



Radicado: 25000-23-26-000-2007-00237-01 (49472)

Demandantes: Carlos Barbero Muñoz y otros

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

**Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

Bogotá D.C., siete (7) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

**Referencia:** Acción de reparación directa  
**Radicación:** 25000-23-26-000-2007-00237-01 acumulado con 25000-23-26-000-2007-00234-00 y 25000-23-26-000-2007-00244-00 (49472)  
**Demandantes:** 2007-00234: Carlos Barbero Muñoz  
2007-00237: Interlink Enterprises Ltda. C. I. en liquidación y otros  
2007-00244: Yolima Díaz Claro y otros  
**Demandados:** Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Superintendencia de Notariado y Registro  
**Tema:** Afectación de inmuebles a reserva forestal. Se revocan las declaratorias de falta de legitimación en la causa adoptadas en la sentencia de primera instancia y se confirma la decisión de negar las pretensiones porque los accionantes no demostraron que hubieran sufrido un daño antijurídico por la afectación de sus predios a la reserva forestal protectora del Bosque Oriental de Bogotá.

## **SENTENCIA**

---

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación, la Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por los demandantes contra la sentencia dictada el 11 de mayo de 2012 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, en la que se dispuso lo siguiente:

<<**PRIMERO:** Declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva de la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**.

**SEGUNDO:** Declarar la falta de legitimación en la causa por activa del señor **FRANCISCO JOSÉ REMOLINA GÓMEZ**.

**TERCERO:** Negar las pretensiones de la demanda.

**CUARTO:** Sin condena en costas.

**QUINTO:** Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría liquidense los gastos del proceso y devuélvanse los remanentes al interesado. Pasados 2 años sin que hubieran sido reclamados dichos remanentes, se considerarán prescritos a favor de la Rama Judicial>>.



La Sala es competente para proferir esta providencia de acuerdo con los artículos 129 y 132, numeral 6, del Código Contencioso Administrativo (CCA), por tratarse de un recurso de apelación contra una sentencia proferida por un tribunal administrativo<sup>1</sup>.

El recurso de apelación fue admitido el 19 de junio de 2014 y se corrió traslado para alegar de conclusión en auto del 10 de julio de 2014. Las partes, salvo el Ministerio de Agricultura, presentaron alegatos. El Ministerio Público guardó silencio. El 7 de octubre de 2022 el Ministerio de Agricultura otorgó poder a Leidy Natalia Marín Maldonado, por lo que se le reconocerá personería para actuar en el proceso.

## I. ANTECEDENTES

### A.- Posición de los demandantes

1.- El expediente de la referencia contiene tres procesos identificados con los radicados 2007-00234, 2007-00237 y 2007-00244, los cuales fueron acumulados antes de proferirse la sentencia de primera instancia. Se dirigieron contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>2</sup> (en adelante, el <<Ministerio de Ambiente>>), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (el <<Ministerio de Agricultura>>), la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (la <<CAR>>) y la Superintendencia de Notariado y Registro (la <<Supernotariado>>). En todos los procesos se pretende la indemnización de los perjuicios causados por la inclusión de predios de propiedad de los demandantes dentro de la reserva forestal protectora del Bosque Oriental de Bogotá.

2.- En las tres demandas se formularon las siguientes pretensiones:

<<a. Declarar administrativa, civil y patrimonialmente responsables a las entidades públicas demandadas: **NACIÓN** - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** y a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA -CAR-**, según se pruebe en el proceso, del desequilibrio frente a las cargas públicas que dañan de manera especial a los demandantes en el uso, disfrute y disposición del derecho de dominio y propiedad de que son titulares inscritos, desequilibrio generado con ocasión de las actuaciones, hechos, omisiones y operaciones administrativas de realinderramiento, inscripción registral y plan de manejo de la Reserva Forestal de los Cerros Orientales de Bogotá que efectuaron cada una de las demandadas dentro de la órbita de actividad que les es propia y según la función que cada una realizó dentro de la mencionada actuación administrativa.

<sup>1</sup> El tribunal conoció el proceso en primera instancia en razón de la cuantía estimada en cada demanda: en todos los casos fue superior a mil millones de pesos (\$1.000.000.000), que para ese momento superaban los quinientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (500 SMLMV).

<sup>2</sup> Para la fecha de la demanda esta entidad estaba identificada como <<Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial>>, pero en la sentencia se usa su nombre actual.



De no prosperar la pretensión principal solicito que se atienda la siguiente pretensión subsidiaria:

**Primera pretensión subsidiaria:**

Declarar administrativa, civil y patrimonialmente responsables a las entidades públicas demandadas: **NACIÓN** - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** y a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA -CAR-**, según se pruebe en el proceso, del desequilibrio generado a mis defendidos demandantes respecto a las cargas públicas generado con ocasión de los actos administrativos de creación de la Reserva Forestal de los Cerros Orientales, de la realinderación de la Reserva Forestal de los Cerros Orientales de Bogotá, del acto de inscripción registral de la mencionada reserva en los folios de matrícula correspondientes a la propiedad inmuebles de mis representados y de Plan de Manejo de la Reserva; desequilibrio frente a las cargas públicas que daña a los demandantes en el uso, disfrute y disposición del derecho de dominio y propiedad de que son titulares inscritos.

