosto de 2015, exp: 22 637, actor: TV 13 Ltda. y otros, C.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

pruebas relevantes, hechos probados, situación jurídica actual de los predios involucrados y sus propietarios.

#### **4.6.1. Antecedentes jurídicos de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá D.C.**

##### ➤ **Acuerdo 8 de 1915.**

Con este Acuerdo se autorizó la compra o expropiación de predios en los yacimientos de aguas que alimentan el Acueducto de Bogotá. Con ello se buscaba proteger las fuentes hídricas que tenían su origen en los Cerros Orientales. Por ello, el Acueducto de Bogotá es propietario de barrios terrenos dentro de la reserva forestal Bosque Oriental.

##### ➤ **Decreto –Ley 2811 del 18 de diciembre de 1976. Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente**

Este código crea tres categorías para clasificar las reservas forestales. Las clasifica como (1) productoras, (2) protectoras y (3) protectoras - productoras (artículo 202). Esto quiere decir que algunas reservas se creaban para fines productivos y otras sólo para proteger la naturaleza que había en ellas o, incluso, para reforestarlas y dejarlas intactas. La manera de determinar a qué categoría iba a pertenecer una reserva se derivaba de estudios ecológicos y socioeconómicos.

La categoría que se usó en 1977, cuando se declaró la reserva de los Cerros de Bogotá, fue la de Reserva Forestal Protectora.

##### ➤ **Acuerdo 30 del 30 de septiembre de 1976 y Resolución Ejecutiva No. 076 del 30 de marzo de 1977.**

La creación de la Reserva Forestal Protectora tuvo dos momentos. Primero, en 1976, cuando el INDERENA expidió el Acuerdo 30 (septiembre 30). Y más adelante, en 1977, cuando el Ministerio de Agricultura dio cumplimiento al Acuerdo 30 a través de la Resolución Ejecutiva No. 076 (marzo 30), es decir, cuando lo volvió una realidad jurídica, aprobando el señalado acuerdo y ordenando su inscripción en los folios de matrícula que resultaron afectados con dichos actos, al haber sido catalogado el terreno como área de Reserva Forestal Protectora a la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá, ubicada en jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá<sup>58</sup>. No obstante, este registro solo fue posible una vez se obtuvo la cartografía detallada del señalado terreno, esto fue, 28 años después, en el año 2004.

Es de precisar que el Acuerdo 30 de 1976 definió dos reservas: la reserva forestal del Bosque Oriental de Bogotá y la reserva forestal productora-protectora de la cuenca alta del río Bogotá. Así mismo, el INDERENA delegó a la CAR las funciones de administración y manejo de estas áreas y estableció los linderos generales de la reserva (ver artículo 1 del Acuerdo 30).

<sup>58</sup> Artículo 10 del Acuerdo 30 de 1976. "Tal como lo establecen los artículos 38 y 77 del Decreto Ley No. 133 de 1976, para su validez, el presente Acuerdo requiere la aprobación y autorización del Gobierno Nacional mediante Resolución Ejecutiva y deberá ser publicado en las cabeceras de los Municipios en cuya jurisdicción están ubicadas las áreas reservadas, en la forma prevista en el artículo 55 del Régimen Político y Municipal, y en el Diario Oficial e inscrito en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, D.E. Facatativá y Zipaquirá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional".

➤ **Resolución No. 0463 del 14 de abril de 2005; Resolución No. 0519 del 22 de abril de 2005; y Resolución 1582 del 26 de octubre de 2005.**

Días antes del registro definitivo de la Resolución 076 de 1977, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo expidió la **Resolución No. 0463 del 14 de abril de 2005**, a través de la cual redelimitó la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, adoptó su zonificación, reglamentó sus usos y estableció las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá, para ello se sustrajeron 973 hectáreas de la reserva que se convirtieron en una franja de adecuación entre aquella y el perímetro urbano de la ciudad de Bogotá, con el propósito de consolidar estos dos usos (urbano-rural) y frenar el crecimiento desordenado de la ciudad hacia dicha zona.

En esta Resolución 463 de 2005 el Ministerio de Ambiente reconoció la falta de registro inmobiliario de la afectación de reserva forestal protectora en los siguientes términos:

“Que por su parte el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con el apoyo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, generaron la cartografía base de la reserva a escala 1:10.000 conjuntamente con los estudios catastrales y de coberturas y uso del suelo de la reserva forestal protectora “Bosque Oriental de Bogotá”, como parte de las acciones necesarias para cumplir el registro de la misma ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, según acción de cumplimiento definida a través de sentencia del 1º de marzo de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.”

“Además de lo anterior, obra en el expediente otra prueba acerca del incumplimiento de la obligación de inscribir en el registro inmobiliario la afectación, consistente en la información remitida por la Superintendencia de Notariado y Registro de los folios de matrícula inmobiliaria de los predios ubicados en la zona de reserva forestal, en los cuales se evidencia que sólo se procedió a la inscripción de la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) hasta el 26 de abril del 2005, bajo la denominación: “afectación por causa de categorías ambientales área de reserva forestal protectora a la zona denominada bosque oriental de Bogotá. (Limitación al Dominio)”.

Ahora bien, al momento de realizar la señalada redelimitación se incluyó la definición de cuatro zonas (zona de conservación; zona de rehabilitación ecológica; zona de recuperación paisajística; y zona de recuperación ambiental –art. 2º-), y la sustracción de 973 hectáreas de terreno que inicialmente eran parte de la reserva forestal limitada por la Resolución 076 de 1977 –art. 1º-. Dicha área se denominó “**franja de adecuación**”, la cual se sustrajo de la reserva, al considerarla como una zona que, para ese entonces, ya había perdido su valor de protección, y que por sus características, permitía ser desarrollada estratégicamente para contener la expansión desorganizada de la ciudad hacia los cerros orientales (reserva).

Posteriormente, al evidenciar un error en el artículo 1º de la Resolución No 0463 de 2005, fue necesario aclararlo a través de la Resolución No. 0519 del 21 de abril de 2005, en el siguiente sentido:

“Artículo 1º. Aclarar que la redelimitación del Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá a que hace referencia la Resolución 0463 del 14 de abril de 2005, fue declarada mediante el artículo primero del Acuerdo 30 de 1976 de la Junta Directiva del Inderena y aprobada mediante el artículo primero de la Resolución 076 de 1977 proferida por el Ministerio de Agricultura.

Artículo 2º. Aclarar el artículo primero de la Resolución número 0463 del 14 de abril de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual quedará así:

"Redelimitar el Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá declarada mediante el artículo 1º del Acuerdo 30 de 1976 de la Junta Directiva del Inderena y aprobado en el artículo 1º de la Resolución 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 IGAG, Plano número 1 que se incorpora a la presente resolución y descritos de la siguiente manera: (...)"

La Resolución No. 0463 de 2005, además de redelimitar la zona de los cerros orientales, también precisó que el área excluida de dicha reserva debía someterse a las siguientes determinantes de ordenamiento y manejo ambiental (que debían ser desarrolladas e incorporadas al POT de Bogotá) –art. 5º-:

“a) El Departamento Administrativo de Planeación Distrital deberá precisar los límites del perímetro urbano en los límites con la reserva forestal, tomando como base la redelimitación de la Reserva Forestal determinada en el artículo 1º de la presente resolución, de conformidad con lo establecido en el artículo 117 del Decreto 469 de 2003. En todo caso el perímetro urbano no podrá exceder el límite de la reserva forestal protectora “Bosque Oriental de Bogotá”;

b) Las áreas que se excluyen de la reserva deberán conformar a corto, mediano y largo plazo una Franja de Adecuación entre la ciudad y la Reserva Forestal.”

Ahora bien, se dispuso que la “**franja de adecuación**” estaría compuesta por dos tipos de áreas en su interior: (i) Un Área de Ocupación Pública Prioritaria, adyacente al límite occidental de la Reserva; y (ii) Un área de Consolidación del Borde Urbano.

En cuanto a las áreas excluidas de la reserva, también advirtió que se les aplicarían los instrumentos previstos en la normatividad vigente para ese momento, con el propósito de garantizar el cumplimiento de los principios establecidos en el artículo 2º de la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997).

De igual manera, señaló que, para garantizar la consolidación de la Franja de Adecuación, el Distrito Capital debería formular y adoptar el “**plan zonal y los planes parciales**

**correspondientes**", para las áreas excluidas de la reserva forestal, que deberán tener en cuenta en su formulación las siguientes determinantes:

"a) No permitir construcciones en áreas con pendientes superiores a 45 grados, en zonas de ronda de quebradas y drenajes, relictos de vegetación nativa y zonas de recarga de acuíferos;

b) Promover y proyectar la consolidación de un Área de Ocupación Pública Prioritaria en contacto con el límite occidental de la reserva, a través del establecimiento de parques urbanos, corredores ecológicos viales, corredores ecológicos de ronda y de borde, integrando en lo posible las áreas verdes que quedan excluidas en la redelimitación de la reserva forestal, de tal forma que se constituya en espacio público de transición entre la Reserva Forestal y el desarrollo y/o edificación, que permita la promoción y desarrollo de actividades de recreación pasiva y de goce y disfrute del espacio público;

c) Promover y proyectar que todo proceso de desarrollo y/o edificación que se adelante en el área de Adecuación del Borde Urbano contenga, cierre y formalice estructural, espacial y legalmente el desarrollo urbano de la ciudad en contacto con la reserva forestal;

d) En todos los procesos de desarrollo urbanístico dentro del Área de Adecuación del Borde Urbano, se deberá propender por el objetivo general de conservación y manejo de la Reserva Forestal. Por ello, la dimensión y forma de las estructuras viales y demás infraestructura de servicios de nuevos desarrollos que se proyecten de manera planificada, deberán ser consecuentes y concordantes con el carácter ambiental de la reserva forestal y promover que dichas estructuras representen el cierre del crecimiento urbano y la generación de espacios públicos lineales dispuestos en el Área de Ocupación Pública Prioritaria;

e) El Distrito Capital desarrollará acciones de divulgación y capacitación sobre prevención y atención de desastres para las comunidades asentadas en la Franja de Adecuación, así como un control estricto sobre el cumplimiento de las regulaciones establecidas para los procesos de urbanización que se desarrollen en la misma."

Por lo tanto, ordenó que "Hasta tanto el Distrito Capital de Bogotá, establezca la reglamentación urbanística con base en las determinantes de ordenamiento y manejo consagradas en la presente resolución" **no se permitiría ningún desarrollo urbanístico, ni se expedirían licencias de urbanismo y construcción por parte de las Curadurías Urbanas** (Resolución DAMA 1043 de 2005).

Ahora bien, mediante **Resolución No. 1582 del 26 de octubre de 2005**<sup>59</sup>, se aclaró la Resolución No. 0463 de 2005 en los siguientes términos:

"a) No modificó las condiciones urbanísticas de los predios con usos urbanos legalmente otorgados por el perímetro urbano adoptado mediante Decretos

<sup>59</sup> Por medio de la cual se interpretó el parágrafo del artículo 5º de la Resolución 0463 del 14 de abril de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Distritales 619 de 2000, el cual fue modificado por el Decreto 469 de 2003 y compilado en el Decreto 190 de 2004 y particularmente por las disposiciones contenidas en los artículos 478 y 479 del mismo, contentivos respectivamente del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, su revisión y su compilación normativa. No obstante ello, estos inmuebles deben cumplir con todas las condiciones señaladas en el Plan de Ordenamiento Territorial y en las normas que con posterioridad a abril 14 de 2005 haya expedido el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y aquellos que lo modifiquen, adicionen o sustituyan;

"b) Se aplica únicamente a las situaciones contempladas en dicho artículo, razón por la cual, para efectos de la normalización de las construcciones preexistentes de que trata el artículo 3º numeral 4, zona de recuperación ambiental de la resolución mencionada, se tendrán en cuenta las normas vigentes al momento de expedirlas y las normas que con posterioridad a abril 14 de 2005 haya expedido el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y aquellos que lo modifiquen, adicionen o sustituyan;

"c) No modificó o alteró la situación jurídica y urbanística de los siguientes predios ni sus licencias:

"1. Predios con decretos de legalización anteriores a la expedición del Decreto 619 de 2000 y aquellos que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 237 del Acuerdo 6 de 1990 contarán con orden de legalización proferida por el Alcalde Mayor de la ciudad en la fecha de entrada en vigencia del Decreto 619 de 2000, que hubiesen obtenido decreto de legalización antes del 14 de abril de 2005.

"2. Predios ubicados dentro del perímetro urbano señalado por el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollan, que hubiesen radicado u obtenido en debida forma licencia de urbanismo y/o construcción antes del 14 de abril de 2005, conforme a las normas existentes a la fecha de su expedición.

"3. Predios cobijados por proceso de concertación tramitados ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital que contaran con acta final de acuerdo sobre el decreto de asignación de tratamiento en la fecha de entrada en vigencia del Decreto 619 de 2000 que hubiesen obtenido decreto de incorporación en las condiciones del numeral 4 del artículo 515 del citado decreto y que cumplan con todas las condiciones previstas en el decreto de asignación de tratamiento, en la licencia de urbanismo y en las normas posteriores que regulen la materia.

"4. Predios cobijados por Decretos de Asignación de Tratamiento expedidos con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial de 2000 que hubieren obtenido licencia de urbanismo y/o construcción con anterioridad a la entrada en vigencia del citado decreto o dentro del plazo previsto por el numeral 2 del artículo 284 del Decreto 469 de 2003 (artículo 479 del Decreto 190 de 2004) y se cumplan todas las condiciones previstas en el decreto de asignación de tratamiento, en la

licencia de urbanismo y en las normas posteriores que establezcan disposiciones urbanísticas, reconocimiento de edificaciones y legalización de asentamientos urbanos.

“5. Predios dotacionales de carácter nacional, departamental, distrital o privados, existentes a la fecha de expedición del Decreto 619 de 2000;

“d) Las licencias urbanísticas otorgadas para los predios señalados en el presente artículo, sus modificaciones, prórrogas, etapas posteriores, vigencia del plan general urbanístico, la obtención de licencias de construcción o cualquiera otra licencia derivada de ellas, se rigen únicamente y para todos los efectos legales, por las prescripciones señaladas en el Decreto 1052 de 1998, y aquellos que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.”

Las disposiciones legales en comento, frenaron todos los proyectos urbanísticos de la zona, como las construcciones y la legalización de barrios informales que se adelantaban en los cerros orientales. Ello naturalmente representaría la restricción de derechos de algunos particulares, quienes tuvieron que ceder parte de sus derechos con miras a la protección y garantía del interés general y en cumplimiento de los deberes y obligaciones derivados de la función social y ecológica de su propiedad, como lo expusimos en acápite anteriores. Por ello, las acciones legales no se hicieron esperar, como la de la señora Sonia Andrea Ramírez Lamy, que en efecto, fue a través de la cual que se fijó un hito en cuanto a la manera en cómo tenía que verse la Reserva Forestal de los Cerros Orientales, veamos:

#### **4.6.2. Acción Popular No. 2005-00662 de Sonia Andrea Ramírez Lamy, y sus efectos jurídicos respecto de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá D.C. –Medidas cautelares.**

Con la expedición de los actos administrativos en mención, diferentes reacciones se produjeron, entre ellas, la acción popular promovida por la señora Sonia Andrea Ramírez Lamy, en virtud de la cual se suspendieron todos los efectos jurídicos que habrían de producir las Resoluciones No. 463 de 2005 y No. 1582 de 2005<sup>60</sup>.

Recordemos que, luego de la limitación de la zona de los cerros orientales traída por el Acuerdo 30 de 1976 y la Resolución No. 076 de 1977, el Distrito de Bogotá, en aras de organizar el crecimiento de la ciudad hacia los cerros orientales, expidió el Acuerdo 6 del 8 de mayo de 1990<sup>61</sup> a través del cual se buscó recuperar y construir para asegurar su protección. En este acuerdo, se definió el ordenamiento físico de la ciudad estableciendo un área suburbana en los Cerros Orientales para que tuviera lugar una transición entre lo urbano y lo rural. Esto es, se permitieron posibles construcciones, pero manteniendo porcentajes mayoritarios de zonas verdes, arborización y normas particulares de conservación.

Con fundamento en dicho acuerdo, los constructores debían recuperar y reforestar un área; ceder al Distrito una porción de la misma y la parte restante debería ser destinada para la construcción del proyecto urbanístico propuesto. Estas edificaciones debían cumplir con otra serie de requisitos, entre ellos, que solo podían tener una altura entre 4 y 6 pisos

<sup>60</sup> Autos del 1 de junio y 29 de noviembre de 2005, proferidos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

<sup>61</sup> Por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento físico de Bogotá D.C.

máximo; la construcción solamente podía ser entre el 10 y el 25% del área. El resto tenía que ser zona verde. Además, sólo se podían construir hasta 40 viviendas por hectárea, entre otros.

