



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA-SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

Bogotá D.C., cuatro (4) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

**Radicación número: 25000-23-36-000-2015-01026-02 (69.205)**

**Actor: SANDRA MARTÍNEZ URIBE**

**Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA Y  
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

**Referencia: MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA**

Temas: *RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LIMITACIÓN DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA - Declaratoria de Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. "Thomas Van Der Hammen" / LÍMITES AMBIENTALES A LOS USOS DEL SUELO - el uso del suelo no es un derecho adquirido / DAÑO ESPECIAL - No se probó la depreciación del predio de la demandante con ocasión de la declaratoria de reserva forestal o alguna otra afectación a los derechos de la demandante que dieran cuenta del rompimiento del principio de igualdad de las cargas públicas - la disminución en el valor de un bien como consecuencia de una medida legítima del Estado para proteger el medio ambiente no constituye un supuesto que por sí solo permita evidenciar la existencia de un daño antijurídico*

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por las partes y por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado contra la sentencia del 24 de agosto de 2021, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

## **I. SÍNTESIS DEL CASO**

A juicio de la demandante, las directrices que se impartieron para la declaratoria de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá "Thomas Van Der Hammen"<sup>1</sup> y las regulaciones adoptadas para su plan de manejo ambiental y usos del suelo<sup>2</sup> expedidas por las demandadas, ocasionaron una limitación al derecho de dominio y el detrimento económico de un predio de su propiedad.

---

<sup>1</sup> Resoluciones 0475 de 17 de mayo y 0621 de 28 de junio de 2000, expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante las cuales "se adopta unas decisiones sobre las áreas denominadas borde norte y borde noroccidental del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital de Santa fe de Bogotá" y "se resuelven unos recursos de reposición - interpuestos contra la Resolución 0745 de 2000-", respectivamente.

<sup>2</sup> Acuerdos 11 de 9 de agosto de 2011 y 021 de 23 de septiembre de 2014, proferidos por la Corporación autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, a través de los cuales "Se declara la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. 'Thomas Van Der Hammen' se adoptan unas determinaciones ambientales para su manejo y se dictan otras disposiciones y "se



Radicación: 25000-23-36-000-2015-01026-02  
No. Interno: 69.205  
Actor: Sandra Martínez Uribe  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

## 1. Demanda

1. El 30 de abril de 2015<sup>3</sup>, la señora Sandra Martínez Uribe, mediante apoderado judicial<sup>4</sup>, en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentó demanda contra la Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-<sup>5</sup>, con el fin de que se les declare administrativamente y patrimonialmente responsables por los perjuicios a ella irrogados con ocasión de la expedición de las Resoluciones 0475 y 0621 de 2000, expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante las cuales se impartieron directrices para la declaratoria de la reserva forestal, así como de los Acuerdos 11 de 2011 y 21 de 2014, emitidos por la CAR, por medio de los cuales se declaró la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá “*Thomas Van Der Hammen*” y se adoptó el plan de manejo ambiental de la mencionada reserva, respectivamente.

2. Como indemnización, solicitó por concepto de perjuicios materiales la suma de \$1.989'000.000, consistente en el “*detrimento al valor del predio*”.

3. Como fundamento de las pretensiones, se narraron en síntesis los siguientes hechos:

4. La señora Sandra Martínez Uribe es propietaria del inmueble “*Madrigal Bora Barajas Norte*” identificado con la matrícula inmobiliaria 50N-536473, ubicado en la zona “*La Pieza Rural Norte*” de Bogotá D.C., predio en el que, según los usos permitidos por el Acuerdo Distrital 6 de 1990, desarrollaba actividades agropecuarias.

5. La CAR mediante el Acuerdo 11 de 2011, en virtud de las directrices que impartió el Ministerio de Ambiente, declaró la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá “*Thomas Van Der Hammen*”.

---

adopta el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. “*Thomas Van Der Hammen*”, respectivamente.

<sup>3</sup> Folio 47 del cuaderno principal.

<sup>4</sup> Folio 1 del cuaderno principal.