De no prosperar la primera pretensión subsidiaria solicito que se atienda la segunda pretensión subsidiaria:

**Segunda pretensión subsidiaria:**

Declarar administrativa, civil y patrimonialmente responsables a las entidades públicas demandadas: **NACIÓN** - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** y a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA -CAR-**, según se pruebe en el proceso, de la falla en el servicio que se presentó en la actuación administrativa que culminó con el realinderamiento de la Reserva Forestal de Cerros Orientales de Bogotá, la inscripción de la misma en los folios de matrícula inmobiliaria y la regulación ambiental de manejo de la Reserva Forestal que causaron daño en el uso, disfrute y disposición del derecho de dominio y propiedad de que son titulares inscritos los demandantes.

b. Condenar a la **NACIÓN** - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** y a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA -CAR-**, a pagar a título de indemnización la reparación de los daños materiales causados en el patrimonio de mis poderdantes en cuantía que resulte probada en el proceso.

c. Ordenar el pago de los perjuicios morales o pretium doloris, consistentes en el trauma psíquico e incomodidad ocasionada por los hechos, omisiones y operaciones administrativas que han perturbado el quieto, pacífico y regular disfrute de la propiedad obligando a la parte demandante a afrontar las molestias e incomodidades del litigio y de una condición de uso precaria de su propiedad. La cuantía de la pretensión indemnizatoria será la que resulte probada en el proceso.

d. Ordenar el pago de indexación, intereses corrientes y moratorios comerciales de las sumas que resulten de la condena que se depreca en las pretensiones anteriores, que se generen desde la fecha de la condena al momento efectivo del pago, dentro de las condiciones legales que marcan su exigibilidad>>.



3.- A partir de lo afirmado en la demanda y de los documentos allegados por la parte actora, se extrae que:

3.1.- Los demandantes son propietarios de los siguientes predios ubicados en los Cerros Orientales de Bogotá:

Proceso	Propietario(s)	Inmuebles
2007-00234	Carlos Barbero Muñoz	50C-215782 (<<Santa Bárbara>>) 50C-161156 (<<El Capri>>) 50C-1019126 (<<La Cantera>>)
2007-00237	Interlink Enterprises Ltda. C.I. en liquidación, León Darío Mejía Escobar y Eduardo Arango Saldarriaga	Lotes del predio <<La Terraza>>: 50C-646602 50C-646603
2007-00244	Yolima Díaz Claro	50C-1460734 (<<La Arboleda>>) 50C-1424614 (<<El Mirador>>) 50C-1424615 (<<El Chuzque>>)
	Paul Iván Remolina Gómez	50C-1510659 (<<1QH9>>) 50C-1510660 (<<2QH9>>) 50C-1510661 (<<3QH9>>) 50C-1510655 (<<5QH10>>) 50C-1510656 (<<6QH10>>) 50C-1510657 (<<7QH10>>) 50C-1510658 (<<8QH10>>) 50C-1512665 (<<Isabella>>) 50C-1489423 (<<2B El Pino>>)
	Alexandra Paternina España	50C-1499318 (<<El Trigab>>) 50C-1499319 (<<Lote Q>>) 50C-1499322 (<<Lote D>>) 50C-1499323 (<<Lote E1>>) 50C-1499324 (<<Lote E2>>)

3.2.- Mediante el Acuerdo No. 30 del **30 de septiembre de 1976**, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena) declaró el Bosque Oriental de Bogotá como área de reserva forestal y delegó su administración a la CAR. El acuerdo fue aprobado por el Ministerio de Agricultura mediante la Resolución No. 76 del **31 de marzo de 1977**.

3.3.- Aunque el acuerdo ordenó su publicación e inscripción en los folios de matrícula de los inmuebles afectados con la reserva, este no fue registrado.

3.4.- Por medio de la Resolución No. 463 del **14 de abril de 2005**, el Ministerio de Ambiente –que asumió algunas funciones del Inderena– redelimitó el área de la reserva, adoptó una zonificación y reglamentación de usos, y estableció parámetros para su ordenamiento y manejo. La resolución, nuevamente, ordenó su registro en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios incluidos en la reserva.



3.5.- La resolución que aprobó la constitución de la reserva y la que la redelimitó fueron inscritas en los folios de matrícula inmobiliaria el **26 de abril de 2005**<sup>3</sup>.

3.6.- Mediante la Resolución No. 1141 del **12 de abril de 2006** la CAR adoptó el Plan de Manejo Ambiental de la reserva, en el cual reglamentó los usos permitidos e incluyó disposiciones adicionales, como el procedimiento para solicitar la compra de predios a la CAR y la inscripción de actividades económicas preexistentes.

4.- Según los demandantes, la inclusión de sus predios en la reserva les causó un daño antijurídico porque afectó su derecho de propiedad. En concreto, significó: **(i)** una disminución en el goce, ya que sus inmuebles no podían ser usados igual que los no comprendidos en la reserva; **(ii)** la pérdida de su valor comercial; **(iii)** la pérdida de ingresos, pues se prohibieron usos legítimos como el pecuario y agrícola; y **(iv)** la pérdida de la oportunidad de realizar proyectos urbanísticos.