Posteriormente, se expide el Decreto 320 del 29 de mayo de 1992, por medio del cual se adopta el plan de ordenamiento físico del Borde Oriental, suroriental, suroccidental y las zonas de preservación del Cerro de Suba Norte y Sur, del Cerro de la Conejera, los Sistemas Orográficos e Hídrico de Bogotá D.C. y se establecen normas de preservación, protección y adecuado uso de las áreas que conforman los sistemas. Ello, conllevaba la posibilidad de incorporar áreas de ese borde para usos urbanos bajo unas condiciones, usos definidos y ciertos requisitos de densidad y alturas para las construcciones.

Lo anterior permite inferir que, el Acuerdo 6 de 1990 y el Decreto 320 de 1992 son el referente normativo a partir del cual se permitió que algunas áreas de la reserva del 77 (Resolución 076 de 1977) que eran suelo urbano o suelo rural, fueran incorporadas al área urbana de Bogotá. Esto, con el fin de recuperar, reforestar y construir como medidas de protección para la naturaleza. Posteriormente, el Distrito expidió el Acuerdo 809 del 30 de diciembre de 1996, mediante cual asignó un tratamiento especial de preservación del Sistema Orográfico.

Continuando con el análisis jurídico, se tiene que con ocasión de la anotada acción popular, cuya segunda instancia fue decidida por el Consejo de Estado, a través de sentencia fechada del 5 de noviembre de 2013, se restablecieron todos los efectos jurídicos que debían producir las Resoluciones No. 463 de 2005 y No. 1582 de 2005 y la Corporación contencioso administrativa amparó los siguientes derechos colectivos, reconociendo la existencia de derechos adquiridos, así:

“1. AMPÁRANSE los siguientes derechos colectivos que, de acuerdo con lo dispuesto en la parte motiva de la sentencia, fueron vulnerados por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y el Distrito Capital de Bogotá:

i) El goce de un ambiente sano;

ii) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;

iii) La realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; y

iv) La seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.”  
(Subrayado fuera del texto original).

Además, precisó la importancia de respetar las resoluciones posteriores al Acuerdo 30 de 1976, es decir, que reconoció los efectos generados sobre la reserva con dicho acuerdo y su resolución aprobatoria, la 076 de 1977, pues aunque en efecto corroboró que el registro de la afectación sobre los predios comprendidos dentro de la reserva se hizo mucho tiempo después de su expedición, ello no afectaba la validez de los mismos, "pero naturalmente determina que la limitación, carga o gravamen de reserva forestal no resulte oponible a terceros, quienes en el caso bajo estudio son los propietarios de los bienes inmuebles ubicados en la zona.", y puntualizó:

"la Sala concluye que no es posible que la declaratoria de reserva forestal limitara el derecho al goce sobre los inmuebles ubicados en el área protectora, sin que se hubiese inscrito la afectación correspondiente en el folio de matrícula inmobiliaria de los predios respectivos, a menos que por determinadas actuaciones se demostrara que el propietario, poseedor o tenedor conocía inequívocamente que su predio se encontraba afectado al área protegida.

Sin embargo, claro está que no puede predicarse la inoponibilidad del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre) y de la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) respecto de las autoridades públicas encargadas de la conservación y protección de la reserva, puesto que ellas, independientemente del registro de dicho acto, estaban obligadas a conocer el área de reserva y los predios afectados, a fin de adoptar las medidas de protección correspondientes, en cumplimiento de la función pública que les correspondía."

#### **4.6.3. Efectos jurídicos de la acción popular respecto de las resoluciones que se identifican como fuente generadora del daño. Existencia de derechos adquiridos en la Franja de Adecuación y en la Reserva Forestal Protectora bajo ciertos parámetros.**

En concordancia con lo anterior frente a la existencia de derechos adquiridos, el Consejo de Estado en la anotada acción popular ordenó respetar los derechos adquiridos que los constructores y otros particulares tenían (tienen) en algunas áreas de la reserva, toda vez que esos derechos obedecieron a estudios técnicos, planes ambientales, decretos y resoluciones de incorporación expedidas por el mismo Distrito y la Nación, cuya protección obedeció a las siguientes consideraciones:

"i. Derechos adquiridos en favor de terceros en la franja de adecuación y en el área protegida.

El concepto de derecho adquirido para efectos de este fallo hace relación a las licencias de construcción válidamente expedidas al amparo de la normatividad vigente, o a las construcciones levantadas en virtud de esas licencias, cumpliendo todos los requisitos de ley.

Bajo el anterior contexto, la Sala encuentra que deben respetarse los derechos adquiridos de quienes obtuvieron licencias de construcción y/o construyeron legalmente en la franja de adecuación y en la "zona de recuperación ambiental", ubicada dentro de la reserva forestal protectora,

antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo.

No obstante lo anterior, no se reconocerán derechos adquiridos si se demuestra que, a pesar de no existir una anotación registral dentro de la historia traditicia del inmueble que lo afectara a la reserva forestal protectora, por actuaciones se deduzca inequívocamente que el propietario, poseedor o tenedor del inmueble conocía la afectación que pesaba sobre el inmueble en cuanto a la existencia de la reserva.

(...)

De los principios de la buena y la confianza legítima surge el principio de la estabilidad de los actos administrativos el cual protege los legítimos intereses y derechos adquiridos de aquellas personas beneficiarias de una decisión oficial particular y concreta. La confianza legítima en la administración se vería lesionada si la permanencia y seguridad de un acto suyo dependiera de la discrecionalidad del funcionario de turno.

(...)

Precisamente, frente a las licencias urbanísticas importa destacar que de conformidad con el Decreto Extraordinario 19 de 2012 las licencias urbanísticas otorgan derechos que no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes y decisiones posteriores, de conformidad con el artículo 58 de la Constitución Política. (...)” (Subrayado fuera del texto original).

Con fundamento en lo anterior dispuso respetar los derechos adquiridos con justo título de los terceros que hubieren obtenido licencias de construcción y/o construyeron legalmente en la franja de adecuación y en la “zona de recuperación ambiental” ubicada dentro de la reserva forestal protectora, antes de la anotación registral de la afectación de la reserva del predio respectivo, conforme fue transcrito en líneas anteriores<sup>62</sup>.

Es preciso tener presente que el fallo del 5 de noviembre de 2013, fue objeto de aclaración a través de auto fechado del 11 de febrero de 2014, en el que se puntualizó, en cuanto al tema de reconocimiento de los derechos adquiridos, ya sea en calidad de propietario, poseedor o tenedor del inmueble respectivo, tal reconocimiento se ampliaba a quienes habían obtenido licencias de urbanismo, pues en el fallo había quedado únicamente reconocido tal derecho a quienes obtuvieron licencias de construcción y/o construyeron en la franja de adecuación y en la zona de recuperación ambiental, ubicada dentro de la reserva forestal protectora, antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo, lo que se traduce en que si un predio cumple con aquéllas condiciones le serán respetados sus derechos adquiridos a quien demuestre su calidad.

En conclusión, en la **Franja de Adecuación** pueden adelantarse construcciones, pero supeditadas a las indicaciones señaladas por esta Corporación en el auto fechado del 9 de agosto de 2016. Ello significa que, únicamente podrán realizarse en el **Área de Consolidación del Borde Urbano** como quiera que ya no es zona de Reserva Forestal

<sup>62</sup> III. CONSIDERACIONES. -2. La acción popular y la reparación directa. Efectos jurídicos de la Acción popular respecto de la acción de reparación directa, cuando confluyen entre sí elementos comunes.

(ahora hace parte de la franja de adecuación). Entonces, es posible el otorgamiento de licencias que hubiesen sido expedidas o ejecutadas antes de la anotación registral de la reserva (abril 26 de 2005), siempre y cuando estén acordes con la protección de los recursos hídricos y la biodiversidad existente dentro de la Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá" y que fueron protegidos por el Consejo de Estado en la sentencia de 5 de noviembre de 2013.

#### **4.6.4. Implicaciones de la Acción Popular No. 2005-00662 en relación con la expedición de licencias de urbanismo y construcción en la franja de adecuación y en la Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá".**

En atención a que se validaron a plenitud los efectos jurídicos de la Resolución No. 463 de 2005, también la anotada acción popular precisó que, la prohibición de permitir nuevos asentamientos, urbanizaciones y/o construcciones en la Reserva Forestal, no era extensible a la franja de adecuación, como quiera que luego de la referida resolución, el área protegida lo constituye la "Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá", pero no la franja de adecuación, por tener ésta una reglamentación de usos distinta.

Es importante precisar que aquellas construcciones que reúnan los anteriores requisitos serán las únicas posibles, en razón a que el Consejo de Estado prohibió otorgar nuevas licencias en la franja de adecuación y en cualquier otro lugar de la reserva –parte de la medida de protección implementada para la misma-.

#### **4.6.5. Derechos adquiridos a partir del fallo del Consejo de Estado dentro de la acción popular No. 2005-00662.**

A partir del fallo del Consejo de Estado dentro de la señalada acción popular, se tuvo que precisar el concepto de derechos adquiridos en el marco fáctico y jurídico en que se dieron las construcciones en los Cerros Orientales, con el objeto de armonizarlos con los derechos colectivos protegidos con la sentencia de la acción popular, pues los terceros o particulares titulares de tales de derechos tenía múltiples interpretaciones, como es natural, en relación con la aplicación práctica del concepto para el cumplimiento de las órdenes dadas en la sentencia.

Así, fue necesario que se precisaran por parte de esta Corporación –Sección Segunda-Subsección B –M.P. César Palomino Cortés (primera instancia de la acción popular en mención), las directrices generales que deben entenderse y adoptarse en los procesos de licenciamiento para el reconocimiento y respeto de los derechos adquiridos, precisando en el auto del 9 de agosto de 2016:

"(...). En suma, quien pretenda ampararse en el reconocimiento de esta clase de derechos, debe circunscribirse a lo dispuesto por el Consejo de Estado en la orden 2.2 del fallo citado y en lo dispuesto por este despacho en audiencia de 8 de agosto de 2016<sup>63</sup>, que se recoge en esta providencia.

---

<sup>63</sup> Sesión en la que se contó con la presencia de la Dra. María Claudia Rojas Lasso, ponente de la sentencia objeto de cumplimiento, quien precisó los alcances del reconocimiento de los derechos adquiridos, manifestando que la prohibición en la expedición de licencias estaba destinado para los Curadores Urbanos y puntualmente para la Zona de Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá", más no en la Franja de Adecuación que fue conformada por la sustracción de 973 hectáreas de la reserva natural mediante Resolución 463 de 2005, toda vez que esta área no puede seguir considerándose parte de la Reserva Protectora.

"Y si bien es cierto que este despacho acepta aportes del documento de entendimiento conjunto presentado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Secretaría Distrital de Planeación; también lo es, que se entenderá conforme a las precisiones incorporadas en la audiencia celebrada el 8 de agosto de 2016 y que se recapitulan en los siguientes aspectos:

"1. Los derechos adquiridos<sup>64</sup> se predicán únicamente para 'quienes obtuvieron licencias de urbanismo, construcción legalmente en la franja de adecuación y en la zona de recuperación ambiental, ubicada dentro de la Reserva Forestal Protectora, antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo'<sup>65</sup>.

"2. El alinderamiento que debe tenerse en cuenta conforme al fallo de 5 de noviembre de 2013 para el reconocimiento de los derechos adquiridos, es el previsto en la Resolución 463 de 14 de abril de 2005, es decir que cuando se habla de 'franja de adecuación' y de 'zona de recuperación ambiental', debe entenderse las consagradas en ese acto administrativo.

"3. La **Franja de Adecuación** se encuentra conformada por el **Área de Ocupación Pública Prioritaria** y el **Área de Consolidación del Borde Urbano**. La primera fue reglamentada por el Distrito, a través del Decreto 485 de 25 de noviembre de 2015 por medio del cual se adoptó el Plan de Manejo para el área de canteras, vegetación natural, pastos, plantaciones de bosques y agricultura; respecto a la segunda, y atendiendo que la franja de adecuación ya no es zona de Reserva Forestal, es posible el otorgamiento de licencias que hubiesen sido expedidas o ejecutadas antes de la anotación registral de la reserva, siempre y cuando estén dentro de la Reserva Forestal Protectora 'Bosque Oriental de Bogotá y que fueron protegidos por el Consejo de Estado en la sentencia de 5 de noviembre de 2013.

"4. En la **Zona de Recuperación Ambiental** que hace parte de la Reserva Forestal Protectora 'Bosque Oriental de Bogotá', los Curadores Urbanos y la Secretaría Distrital de Planeación, en cada caso, deberán determinar la existencia del derecho adquirido para quienes obtuvieron licencias de urbanismo, construcción y/o construyeron legalmente en esta zona, antes de la anotación registral de la afectación a la reserva en el predio respectivo. Se precisa, que respecto de las licencias de construcción legalmente obtenidas en la zona de reserva forestal propiamente tal, que no se han materializado en una construcción, ya no podrán realizarse, puesto que a partir del fallo de 5 de noviembre de 2013, no se podrá levantar ninguna construcción o tipo de vivienda en la zona de reserva forestal<sup>66</sup>.

"Aunado a lo anterior, en el trámite de los procesos de licenciamiento y previo al otorgamiento de la licencia, los Curadores Urbanos y la Secretaría

<sup>64</sup> El concepto de derecho adquirido para efectos del fallo del Consejo de Estado de 5 de noviembre de 2013, hace relación a las licencias de urbanismo, construcción, válidamente expedidas al amparo de la normatividad vigente, o a las construcciones levantadas en virtud de esas licencias, cumpliendo todos los requisitos de ley. (Página 179 fallo 2ª instancia).

Orden de 2.2 del fallo de 5 de noviembre de 2013.

<sup>65</sup> Orden de 2.2 del fallo de 5 de noviembre de 2013.

<sup>66</sup> Ver folio 187 de la Sentencia de 5 de noviembre de 2013.

Distrital de Planeación, deberán oficiar a la Corporación Autónoma Regional CAR y la Secretaría Distrital de Ambiente, sin distinción de la naturaleza del suelo, si urbano o rural, para que indiquen si la licencia solicitada atenta contra los recursos hídricos y la biodiversidad existente en la Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá", en atención a lo dispuesto en el artículo 2.2.6.1.2.2.5 del Decreto 1077 de 26 de mayo de 2015<sup>67</sup> 'Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.'

"Respecto a los procesos de licenciamiento en la Franja de Adecuación, deberá tenerse en cuenta:

"1. Para la concreción efectiva del "derecho adquirido", en el caso de licencias de urbanización y construcción, es claro que se efectúa mediante el otorgamiento de las licencias correspondientes por parte de los **Curadores Urbanos de Bogotá y la Secretaría Distrital de Planeación, quienes deben determinar la existencia del derecho adquirido** conforme a la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 5 de noviembre de 2013 y la presente decisión. Por tanto, no le es dable a la administración ni a los particulares que ejercen funciones públicas, exigir autorizaciones, requisitos, permisos, certificaciones, conceptos o constancias que no estén previstos taxativamente en la ley, ni crear o establecer trámites, requisitos o permisos para el ejercicio, ni exigir la presentación de documentos de competencia de otras autoridades. Sin embargo, en audiencia celebrada el 21 de abril de 2016 el Comité de Verificación acordó que la Personería de Bogotá intervendrá en calidad de Ministerio Público en el evento de tramitarse licencia urbanística en cualquier modalidad, según lo dispuesto en la Resolución No. 230 de 8 de abril de 2016 "Por la cual se modifica la Resolución 050 de 2014 que reglamenta la función del Ministerio Público ante las Curadurías Urbanas de Bogotá, D.C."

"2. La **fecha de la anotación registral de la reserva constituye el lindero temporal** antes del cual debieron haberse obtenido licencias de urbanismo, construcción y/o construyeron legalmente, para ser destinatarios de la orden de respeto de los derechos adquiridos.

"3. Los derechos adquiridos se predicen en procesos de licenciamiento y de construcciones existentes hasta el año 2005, inclusive, tanto en la Franja de Adecuación, como en la Zona de Recuperación Ambiental; sin embargo, en esta última zona no se podrán conceder licencias de construcción en la modalidad de ampliación, toda vez que se perdería el sentido de protección de la Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá". Por tanto, las licencias que se expidan al amparo de la Resolución 463 de 2005 deben ejecutarse en los términos de los actos administrativos que las conceden, y

---

<sup>67</sup> ARTÍCULO 2.2.6.1.2.2.5 Información de otras autoridades. Las licencias urbanísticas deberán resolverse exclusivamente con los requisitos fijados por las normas nacionales que reglamentan su trámite. No obstante los curadores urbanos o las autoridades competentes para la expedición de licencias, podrán solicitar a otras autoridades el aporte de información que requieran para precisar los requisitos definidos por la reglamentación nacional, la cual deberá ser remitida en un plazo de diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente de la radicación del requerimiento, lapso durante el cual se suspenderá el término que tiene la autoridad competente para decidir. En todo caso, el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para el estudio, trámite y expedición de las licencias deberá resolver la solicitud de licencia con la información disponible que sustente su actuación, dentro del término establecido en los artículos siguientes.

sin afectación alguna del suelo y los recursos protegidos en el numeral 2.4 de la sentencia de 5 de noviembre de 2013.