<sup>5</sup> Se precisa que la accionante también demandó al Distrito Capital de Bogotá -con la reforma de la demanda que obra en folios 78 a 126 del cuaderno principal-; no obstante, dado que esta no agotó el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial frente a esa entidad, esta Subsección, mediante auto del 17 de mayo de 2019, la desvinculó del presente asunto -folios 429 a 435 del cuaderno del Consejo de Estado-.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-01026-02  
No. Interno: 69.205  
Actor: Sandra Martínez Uribe  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

6. El 31 de enero de 2013, el Acuerdo 11 de 2011 se inscribió en el folio de matrícula inmobiliaria del predio “*Madrigal Bora Barajas Norte*”.
7. El 23 de septiembre de 2014, a través del Acuerdo 21 de esa fecha, la CAR adoptó el plan de manejo ambiental de esa reserva e incluyó el predio de la demandante en la zona de restauración, en virtud de lo cual se le prohibió, entre otros, el uso agropecuario.
8. A juicio de la accionante, si bien la declaratoria de la Reserva Forestal y la adopción del Plan de Manejo Ambiental se efectuaron por motivos ambientales y a través de actos administrativos legales, no es menos cierto que limitaron su derecho de dominio, restringieron la explotación económica del predio y causaron una disminución en su valor comercial, con lo cual se le impuso una carga que no se encontraba en el deber jurídico de soportar.
9. Señaló que el daño le resulta imputable *i)* a la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, porque a través de las Resoluciones 0475 y 0621 de 2000 impartió directrices para la declaratoria de la reserva forestal y *ii)* a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, dado que declaró la reserva forestal y estableció los usos de suelo<sup>6</sup>.

## 2. Contestación de la demanda

10. La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual indicó que a la demandante no se le causó un daño con ocasión de la declaratoria de la reserva forestal y la reglamentación de los usos de suelo.
11. De igual forma, indicó que tampoco era procedente el estudio de las pretensiones derivadas de los supuestos daños causados con la expedición del Acuerdo 21 de 2014, en tanto que estas no fueron incluidas en el trámite de la conciliación extrajudicial, lo cual era necesario para agotar el requisito de procedibilidad de la acción.

---

<sup>6</sup> Folios 1 a 47 y 78 a 126 del cuaderno principal.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-01026-02  
No. Interno: 69.205  
Actor: Sandra Martínez Uribe  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

12. Asimismo, propuso las excepciones de: **i)** caducidad, dado que ni la solicitud de conciliación extrajudicial ni la demanda se presentaron dentro de los 2 años siguientes a la publicación del Acuerdo 11 de 2011, ni de la fecha de inscripción de ese acto administrativo en el folio de matrícula inmobiliaria del predio; **ii)** ineptitud de la demanda, toda vez que en la solicitud de conciliación extrajudicial no se incluyeron todos los hechos y pretensiones; **iii)** prejudicialidad, porque lo debatido depende del resultado de dos medios de control de nulidad en los que se discute la legalidad de los actos administrativos que se consideran como causantes del daño; **iv)** indebida escogencia de la acción, en cuanto la fuente del daño son actos administrativos; **v)** hecho de un tercero, en virtud a que la declaratoria de la reserva forestal obedeció a lo dispuesto por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de las Resoluciones 0475 y 0621 de 2000 y a lo señalado en una providencia judicial que ordenó el cumplimiento de esos actos administrativos; y **vi)** reiteró la inexistencia del daño<sup>7</sup>.

13. La Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual alegó su falta de legitimación en la causa por pasiva, dado que no profirió los actos que se aducen como causantes del daño, aunado a que, a su juicio, no existe nexo causal entre los hechos expuestos en la demanda y las funciones que le corresponden.

14. Indicó que, si bien expidió las Resoluciones 475 y 621 de 2000 relacionadas con la constitución de una zona de conexión, restauración y protección ambiental para dar continuidad a los ecosistemas existentes, no es menos cierto que la CAR, en el ámbito de sus competencias, fue la entidad que expidió los actos por medio de los cuales declaró la reserva forestal y adoptó el plan de manejo ambiental<sup>8</sup>.