5.- Los demandantes hicieron las siguientes afirmaciones particulares sobre cada uno de los inmuebles:

5.1.- En el proceso 2007-00234, el demandante destinaba los inmuebles a la cría de toros de lidia y de caballos de raza belga. El predio tenía mejoras, construcciones habitacionales, reservorios y un bosque plantado de pino pátula.

5.2.- En el proceso 2007-00237, los demandantes destinaban los inmuebles a la ganadería, siembra de papa y hortalizas. Los predios estaban loteados, tenían árboles nativos, reservorios y algunas construcciones habitacionales.

5.3.- En el proceso 2007-00244, algunos de los predios fueron adquiridos para construir viviendas para los propietarios, sus hijos o terceros. Aunque en los boletines de Catastro Distrital se registraba como destino de los predios el <<agropecuario>> o el <<habitacional menor o igual a 3 pisos>>, solo se han realizado actividades de conservación, preservación y cuidado del bosque natural.

6.- Los accionantes imputaron el daño a las demandadas así:

6.1.- En forma principal: aunque las demandadas obraron en forma lícita al declarar, realinear, reglamentar e inscribir la reserva forestal en sus predios, limitaron su derecho de propiedad en forma excesiva para el beneficio de la colectividad<sup>4</sup>.

6.2.- En forma subsidiaria: el daño fue producido por una <<falla del servicio>> de las entidades demandadas, porque **(i)** las autoridades obraron sin competencia; **(ii)** ejecutaron actos administrativos que habían perdido fuerza ejecutoria; **(iii)** la

<sup>3</sup> La Resolución No. 519 de 2005, que aclaró la Resolución No. 463 para precisar que el acto que constituyó la reserva fue el Acuerdo No. 30 de 1976, fue inscrita el 1º de junio de 2005.

<sup>4</sup> Esta imputación comprende la <<pretensión declarativa principal>> y la <<primera pretensión subsidiaria>>.





actuación administrativa se adelantó sin citación ni comparecencia de los interesados; y **(iv)** la regulación ambiental de la reserva no fue socializada<sup>5</sup>.

## **B.- Posición de las demandadas**

7.- Las demandadas se opusieron a las pretensiones. Como presentaron argumentos similares en cada una de las contestaciones, sus razones de defensa para los tres procesos se sintetizan así:

7.1.- El Ministerio de Ambiente señaló que: **(i)** los predios de los demandantes estaban incluidos en la reserva forestal desde su creación, por lo que cualquier proyecto distinto de la reforestación era un riesgo en el que ellos mismos incurrieron; **(ii)** la entidad no autorizó la realización de proyectos en los predios; y **(iii)** formuló las excepciones de falta de integración del litisconsorcio necesario, pues debía vincularse al Distrito Capital, y de caducidad, porque el término para ejercer la acción de reparación directa debía contarse desde la fecha en que se profirió la resolución que redelimitó la reserva.

7.2.- El Ministerio de Agricultura sostuvo que: **(i)** solo intervino en la constitución de la reserva al aprobar el acuerdo del Inderena; **(ii)** los demandantes no probaron los perjuicios ni el nexo causal; **(iii)** la acción de reparación directa no era idónea para cuestionar la validez de los actos administrativos; y **(iv)** alegó la caducidad porque su término debía contarse desde la publicación del Acuerdo No. 30 de 1976.

7.3.- La CAR afirmó que: **(i)** la propiedad está limitada por su función ecológica, lo que incluye la declaración de áreas protegidas; **(ii)** las reservas permiten usos particulares y no restringen totalmente la propiedad; **(iii)** la indemnización no es la única forma de compensar las cargas impuestas por la conservación ambiental; y **(iv)** formuló las excepciones de caducidad y falta de legitimación en la causa por pasiva; esta última, porque la CAR no constituyó la reserva, solo la administraba.

7.4.- La Supernotariado argumentó que la acción de reparación directa era inadecuada para cuestionar los actos de registro, los cuales debían controvertirse mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>6</sup>.

## **C.- Sentencia recurrida**

8.- En la sentencia del 11 de mayo de 2012 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C adoptó las siguientes decisiones:

<sup>5</sup> Esta imputación comprende la <<segunda pretensión subsidiaria>>. En la <<aclaración y corrección>> de las demandas presentadas en los procesos [2007-00234](#) y [2007-00237](#), los demandantes sostuvieron que mediante la imputación subsidiaria de la <<falta del servicio>> no buscaban la declaratoria de nulidad de los actos administrativos, sino la responsabilidad de las demandadas por las omisiones (no tener en cuenta el decaimiento) o excesos (obrar sin competencia y vulnerar el debido proceso) de la Administración.

<sup>6</sup> La Supernotariado solo contestó la demanda en el proceso [2007-00234](#) (fl. 660-665 c. 28).