"4. Las licencias urbanísticas vigentes, otorgadas o ejecutadas en la Franja de Adecuación antes de la anotación registral de la Afectación a la reserva en el respectivo predio, y frente a las cuales no se demuestre el conocimiento inequívoco por parte de los Curadores Urbanos y/o por la Secretaría Distrital de Planeación, constituyen derechos adquiridos, y por consiguiente podrán ser objeto de solicitudes de modificación, prórrogas, y demás actuaciones relacionadas con su expedición, desde que no afecten los recursos protegidos por este Tribunal y el Consejo de Estado en la orden 2.4 del fallo del 5 de noviembre de 2013.

"5. El titular de una licencia de urbanización vigente o ejecutada tendrá derecho a urbanizar y a que se le expidan las correspondientes licencias de construcción, siempre y cuando la autoridad administrativa, que para el asunto resultan ser los Curadores Urbanos en primera instancia y la Secretaría Distrital de Planeación en segunda, verifiquen que la licencia de construcción otorgada, no afecta los recursos hídricos y la biodiversidad protegida en la Reserva Forestal por el numeral 2.4 del fallo proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado el 5 de noviembre de 2013<sup>68</sup>.

"6. El titular de una **licencia de construcción podrá construir lo autorizado**, por tanto, tiene la posibilidad de solicitar, entre otras, prórrogas, modificaciones, revalidaciones, ampliaciones y demás actuaciones relacionadas con su expedición, desde que no se evidencie afectación de los recursos hídricos y la biodiversidad existente.

"7. Dentro de la **franja de adecuación** se pueden ejecutar actuaciones urbanísticas, relacionadas con la expedición de licencias de construcción en las modalidades de modificación, reforzamiento estructural, demolición parcial y obra nueva para quienes tienen derechos adquiridos en los términos del fallo del 5 de noviembre de 2013 y siempre que se respeten y preserven los recursos hídricos y la biodiversidad existente objeto de protección. Igualmente, las construcciones adelantadas en esta zona hasta el año 2005, incluso, representan derechos adquiridos y por tanto, deberán ser objeto de reconocimiento, lo que conlleva la posibilidad de solicitar otros tipos de licenciamiento con las mismas precisiones indicadas anteriormente.

"8. En el **Área de Consolidación del Borde Urbano**, los titulares de licencias previas a la anotación registral de la Reserva y que demuestren derechos adquiridos, podrán adelantar las actuaciones y prerrogativas que se derivan de los actos administrativos de los cuales emanan sus derechos, con la precisión de que sus intervenciones no pueden afectar los recursos hídricos y la biodiversidad existente en la Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá".

---

<sup>68</sup> 2.4 Elaborar, ejecutar u financiar solidariamente, dentro del marco de sus competencias, un Plan que permita preservar, conservar y recuperar los recursos hídricos y la biodiversidad existente en la reserva forestal protectora "Bosque Oriental de Bogotá".

“9. Los **Proyectos de Construcción por Etapas y los Proyectos de Planes Urbanísticos Generales** que se encontraban adoptados al momento de proferirse la medida cautelar y que no continuaron su curso por haberse suspendido el licenciamiento urbano, pueden retomar los trámites para su ejecución tras el levantamiento de las mencionadas medidas cautelares, siempre que se verifique la existencia de derechos adquiridos, de conformidad con el Fallo del Consejo de Estado y teniendo en cuenta que pueden desarrollar únicamente lo solicitado y aprobado en las respectivas licencias, sin que en ninguna circunstancia se permita la afectación de los recursos ambientales de la reserva.

“10. Respecto de las licencias urbanísticas, que en los términos del fallo del Consejo de Estado<sup>69</sup> derivan derechos adquiridos, es posible solicitar la **revalidación y la culminación de obras**, las cuales serán otorgadas dependiendo del cumplimiento de los requisitos que se verifiquen para cada caso y sin que se afecten los recursos hídricos ni la biodiversidad de la zona; en concordancia con el marco jurídico actual que regula el procedimiento administrativo de licenciamiento de tránsito de normas urbanísticas y revalidación de licencias, la sentencia del Consejo de Estado de fecha 5 de noviembre de 2013 y la presente providencia.

“11. Las solicitudes de licenciamiento que estaban suspendidas con ocasión de las medidas cautelares impuestas por este Tribunal en autos de 1 de junio y 29 de noviembre de 2005, podrán reanudarse a petición de parte. “(...)”. (Negrillas del texto original. Subraya la Sala).

Ahora bien, la Secretaría Distrital de Planeación, expidió la Resolución No. 0228 de 4 de marzo de 2015<sup>70</sup>, a través de la cual modificó la cartografía de la Resolución No. 463 de 2005, por no coincidir con el Plan de Ordenamiento Territorial (de ese entonces – Decreto 619 de 2000<sup>71</sup>), en cuanto a los Cerros Orientales se refiere, actuación que fue convalidada por esta Corporación a través del plurimencionado auto del 9 de agosto de 2016, en los siguientes términos:

“(...) una vez identificado quiénes tienen derechos adquiridos, las autoridades obligadas en el cumplimiento del fallo y dentro del marco de sus competencias, podrán modificar la cartografía de la Resolución 463 de 2005, así como las precisiones efectuadas en la Resolución 228 de 2015 y en las demás resoluciones y decretos distritales, toda vez, que al verificar el reconocimiento del derecho adquirido, el predio deberá quedar ubicado correctamente en la cartografía y con la destinación acorde a la zona donde está situado, de conformidad con la Resolución 463 de 2005. De todos modos, los derechos adquiridos por construcciones consolidadas en la zona de recuperación ambiental de la “Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá”, no generan ajustes a la cartografía.”

<sup>69</sup> Del 5 de noviembre de 2013.

<sup>70</sup> Mediante la cual “se dilucidan unas imprecisiones cartográficas en los Mapas del Decreto Distrital 190 de 2004, se precisa el límite del Perímetro Urbano de Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones”.

<sup>71</sup> Revisado por el Decreto Distrital No. 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital No. 190 de 2004.

#### 4.7. Licencia Urbanística.

Empecemos señalando que las licencias, en el marco de la construcción, son autorizaciones que otorga la autoridad competente –ya sea ambiental, o urbanística, o de planeación-, para que un particular o una autoridad pública puedan realizar una construcción, modificación, intervención o cualquier tipo de actividad que afecte el suelo o el medio ambiente. Estas licencias son el producto del cumplimiento estricto de una actuación administrativa reglada, que tiene definido un procedimiento administrativo especial que finaliza con el anotado acto administrativo.

En tal sentido, es patente recordar que, la Corte Constitucional ha definido la licencia ambiental y sus requisitos en los siguientes términos:

“(i) es una autorización que otorga el Estado para la ejecución de obras o la realización de proyectos o actividades que puedan ocasionar un deterioro grave al ambiente o a los recursos naturales o introducir una alteración significativa al paisaje (Ley 99/93 art. 49); (ii) tiene como propósitos prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que produzcan tales actividades; (iii) es de carácter obligatoria y previa, por lo que debe ser obtenida antes de la ejecución o realización de dichas obras, actividades o proyectos; (iv) opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad; (v) es el resultado de un proceso administrativo reglado y complejo que permite la participación ciudadana, la cual puede calificarse con la aplicación del derecho a la consulta previa si en la zona de influencia de la obra, actividad o proyecto existen asentamientos indígenas o afrocolombianos; (vi) tiene simultáneamente un carácter técnico y otro participativo, en donde se evalúan varios aspectos relacionados con los estudios de impacto ambiental y, en ocasiones, con los diagnósticos ambientales de alternativas, en un escenario a su vez técnico científico y sensible a los intereses de las poblaciones afectadas (Ley 99/93 arts. 56 y ss); y, finalmente, (vii) se concreta en la expedición de un acto administrativo de carácter especial, el cual puede ser modificado unilateralmente por la administración e incluso revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, cuando se advierta el incumplimiento de los términos que condicionan la autorización (Ley 99/93 art. 62). En estos casos funciona como garantía de intereses constitucionales protegidos por el principio de prevención y demás normas con carácter de orden público.”<sup>72</sup>

Por su parte, la Ley 388 de 1997 estableció en el numeral 7º del artículo 99 que el Gobierno Nacional determinaría los documentos que deben acompañar las solicitudes de licencia y su vigencia, teniendo en cuenta el tipo de actuación y la clasificación del suelo donde se ubique el inmueble.

---

<sup>72</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-746 de 2012, Exp.: D-8960, Actora: Andrea Catalina Castilla Guerrero, M.P. Luis Guillermo Guerrero

De acuerdo con la facultad señalada, el Gobierno Nacional ha expedido los Decretos 1052 de 1998, 1600 de 2005, 097 de 2006, 564 de 2006, 4397 de 2006, 4462 de 2006, 990 de 2007, 3600 de 2007, 1100 de 2008, 1272 de 2009 y 2810 de 2009, mediante los cuales se reglamentaron las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas, al reconocimiento de edificaciones, a la función pública que desempeñan los curadores urbanos, a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de interés social, entre otros asuntos.

Al evidenciar la necesidad de recoger y armonizar en un solo cuerpo normativo las disposiciones vigentes relativas al licenciamiento urbanístico, al reconocimiento de edificaciones y a la función pública que desempeñan los curadores urbanos, con el fin evitar la dispersión y la proliferación normativa, dotar de seguridad jurídica a los destinatarios de la norma y mejorar la gestión pública asociada al estudio y trámite de expedición de licencias urbanísticas, se expidió el Decreto 1469 del 30 de abril de 2010, a través del cual reglamentó las disposiciones relativas éste tema; al reconocimiento de edificaciones; y, a la función pública que desempeñan los curadores urbanos.

En el contenido de dicho cuerpo normativo, se estableció que la **licencia urbanística** es "la autorización previa para adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y para realizar el loteo o subdivisión de predios, expedida por el curador urbano o la autoridad municipal competente, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen, en los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) y en las leyes y demás disposiciones que expida el Gobierno Nacional."

También señaló que la expedición de una licencia urbanística implica la "certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo", cuyas normas aplicables son las que al momento del licenciamiento se encontraban vigentes. En consecuencia dicha licencia puede ser objeto de prórrogas "ampliación del término de vigencia de la misma", y modificaciones "introducción de cambios urbanísticos, arquitectónicos o estructurales a un proyecto con licencia vigente, siempre y cuando cumplan con las normas urbanísticas, arquitectónicas y estructurales y no se afecten espacios de propiedad pública". Y en todo caso, dichas modificaciones, siempre y cuando se encuentre vigente la licencia, se resolverán de acuerdo a la normatividad aplicable al momento de su expedición.

Por otro lado, se expidió el Decreto Extraordinario No. 19 de enero 10 de 2012, a través del cual se dictaron normas "para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública", y en cuanto a las licencias urbanísticas precisó:

"Artículo 182. **Licencias Urbanísticas.** Los numerales 1 y 7 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, quedarán así:

"1. Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión

urbana y rurales, se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente.

Igualmente se requerirá licencia para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amueblamiento.

La licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.

El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma.

Las modificaciones de licencias vigentes se resolverán con fundamento en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición.

"7. El Gobierno Nacional establecerá los documentos que deben acompañar las solicitudes de licencia y la vigencia de las licencias, según su clase. En todo caso, las licencias urbanísticas deberán resolverse exclusivamente con los requisitos fijados por las normas nacionales que reglamentan su trámite, y los municipios y distritos no podrán establecer ni exigir requisitos adicionales a los allí señalados." (Negritas y Subrayado fuera del texto original).

### **6.1. Clases de licencias urbanísticas (D. 1469 de abril 30 de 2010)<sup>73</sup>:**

#### ➤ **Urbanización/urbanismo (art. 4).**

Es la autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo urbano, la creación de espacios públicos y privados, así como las vías públicas y la ejecución de obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios "que permitan la adecuación, dotación y subdivisión de estos terrenos para la futura construcción de edificaciones con destino a usos urbanos, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, las leyes y demás reglamentaciones que expida el Gobierno Nacional".

Las licencias de urbanización concretan el marco normativo general sobre usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos con base en el cual se

<sup>73</sup> Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones y, a la función pública que desempeñan los curadores urbanos.

expedirán las licencias de construcción para obra nueva en los predios resultantes de la urbanización.

Con la licencia de urbanización se aprobará el plano urbanístico, el cual contendrá la representación gráfica de la urbanización, identificando todos los elementos que la componen para facilitar su comprensión, tales como: afectaciones, cesiones públicas para parques, equipamientos y vías locales, áreas útiles y el cuadro de áreas en el que se cuantifique las dimensiones de cada uno de los anteriores elementos y se haga su amojonamiento.

La licencia de urbanización en suelo de expansión urbana sólo podrá expedirse previa adopción del respectivo plan parcial.

➤ **Parcelación (art. 5).**

Es la autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo rural y suburbano, la creación de espacios públicos y privados, y la ejecución de obras para vías públicas que permitan destinar los predios resultantes a los usos permitidos por el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y la normatividad ambiental aplicable a esta clase de suelo. Estas licencias se podrán otorgar acreditando la autoprestación de servicios públicos, con la obtención de los permisos, autorizaciones y concesiones respectivas otorgadas por las autoridades competentes.

También se entiende que hay parcelación de predios rurales cuando se trate de unidades habitacionales en predios indivisos que presenten dimensiones, cerramientos, accesos u otras características similares a las de una urbanización, pero con intensidades y densidades propias del suelo rural que se destinen a vivienda campestre.

Estas parcelaciones podrán proyectarse como unidades habitacionales, recreativas o productivas y podrán acogerse al régimen de propiedad horizontal.

En todo caso, se requerirá de la respectiva licencia de construcción para adelantar cualquier tipo de edificación en los predios resultantes.

➤ **Subdivisión (art. 6).**

Es la autorización previa para dividir uno o varios predios, ubicados en suelo rural, urbano o de expansión urbana, de conformidad con lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y demás normatividad vigente aplicable a las anteriores clases de suelo.

Cuando la subdivisión de predios para urbanizar o parcelar haya sido aprobada mediante la respectiva licencia de urbanización o parcelación, no se requerirá adicionalmente de la licencia de subdivisión.

Son modalidades de la licencia de subdivisión, son en suelo rural, "autorización previa para dividir materialmente uno o varios predios ubicados en suelo rural o de expansión urbana de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial y la normatividad agraria y ambiental aplicables a estas clases de suelo, garantizando la accesibilidad a cada uno de los predios resultantes." y de expansión urbana, "autorización para dividir

materialmente uno o varios predios urbanizables no urbanizados ubicados en suelo urbano”.

➤ **Construcción (art. 7).**

Es la autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural, y demás normatividad que regule la materia.

En las licencias de construcción se concretarán de manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación.

Son modalidades de la licencia de construcción las siguientes: (i) Obra nueva<sup>74</sup>; (ii) Ampliación<sup>75</sup>; (iii) Adecuación<sup>76</sup>; (iv) Modificación<sup>77</sup>; (v) Restauración<sup>78</sup>; (vi) Reforzamiento Estructural<sup>79</sup>; (vii) Demolición<sup>80</sup>; (viii) Reconstrucción<sup>81</sup>; y, (ix) Cerramiento<sup>82</sup>.

La reglamentación urbanística con la que se apruebe el plano general del proyecto y de la primera etapa servirá de fundamento para la expedición de las licencias de construcción de las demás etapas, aun cuando las normas urbanísticas hayan cambiado y, siempre que la licencia de construcción para a nueva etapa se solicite como mínimo treinta (30) días calendario antes del vencimiento de la licencia de la etapa anterior.

Los titulares de licencias de parcelación y urbanización tendrán derecho a que se les expida la correspondiente licencia de construcción con base en las normas urbanísticas y reglamentaciones que sirvieron de base para la expedición de la licencia de parcelación o urbanización, siempre y cuando se presente alguna de las siguientes condiciones: a) Que la solicitud de licencia de construcción se radique en legal y debida forma durante la vigencia de la licencia de parcelación o urbanización, o; b). Que el titular de la licencia

<sup>74</sup> Es la autorización para adelantar obras de edificación en terrenos no construidos o cuya área esté libre por autorización de demolición total.

<sup>75</sup> Es la autorización para incrementar el área construida de una edificación existente, entendiéndose por área construida la parte edificada que corresponde a la suma de las superficies de los pisos, excluyendo azoteas y áreas sin cubrir o techar.

<sup>76</sup> Es la autorización para cambiar el uso de una edificación o parte de ella, garantizando a permanencia total o parcial del inmueble original.

<sup>77</sup> Es la autorización para variar el diseño arquitectónico o estructural de una edificación existente, sin incrementar su área construida.

<sup>78</sup> Es la autorización para adelantar las obras tendientes a recuperar y adaptar un inmueble o parte de este, con el fin de conservar y revelar sus valores estéticos, históricos y simbólicos. Se fundamenta en el respeto por su integridad y autenticidad. Esta modalidad de licencia incluirá las liberaciones o demoliciones parciales de agregados de los bienes de interés cultural aprobadas por parte de la autoridad competente en los anteproyectos que autoricen su intervención.