### **3. Sentencia de primera instancia**

15. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, mediante sentencia del 24 de agosto de 2021, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

<sup>7</sup> Folios 235 a 273 del cuaderno principal y 1 a 52 del cuaderno 4.

<sup>8</sup> Folio 65 a 72 del cuaderno principal.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-01026-02  
No. Interno: 69.205  
Actor: Sandra Martínez Uribe  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

16. Señaló que se probó que a la demandante se le impuso una carga que no estaba en el deber jurídico de soportar, dado que se desvalorizó el predio de su propiedad, como consecuencia de la declaratoria de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá “*Thomas Van Der Hammen*”, toda vez que, tal como se evidenció en las anotaciones del folio de matrícula inmobiliaria, se limitó su derecho de dominio y se restringió la explotación económica del bien.

17. Precisó que lo anterior resultaba imputable a la Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, dado que la declaratoria de la reserva forestal que efectuó la autoridad ambiental obedeció a las directrices que impartió el referido ministerio mediante las Resoluciones 0475 y 0621 de 2000.

18. Adicionalmente, señaló que, si bien se debía reconocer una indemnización por daño emergente, lo cierto es que no era posible establecer el valor de la depreciación del inmueble, dado que el dictamen pericial que se aportó para tal fin no servía, por cuanto a la audiencia de contradicción no asistieron todos los peritos que lo suscribieron, razón por la cual profirió condena en abstracto.

19. Finalmente, condenó a las demandadas al pago de costas en favor de la parte demandante, para lo cual fijó por concepto de agencias en derecho el 1% del valor de las pretensiones concedidas<sup>9</sup>.

#### **4. Recursos de apelación**

20. La parte actora apeló la sentencia de primera instancia únicamente para que se valore el dictamen pericial que aportó con la demanda y se liquide la condena en concreto, para lo cual indicó que, pese a que se suscribió por dos profesionales, el perito que elaboró la experticia compareció y la sustentó en la oportunidad indicada por el *a quo*, por lo que no resultaba procedente aplicar la consecuencia para la inasistencia prevista en el artículo 228 del CGP<sup>10</sup>.

21. La CAR pidió revocar la sentencia, para lo cual señaló que *i*) la demanda se presentó por fuera de la oportunidad legal, dado que la solicitud de conciliación

<sup>9</sup> Índice electrónico No. 101 de las actuaciones de primera instancia de SAMAI.

<sup>10</sup> Índice electrónico No. 107 de las actuaciones de primera instancia de SAMAI.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-01026-02  
No. Interno: 69.205  
Actor: Sandra Martínez Uribe  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

extrajudicial no tuvo la virtualidad de suspender el término de caducidad, en cuanto se radicó sin el cumplimiento de los requisitos legales y **ii)** no se configuraron los elementos del daño especial, dado que a la demandante no se le impuso una carga anormal y desequilibrada, máxime cuando las anotaciones en el folio de matrícula inmobiliaria en las que el *a quo* edificó el daño fueron canceladas<sup>11</sup>.

22. La Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible pidió revocar la sentencia. Indicó que a la demandante no se le causó un daño especial, dado que no se le “*suprimió*” su derecho de propiedad, sino que se limitaron las actividades que se pueden desarrollar en su inmueble, sin que se probara cuál o cuáles adelantaba y que no pudo continuar ejerciendo o que disminuyera el valor del predio<sup>12</sup>.

23. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solicitó revocar la sentencia, dado que, a su juicio, no se configuran los elementos del daño especial, en tanto que a la demandante no se le impuso una afectación que implicara una ruptura del principio de igualdad frente a las cargas públicas, dado que se le permite la explotación económica del predio de acuerdo con las actividades inherentes al uso principal de protección y restauración, sin que probara que esa limitación causara una disminución en el avalúo del inmueble, omisión que no se podía suplir al proferir condena en abstracto<sup>13</sup>.

24. El Ministerio Público pidió revocar la sentencia de primera instancia, para lo cual señaló que no se probó un daño antijurídico, dado que la imposición de una medida de restricción a la propiedad por razones ambientales no es una carga desproporcionada que la actora no deba soportar, aunado a que no se demostraron las afectaciones que se alegaron en la demanda<sup>14</sup>.