8.1.- Declaró la falta de legitimación por activa de Francisco José Remolina Gómez porque no era propietario de ninguno de los inmuebles objeto de la demanda.

8.2.- Declaró la falta de legitimación por pasiva de la Supernotariado porque no profirió los actos administrativos relacionados con la reserva forestal.

8.3.- Negó las pretensiones de la demanda porque: **(i)** aunque la afectación por la inscripción de la reserva implicó una limitación de la propiedad, esta no es absoluta; **(ii)** los bienes no están fuera del comercio y las normas permiten ciertos usos para los que debe mediar licencia ambiental; y **(iii)** no se demostraron los perjuicios.

#### **D.- Recurso de apelación**

9.- Los demandantes solicitan que se revoque la sentencia de primera instancia y se condene a las demandadas. Su inconformidad se centra en los siguientes puntos:

9.1.- Francisco José Remolina Gómez, de quien se declaró la falta de legitimación por activa, no es demandante en el proceso.

9.2.- La Supernotariado sí participó en la actuación administrativa porque cumplió la orden de inscribir la reserva forestal en el folio de matrícula de los bienes.

9.3.- El daño antijurídico sí se probó porque las medidas para la protección del medio ambiente impusieron gravámenes al uso, goce y disposición de los bienes de los demandantes. Según las Resoluciones No. 463 de 2005 y 1141 de 2006, los inmuebles están limitados al uso forestal protector, con usos complementarios muy restringidos que solo pueden desarrollarse sin poner en riesgo la función protectora de la reserva. Es una solución extrema de protección que vuelve el terreno improductivo, contemplativo y pasivo.

9.4.- Los dictámenes periciales acreditaron las <<fallas>> de la Administración y los perjuicios sufridos en cada uno de los inmuebles por la inscripción de la reserva.

9.5.- El tribunal no estudió la pretensión subsidiaria de falla del servicio. En la expedición, publicación y ejecución de los actos administrativos existieron múltiples irregularidades.

## **II. CONSIDERACIONES**

#### **E.- Asuntos procesales**

10.- La Sala se pronunciará de fondo porque la demanda fue presentada dentro del término de dos (2) años previsto en el artículo 136 del CCA. La Sala no comparte el argumento de las demandadas acerca de que la caducidad debe contarse desde la publicación de los actos que constituyeron o realindieron la reserva forestal. Como



lo ha señalado en otras ocasiones<sup>7</sup>, el término de caducidad debe contarse a partir de la inscripción de la afectación en el folio de matrícula inmobiliaria, debido a que la limitación sobre el bien se materializó en ese momento. En este caso, la afectación fue inscrita en los folios de matrícula el **26 de abril de 2005**<sup>8</sup>, por lo que las demandas presentadas el **20, 24 y 25 de abril de 2007** fueron oportunas<sup>9</sup>.

11.- Los apelantes sostuvieron que el tribunal omitió resolver una de sus pretensiones subsidiarias. La Sala advierte que, aunque los demandantes formalmente propusieron como <<segunda pretensión subsidiaria>> la declaratoria de responsabilidad por la <<falta en el servicio>> incurrida en la constitución y reglamentación de la reserva forestal, en realidad ninguna de las pretensiones subsidiarias constituye una petición diferente de la declarativa principal. En todas se persigue lo mismo: la declaratoria de responsabilidad patrimonial de las demandadas. La <<falta del servicio>> no es una pretensión sino un fundamento jurídico de la responsabilidad: el juez debe estudiar la responsabilidad del Estado de acuerdo con el régimen jurídico que se adecúe a los hechos y puede, incluso, modificar el marco normativo alegado por el demandante, de conformidad con el principio *iura novit curia*.

12.- En todo caso, de llegar a entenderse como una pretensión autónoma, la acción de reparación directa no sería procedente para estudiar tales reclamos. Aunque los demandantes insistieron en que no pretendían la declaratoria de nulidad de los actos administrativos, los extensos argumentos dirigidos a sostener esa pretensión apuntaron a *ilegalidades* en su expedición: **(i)** de los actos de constitución de la reserva forestal, a cuyo contenido se le atribuyeron múltiples deficiencias; **(ii)** de los actos que la realindieron y adoptaron el Plan de Manejo Ambiental, los cuales habrían sido proferidos sin competencia, sin consultar a los interesados y una vez los actos de constitución perdieron su fuerza ejecutoria; **(iii)** y de los actos de registro, que serían ilegales por ejecutar actos generales que eran ineficaces. Incluso, el apoderado de la parte actora indicó que <<lo que son ilegalidades en acción de nulidad, son fallas del servicio en acción de reparación directa>><sup>10</sup>.

## **F.- Síntesis de la controversia y decisiones a adoptar**

13.- Con los folios de matrícula inmobiliaria y el oficio No. CEM-265 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, está probado que la Resolución No. 76 de 1977 –que aprobó la constitución de la reserva forestal– y la Resolución No. 463 de 2005 –que la redelimitó, zonificó y reglamentó sus usos– fueron inscritas

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencias del 18 de noviembre de 2021, exp. 44670, y 16 de agosto de 2022, exp. 45586, con ponencias de este despacho. En la primera providencia el magistrado Alberto Montaña Plata salvó el voto porque consideró que la caducidad debía contarse desde la publicación de los actos generales que constituyeron y realindieron la reserva. En la segunda, los magistrados Alberto Montaña Plata y Fredy Ibarra Martínez aclararon el voto por motivos diferentes de la caducidad de la acción.