<sup>79</sup> Es la autorización para intervenir o reforzar la estructura de uno o varios inmuebles, con el objeto de acondicionarlos a niveles adecuados de seguridad sismo resistente de acuerdo con los requisitos de la Ley 400 de 1997, sus decretos reglamentarios, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan y el Reglamento colombiano de construcción sismo resistente y la norma que lo adicione, modifique o sustituya. Esta modalidad de licencia se podrá otorgar sin perjuicio del posterior cumplimiento de las normas urbanísticas vigentes, actos de legalización y/o el reconocimiento de edificaciones construidas sin licencia, siempre y cuando en este último caso la edificación se haya concluido como mínimo cinco (5) años antes de la solicitud de reforzamiento y no se encuentre en ninguna de las situaciones previstas en el artículo 65 del presente decreto. Cuando se tramite sin incluir ninguna otra modalidad de licencia, su expedición no implicará aprobación de usos ni autorización para ejecutar obras diferentes a las del reforzamiento estructural.

<sup>80</sup> Es la autorización para derribar total o parcialmente una o varias edificaciones existentes en uno o varios predios y deberá concederse de manera simultánea con cualquiera otra modalidad de licencia de construcción. Cuando se trate de programas o proyectos de renovación urbana, del cumplimiento de orden judicial o administrativa, o de la ejecución de obras de infraestructura vial o de servicios públicos domiciliarios que se encuentren contemplados en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen y complementen, no requiere este tipo de licencia.

<sup>81</sup> Es la autorización que se otorga para volver a construir edificaciones que contaban con licencia o con acto de reconocimiento y que fueron afectadas por la ocurrencia de algún siniestro. Esta modalidad de licencia se limitará a autorizar la reconstrucción de la edificación en las mismas condiciones aprobadas por la licencia original, los actos de reconocimientos y sus modificaciones.

<sup>82</sup> Es la autorización para encerrar de manera permanente un predio de propiedad privada. Podrán desarrollarse por etapas los proyectos de construcción para los cuales se solicite licencia de construcción en la modalidad de obra nueva, siempre y cuando se someta al régimen de propiedad horizontal establecido por la Ley 675 de 2001 o la norma que la modifique, adicione o sustituya. Para este caso, en el plano general del proyecto se identificará el área objeto de aprobación para la respectiva etapa, así como el área que queda destinada para futuro desarrollo, y la definición de la ubicación y cuadro de áreas para cada una de las etapas. En la licencia de construcción de la última etapa se aprobará un plano general que establecerá el cuadro de áreas definitivo de todo el proyecto.

haya ejecutado la totalidad de las obras contempladas en la misma y entregado y dotado las cesiones correspondientes.

## V. EL CASO CONCRETO.

### 1. Medios de prueba.

En el curso del proceso fueron allegadas las siguientes pruebas, a las cuales se confiere mérito probatorio conforme a la ley y a la jurisprudencia<sup>83</sup>:

➤ De los procesos 2007-00213.

- 1.1. Escritura pública No. 2600 del 20 de diciembre de 2001 mediante la cual Elsa Kopp de Pombo transfiere el derecho de dominio del predio denominado "Palermo A" a la sociedad Sherborne S.A. (fls. 201-207, c. 3 y fls. 1-6, c. 2 pruebas).
- 1.2. Certificado de tradición y libertad del bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 50N-20038233 (fl. 208, c. 3 y fl. 7 c. 2 pruebas).
- 1.3. Decreto 1015 del 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 "Palermo A" (fls. 252-255, c. 15 y fls. 90-102, c. 2 pruebas).
- 1.4. Memorando del Director de Ambiente y Ruralidad del Departamento Administrativo de Planeación Distrital de fecha 14 de noviembre de 2007 donde señala que "el predio Palermo A es un único predio el cual no adelantó el proceso de desarrollo por urbanización, ni obtuvo licencia de urbanización (...) Igualmente, según el informe presentado en marzo de 2006, se señala que 'no se adelantaron obras de urbanismo en el predio, según visita llevada a cabo el 31 de enero de 2006' (...) el predio se encuentra ubicado según el acuerdo 6 de 1990 dentro del primer nivel de zonificación, es de señalar que el predio realizó el trámite de concertación bajo las normas establecidas por el acuerdo 31 de 1996, en el citado acuerdo el predio se encuentra zonificado parte en área suburbana de la Preservación del Sistema Orográfico y parte en el suelo rural (...)" (fls. 288 y 289, c. 1).
- 1.5. Análisis técnico y diagnóstico de los cerros orientales de Bogotá de la aplicación del decreto de incorporación No. 1015 de noviembre 22 de 2000 correspondiente a los predios denominados "Tequenuza", "La Suiza A" y "Palermo A" donde se concluye que: "No se expidieron licencias, fue demandado en su legalidad y el decreto 1015 de 2000 perdió fuerza ejecutoria" (fls. 290-295, c. 1).
- 1.6. Dictamen pericial rendido por el perito Ramón Alfredo Marín Corrales para determinar el lucro cesante causado al propietario del bien "Palermo A", junto con aclaración y complementación, donde se indicó que el monto de las utilidades que hubiere recibido el propietario por la construcción de proyectos urbanísticos es el siguiente (fls. 612-799, c. 12, c. 13, fls. 533-544, c. 1):

"(...) La aplicación de las normas produce los siguientes resultados de acuerdo a cada uno de los casos que establece la norma, así:

- a. **DENSIDAD BÁSICO:** Para efectos de construcción con densidad básica se señaló cuatro (4) viviendas por hectárea neta e índice de ocupación del 10% sobre el área útil.
- b. Construcciones permitidas en **ESCALA A** se señaló una densidad de 8 viviendas por

<sup>83</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sala Plena. M.P Dr. Enrique Gil Botero. Sentencia del 28 de agosto de 2013. Expediente 25.002.

hectárea neta e índice de ocupación del 15% sobre el área útil.

c. Construcciones permitidas en **ESCALA B** se señaló una densidad de 16 viviendas por hectárea neta e índice de ocupación del 20% sobre el área útil.

#### **DENSIDAD BÁSICA:**

El valor total de la venta del inmueble con desarrollo urbanístico menos costos es equivalente a:

$$= \$9.742.758.600 + \$111.000.000 + \$1.539.414.371 + \$1.588.841.376 + \$555.000.000$$

$$= \$14.506.014.347 \text{ **VALOR DE VENTA DEL INMUEBLE CON DESARROLLO URBANÍSTICO MENOS COSTOS.**}$$

Ahora para obtener la utilidad es necesario restar el valor de venta del inmueble si se hubiese construido, el valor correspondiente a la totalidad de costos.

$$= \$34.209.208.252 - \$14.506.014.347$$

$$= \underline{\$19.703.193.905} \text{ **CORRESPONDIENTES A LA UTILIDAD.**}$$

#### **ESCALA A:**

El valor total de la venta del inmueble con desarrollo urbanístico menos costos es equivalente a:

$$= \$14.614.137.900 + \$1.665.000.000 + \$2.309.121.557 + \$8.210.209.980 + \$832.500.000$$

$$= \$27.630.969.437 \text{ **VALOR DE VENTA DEL INMUEBLE CON DESARROLLO URBANÍSTICO MENOS COSTOS.**}$$

Ahora para obtener la utilidad es necesario restar el valor de venta del inmueble si se hubiese construido, el valor correspondiente a la totalidad de costos.

$$= \$51.313.812.378 - \$27.630.969.437$$

$$= \underline{\$23.682.842.941} \text{ **CORRESPONDIENTES A LA UTILIDAD.**}$$

#### **ESCALA B:**

El valor total de la venta del inmueble con desarrollo urbanístico menos costos es equivalente a:

$$= \$19.485.517.200 + \$2.220.000.000 + \$3.078.828.743 + \$10.946.946.641 + \$1.110.000.000$$

$$= \$18.188.275.383 \text{ **VALOR DE VENTA DEL INMUEBLE CON DESARROLLO URBANÍSTICO MENOS COSTOS.**}$$

Ahora para obtener la utilidad es necesario restar el valor de venta del inmueble si se hubiese construido, el valor correspondiente a la totalidad de costos.

= \$68.418.416.504 - \$18.188.275.383  
 = \$50.230.141.121 **CORRESPONDIENTES A LA UTILIDAD."**

- 1.7. Dictamen pericial rendido por el auxiliar de la justicia Marco Antonio Alarcón Céspedes dentro de los procesos 2007-00213 y 2007-00216 para determinar el monto de los perjuicios ocasionados a título de daño emergente (fls. 180-187, c. 3 principal):

"No se encontraron soportes contables dentro del expediente que permitiera señalar con certeza los gastos de adquisición del Lote Palermo A, ni el pago de los gastos generales por concepto de honorarios, impuestos, planos, estudios técnicos y urbanísticos, ni ejecución de obras.

(...)

En suma, el posible daño emergente que se haya causado a la sociedad Sherborne S.A. ascendería a la suma histórica de CUATROCIENTOS VEINTISÉIS MILLONES NOVECIENTOS TRES MIL TRESCIENTOS DIEZ PESOS M/CTE CON CINCUENTA CENTAVOS (\$426.903.310,50), sin la certeza de que se haya pagado en su totalidad, dada la forma del precio pactado en la **cláusula tres** de la escritura pública No. 26000 de diciembre 20 de 2001.

(...)

No se encontró en el expediente soporte alguno por planos, estudios técnicos ni ejecución de obras realizadas en el lote de terreno denominado Palermo A (...)"

- 1.8. Dictamen pericial rendido por el perito Antonio María Blanco Acosta sobre el proceso 2007-00213 relativo a la valoración ambiental y financiera del predio "Palermo A", junto con aclaraciones y complementaciones (c. 31 y fls. 332-356, c. 3):

"El predio cuenta con una casa de habitación para los propietarios de la finca con un área de 350 metros cuadrados, igualmente existe una casa familiar de 200m<sup>2</sup> para habitación del cuidandero del lote.

A continuación, se presentan los costos estimados para esta infraestructura:

Casa principal: 350m<sup>2</sup> de construcción por \$3.500.00m<sup>2</sup>=\$1225 millones de pesos.

Casa cuidandero: Área 200m<sup>2</sup> de construcción por \$2.500.00m<sup>2</sup> = \$500.000.000.

Total infraestructura instalada: \$1.755.000.000

(...) Entonces, el valor de la tierra es de catorce mil cuatrocientos setenta y dos millones de pesos (\$14.472.000.000).

El valor del proyecto de parcelación acorde con el entorno, teniendo en cuenta que de las 43 hectáreas se establece una cesión del 25%, serían aprovechables 32.25 hectáreas, construyendo casas en un área aproximada de 240 m<sup>2</sup> por lote a \$3.200.000 el m<sup>2</sup>, el valor de la construcción sería de \$768.000.000 pesos.

Valor de venta promedio en la zona es de \$4.600.000 m<sup>2</sup> para un total de \$1.104.000.000 de pesos.

Valor costo por casa.

Valor terreno por lote \$20 millones de pesos.  
 Valor construcción \$768 millones de pesos.  
 Valor infraestructura \$100 millones de pesos (vías, energía, acueducto, comunicaciones, otros).  
 Total, costo: \$888 millones de pesos.  
 Valor de los imprevistos: \$44 millones de pesos.  
 Total: \$932 millones de pesos.  
 Valor de utilidad por vivienda: \$172.000.000 pesos.

(...) Ya se ha dicho que el valor de la utilidad pro vivienda es de \$172.000.000 pesos, en valores presentes.

Con el índice de ocupación más baja posible, el señalado para la Unidad Familiar Campesina de una casa por tres hectáreas, se construirían 14 casas en las 43 hectáreas, lo que daría una rentabilidad de dos mil cuatrocientos ocho millones de pesos (\$2.408.000.000) (...).

(...) El predio Palermo A no tiene actividades mineras, ni licencias de construcción aprobadas (...) el predio tiene un uso forestal protector destinado al establecimiento de plantaciones para la protección o recuperación de los recursos naturales renovables de los cuales puede hacer aprovechamientos indirectos" (Subrayado fuera del texto original).

➤ Proceso 2007-00216:

- 1.9. Certificado de tradición y libertad correspondiente al bien denominado "Que Linda" con matrícula inmobiliaria No. 50N-497982 (fls. 1, c. 19).
- 1.10. Decreto 981 de 1957 "Por el cual se reglamentan las edificaciones en la parcelación La Floresta" (fls. 1 y 2, c. 25 y fls. 123 y 124, c. 27).
- 1.11. Memorando No. 3-2007-08884 del 14 de noviembre de 2007 de la Secretaría de Planeación Distrital sobre la "Parcelación La Floresta" donde se señala, entre otros (fls. 275-277, c. 3):

Que con Decreto 981 de 1957 se delimitaron 30 parcelas al interior del bien.  
 Que a la fecha no se encontraron licencias de construcción expedidas para edificaciones ubicadas dentro de la Parcelación La Floresta reglamentada por el Decreto 981 de 1957.

- 1.12. Derecho de petición del 29 de julio de 2005 presentado por la tenedora de uno de los predios de la "Parcelación La Floresta" dirigido al curador urbano No. 5 solicitando información sobre la posibilidad de expedir licencia de construcción (fls. 111-113, c. 19).
- 1.13. Respuesta emitida por el curador urbano No. 5 donde se señala que no es posible expedir licencias de construcción para dicho predio por pertenecer a la reserva forestal oriente de conformidad con la Resolución 0463 del 14 de abril de 2005 (fl. 114, c. 19).
- 1.14. Dictamen pericial rendido por Ramón Alfredo Corrales Marín para determinar el monto de los perjuicios causados a los demandantes a título de daño emergente y lucro cesante (c. 12):

“VALOR TOTAL DAÑO EMERGENTE: \$73.568.839, como consecuencia del pago de impuestos de 1999 a 2011, el valor cancelado por la adquisición del bien y el costo del mantenimiento del mismo.

LUCRO CESANTE:

(...) El valor total de venta del inmueble con desarrollo urbanístico menos costos es equivalente a:

$\$607.176.360 + \$156.130.200 + \$69.391.200 + \$180.443.146 + \$641.575.986 =$   
 $\$1.654.716.992.$

Ahora para obtener la utilidad es necesario restar al valor de venta del inmueble si se hubiese construido, el valor correspondiente a la totalidad de costos.

$\$ 4.009.849.912 - 1.654.716.992 =$   $\$2.355.132.920$  **CORRESPONDIENTE A LA UTILIDAD.** (...).”

- 1.15. Dictamen pericial rendido por el perito Antonio María Blanco Acosta dentro del proceso 2007-00216 relativo a la valoración ambiental y financiera del predio “Parcelación La Floresta” donde se avizora folio de matrícula inmobiliaria del predio identificado con No. 50N-497982 con anotación de limitación por categoría ambiental de la fecha **20 de mayo de 2005** (c. 32):

“(...) El valor del proyecto de parcelación acorde con el entorno, teniendo en cuenta que es de 0,7228 hectáreas se establece una cesión del 25%, serían aprovechables 0,5421 hectáreas, construyendo casas en un área aproximada de 240 m2 por lote a \$3.200.000 el m2, el valor de la construcción sería de \$768.000.000 pesos.

Valor de venta promedio en la zona es de \$4.600.000 m2 para un total de \$1.104.000.000 de pesos.

Valor costo por casa.

Valor terreno por lote \$722 millones de pesos.

Valor construcción \$768 millones de pesos.

Total costo: \$1490 millones de pesos.

Valor terreno más venta casa:  $\$722+1104=1826$  millones

Valor de utilidad por vivienda \$336.000.000 de pesos.

(...) No existen árboles maderables en el lote 56 de la parcelación La Floresta. Valor cero.

(...) Ya se ha dicho que el valor de la utilidad por vivienda es de \$336.000.000 pesos, en valores presentes.

Con el índice de ocupación más baja posible, el señalado para la Unidad Familiar Campesina de una casa por tres hectáreas, se construirían una casa en las 0,7228 hectáreas, lo que daría una rentabilidad de trescientos treinta y seis millones de pesos (\$336.000.000) (...).

(...) La entidad estatal que dicta la resolución de expropiación debe adquirir el predio por el valor comercial del inmueble expropiado (...) lo que arroja un valor de expropiación por inmuebles de mil ciento cincuenta y seis millones de pesos (\$1.156.000.000), no hay árboles maderables plantados, ni infraestructura en el lote."

➤ Proceso 2007-00212.