25. Mediante autos de 15 de marzo<sup>15</sup> y 26 de junio de 2023<sup>16</sup>, el despacho, previa petición de las partes, decretó como pruebas en segunda instancia las copias del certificado de tradición de la matrícula inmobiliaria No. 50N-536473, expedidos el

<sup>11</sup> Índice electrónico No. 106 de las actuaciones de primera instancia de SAMAI.

<sup>12</sup> Índice electrónico No. 108 de las actuaciones de primera instancia de SAMAI.

<sup>13</sup> Índice electrónico No. 111 de las actuaciones de primera instancia de SAMAI.

<sup>14</sup> Índice electrónico No. 11 de las actuaciones de segunda instancia de SAMAI.

<sup>15</sup> Índice electrónico No. 15 de las actuaciones de segunda instancia de SAMAI.

<sup>16</sup> Índice electrónico No. 27 de las actuaciones de segunda instancia de SAMAI.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-01026-02  
No. Interno: 69.205  
Actor: Sandra Martínez Uribe  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

28 de junio y 7 de julio de 2022; así como los oficios que fueron inscritos en las anotaciones 5 y 6 del mencionado documento.

26. De las mencionadas pruebas se corrió traslado a las partes, quienes se pronunciaron y solicitaron que fueran valoradas en apoyo de sus pretensiones<sup>17</sup>.

### III. CONSIDERACIONES

27. La Sala resolverá los recursos de apelación interpuestos por las partes y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado contra la sentencia de primera instancia, dado que no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, y se evidencia el cumplimiento de los presupuestos procesales relativos a la competencia y legitimación en la causa.

28. Una vez precisado lo anterior, la Subsección, en virtud de los argumentos expuestos en los recursos de apelación, se pronunciará respecto de: *i)* si la demanda se presentó dentro de la oportunidad legal; *ii)* si a la demandante se le causó un daño especial, para lo cual se deberá establecer si se limitó el derecho al dominio de la demandante; si se impidió que se explotara económicamente el predio; si el inmueble resultó afectado en su valor comercial y si ello conllevó al rompimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas; y *iii)* establecerá el valor probatorio que se le debe dar al dictamen pericial aportado por la demandante.

#### 1. Decisión de los cargos de apelación

##### 1.1. Oportunidad para presentar la demanda

##### 1.1.1. Suspensión del término de caducidad por el trámite de la conciliación extrajudicial en derecho

29. La CAR señaló que la demanda se presentó por fuera de la oportunidad legal, dado que, a su juicio, la solicitud de conciliación extrajudicial que promovió la demandante no tuvo la virtualidad de suspender el término de caducidad, porque se presentó ante el Ministerio Público sin que de manera previa se radicara en las

---

<sup>17</sup> Índices electrónicos del No. 42 al No. 46 de las actuaciones de segunda instancia de SAMAI.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-01026-02  
No. Interno: 69.205  
Actor: Sandra Martínez Uribe  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

dependencias de la corporación, en los términos previstos en el artículo 6° del Decreto 1716 de 2009.

30. Para la época de presentación de la demanda se encontraba vigente el artículo 21 de la Ley 640 de 2001<sup>18</sup>, según el cual la suspensión del término de caducidad con ocasión del agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial en derecho opera desde la **presentación** de la solicitud ante el conciliador.

31. En el mismo sentido, el artículo 3° del Decreto 1716 del 14 de mayo de 2009<sup>19</sup> señalaba que la suspensión del término de caducidad en asuntos de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo operaba desde la presentación de la solicitud ante los agentes del Ministerio Público<sup>20</sup>.

32. A su vez, el artículo 6° *ejusdem* señalaba, entre otros, los requisitos que debía contener la petición de conciliación extrajudicial, dentro de los cuales, en su literal k, contemplaba que se debía acompañar de “*la copia de la petición de conciliación **previamente** enviada al convocado, en la que conste que ha sido efectivamente recibida por el representante legal o por quien haga sus veces, en el evento de que sea persona jurídica (...)*”.