<sup>8</sup> Fl. 1-18 c. 5, 1-4 c. 9, y 1-4 c. 18.

<sup>9</sup> Fl. 591 c. 28, 617 c. 41 y 515 c. 42.

<sup>10</sup> Fl. 692-706 c. 28 y 694-708 c. 41.





sobre los siguientes predios de propiedad de los demandantes: **(i)** 50C-1019126 y 50C-215782 de Carlos Barbero Muñoz; **(ii)** 50C-646602 y 50C-646603 de Interlink Enterprises Ltda. C.I. en liquidación, León Darío Mejía Escobar y Eduardo Arango Saldarriaga; **(iii)** 50C-1424614, 50C-1424615 y 50C-1460734 de Yolima Díaz Claro; **(iv)** 50C-1489423, 50C-1510655, 50C-1510656, 50C-1510657, 50C-1510658, 50C-1510659, 50C-1510660 y 50C-1510665 de Paul Iván Remolina Gómez; y **(v)** 50C-1499318, 50C-1499322, 50C-1499323 y 50C-1499324 de Alexandra Paternina España<sup>11</sup>. La reserva no aparece inscrita sobre los siguientes inmuebles enunciados en las demandas: 50C-161156 de Carlos Barbero Muñoz; 50C-1510661 de Paul Iván Remolina Gómez y 50C-1499319 de Alexandra Paternina España<sup>12</sup>.

14.- El litigio se contrae a determinar si las limitaciones a la propiedad impuestas por la afectación de los predios de los demandantes a la reserva forestal protectora del Bosque Oriental de Bogotá les generaron un daño antijurídico que deba ser indemnizado por el Estado, en los términos del artículo 90 de la C.P. Este análisis se circunscribe a los predios sobre los cuales se inscribió la reserva; frente a los demás no está probada alguna limitación a la propiedad, lo que basta para negar las pretensiones.

15.- En esta providencia, la Sala modificará la sentencia apelada y, en su lugar:

15.1.- Revocará la decisión de declarar probada la falta de legitimación en la causa por activa de Francisco José Remolina Gómez, porque no tiene la calidad de demandante: en la demanda se afirmó que concurría como <<apoderado>> de la accionante Alexandra Paternina España<sup>13</sup>.

15.2.- Revocará la decisión de declarar probada la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Supernotariado. La legitimación en la causa por pasiva debe darse por satisfecha cuando, de conformidad con la ley procesal, se constate que el demandado es la persona contra la que se puede formular la pretensión: la ley no limita el ejercicio de la acción de reparación directa contra determinados sujetos. En consecuencia, el análisis de este presupuesto no puede confundirse con el estudio de la responsabilidad, como erróneamente lo hizo el tribunal<sup>14</sup>. Los demandantes le atribuyeron responsabilidad a la Supernotariado porque inscribió los actos de constitución y redelimitación de la reserva en los folios de matrícula inmobiliaria.

<sup>11</sup> Fl. 2-18 c. 5, 1-4 c. 18, 1-4 y 378-409 c. 9.

<sup>12</sup> Fl. 1 y 14 c. 5, y 3 c. 18.

<sup>13</sup> En todo caso, la demandante Paternina España otorgó directamente el poder al abogado Fernando Álvarez Rojas, por lo que el señor Remolina Gómez no realizó ninguna actuación en el proceso (fl. 2-5 c. 42).

<sup>14</sup> La doctrina ha destacado que la constatación del presupuesto de la legitimación <<comporta siempre una quaestio iuris y no una quaestio facti que, aunque afecta a los argumentos jurídicos de fondo, puede determinarse, con carácter previo a la resolución del mismo, pues únicamente obliga a establecer si la posición subjetiva que se invoca en relación con las peticiones que se deducen, efectivamente guardan coherencia jurídica. Se puede, por ello, estar legitimado y carecer del derecho que se controvierte>>. Montero Aroca, Juan. *De la legitimación en el proceso civil*. Barcelona: Bosch, 2007, p. 71.



15.3.- Confirmará la decisión de negar las pretensiones de las demandas porque los accionantes no demostraron que la constitución, realinderoamiento, reglamentación e inscripción de la reserva forestal les hubiera causado un daño antijurídico. Estas actuaciones no generaron una *afectación total* sobre su derecho de propiedad, pues los demandantes pueden usar sus bienes de acuerdo con las circunstancias especiales definidas en la reglamentación de la reserva. Las limitaciones parciales a la propiedad y la imposición de cargas administrativas adicionales para realizar ciertas actividades no constituyen, por sí mismas, un daño antijurídico. Y los accionantes tampoco demostraron, en concreto, cuáles actividades dejaron de realizar por cuenta de la declaratoria de reserva y cómo esta situación generó una ruptura en el equilibrio de las cargas públicas.