- 1.16. Certificado de tradición y libertad del bien denominado "Las dos Marías" identificado con matrícula inmobiliaria No. 50N-476121 (fl. 23, c. 18).
- 1.17. Decreto 981 de 1957 "Por el cual se reglamentan las edificaciones en la parcelación La Floresta" (fls. 1 y 2, c. 25 y fls. 123 y 124, c. 27).
- 1.18. Formulario de calificación y constancia de inscripción de la resolución 0463 de 2005 con fecha del 20 de mayo de 2005 en el folio de matrícula inmobiliaria 50N-476121 "Parcelación La Floresta" (fls. 497-502, c. 17).
- 1.19. Oficio No. 08-3-2234 de 2008 remitido por la Curaduría Urbana No. 3 de Bogotá donde certifica que desde el 7 de febrero de 2007 "los hermanos MIGUEL BERMÚDEZ GÓMEZ y RAFAEL BERMÚDEZ GÓMEZ no han radicado solicitud de licencia urbanística alguna en dicha curaduría" (fl. 105, c. 27).
- 1.20. Oficio No. 081-8405 de 2008 remitido por la Curaduría Urbana No. 1 de Bogotá donde certifica que desde el 28 de abril de 2006 "no se han presentado solicitudes de licencia por parte de los señores MIGUEL BERMÚDEZ GÓMEZ y RAFAEL BERMÚDEZ GÓMEZ, o para la PARCELACIÓN LA FLORESTA" (fl. 106 y 107, c. 27).
- 1.21. Oficio No. 12221 de 2008 remitido por la Curaduría Urbana No. 4 de Bogotá donde certifica que "no se encontró trámite administrativo alguno en el cual intervengan los señores BERMÚDEZ GÓMEZ" (fl. 110, c. 27).
- 1.22. Planos U. 2/2, U. 2/4 y U.2/4-1 correspondientes a la Parcelación La Floresta (fl. 150, c. 27).
- 1.23. Dictamen pericial rendido por el perito Juan Carlos Luna Roa para determinar el daño emergente y el lucro cesante dentro del proceso 2007-00212 "Parcelación La Floresta" que arrojó una suma de "seis mil setecientos nueve millones ciento cincuenta y cinco mil doscientos sesenta y ocho pesos M/Cte (\$6.709.155.268) (fls. 1-199, c. 31).
- 1.24. Dictamen pericial rendido por el perito José William Botero Guzmán relativo a la valoración ambiental y financiera del predio de propiedad de los demandantes denominado "Las dos Marías" en los siguientes términos (c. 30):

"(...) el acuerdo 30 del 30 de septiembre de 1976 no delimita de manera técnica y precisa los linderos de la reserva, toda vez que dicho acuerdo, si bien presenta una serie de lugares de la referencia y cotas de nivel para determinar el área de reserva forestal protectora, tales lugares y alturas sobre el nivel del mar no se encontraban técnicamente alinderados, delimitados o georreferenciados; tampoco se hizo el levantamiento de los planos topográficos, el amojonamiento físico o mapas catastrales requeridos para establecer con exactitud los predios o bienes inmuebles incluidos en la reserva y sus linderos reales. De la misma manera el acto aprobatorio contenido en la Resolución 076 de 1977 tampoco enmendó dicha falencia.

(...)

VALOR PREDIO antes del Registro de la Reserva Forestal: (...) \$2.068.792.000.

VALOR ACTUAL DEL PREDIO: (...) \$4.600.000.000.

PÉRDIDA DE VALOR: \$4.600.000 - \$2.068.792.000 = \$2.531.208.000 (...).

Disminución de la rentabilidad mes: \$10.344.000 (...)".

- 1.25. Dictamen pericial cartográfico rendido por la perito Nury Espinosa Moreno dentro del proceso 2007-00212 (fls. 1-13, c. 29, fls. 200-218, c. 31):

"(...) No existe ningún levantamiento topográfico de la zona declarada reserva forestal por la Resolución Ejecutiva 076 de 1977, ejecutado en la fecha de expedición del citado acto administrativo (...) sus linderos son generales, claros, específicos, pero no precisos y concretos, ya que no se realizan sobre puntos geodésicos, topográficos o similares donde cualquier profesional en topografía los pueda encontrar y realizar levantamiento (...) [pero] sí existía información cartográfica que permita indicar zonas de sustracción, zonas de adecuación o zonas realinderadas como son los planos físicos y el plano digital de Bogotá".

- 1.26. Dictamen pericial rendido por el perito Juan Carlos Luna Roa para determinar el daño emergente y el lucro cesante que devienen de la imposibilidad de desarrollar urbanísticamente el predio "Las dos Marías", asegurando lo siguiente (fls. 1-199, c. 31 y archivo 062 del expediente electrónico):

Que el daño emergente ocasionado a los demandantes ascendía a la suma de \$3.379.838.806 por concepto de dinero invertido en la adquisición de los predios, honorarios profesionales pagados, estudios técnicos, elaboración de planos, entre otros.

Que el lucro cesante correspondía a la suma de \$3.329.316.462.

➤ Proceso 2007-00209.

- 1.27. Certificado de tradición y libertad correspondiente al bien denominado "Magallanes Alto – Lote Restante" con matrícula inmobiliaria No. 50N-2018771 (fls. 306 y 307, c. 3 y fls. 6 y 7, c. 15).
- 1.28. Certificado de tradición y libertad del bien denominado "Lote A" identificado con matrícula inmobiliaria No. 50N-20203040, (fl. 8, c. 15).
- 1.29. Certificado de tradición y libertad del bien denominado "Lote 1, Casa #1", identificado con matrícula inmobiliaria No. 50N-20249261 (fl. 9, c. 15)
- 1.30. Certificado de tradición y libertad del bien denominado "Lote 2, Casa #2" identificado con matrícula inmobiliaria No. 50N-20251625 (fls. 10 y 11, c. 15).
- 1.31. Certificado de tradición y libertad del bien denominado "Lote 2, Casa #3" identificado con matrícula inmobiliaria No. 50N-20203041 (fls. 12 y 13, c. 15).
- 1.32. Certificado de tradición y libertad del bien denominado "Lote Y, Casa #4" identificado con matrícula inmobiliaria No. 50N-20248322 (fls. 14 y 15, c. 15).
- 1.33. Certificado de tradición y libertad del bien denominado "Lote Z, Casa #5" identificado con matrícula inmobiliaria No. 50N-20245380 (fls. 16 y 17, c. 15).
- 1.34. Escrituras públicas de desenglobe y compra ventas del predio "Magallanes Alto" (fls. 18-45 y 50-66, c. 15).
- 1.35. Acta No. 17 del 31 de mayo de 1994 de la Junta Directiva de la sociedad Montearroyo Ltda., propietaria inicial del predio "Magallanes Alto", donde se autoriza el desenglobe del predio en "Lote A" y "Lote B" "donde se construirán los edificios Monteloma 11, 12, 13, 14, 15 y 5 y 6, respectivamente (fls. 46 y 46, c. 15).

- 1.36. Acta final de concertación del 14 de junio de 2000 dentro del "Proceso de incorporación como nueva área urbana a través de un régimen concertado para la parte suburbana del predio denominado "Montearroyo" (Magallanes Alto) ubicado en área suburbana de preservación del Sistema Orográfico en la localidad de Usaquén" suscrito por los propietarios de los bienes con la Subdirectora de Expansión y Ordenamiento Regional del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, donde se indica (fls. 228-240, c. 15):

**"ARTÍCULO 6.- ASIGNACIÓN DE USOS:** El desarrollo de los usos urbanos permitidos en el predio queda supeditado a la obtención, por parte del propietario o urbanizador responsable, de la sustracción de la Reserva Ambiental emitida por la autoridad correspondiente.

Conforme con el artículo número 332 del acuerdo 06 de 1990, para el tratamiento de los usos compatibles se requiere de la aprobación del anteproyecto arquitectónico por parte del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

**Zona de Reglamentación número 12, código P-ZR-R-01:**

**PRINCIPAL:**

Forestal y recreativo pasivo.

**COMPLEMENTARIO:**

Vivienda del celador o del propietario.

**COMPATIBLE:**

Vivienda en desarrollo urbanístico residencial por el sistema de agrupación, el cual podrá desarrollarse por etapas.

(...)

**ARTÍCULO 22- INCORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO DE USOS URBANOS:** A partir de la vigencia del presente Decreto, el predio Montearroyo (Magallanes Alto) queda expresamente autorizado para definir su desarrollo en usos urbanos, según la reglamentación aquí contenida, de conformidad con el literal m, del artículo 191 del acuerdo 6 de 1990. El funcionamiento de tales usos quedará condicionado a la certificación de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias, según Decreto 657 del 25 de octubre de 1994, en donde esa entidad conceptúe favorablemente para la ejecución de las obras previstas en los oficios mencionados en el artículo 4º, relacionados con las empresas de servicios públicos y las que se deriven de las licencias de urbanismo que se expidan.

El desarrollo de los usos urbanos permitidos en el presente Decreto, quedará supeditado a la sustracción de la reserva ambiental por parte de la autoridad competente.

Entretanto, sólo se autorizan los usos agrícolas del terreno, según el Artículo 185 del Acuerdo 6 de 1990.

(...)

**ARTÍCULO 24. LICENCIAS:** La solicitud y expedición de licencias se regirá por las

normas vigentes para el tema (inciso 02, artículo 24, Decreto 1.52 de 1998)."

- 1.37. Decreto 1019 del 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 "Montearroyo (Magallanes Alto)" (fls. 264-267, c. 15).
- 1.38. Derecho de petición radicada por la apoderada judicial de los demandantes ante el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Territorio de fecha 20 de junio de 2001 donde solicita dar inicio al trámite correspondiente de "sustracción de la Reserva Forestal en relación con el predio denominado MONTEARROYO (MAGALLANES ALTO)" de conformidad con el decreto 1019 del 22 de noviembre de 2000 (fls. 82 y 83, c. 15).
- 1.39. Memorando No. 3-2007-09813 del 13 de diciembre de 2007 donde se indica que "según la verificación realizada por la Subdirección de Gestión Urbanística, el predio denominado MONTEARROYO (MAGALLANES ALTO) se encuentra ubicado en el área de reserva forestal protectora y no fue objeto de acto administrativo que hubiese ordenado su sustracción de la zona de reserva". Además, se indicó (fls. 370-404, c. 5):

"En concepto técnico expedido por la Subsecretaría de Planeación Territorial en el ANÁLISIS A LA LICENCIA DE URBANISMO – RESOLUCIÓN No. CU5-0453 del 08 de noviembre de 2002, se concluye:

'A pesar de haberse expedido en contra de la normatividad vigente, el Decreto 1019 de 2000 por el cual se asigna el Tratamiento de Preservación del Sistema Orográfico y se incorpora la parte suburbana al predio denominado MONTEARROYO (Magallanes Alto) al área suburbana y quedando condicionada la posibilidad de desarrollar usos urbanos a la sustracción de la reserva forestal protectora oriental de Bogotá, el curador urbano No. 5 expidió la Licencia de urbanismo CU5-0354 del 8 de noviembre de 2002.

(...) No obstante, el curador urbano No. 5, Dr. Juan Reinaldo Suárez Medina, no tenía facultades interpretativas para establecer que el desarrollo del predio MONTEARROYO (Magallanes Alto) se podía dar combinando las normas del acuerdo 6 de 1990 y 31 de 1996 que dieron origen a la expedición del Decreto de asignación de tratamiento No. 1019 de 2000, con las del POT al señalar este último parte del predio MONTEARROYO (Magallanes Alto) dentro del perímetro urbano.

Por lo tanto, tenemos que no era procedente expedir la aprobación del proyecto urbanístico y la licencia de urbanismo de la I Etapa para el predio MONTEARROYO (Magallanes Alto), teniendo en cuenta lo ordenado por el Decreto 2811 de 1974, artículo 210° citado anteriormente, en concordancia con el Decreto 1018 (sic) de 2000 que establece de manera clara y diáfana que la incorporación de las normas establecidas en el mismo quedan condicionadas a la sustracción de la reserva forestal por la autoridad competente (Ministerio del Medio Ambiente).

De acuerdo con lo anterior, el predio no podía adelantar el proceso de urbanización por etapas hasta tanto no se cumpliera con la condición de la sustracción, debido a que mientras exista dicha limitación no sería posible elaborar, presentar y aprobar el proyecto urbanístico general para la totalidad del predio o los predios sobre los cuales se adelantará la urbanización ya que este no reflejaría el desarrollo progresivo de la urbanización, ni definiría la ubicación y cuadro de áreas para cada una de las etapas, en virtud del artículo 26 del Decreto 1052 de 1998 (...)'.

La Resolución No. CU5-0354 del 8 de noviembre de 2002 otorgó a su titular un plazo de veinticuatro (24) meses contados a partir de su ejecutoria para la realización de las obras de urbanismo de la primera etapa del proyecto urbanístico aprobado, que para el caso en concreto venció el día 9 de noviembre de 2004.

Dentro del término de vigencia de la Resolución No. CU5-0354 del 8 de noviembre de 2002 expedida por el curador urbano No. 5 de Bogotá D.C. no se cumplió con la condición suspensiva de la sustracción del predio MONTEARROYO (Magallanes Alto) de la zona de reserva forestal, ni en los términos de los artículos 7 y 23 del Decreto Distrital 1019 de 2000, ni en las de su término de vigencia (veinticuatro meses) (...).

El titular de la Resolución objeto de análisis solicitó prórroga de ese acto administrativo, la cual le fue negada por el curador urbano No. 5 de esta ciudad, mediante Resolución E No. 05-5-0010 del 7 de febrero de 2005 "Por la cual se resuelve la solicitud de prórroga a la vigencia de la Resolución No. CU5-0354, expedida el 08 de noviembre de 2002"; decisión confirmada en la Resolución E No. 05-5-0059 del 6 de mayo de 2005 (...) y la Resolución No. 0453 del 18 de junio de 2005 (...). En consecuencia, la Licencia CU5-0354 del 8 de noviembre de 2002 perdió vigencia para la conclusión de las obras y cumplimiento de las demás obligaciones en ella previstas.

Por lo anteriormente señalado, al predio MONTEARROYO (Magallanes Alto) ya no le son aplicables las normas urbanísticas previstas en el Decreto Distrital 1019 de 2000, ni por consiguiente el régimen de transición contemplado en el numeral 4 del artículo 515 del Decreto 619 de 2000, compilado en el artículo 478 del Decreto 190 de 2004. (...)

**(...) En relación con la solicitud de prórroga la curaduría No. 5 estableció lo siguiente:**

- La aplicación, incorporación y el desarrollo de los usos urbanos del predio denominado MONTEARROYO (Magallanes Alto) están condicionados a la sustracción de la Reserva Forestal por parte de la autoridad competente.

- La sustracción de la zona de Reserva Forestal no se ha producido, razón por la cual no se ha cumplido con la condición establecida para que se puedan aplicar, incorporar y desarrollar los usos urbanos del predio denominado MONTEARROYO (Magallanes Alto).

- Como no se ha cumplido con la condición de que permita aplicar, incorporar y desarrollar los usos urbanos del predio denominado MONTEARROYO (Magallanes Alto), la obra no puede legalmente ser iniciada.

- En cuanto a la solicitud de prórroga de una Licencia, uno de los requisitos exigidos es que se certifique por parte del urbanizador o constructor responsable que la obra ha sido iniciada.

- Por lo tanto y siendo consecuente con lo anterior, el curador urbano no puede dar por verificado el cumplimiento de uno de los requisitos para conceder una prórroga, cuando de los hechos se desprende que dicho requisito no podía ser cumplido, en virtud a las condiciones que supeditaban el desarrollo de los usos urbanos."

- 1.40. Petición radicada por la apoderada judicial de los demandantes ante el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público para iniciar el trámite de cesión gratuita al Distrito Capital de Bogotá de un área del inmueble denominado MONTEARROYO (MAGALLANES), al tenor de lo establecido en el el decreto 1019 del 22 de noviembre de 2000 (fls. 85 y 86, c. 15).
- 1.41. Resolución No. CU5-0354 del 8 de noviembre de 2002 mediante la cual el Curador Urbano No. 05 de Bogotá otorgó **licencia de urbanismo** y aprobó la Etapa I del proyecto urbanístico "Magallanes Alto" (fls. 89-105, c. 15):

"(...) el predio MAGALLANES ALTO cuenta con plano topográfico aprobado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital bajo los números U 358/1-00, U358-1-01, U358/1-02, U358/1-03 y U358/1-04, el cual fue incorporado a las planchas F64, F65, F74 y F75 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, topográfico que hace parte integrante del Decreto 1019 del 22 de noviembre de 2000. (...)

## **CAPÍTULO I – PROYECTO URBANÍSTICO. LICENCIA DE URBANISMO Y DISPOSICIONES GENERALES.**

### **ARTÍCULO PRIMERO: PROYECTO URBANÍSTICO.**

Se aprueba el proyecto urbanístico para la totalidad del predio MAGALLANES ALTO contenido en el plano con referencia 05-03655 de noviembre 20 de 2001, cuyo original reposa en la curaduría urbana No. 5 de Bogotá (...).

Los lotes que se encuentra por fuera del perímetro urbano señalado en el plano topográfico, localizados en el Área de Reserva Forestal no pueden ser desarrollados, a menos que el Ministerio de Ambiente los sustraiga de la misma. Entre tanto solo se autoriza para estos lotes los usos agrícolas del terreno, según el artículo 185 del acuerdo 6 de 1990.

El proyecto urbanístico general y la reglamentación de la urbanización consignada en la presente resolución mantendrán su vigencia, y servirán de base para la expedición de las licencias de las demás etapas, siempre que la licencia para la nueva etapa se solicite como mínimo treinta (30) días calendario antes del vencimiento de la licencia de la anterior etapa (Art. 26 Decreto Nacional 1052 de 1998) y que el Ministerio del Medio Ambiente, previamente las haya sustraído de la Reserva Forestal.

### **ARTÍCULO SEGUNDO: TITULARES Y PROFESIONALES RESPONSABLES:**

**TITULARES DE LA LICENCIA:** SIERRA VERDE Ltda. en Liquidación (...) ARIAS CALERO LTDA. (...) ARIAS, SERNA Y SARAVIA S.A. (...) y P.Q.R. Y C. LTDA.

(...)

### **ARTÍCULO TERCERO: DE LA LICENCIA DE OBRAS DE URBANISMO Y SU VIGENCIA.**

**DE LA LICENCIA:** Conceder la licencia de urbanismo para el desarrollo residencial denominado MAGALLANES ALTO, I ETAPA, por el sistema de agrupación, cuya delimitación y área se encuentran consignadas en el plato del proyecto urbanístico general aprobado.

**TÉRMINO DE VIGENCIA:** El término de vigencia será de veinticuatro (24) meses prorrogables por un periodo adicional de doce (12) meses contados a partir de la fecha de ejecutoria de la presente resolución. El proyecto urbanístico general y la reglamentación de la urbanización consignada en la presente resolución mantendrán su vigencia, y servirán de base para la expedición de las licencias de las demás etapas, siempre que la licencia para la nueva etapa se solicite como mínimo treinta (30) días calendario antes del vencimiento de la licencia de la anterior etapa (Art. 26 Decreto Nacional 1052 de 1998) y que el Ministerio del Medio Ambiente, previamente las haya sustraído de la Reserva Forestal.

#### **ARTÍCULO CUARTO: ACTUACIONES PREVIAS.**

Dentro de la vigencia establecida en el artículo tercero, literal B) de la presente resolución, deberán iniciarse y ejecutarse las obras, previo el cumplimiento de las siguientes actuaciones:

- Solicitud de la aprobación de los proyectos de redes y el nombramiento de interventoría por parte de las diferentes Empresas de Servicios Públicos y del Instituto de Desarrollo Urbano del Distrito.
  - Aprobación del Plan de Manejo Ambiental por parte del Departamento Administrativo del Medio Ambiente D.A.M.A., en caso de ser requerido por esta entidad.
  - Verificación del interventor designado por parte del Instituto de Desarrollo Urbano del replanteo por coordenadas del proyecto urbanístico, con el cálculo de las áreas por cómputo que forma parte de la presente resolución.
  - Entrega de las áreas de cesión al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público el Distrito con base en el replanteo, según lo indicado en el cálculo por el sistema de cómputo de las áreas de cesión de que trata el artículo quinto (5) de la presente resolución. (...)" (Subrayado fuera del texto original).
- 1.42. Levantamientos cartográficos del predio denominado "Magallares Alto" (fls. 801 y 802, c. 15).
  - 1.43. Dictamen pericial rendido por el perito evaluador Luis Eduardo Carrillo Villamizar dentro del proceso 2007-00209 junto con su aclaración y complementación, donde se indica que la suma total de los perjuicios ocasionados a título de lucro cesante es de \$29.660.514.287 M/cte. correspondientes a una utilidad frustrada de \$18.807.249.841 y a unos rendimientos financieros de \$10.853.264.446 (fls. 545, c. 1, c. 4, fls. 95-101, c. 2).
  - 1.44. Dictamen pericial allegado por el perito Danilo Pedroza Benítez dentro del proceso 2007-00209 con la finalidad de determinar el daño emergente que sumó "setecientos setenta y siete millones ciento treinta y un mil ochocientos veintiún pesos (\$777.131.821) por las erogaciones en inversiones, impuestos y gastos realizados atribuibles a la no ejecución de un proyecto de urbanismo y que afectaron el patrimonio de la sociedad PQR y C., frustrando la negociación del proyecto Magallanes Alto" (fls. 270-275, c. 3).
  - 1.45. Dictamen pericial rendido por la perito Sandra Mayori Guzmán Daza para probar el daño emergente y el lucro cesante causado a los demandantes por la imposibilidad de desarrollar el proyecto urbanístico "Magallanes Alto", cuyo resultado fue (archivo 068, expediente electrónico):

Que la suma de dinero causada a título de daño emergente era de \$552.881.631 comprendido el valor invertido en los predios adquiridos y pago a honorarios de abogados. Suma que indexada al año 2020 arroja un resultado de \$1.004.982.914. Que la utilidad dejada de percibir por la etapa I del proyecto urbanístico ascendía a la suma de \$2.734.404.520, monto que generaría un valor de rentabilidad o rendimientos financieros de \$2.425.076.848 para un total de \$5.159.481.378. Que el lucro cesante futuro por el desarrollo urbanístico de la etapa II del proyecto era de \$27.208.892.258.

- 1.46. Dictamen pericial rendido por el perito José William Botero Guzmán para realizar valoración ambiental y financiera del predio "Magallanes Alto" donde se concluyó (c. 5):

Que la pérdida del valor del bien era de \$1.843.558.000.

Que el valor de las mejoras plantadas en el predio como las construcciones, los caminos, los parques, las zonas lúdicas, los cerramientos de piedra y demás se estimaban en \$14.001.620.

Que el avalúo comercial del predio que debería pagarse por expropiación por vía administrativa era de \$2.550.000.000.

Que la disminución en la rentabilidad mensual del bien era de \$9.217.790.

- 1.47. Dictamen pericial rendido por el perito José William Botero Guzmán para realizar valoración ambiental y financiera del predio "Lote 1, Casa #1 – Barracas Oriental" donde se concluyó (c. 6):

Que la pérdida del valor del bien era de \$156.087.180.

Que el valor de las mejoras plantadas en el predio como las construcciones, los caminos, los parques, las zonas lúdicas, los cerramientos de piedra y demás se estimaban en \$1.383.814.829.

Que el avalúo comercial del predio que debería pagarse por expropiación por vía administrativa era de \$1.680.000.000.

Que la disminución en la rentabilidad mensual del bien era de \$2.413.225.

- 1.48. Dictamen pericial rendido por el perito José William Botero Guzmán para realizar valoración ambiental y financiera del predio "Lote 2, Casa #2 – Barracas Oriental" donde se concluyó (c. 7):

Que la pérdida del valor del bien era de \$25.362.116.

Que el valor de las mejoras plantadas en el predio como las construcciones, los caminos, los parques, las zonas lúdicas, los cerramientos de piedra y demás se estimaban en \$1.279.618.650.

Que el avalúo comercial del predio que debería pagarse por expropiación por vía administrativa era de \$1.350.000.000.

Que la disminución en la rentabilidad mensual del bien era de \$1.659.155.

- 1.49. Dictamen pericial rendido por el perito José William Botero Guzmán para realizar valoración ambiental y financiera del predio "Lote A" donde se concluyó (c. 8):

Que la pérdida del valor del bien era de \$386.581.000.

Que el valor de las mejoras plantadas en el predio como las construcciones, los caminos, los parques, las zonas lúdicas, los cerramientos de piedra y demás se estimaban en \$13.138.300.

Que el avalúo comercial del predio que debería pagarse por expropiación por vía administrativa era de \$440.000.000.

Que la disminución en la rentabilidad mensual del bien era de \$1.932.905.

- 1.50. Dictamen pericial rendido por el perito José William Botero Guzmán para realizar valoración ambiental y financiera del predio "Lote Y - Casa #4" donde se concluyó (c. 9):

Que la pérdida del valor del bien era de \$386.581.000.

Que el valor de las mejoras plantadas en el predio como las construcciones, los caminos, los parques, las zonas lúdicas, los cerramientos de piedra y demás se estimaban en \$13.138.300.

Que el avalúo comercial del predio que debería pagarse por expropiación por vía administrativa era de \$440.000.000.

Que la disminución en la rentabilidad mensual del bien era de \$1.932.905.

- 1.51. Dictamen pericial rendido por el perito José William Botero Guzmán para realizar valoración ambiental y financiera del predio "Lote X, Casa #5" donde se concluyó (c. 10):

Que la pérdida del valor del bien era de \$43.119.599.

Que el valor de las mejoras plantadas en el predio como las construcciones, los caminos, los parques, las zonas lúdicas, los cerramientos de piedra y demás se estimaban en \$1.040.600.

Que el avalúo comercial del predio que debería pagarse por expropiación por vía administrativa era de \$80.000.000.

Que la disminución en la rentabilidad mensual del bien era de \$215.598.

- 1.52. Dictamen pericial rendido por el perito José William Botero Guzmán para realizar valoración ambiental y financiera del predio "Lote 2 – Casa #3" donde se concluyó (c. 11):

Que la pérdida del valor del bien era de \$35.508.599.

Que el valor de las mejoras plantadas en el predio como las construcciones, los caminos, los parques, las zonas lúdicas, los cerramientos de piedra y demás se estimaban en \$1.339.045.750

Que el avalúo comercial del predio que debería pagarse por expropiación por vía administrativa era de \$1.410.000.000.

Que la disminución en la rentabilidad mensual del bien era de \$1.786.460.

- 1.53. Planos cartográficos de los bienes de la demanda (Fls. 470-472, c. 5).

➤ Proceso 2007-00215.

- 1.54. Escritura pública No. 2171 del 24 de diciembre de 1990 mediante la cual se protocolizó la transferencia del dominio por división material del bien denominado "La Suiza A" a las señoras Diana Gómez Kopp, Ángela Gómez Kopp y Milena Gómez Kopp (fls. 1-15, c. 18).

- 1.55. Certificado de tradición y libertad del bien denominado "Alpes de la Suiza" identificado con matrícula inmobiliaria No. 50N-20070546 (fl. 23, c. 18).
- 1.56. Certificado de tradición y libertad del bien denominado "Castilla La Vieja" identificado con matrícula inmobiliaria No. 50N-20070542 (fl. 24, c. 18).
- 1.57. Certificado de tradición y libertad del bien denominado "Altos de Belgravia" identificado con matrícula inmobiliaria No. 50N-20070544 (fl. 25, c. 18).
- 1.58. Oficio No. 2-2005-15580 del 20 de mayo de 2005 remitido por la Secretaría de Planeación Distrital a los propietarios del predio "La Suiza A" donde señala que "Castilla La Vieja, Altos de Belgravia y Alpes de la Suiza (...) se encuentran en la reserva forestal delimitada por la Resolución 0463 de 2005" por lo que le fue registrada anotación en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria (fls. 120 y 121, c. 18).
- 1.59. Dictamen pericial rendido por la perito Sandra Mayori Guzmán dentro del expediente 2007-00215 para determinar el valor del daño emergente y el lucro cesante (expediente electrónico).
- 1.60. Dictamen pericial rendido por el auxiliar de la justicia José William Botero Guzmán dentro del proceso 2007-00215 sobre valoración ambiental y financiera, en donde se determinó el valor de avalúo de los predios (c. 3):

"(...) Clasificación normativa de los predios así: CASTILLA LA VIEJA como ZONA DE RECUPERACIÓN AMBIENTAL (40%) y ZONA DE CONSERVACIÓN (60%); ALPES DE LA SUIZA y ALTOS DE BELGRAVIA como ZONAS DE CONSERVACIÓN en un 100% de sus áreas. USO PRINCIPAL: Forestal protector para las áreas de conservación y recuperación ambiental.

(...) VALOR TOTAL AVALÚO CASTILLA LA VIEJA: \$750.000.000  
 VALOR TOTAL AVALÚO ALPES DE LA SUIZA: \$1.200.000.000  
 VALOR TOTAL AVALÚO DE BELGRAVIA: \$600.000.000."

- 1.61. Decreto 1015 del 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 "La Suiza A" (fls. 252-255, c. 15).
- 1.62. Certificación catastral correspondiente al bien inmueble denominado "Castilla La Vieja" donde consta el avalúo catastral del bien para los años comprendidos entre 1994 y 2009 (fls. 622-624, c. 1 2007-00215).
- 1.63. Certificación catastral correspondiente al bien inmueble denominado "Alpes de la Bella Suiza" donde consta el avalúo catastral del bien para los años comprendidos entre 1994 y 2009 (fls. 625-628, c. 1 2007-00215).
- 1.64. Certificación catastral correspondiente al bien inmueble denominado "Altos de Belgravia" donde consta el avalúo catastral del bien para los años comprendidos entre 1994 y 2009 (fls. 629-632, c. 1 2007-00215).
- 1.65. Oficio No. EE-826 del 10 de febrero de 2009 donde la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital informa que los predios denominados "Castilla La Vieja, Alpes de la Suiza y Altos de Belgravia" tenían un uso RECREACIONAL PÚBLICO antes de la actualización de 2006 y, actualmente, no tienen asignado uso por la protección ambiental (fls. 361-365, c. 18).
- 1.66. Oficio 2009EE297825 del 10 de marzo de 2009 mediante el cual la Secretaría de Hacienda Distrital certifica el valor del impuesto que han pagado los predios de propiedad de las demandantes entre los años 1994 y 2008 (fls. 379 y 380, c. 18).

➤ Pruebas comunes.

- 1.67. Acuerdo 30 de 1976 "Por el cual se declara y alindan unas áreas de reserva forestal y se delegan unas funciones" (fls. 227-229, c. 27).
- 1.68. Resolución Ejecutiva 76 de 1977 "Por medio de la cual se aprueba un Acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente – INDERENA" cuyo contenido corresponde al Acuerdo No. 30 de 1976 (fls. 513-517, c. 17 y fls. 222-226, c. 27).
- 1.69. Acuerdo No. 7 de 1979 "Por el cual se define el Plan de Desarrollo Integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá" (fls. 613 y siguientes, c. 15, fls. 144-188, c. 26, c. 23 y c. 28).
- 1.70. Acuerdo 6 de 1990 "Por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá y se dictan otras disposiciones" (fls. 1-142, c. 26 y c. 28).
- 1.71. Decreto 320 del 29 de mayo de 1992 "Por el cual se adopta el plan de ordenamiento físico del Borde Oriental, suroriental, suroccidental y las zonas de Preservación del Cerro Suba Norte y Sur, del Cerro la Conejera, los Sistemas Orográfico e Hídrico de la ciudad de Santa Fe de Bogotá D.C.; se establecen las normas para la preservación, protección y adecuado uso de las áreas que conforman los sistemas y se dictan otras disposiciones" (fls. 414-426, c. 15):

"El sistema orográfico de Santa Fe de Bogotá constituye el recurso ambiental más importante de la ciudad capital y es el mayor potencial paisajístico, de recreación y preservación del espacio público compuesto por los Cerros Orientales (6040 hectáreas) y los cerros de Juan Rey y Guacamayas (720 hectáreas), Doña Juana (1.196 hectáreas), Suba, sur y norte y la Conejera (164.4 hectáreas), ubicados por fuera del área urbana y proveen a la ciudad de una gran variedad de oportunidades ecológicas, escénicas y recreativas".