#### **G.- Los demandantes no probaron que la afectación de los inmuebles a la reserva forestal les hubiera generado un daño antijurídico**

16.- En relación con la afectación de predios a la reserva forestal de los Cerros Orientales de Bogotá, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado que las limitaciones a la propiedad por la inclusión de los inmuebles en la zona de reserva forestal protectora no implican un vaciamiento del derecho de dominio<sup>15</sup>. Por su parte, la Subsección C ha indicado que las normas urbanísticas prevén mecanismos para compensar las cargas impuestas por motivos ambientales, por lo que el hecho de que los afectados no solicitaran su aplicación descarta la configuración de un daño antijurídico<sup>16</sup>. Y esta Sala ha dicho que, para que la inscripción de la reserva cause un daño antijurídico, tiene que demostrarse una *afectación total* a la propiedad, para lo cual se pueden tener en cuenta factores como los usos permitidos según la zonificación interna de la reserva y los registrados en los certificados de Catastro<sup>17</sup>.

17.- La Sala precisa que, en los términos del artículo 90 de la C.P., el criterio para determinar si las limitaciones impuestas por afectaciones ambientales como la inscripción en la reserva forestal son indemnizables radica en si estas constituyen un *daño antijurídico*. En efecto, no todo daño producido por el Estado es antijurídico, como quedó registrado en el informe de ponencia de la Asamblea Nacional Constituyente con el texto que resultó en la actual norma constitucional:

<<Por otra parte, conviene señalar que el régimen que se propone en materia de responsabilidad patrimonial del Estado no se limita a su mera consagración expresa a nivel constitucional, sino que, además, incorpora los más modernos criterios sobre la materia, consistentes en radicar el fundamento de esa responsabilidad en el daño antijurídico y en su imputabilidad al órgano estatal. De esta manera se resuelve el

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 13 de agosto de 2021, exp. 50502, M.P. José Roberto SÁCHICA MÉNDEZ.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 22 de septiembre de 2021, exp. 51474, M.P. Guillermo Sánchez Luque.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 18 de noviembre de 2021, exp. 44670, con ponencia de este despacho. El voto disidente del magistrado Alberto Montaña Plata se relacionó en el acápite de asuntos procesales.



problema que hoy ya plantea la evidente insuficiencia del criterio de la llamada "falla del servicio público", dentro del cual no caben todas las actuales formas y casos de responsabilidad patrimonial, tales como el de la "responsabilidad por daño especial".

En otras palabras. se desplaza el soporte de la responsabilidad administrativa. del concepto subjetivo de la antijuridicidad de la acción del Estado al concepto objetivo de la antijuridicidad del daño producido por ella. **Esta antijuridicidad habrá de predicarse cuando se cause un detrimento patrimonial que carezca de título jurídico válido y que exceda el conjunto de las cargas que normalmente debe soportar el individuo en su vida social**>><sup>18</sup> (se resalta).

18.- En este caso, los medios de prueba aportados al proceso no permiten clasificar todos los predios dentro de la zonificación interna de la reserva<sup>19</sup> y sugieren que las diferencias entre tales zonas son menores<sup>20</sup>. Para determinar si la afectación de los predios a la reserva forestal constituye un daño antijurídico debe establecerse, a partir del estudio conjunto de todas las pruebas, si en cada caso concreto implicó una afectación total de la propiedad por impedirse de forma absoluta el uso, goce y disposición de tales inmuebles.

19.- Está probado que la inclusión de los bienes en la reserva forestal significó una limitación a la propiedad. En la Resolución No. 463 de 2005 se estableció que todas las zonas de la reserva tendrían como uso principal el *forestal protector*<sup>21</sup>, el cual, según el artículo 204 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, es un área que <<*debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables, [en la que] debe prevalecer el efecto protector y sólo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque*>>. Así mismo, en el Plan de Manejo Ambiental adoptado mediante la Resolución No. 1141 de 2006 se indicó que <<*la declaratoria de la reserva forestal genera para los particulares, propietarios de predios, una limitación*

<sup>18</sup> Gaceta constitucional No. 56, p. 14.

<sup>19</sup> En el proceso 2007-00234 se aportaron los memorandos No. 2100-2-21755 y 2100-2-97756 del Ministerio de Ambiente, cuyos mapas anexos muestran que el predio 50C-215782 está ubicado principalmente en la zona de rehabilitación ecológica, aunque tiene algunos espacios en zonas de conservación y recuperación ambiental; el predio 50C-1019126 tiene aproximadamente dos terceras partes en zona de conservación y el resto en zona de rehabilitación ecológica (fl. 948-950 c. 28 y 91-95 c. 29). En los procesos 2007-00237 y 2007-00244 no está probado a qué zonas pertenecen cada uno de los predios y los dictámenes periciales no se refirieron a ello.

<sup>20</sup> De acuerdo con la Resolución No. 463 de 2005, la diferencia entre la zona de conservación y la zona de rehabilitación ecológica responde al estado previo del terreno y a su destinación de cara a la función ecológica de la reserva: la primera tiene vegetación nativa, la cual debe mantenerse, mientras que la segunda tiene plantaciones de especies exóticas o actividades agropecuarias, de modo que debe rehabilitarse con vegetación nativa (fl. 105-126 c. 29). Los dictámenes periciales –que fueron objetados por las demandadas en relación con sus proyecciones financieras, pero no sobre estas definiciones– reiteran que la diferencia entre las zonas obedece al estado del terreno y a las actividades necesarias para conservar o restablecer la vegetación nativa. Además, indican que el uso complementario de <<*aprovechamiento indirecto de los bosques y, por ende, la obtención de los productos secundarios del mismo*>> se refiere a la posibilidad de recoger semillas, frutos, hojas o ramas caídas del bosque nativo; solo se prevé en la zona de conservación, ya que en la zona de rehabilitación ecológica no hay bosque nativo; y su valor comercial es <<*mínimo*>> (fl. 3-59 c. 17, 1-22 c. 19, 1-24 c. 22 y 7-42 c. 23). Por último, según el Manual de Catastro Distrital aportado a este proceso, los usos que se registran en cada predio no son necesariamente los *permitidos*, sino los *reales*: esto es, cuando una certificación catastral dice que el predio tiene uso <<*habitacional*>> o es un <<*predio sin usos*>>, lo que indica es si ya tenía construida una vivienda o no. Todos los bienes de la reserva tienen el mismo destino: <<*no urbanizable / suelo protegido*>> (fl. 29-70 y CD a fl. 74 c. 16).

<sup>21</sup> Fl. 105-126 c. 29.



*al dominio, por cuanto su finalidad exclusiva es la de adelantar en ella programas de restauración, conservación o preservación de los recursos naturales y del ambiente allí existente>>, y se prohíben usos como el agropecuario y el urbanístico.*

20.- Sin embargo, las limitaciones impuestas por la inscripción en la reserva forestal no pueden considerarse como una *afectación total* de la propiedad. En efecto, del Plan de Manejo Ambiental se advierten los siguientes usos permitidos y medidas para disminuir la magnitud de la afectación impuesta con la reserva forestal:

20.1.- Tanto en las zonas clasificadas como de conservación, como en aquellas de rehabilitación ecológica, se permiten *usos condicionados* como el aprovechamiento del paisaje, la educación ambiental, la recreación pasiva y la instalación de infraestructura de servicios y seguridad. En la zona de conservación, además, se permite el *<<aprovechamiento indirecto de los bosques y, por ende, la obtención de los productos secundarios del mismo>>*, mientras que en la zona de rehabilitación ecológica es posible el aprovechamiento, bajo ciertas condiciones, de las plantaciones de especies foráneas para ser sustituidas con vegetación nativa (artículos 15 a 20).

20.2.- Otra serie de actividades están sujetas a licencia o autorización de la CAR, mas no prohibidas, como el *<<aprovechamiento doméstico de bosque plantado>>* para ser reemplazado por bosque nativo, el *<<reemplazo de vegetación natural por pastos u otro tipo de cobertura vegetal>>* y el *<<uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables existentes en la zona>>* (artículo 20).

20.3.- Como medidas para mitigar los efectos negativos de las limitaciones a la propiedad se prevé, por ejemplo, que *<<quedan a salvo los derechos legítimamente adquiridos por los particulares>>* y que *<<solamente habrá lugar al reconocimiento y pago de mejoras cuando se demuestre que fueron realizadas antes de la declaratoria como reserva forestal>>* (artículo 3º). La reglamentación de la reserva estableció un mecanismo para el reconocimiento de mejoras:

*<<Artículo 4º. Derechos adquiridos y mejoras. Las personas naturales o jurídicas que consideren que tienen derechos adquiridos dentro del Área de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, deberán poner en conocimiento de la entidad dicha condición, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la publicación del presente acto administrativo, anexando para ello, las pruebas que les legitimen dicha condición, tal es el caso de la escritura de propiedad del inmueble, el certificado de libertad del predio, la licencia, permiso, concesión o autorización ambiental, y demás documentos que acrediten la legalidad del proyecto o actividad económica desarrollada dentro de la reserva.*

*Así mismo, quienes consideren que tienen derecho al pago de mejoras de acuerdo con lo previsto en el literal c del artículo 3º del presente acto administrativo, deberán anunciarlas en un plazo de cuatro (4) meses contados a partir de la publicación del presente acto administrativo.*





Parágrafo. La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, definirá en cada caso, si hay o no lugar al reconocimiento de mejoras y derechos adquiridos dentro de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá>> (se resalta).

20.4.- Esta normativa también previó la necesidad de inscribir las actividades <<porcícolas, avícolas, agrícolas, cultivos de pastos y ganadería>> que se realizaran dentro de la reserva y dispuso, adicionalmente, que <<las actividades agrícolas y pecuarias existentes en las zonas se podrán seguir adelantando en las mismas condiciones existentes, mientras se sustituyen sus prácticas por plantaciones forestales>> (artículos 6º y 19.3).