- 1.72. Acuerdo 31 del 10 de diciembre de 1996, publicado el 27 de diciembre del mismo año, donde se indica que los Cerros Orientales hacen parte del Sistema Orográfico de Bogotá (fls. 427-435, c. 15 y fls. 189-196, c. 26 y c. 28).
- 1.73. Decreto 619 del 28 de julio de 2000 "Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá Distrito Capital" donde se indica como tema concertado "los Cerros Orientales" (fls. 4-427, c. 16, fls. 263-408, c. 25 y c. 22).
- 1.74. Decreto 469 del 23 de diciembre de 2003 "Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.", junto con el documento técnico de soporte (fls. 438-723, c. 16, fls. 3-262, c. 25 y c. 22).
- 1.75. Resolución 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 determinaciones para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá" (fls. 106-108, c. 15 y fls. 198-219, c. 27).
- 1.76. Resolución 0519 de 2005 "Por medio de la cual se aclara el artículo primero de la Resolución No. 0463 del 14 de abril de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (fl. 124, c. 15 y fls. 220-221, c. 27).
- 1.77. Diario oficial de publicación de la Resolución 0463 del 14 de abril de 2005 donde consta que la misma fue comunicada al público el día siguiente, 15 de abril de 2005 (fls. 77-106, c. 18).
- 1.78. Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales de Bogotá – POMCO del

- 10 de octubre de 2003 (Cd fl. 166, c. 27).
- 1.79. Registro Distrital 2276 del 23 de noviembre de 2000 donde se publicaron los decretos Nos. 1015 y 1019 de 2000 (fls. 25 y siguientes, c. 15).
  - 1.80. Decreto 190 de 2004 "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003" (fls. 199-319, c. 18).
  - 1.81. Decreto 564 del 24 de febrero de 2006 "Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones, a la función pública que desempeñen los curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de interés social y se expiden otras disposiciones (fls. 150-201, c. 15 y fls. 8-59, c. 2 pruebas).
  - 1.82. Auto de terminación y archivo definitivo de la actuación disciplinaria adelantada contra la curaduría urbana No. 2 de Bogotá por parte de la Procuraduría General de la Nación, donde se abstiene de sancionar disciplinariamente a dicho funcionario público, denunciado por expedir licencia de construcción del proyecto "Luis Alberto Veja Bosque Calderón Tejada II" que si bien no hacía parte de la Reserva Forestal, quedó dentro de la franja de adecuación de la Resolución No. 0463 de 2005 (fls. 114-120, c. 2 pruebas).
  - 1.83. Fallo proferido por la Contraloría General de la República el 27 de noviembre de 2008 mediante el cual se confirma la decisión de declarar sin responsabilidad fiscal a la curadora urbana No. 2 por la expedición de las licencias de construcción y urbanismo en los cerros orientales (fls. 180-205, c. 28).
  - 1.84. Fallo de primera instancia de la acción de cumplimiento instaurada por el señor Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, con fecha del 1 de marzo de 2001, donde se ordena al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la inscripción de la resolución 076 de 1977 en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios afectados por la declaratoria de Reserva Forestal Protectora Bosque de Oriente (fls. 204-208, c. 15).
  - 1.85. Fallo de segunda instancia de la acción popular instaurada por la señora Sonia Andrea Ramírez Lamy vs. el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de fecha 5 de noviembre de 2013, junto con la aclaración del 11 de febrero de 2014 (fl. 118, c. 3 principal).
  - 1.86. Testimonios trasladados del proceso de acción popular No. 2005-00662 instaurado por la señora Sonia Andrea Ramírez Lamy vs. el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, correspondientes a los señores David Andrés Luna Sánchez, Herman Arias Gaviria, Adolfo González Márquez, Fernando Rojas, Germán Ponce de León (fls. 387-407, c. 1).
  - 1.87. Testimonio del señor Gustavo Perry, ex funcionario de la Secretaría de Planeación del Distrito Capital de Bogotá y apoderado de los demandantes dentro del trámite de incorporación del predio al área urbana (fls. 533-536, c.1 2007-00215 y fls. 150-1536, c. 28):

"(...) **PREGUNTADO:** Con relación a los Cerros Orientales de Bogotá cuál fue en términos generales la reglamentación que se expidió para esta zona de la ciudad y específicamente a la posibilidad de incorporación de suelo urbano. **CONTESTÓ:** en primera instancia se profirió el acuerdo 031 que trataba el sistema orográfico del distrito capital y se daban normas generales en cuanto a usos, densidades y mecanismos de incorporación (...) hasta donde yo tengo memoria, no reposaba ningún tipo de documento cartográfico en donde estuviese delimitada la zona de reserva mencionada (...) Una vez expedido el decreto de incorporación, el interesado presentaba ante la curaduría urbana una solicitud de licencia de urbanismo y

posteriormente las licencias de construcción correspondientes (...) el decreto es base normativa para la elaboración del proyecto urbanístico, que es el documento necesario para solicitar la licencia de urbanismo de estos predios (...) **PREGUNTADO:** A pesar de su respuesta anterior, el artículo 23 del decreto 1015 de 2000 señaló "la incorporación para el desarrollo de 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 reserva forestal, por la autoridad competente", al no existir cartografía inicial del acuerdo 30 de 1976, ni de la resolución 76 de 1977, cómo era posible tramitar la sustracción de reserva. **CONTESTÓ:** Como usted aclara, a mi se me pasó por alto, si existía dicha condición de cumplimiento previo para poder acceder a solicitar la licencia de urbanismo. (...) **PREGUNTADO:** Sabe usted o conoce si respecto a los predios involucrados en esta acción se solicitó o tramitó y obtuvo algún tipo de licencia para desarrollarlos urbanísticamente **CONTESTÓ:** No, lo desconozco porque mi labor profesional concluyó con la expedición del decreto 1015 y después no tuve ningún tipo de relación con sus propietarios." (Subrayado fuera del texto original).

- 1.88. Informe rendido bajo juramento por parte del Ministro Juan Lozano Ramírez, representante legal del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (fls. 151-163, c. 27):

"(...) el señor Carlos Alberto Mantilla instauró contra el Ministerio de Medio Ambiente la acción de cumplimiento No. 033 de 2000, cuya pretensión consistió en solicitarle al Tribunal el cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución No. 076 de 1977.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante sentencia del 1º de marzo de 2000 resolvió ordenarle al Ministerio la inscripción de la Resolución mencionada en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios ubicados en la Reserva y la publicación en los municipios que ordena el artículo 10º de la Resolución No. 076 de 1977.

(...) Con los productos entregados por el IGAC y los documentos técnicos elaborados por las diferentes dependencias del Ministerio se procede a la expedición de la Resolución 0463 de 2005 "Por la cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá".

(...) El uso de los predios al interior de la Reserva Forestal quedó establecido desde el año 1976 – con la declaratoria de la Reserva – a lo dispuesto en el Decreto Ley 2811 de 1974, y su zonificación interna realizada a través de la Resolución 0463 de 2005 clarificó la destinación del suelo en cada una de las zonas, en aras de buscar el efecto protector (...) la declaratoria de Reserva Forestal Protectora sobre los predios particulares implica una afectación al uso del suelo y al aprovechamiento de los recursos forestales, permitiendo usos compatibles tal y como fueron definidos por la Resolución 0463 de 2005 (oferta escénica, educativa, investigativa, de recreación pasiva).

(...) El artículo 4º de la Resolución 0463 de 2005 dispone que le corresponde a la Corporación Autónoma de Cundinamarca – CAR la administración de la Reserva, para lo que debe formular el plan de manejo respectivo, en el que se definan los programas, proyectos y acciones estratégicas necesarias para conservar, preservar, inhabilitar y recuperar los ecosistemas.

En este sentido, corresponde a la CAR, en el marco del plan de manejo, determinar específicamente las áreas a restaurar, así como las estrategias, los actores

responsables o los aliados, los costos y las fuentes de financiación para el desarrollo de las acciones encaminadas para ello, para lo cual la Corporación definió un programa denominado "Restauración".

(...) Teniendo en cuenta que el área de Reserva Forestal Protector fue declarada desde 1977, momento desde el cual cuenta con un alinderamiento descrito en la Resolución 076, lo que hizo el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante Resolución 0463 de 2005 fue establecer un alinderamiento más detallado, fundamentado en la cartografía y los estudios técnicos pertinentes.

De otro lado, el Ministerio debió registrar o inscribir en todos y cada uno de los folios de matrícula inmobiliaria de los predios que se encontraban al interior de la Reserva según mandato del Tribunal de Cundinamarca en el año 2005, momento en el cual ya habían transcurrido 28 años de la declaratoria del área y por tanto la comunidad en general ya debía tener pleno conocimiento de su existencia y de las afectaciones que ello implicaba. (...)"

- 1.89. Dictamen pericial rendido por el perito Luis Ángel Guarín Guarín con fines cartográficos donde indica lo siguiente (fls. 238-257, c. 3):

"De acuerdo a la investigación realizada en las entidades correspondientes como son el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), no existe ningún levantamiento topográfico de la zona declarada Reserva Forestal por la Resolución Ejecutiva 076 de 1977, ejecutado en la fecha de expedición del citado acto administrativo. (...) Sus linderos son generales no específicos, precisos y concretos con lo cual no se puede realizar cualquier clase de levantamiento ya sea de planimetría o altimetría, por consiguiente no se puede amarrar a coordenadas geográficas y mucho menos delimitar la cantidad de predios, ya que los predios rurales tienen que tener la información completa como vereda, corregimiento, municipio y Departamento con un plano y sus respectivas coordenadas geográficas reales (...) Los accidentes geográficos son claros pero no precisos (...)"

A la pregunta de "si al 14 de abril de 2005 existía información cartográfica certera, precisa, indubitable, real, confrontable con la realidad actual que permitiera al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial indicar zonas de sustracción, zonas de adecuación o zonas realinderadas", el perito respondió: "Sí existía información cartográfica que permitía indicar zonas de sustracción, zonas de adecuación o zonas realinderadas como son los planos físicos y el plano digital de Bogotá (...) Adicionalmente, se encontraba información en planeación distrital de los barrios legales y sus respectivos predios y catastro distrital, más no el alinderamiento de la zona de reserva (...)" (Subrayado fuera del texto original).

- 1.90. Resolución No. 1766 del 27 de octubre de 2016 "Por medio de la cual se adopta el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora de Oriente de Bogotá y se adoptan otras determinaciones".

## **2. Análisis jurídico y probatorio.**

Corresponde a la Sala establecer si el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Distrito Capital de Bogotá y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca son responsables administrativa y extracontractualmente por el presunto

daño antijurídico causado a los demandantes a título de daño especial, derivado de la expedición de las resoluciones Nos. 0463 del 14 de abril de 2005 y No. 0519 del 22 de abril de 2005 y la presunta defraudación de la confianza legítima creada mediante los decretos distritales Nos. 1015 y 1019 de 2000, que conllevaron a la supuesta imposibilidad de desarrollar urbanísticamente los bienes de su propiedad por la afectación de la Reserva Forestal Protectora de Oriente.

Cabe resaltar que aunque la parte actora señaló en alegatos de conclusión que también perseguía indemnización administrativa por la desvalorización de los bienes de los propietarios aquí demandantes, la Sala no estudiará la responsabilidad del Estado por este presunto daño, como quiera que no fue el alegado en ninguno de los escritos introductorios, ni fue discutido a lo largo del proceso con lo cual se vulnerarían los derechos al debido proceso y defensa de las demandadas. Debe recordarse igualmente que la justicia contencioso administrativa es rogada y el Juez de la reparación directa no está facultado para fallar ultra y extra petita, con lo cual la competencia de esta Sala de decisión se encuentra limitada a lo señalado por los demandantes en las pretensiones elevadas en las demandas, cuyo contenido refiere el examen de responsabilidad administrativa y extracontractual de las demandadas que tuvo origen en la presunta imposibilidad de desarrollar urbanísticamente los bienes inmuebles ubicados en la zona de reserva forestal delimitada en Resoluciones Nos. 0463 y 0519 de 2005.

Dicho ello, se procederá a realizar el juicio de responsabilidad administrativa y extracontractual de las demandadas.

### **2.1. Daño antijurídico.**

El primer elemento que se debe constatar es la existencia del **daño**, el cual, además, debe ser antijurídico, pues "un juicio de carácter negativo sobre tal aspecto, libera de toda responsabilidad al Estado"<sup>84</sup>.

Para que un daño sea indemnizable, deben acreditarse los siguientes presupuestos: i) **que es antijurídico**, esto es, que la persona no tiene el deber jurídico de soportarlo; ii) que se lesiona un derecho, bien o interés protegido por el ordenamiento legal y; iii) **que es cierto, es decir, que se puede apreciar material y jurídicamente y, por ende, no se limita a una mera conjetura**<sup>85</sup>.

La jurisprudencia ha afirmado que el daño susceptible de indemnización es aquél que es cierto, esto es, verificable y determinable, en tanto aparezca como una disminución patrimonial o moral en el demandante<sup>86</sup>, sin que pueda ser resarcido lo eventual, hipotético o meramente posible<sup>87</sup>. La acreditación de la certeza del daño es carga del demandante, de manera que le corresponde el deber de probar que sufrió una afectación o menoscabo antijurídico.

En el presente caso, observa la Sala que la parte actora reclama la causación de un daño especial derivado de las cargas excesivas que en su sentir padeció frente a la imposibilidad

<sup>84</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. CP: Hernán Andrade Rincón. Sentencia del 16 de julio de 2015. Exp. No. 28.389. Ver también: i) radicado No. 38.824 del 10 de noviembre de 2017, ii) radicado No. 50.451 del 10 de noviembre de 2017 y iii) radicado No. 42.121 del 23 de octubre de 2017.

<sup>85</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. MP: Marta Nubia Velásquez Rico. Sentencia del 8 de mayo de 2019. Radicado No. 47.390.

<sup>86</sup> Tamayo Jaramillo, Javier, Tratado de Responsabilidad Civil, T. II, 2ª edición, Temis, 2011, p. 339 a 340.

<sup>87</sup> Gil Botero, Enrique, Responsabilidad Extracontractual del Estado, 5ª edición, Temis, 2011, p. 118.

de desarrollar urbanísticamente los bienes de su propiedad. Daño que presuntamente provino de la expedición de las Resoluciones Nos. 0463 y 0519 de 2005 y de la defraudación de la confianza legítima creada por las autoridades distritales y la CAR, al impedir que pudieran cumplir con lo señalado en los decretos distritales Nos. 1015 y 1019 de 2000 mediante los cuales se incorporaron los bienes al área urbana del Distrito Capital de Bogotá y se permitió su desarrollo urbanístico, de conformidad con los parámetros allí establecidos, y con la condición de adelantar el proceso administrativo de sustracción del predio de la reserva forestal protectora de oriente (1.3, 1.37 y 1.61).

Tratándose de un daño que proviene de la presunta vulneración del derecho a la propiedad de los demandantes es imperioso referirse a las limitaciones que puede ejercer el Estado frente a este derecho en procura de la salvaguarda del medio ambiente, así como a la producción de daños antijurídicos en este escenario.

Desde la expedición del Acto Legislativo 1º de 1936, el derecho de propiedad ha cedido paso al interés general, para adquirir una función social y ecológica. Dicho concepto no sólo fue elevado a rango constitucional con la Carta Política de 1991, sino que obligó a comprender este derecho lejos de la naturaleza liberal e individual propia de la primera generación de derechos humanos, dimensionándose "como un mecanismo que, en armonía con los principios de solidaridad y el deber de no abusar del derecho, se articula con la cláusula de Estado Social, que impone la garantía de los principios y deberes consagrados en la Constitución"<sup>88</sup>. En otras palabras, la función social y ecológica de la propiedad no significa otra cosa que poner a disposición de la comunidad el ejercicio de dicha prerrogativa fundamental, lo que significa que la propiedad como derecho, puede ejercerse en cuanto a su uso, disposición y disfrute, siempre dentro del marco constitucional y legal establecido, para que pueda afirmarse que cumple con los postulados de la función social y ecológica.

En virtud de lo anterior, el Estado ha creado mecanismos para configurar su contenido, a través de distintas modalidades de intervención de la propiedad, dentro de las cuales se encuentra la reglamentación del uso del suelo.

La planeación urbana es definida como "una actividad de interés público o social que, en consecuencia, puede tener efectos en titularidad y ejercicio de determinados derechos como el de la propiedad"<sup>89</sup>. De allí que el ejercicio del derecho a la propiedad urbana sea una actividad reglada y regulada por procedimientos administrativos especiales, sujetos a la intervención de varias autoridades públicas que no sólo propenden por la armonía en la planeación de las ciudades, sino por la protección, recuperación y conservación de las riquezas ambientales de la nación. Todo ello, en procura del bienestar general y la garantía de intereses generales supra legales.

En este sentido, se ha reconocido que el Estado es susceptible de ser responsable administrativamente por la reglamentación del uso del suelo en Colombia, pues con su acción u omisión, puede limitar el derecho a la propiedad de los particulares, tanto en su dimensión de uso, como en las de goce y disposición.

---

<sup>88</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-192 de 2016.

<sup>89</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. CP: Alberto Montaña Plata. Rad. 76001-23-31-000-2008-00844-02(43758). Providencia Judicial del 4 de junio de 2019.

Sin embargo, el Consejo de Estado ha distinguido los diferentes tipos de intervenciones al derecho de propiedad para indicar que, por un lado, hay intervenciones que vacían el contenido del derecho de propiedad y, por tanto, en el fondo, se está frente a una decisión que tiene efectos de expropiación, y por el otro, hay intervenciones al derecho que no son suficientes para vaciar su contenido, pero que sí limitan el ejercicio del núcleo esencial del mismo. En este último caso, **como el de las afectaciones por categorías ambientales**, deberá el particular demostrar que le fue impuesta una carga que resulta anormal, desproporcionada y especial, en la medida que vulnera el principio de igualdad<sup>90</sup>.

“(…) la delimitación general del ejercicio del derecho de propiedad urbana – así incida de manera particular en un predio en concreto- no es, por regla general, anormal, excepcional o, para esos efectos, especial, razón por la cual se excluyen de la posibilidad de ser constitutivas de daños antijurídicos. En este orden de ideas, aquellas decisiones mediante las cuales se modifiquen los usos del suelo, se cambien los índices de edificabilidad, se clasifique un bien como de interés cultural, se establezcan cesiones obligatorias gratuitas, etc., no comprometen, como regla general –aunque ello admite excepciones-, la responsabilidad del Estado.

“Ahora bien, ello no implica que éste (sic) ámbito –como ninguno que pertenezca a la órbita de intervención del Estado- se encuentre exento o fuera del espectro de aplicación del artículo 90 constitucional (...).

“Pero a ello sólo habrá lugar en la medida en que se evidencie que, siguiendo el contenido del derecho de propiedad, reconocido por la Ley y, en cada caso en particular, por la reglamentación local, se ha producido una disminución anormal y/o excepcional del contenido del derecho de propiedad respecto del predio en concreto, de los colindantes y, principalmente, deberá resultar desproporcionada respecto de las limitaciones que pesen previamente sobre el derecho de propiedad respecto de cuya reducción se pretende el resarcimiento”<sup>91</sup>.