20.5.- Por último, la resolución contempló la posibilidad de solicitar la compra de predios a la CAR, así: <<las personas naturales o jurídicas que tengan interés en que se les compren los predios localizados dentro de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá, deberán solicitarlo a la Entidad, anexando todas las pruebas que los acrediten como propietarios del predio respectivo, así como el avalúo correspondiente>> (artículo 5º).

21.- Las limitaciones parciales a la propiedad y la imposición de cargas administrativas adicionales para realizar ciertas actividades, como las que requieren licencia o autorización previa, no constituyen daños antijurídicos. El conjunto de disposiciones antes reseñadas evidencia que no existió un vaciamiento de la propiedad de los demandantes, quienes todavía pueden realizar determinadas actividades sujetas a las condiciones especiales de la reserva. Se advierte que no hay prueba de que los demandantes hayan agotado alguna de las opciones previstas en las normas para mitigar los efectos de la afectación en sus predios y, por el contrario, pretenden que se les indemnice su valor comercial íntegro como si hubieran perdido efectivamente la propiedad.

22.- Los demandantes también sostuvieron que una de las <<fallas>> en las que incurrieron las demandadas fue no establecer mecanismos de compensación como los previstos en el artículo 48 de la Ley 388 de 1997<sup>22</sup>. Conforme se indicó, el objeto de esta acción no es estudiar la legalidad de las decisiones de la Administración en la constitución y realinderamiento de la reserva. Sin embargo, como lo ha considerado el Consejo de Estado en otras ocasiones<sup>23</sup>, la carga de solicitar la aplicación de mecanismos como estos es de los particulares y no hacerlo pone en duda el carácter antijurídico del daño.

<sup>22</sup> <<Compensación en tratamientos de conservación. Los propietarios de terrenos e inmuebles determinados en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen como de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, deberán ser compensados por esta carga derivada del ordenamiento, mediante la aplicación de compensaciones económicas, transferencias de derechos de construcción y desarrollo, beneficios y estímulos tributarios u otros sistemas que se reglamenten>>.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 22 de septiembre de 2021, exp. 51474, M.P. Guillermo Sánchez Luque.





23.- Finalmente, los accionantes no demostraron cuáles fueron las afectaciones *concretas* a las actividades económicas desarrolladas en sus bienes como consecuencia de la inscripción de la reserva forestal.

23.1.- Los demandantes adujeron que la limitación ambiental les impidió desarrollar proyectos urbanísticos, pero estos eran *eventuales*: para acreditarlos, apenas aportaron unos bocetos y una cotización realizados por un arquitecto para el predio <<La Terraza>> en 1994 (proceso 2007-00237)<sup>24</sup>, lo que no permite demostrar un perjuicio *cierto* y atribuible a la inscripción de los bienes en la reserva forestal.

23.2.- Los dictámenes periciales tampoco acreditan perjuicios ciertos, pues se fundamentan en hipótesis sobre los ingresos que podrían haberse recibido de los bienes si estos fueran explotados económicamente –en caso de no estar afectados a la reserva–, mas no hay prueba de que esa actividad hubiera sido frustrada por la inscripción del gravamen<sup>25</sup>. Aunque en el proceso 2007-00234 sí se hizo referencia a una actividad económica concreta (la cría de toros de lidia y caballos de raza belga), lo que muestran los dictámenes periciales es que esta se *seguida realizando* para la fecha en que se emitieron (2009 y 2010), mucho tiempo después de la inscripción de la reserva, lo que impide estructurar un perjuicio atribuible a este hecho. Y en la demanda del proceso 2007-00237 se afirmó que en el predio se realizaban algunas actividades de ganadería y agricultura, pero el dictamen no muestra en concreto qué actividad se realizaba ni qué ingresos producía.

#### H.- Costas

24.- En vista de que no se observa en este caso temeridad o mala fe en el actuar de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con el artículo 171 del CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

**PRIMERO: MODIFÍCASE** la sentencia proferida el 11 de mayo de 2012 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, la cual quedará así:

<<**PRIMERO: NIÉGANSE** las pretensiones de las demandas acumuladas.

<sup>24</sup> Fl. 94-95 c. 9 y fl. 178, 232-235 c. 10. Los testimonios practicados en el proceso 2007-00237 reiteran que se trataba de un proyecto eventual que preveían realizar eventualmente en la zona (fl. 788-789 c. 40

<sup>25</sup> Fl. 3-59 c. 17, 1-22 c. 19, 1-24 c. 22 y 7-42 c. 23.



Radicado: 25000-23-26-000-2007-00237-01 (49472)

Demandantes: Carlos Barbero Muñoz y otros

**SEGUNDO: SIN CONDENA** en costas>>.

**SEGUNDO: SIN CONDENA** en costas en la segunda instancia.

**TERCERO: RECONÓCESE** personería a la abogada Leidy Natalia Marín Maldonado, portadora de la tarjeta profesional No. 270.733 del C. S. de la J., como apoderada del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los términos del poder que obra en el índice 95 de SAMAI.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente a su tribunal de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Con firma electrónica*

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**

**Presidente**

Con aclaración de voto

*Con firma electrónica*

**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

**Magistrado**

*Con firma electrónica*

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**

**Magistrado**