De allí que la mera redelimitación de la reserva forestal de oriente no genere por sí misma la producción de un daño antijurídico susceptible de ser indemnizado o, lo que es lo mismo, que la expedición de las Resoluciones Nos. 0463 y 519 de 2005 hayan producido un daño que los demandantes no se encontraran en el deber jurídico de soportar. Es entonces necesario que los mismos acrediten, en ejercicio del principio de responsabilidad probatoria y de la carga de la prueba, que se ha causado el daño antijurídico por el cual persiguen indemnización administrativa el cual se concreta en la real y cierta “imposibilidad de desarrollar urbanísticamente” los bienes de su propiedad.

- El daño alegado por los demandantes dentro de los procesos 2007-00213, 2007-00216, 2007-00212 y 2007-00215 resulta eventual e hipotético.

Lo acreditado dentro del expediente es que los predios “Palermo A” “La Suiza A” “Parcelación La Floresta” y fueron incorporados al suelo urbano del distrito capital a través de los decretos distritales 1015 y 1019 del 22 de noviembre de 2000 (1.3, 1.37 y 1.61).

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. CP: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Radicación No. 50001-23-31-000-2003-20362-01 (47126). Providencia del 19 de septiembre de 2019.

Se acreditó que a través de los señalados decretos distritales se permitió el desarrollo urbanístico de los predios en cuestión, siempre que se correspondiera con los usos del suelo allí establecidos, las indicaciones técnicas de densidad y preservación que correspondían al Sistema de Protección Orográfica (1.3, 1.37 y 1.61).

Se demostró también que para adelantar dicho desarrollo, los interesados debían adelantar varios trámites y actuaciones administrativas para lograr la obtención de licencias urbanísticas y de construcción que permitiera cumplir con lo señalado en los decretos distritales, entre estos, por ejemplo: 1) la sustracción de los bienes de la reserva forestal por parte de autoridad competente, 2) la certificación y aprobación por parte de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias y 3) la cesión de un porcentaje del predio al Distrito Capital ante el Departamento Administrativo previsto para ello (1.3, 1.37 y 1.61).

Se acreditó que sólo bajo estos supuestos y condiciones legales, los propietarios de los bienes podían desarrollar urbanísticamente sus predios.

No obstante, los demandantes de los procesos mencionados no acreditaron que adelantaron las actuaciones administrativas previstas en las normas distritales para la aprobación y posterior obtención de autorizaciones urbanísticas que les permitieran el desarrollo de los bienes de su propiedad. Ello, teniendo en cuenta que se probó lo siguiente: - Que en el predio "Palermo A" no se adelantó ninguna obra de urbanismo (1.4), - Que ni en beneficio de éste, ni de "La Suiza A" se expidieron licencias de urbanismo (1.5), - Que no tienen actividades mineras, ni licencias de construcción aprobadas (1.8 y 1.11) y - Que los señores Miguel Bermúdez Gómez y Rafael Bermúdez Gómez no solicitaron licencias de urbanismo, ni se encontró trámite administrativo alguno en el que intervinieran ante las Curadurías Urbanas Nos. 1, 3 y 4 de la ciudad de Bogotá (1.19, 1.20, 1.21).

Si bien es cierto que en lo referente al predio "Que Linda" perteneciente a la "Parcelación La Floresta" se demostró que a través del decreto 981 de 1957 se aprobó proyecto para elaborar 30 edificaciones, también lo es que se demostró que para el 14 de noviembre de 2007 "no se encontraban licencias de construcción expedidas para las edificaciones ubicadas dentro de la reglamentación del decreto" (1.11), ni se probó que los propietarios adelantaran acciones tendientes a la continuación con el proyecto urbanístico desde la expedición del decreto 981, esto es, por los siguientes cincuenta (50) años.

Sólo fue hasta el 29 de julio de 2005 (1.12 y 1.13), es decir, con posterioridad a la expedición de las Resoluciones Nos. 0463 y 0519 de 2005, que los interesados solicitaron información sobre la obtención de los señalados permisos o autorizaciones de construcción, los cuales fueron resueltos negativamente en virtud de la nueva reglamentación ambiental y urbanística.

Entonces, teniendo en cuenta que no se acreditó que los mismos desarrollaran urbanísticamente los bienes y que hubieren iniciado los trámites administrativos consagrados en las normas distritales para la construcción de proyectos urbanísticos que se refirieran a los usos del suelo permitidos mediante el decreto de incorporación No. 1015 de 2000, concluye la Sala que no existe certeza del daño pues las resoluciones Nos. 0463 y 0519 de 2005 no pudieron causar un menoscabo en sus derechos a la propiedad cuando

ni siquiera se acreditó que pretendían adelantar el desarrollo urbanístico de los mismos al tenor de los decretos distritales mencionados.

Tampoco se advierte la presunta defraudación de la confianza legítima de los demandantes, ni que de ello se derivara la producción de algún daño antijurídico susceptible de ser indemnizado, pues los demandantes no tenían derechos adquiridos para el momento de la expedición de las resoluciones Nos. 0463 y 0519 de 2005, ni se encontraban dentro de alguno de los presupuestos establecidos en la sentencia de la acción popular proferida por el Consejo de Estado, así como tampoco demostraron que hubieren encaminado su actuar al cumplimiento de los decretos distritales de los cuales alegan la creación de la confianza legítima aducida. Por el contrario, lo probado dentro del proceso es que los mismos no adelantaron los trámites administrativos requeridos para la obtención de las licencias de urbanismo y/o construcción permitidas por las normas distritales durante la vigencia de dichos decretos de incorporación.

Con ello, deben negarse las pretensiones de la demanda por tratarse de un daño eventual o hipotético que no es susceptible de ser indemnizado en vía judicial.

- Si bien se acreditó el daño causado a los demandantes dentro del proceso 2007-00209 el mismo no es antijurídico.

Por el contrario, se acreditó que los demandantes de los predios denominados "Magallanes Alto – Lote Restante", "Lote A", "Lote 1, Casa #1", "Lote 2, Casa #2", "Lote 2, Casa #3", "Lote Y, Casa #4" y "Lote Z, Casa #5" sí adelantaron proceso de obtención de licencia de urbanismo que finalmente les fue otorgada a través de resolución No. CU5-0354 del 8 de noviembre de 2002 (1.41) y les fue aprobado el proyecto urbanístico denominado "Magallanes Alto" (1.39 y 1.41), con lo cual se acreditó el daño ocasionado a los mismos consistente en la imposibilidad de seguir desarrollando el proyecto urbanístico aprobado mediante dicho acto administrativo.

Sin embargo, advierte la Sala que el mismo no tiene la connotación de antijurídico y se trató de un daño que los demandantes se encuentran en el deber jurídico de soportar de conformidad con los siguientes argumentos:

- La Resolución No. CU5-0354 del 8 de noviembre de 2002 otorgó a su titular un plazo de veinticuatro (24) meses contados a partir de su ejecutoria para la realización de las obras de urbanismo de la primera etapa del proyecto urbanístico aprobado que, para el caso en concreto, venció el día 9 de noviembre de 2004 (1.39 y 1.41), es decir, antes de la expedición de las Resoluciones Nos. 0463 y 0519 de 2005.

- Dentro del término de vigencia de la Resolución No. CU5-0354 del 8 de noviembre de 2002 expedida por el curador urbano No. 5 de Bogotá D.C. no se cumplió con la condición suspensiva de la sustracción del predio "Magallanes Alto" de la zona de reserva forestal, ni en los términos de los artículos 7 y 23 del Decreto Distrital 1019 de 2000, ni en las de su término de vigencia (veinticuatro meses), pese a que el artículo 1º del señalado acto administrativo condicionó la aprobación del proyecto urbanístico a la realización del señalado trámite (1.41).

- Los demandantes solicitaron prórroga de ese acto administrativo, la cual le fue negada por el curador urbano No. 5 de esta ciudad, mediante Resolución E No. 05-5-0010 del 7

de febrero de 2005 "Por la cual se resuelve la solicitud de prórroga a la vigencia de la Resolución No. CU5-0354, expedida el 08 de noviembre de 2002"; decisión confirmada en la Resolución E No. 05-5-0059 del 6 de mayo de 2005 y en la Resolución No. 0453 del 18 de junio de 2005, lo que conllevó a que la misma perdiera vigencia para la conclusión de las obras y cumplimiento de las demás obligaciones en ella previstas (1.39 y 1.41).

- Los argumentos de la negativa a la prórroga de la licencia se refieren al incumplimiento de las obligaciones de los urbanizadores o constructores del proyecto urbanístico aprobado, más no a la expedición de las resoluciones que redelimitaron la reserva (1.39):

**(...) En relación con la solicitud de prórroga la curaduría No. 5 estableció lo siguiente:**

- La aplicación, incorporación y el desarrollo de los usos urbanos del predio denominado MONTEARROYO (Magallanes Alto) están condicionados a la sustracción de la Reserva Forestal por parte de la autoridad competente.

- La sustracción de la zona de Reserva Forestal no se ha producido, razón por la cual no se ha cumplido con la condición establecida para que se puedan aplicar, incorporar y desarrollar los usos urbanos del predio denominado MONTEARROYO (Magallanes Alto).

- Como no se ha cumplido con la condición de que permita aplicar, incorporar y desarrollar los usos urbanos del predio denominado MONTEARROYO (Magallanes Alto), la obra no puede legalmente ser iniciada.

- En cuanto a la solicitud de prórroga de una Licencia, uno de los requisitos exigidos es que se certifique por parte del urbanizador o constructor responsable que la obra ha sido iniciada.

- Por lo tanto y siendo consecuente con lo anterior, el curador urbano no puede dar por verificado el cumplimiento de uno de los requisitos para conceder una prórroga, cuando de los hechos se desprende que dicho requisito no podía ser cumplido, en virtud a las condiciones que supeditaban el desarrollo de los usos urbanos." (Subrayado fuera del texto original).

De allí que se trate de un daño que los mismos se encuentran en el deber jurídico de soportar, ante el incumplimiento de los requisitos establecidos en el mismo decreto de incorporación que conllevó a que los demandantes pudieran solicitar la licencia de urbanismo.

Debe resaltarse que para el momento de los hechos el decreto de incorporación no había sido declarado nulo, por lo que el requisito de sustracción de la reserva forestal era necesario para la continuación del trámite. Además, dicho acto administrativo debe ser presumido legal por el juez de la reparación directa, por lo que correspondía a los interesados cuestionarlo en su legalidad si consideraban que sobre el mismo recaían reproches de validez, sin que corresponda a esta Sala de decisión – en sede de reparación directa – cuestionar su legalidad o los efectos jurídicos que el mismo produjo.

Lo anterior, máxime cuando los dictámenes periciales cartográficos rendidos por los peritos topógrafos Nury Espinosa Moreno (1.25) y Luis Ángel Guarín Guarín (1.89) son concordantes en establecer que aunque la resolución No. 076 de 1977 no especificó de forma clara y específica la zona de reserva forestal de cara a los predios que allí se encontraban ubicados, los planos cartográficos levantados por las autoridades nacionales y distritales sí permitían la sustracción de los mismos de la zona protegida por categoría ambiental.

Es pertinente destacar que dentro del proceso de reparación directa con radicación No. 250002326000**20070021101** instaurado por el Fideicomiso Montearroyo de Rosales (Helm Trust S.A.) contra el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y otros, esta Sala de decisión emitió pronunciamiento donde también negó las pretensiones de la demanda ante la inexistencia de certeza del daño ocasionado y de su connotación de antijurídico.

Pese a que en dicha oportunidad el Fideicomiso Montearroyo de Rosales (Helm Trust S.A.) sí acreditó que tenía licencia urbanística vigente para el momento de la expedición de las resoluciones Nos. 0463 y 0519 de 2005, así como su calidad de tercero con derechos adquiridos reconocidos a través de la sentencia de la acción popular proferida por el Consejo de Estado, la Subsección consideró lo siguiente<sup>92</sup>:

“La discusión planteada por la parte demandante está fundada, esencialmente, en que la licencia de urbanismo le otorga derechos adquiridos, los cuales se manifiestan en la posibilidad de ejercer el derecho continuando con el trámite pudiendo ofrecer en venta y hasta construir el proyecto urbanístico, sin embargo, hemos señalado que el concepto de derecho adquirido hoy, dentro del marco del Estado Social de Derecho como de la Constitución ecológica, tiene cargas públicas o límites concomitantes que se derivan precisamente de la función social y ecológica de la propiedad privada y empresarial.

Un proyecto urbanístico de la magnitud del denominado “MONTE ROSALES” que va a realizarse dentro de una zona de reserva forestal declarado así desde 1977 y que por situaciones ajenas al propio acto no puede ser oponible a terceros de manera oportuna, no es razón suficiente para derivar de éste hecho los daños antijurídicos que se predicen y pretender la indemnización de perjuicios como si se tratara de un debate de naturaleza puramente de derecho privado y no se tenga en cuenta que se involucran intereses colectivos y solidarios. Luego, la iniciativa privada que está garantizada y protegida por la Constitución y la ley, implica responsabilidades de naturaleza ecológica y social, la cual debe ser parte del marco dentro del cual se adoptan decisiones individuales o privadas.

Nada impide que un proyecto que afecte los derechos colectivos al goce de un ambiente sano pueda ser limitado con actos administrativos futuros, cuando ya se le han concedido una licencia urbanística, pues el acto administrativo mediante el cual se concede dicha licencia, incluye condiciones y requisitos a cargo del propietario de la misma o del proyecto

<sup>92</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Tercera – Subsección C. Providencia del 16 de noviembre de 2017. SC3-17112127 Sala No. 175.

que deben cumplirse a plenitud para que pueda considerarse que dichos derechos ya han entrado en el patrimonio de la persona y que por esa razón es inmodificable o intocable, pues no se trata de la existencia de la licencia sino del ejercicio del derecho durante el tiempo donde el propietario tendrá que cumplir con deberes y obligaciones como gozar de ciertas garantías para el ejercicio de ese derecho.

Los actos administrativos mediante los cuales se le concedieron las licencias al momento de la ocurrencia de los hechos generadores del daño, no contenían definidos la plenitud e integridad de los derechos que ahora se reclaman, pues ellos mismos incluían, además de las normas que rigen la materia, otras obligaciones y deberes que tenían que ser cumplidos por la parte demandante so pena de perder los derechos de la licencia, por esta razón, como los "efectos" se proyectan en el tiempo hacia el futuro, puede ser modificado, no desconocido, el derecho de la licencia otorgada mediante acto administrativo. Desde este escenario, entonces, **no existe antijuridicidad en el daño porque es una carga que deben soportar.**

(...) Como puede observarse de las pruebas relacionadas anteriormente, de todas ellas no se acredita el cumplimiento de la totalidad de las señaladas obligaciones a cargo del urbanizador HELM TRUST S.A., por el contrario, obran pruebas que acreditan un incumplimiento parcial por parte de éste en relación a la entrega y protocolización de las zonas de cesión gratuita a favor del Distrito, como el señalamiento y ejecución de vías locales por parte de urbanizadores, de acuerdo a lo indicado por la Firma Interventora CONSORCIO URBANIZADORES, quien bajo contrato IDU No. 055-2011 realiza la Interventoría técnica en la ejecución de vías locales por parte de Urbanizadores y/o Terceros, requirió a HELM Trust S.A. como Urbanizador Responsable del proyecto MONTE ROSALES.

(...) aunque la licencia de urbanización del mencionado proyecto se encontraba vigente al momento de la afectación, no es claro, por lo menos dentro del expediente a partir de las pruebas obrante dentro de aquél, que el urbanizador responsable haya cumplido con todas las obligaciones señaladas en la respectiva licencia, al contrario, se evidencia un incumplimiento por su parte en la consecución de las mismas, y bajo lo que significa una licencia de urbanización y los derechos que ella otorga, no es posible hablar de un daño cierto e indemnizable, por lo que las pretensiones de la demanda habrán de negarse, anta la falta de certeza del daño invocado y la falta de antijuridicidad del mismo, se reitera" (Subrayado fuera del texto original).

Así entonces, siguiendo el precedente vinculante para esta Sala de decisión y teniendo en cuenta que en el sub-lite se acreditó que la licencia urbanística otorgada a favor del proyecto "Magallanes Alto" ni siquiera se encontraba vigente para el momento de la expedición de las resoluciones Nos. 0463 y 0519 de 2005, así como que tampoco pudo ser prorrogada por el incumplimiento de los requisitos legales impuestos al urbanizador o constructor, se negarán las pretensiones de la demanda por tratarse de un daño que los demandantes se encontraban en el deber jurídico de soportar.

### **3. De las costas procesales.**

Conforme lo indicado en el artículo 171 del C.C.A., y de la actuación asumida por las partes, la Sala no condenará en costas dentro del presente proceso.

En mérito de lo expuesto, la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente sentencia.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** Ejecutoriada la presente providencia, por secretaría **DEVUÉLVASE** al interesado sin necesidad de desglose los anexos y el remanente de la suma que se ordenó para gastos del proceso si la hubiere, déjese constancia de dicha entrega y **ARCHÍVESE** el expediente.

#### **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**

Magistrado

**MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO**

Magistrada

**FERNANDO IREGUI CAMELO**

Magistrado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que conforman la Sala de la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y su posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.