---

<sup>18</sup> “Artículo 21. Suspensión de la prescripción o de la caducidad. <Ley derogada a partir del 30 de diciembre de 2022 por el artículo [146](#) de la Ley 2220 de 2022> La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo [2o.](#) de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable”.

<sup>19</sup> Por el cual se reglamentó el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y el Capítulo V de la Ley 640 de 2001.

<sup>20</sup> “Artículo 3o. Suspensión del término de caducidad de la acción. <Artículo compilado en el artículo [2.2.4.3.1.1.3](#) del Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo [3.1.1](#) del mismo Decreto 1069 de 2015> La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:

a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o

b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo [2o](#) de la Ley 640 de 2001, o

c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.

En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada.

Parágrafo único. Las partes por mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrado para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero en dicho lapso no operará la suspensión del término de caducidad o prescripción”.





Radicación: 25000-23-36-000-2015-01026-02  
No. Interno: 69.205  
Actor: Sandra Martínez Uribe  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

33. Una vez revisado el expediente, se encuentra que, el 2 de febrero de 2015, la Procuraduría General de la Nación allegó a la CAR, copia de una solicitud de conciliación extrajudicial que la demandante radicó ante el Ministerio Público el 30 de enero anterior, con el propósito de precaver el medio de control de reparación directa de la referencia.

34. A juicio de la CAR, como no se acreditó que la referida petición se le radicara de manera previa a la presentación de la solicitud de conciliación ante el Ministerio Público, no se suspendió la caducidad desde el 30 de enero de 2015.

35. La Sala advierte que, de conformidad con las normas que regulaban la materia en relación con el cumplimiento del requisito de procedibilidad en el *sub lite*, junto con la solicitud de conciliación extrajudicial se debía allegar la copia de la petición previamente enviada a los convocados y que, según los documentos aportados con la contestación de la demanda, en el presente asunto no se acreditó que la accionante cumpliera con esa carga.

36. No obstante, tal como lo señaló el delegado del Ministerio Público en su intervención en esta instancia, la Subsección considera que la omisión de la ahora demandante en la petición que dio lugar al trámite de conciliación extrajudicial no enerva el hecho de que la suspensión de la caducidad operó desde la presentación de la solicitud ante la Procuraduría General de la Nación.

37. Al respecto, se precisa que, si bien el artículo 3° del Decreto 1716 del 14 de mayo de 2009 relacionó los requisitos de la solicitud de conciliación extrajudicial, no es menos cierto que en su parágrafo 1° indicó que ***“en ningún caso se podrá rechazar de plano la solicitud por ausencia de cualquiera de los requisitos anteriores”***.

38. Así las cosas, es claro que, en el evento en que la solicitud no cumpliera con alguno de los requisitos, le correspondía al Agente del Ministerio Público informar al interesado sobre los requisitos faltantes para que los subsanara y, en caso de que no se corrigieran, se entendía que no existía ánimo conciliatorio, por lo que se debía declarar fallida la conciliación y expedir la respectiva constancia.

39. En esas condiciones, una lectura integral de las normas que regulaban los efectos del trámite de la conciliación extrajudicial en asuntos de conocimiento de la



Radicación: 25000-23-36-000-2015-01026-02  
No. Interno: 69.205  
Actor: Sandra Martínez Uribe  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

jurisdicción de lo contencioso administrativo, permite establecer que la consecuencia prevista para los eventos en que la solicitud no cumpliera los requisitos era que, so pena de declararse fallido dicho trámite, la parte debía subsanar los defectos que le indicara el Ministerio Público, pero en modo alguno dicha situación incidiría en la fecha de presentación de la solicitud y de suspensión del término de caducidad.

### 1.1.2. Caso concreto

40. En el presente asunto, los documentos aportados no permiten establecer si el Procurador Delegado a quien le correspondió el conocimiento de la solicitud de conciliación extrajudicial formulada por la ahora demandante inadmitió la petición o si le indicó a la convocante los defectos que debía subsanar; no obstante, de lo que sí existe certeza es que ese trámite culminó porque las partes, luego de convocadas, no llegaron a un acuerdo y no por que se aplicara la consecuencia prevista en el párrafo del artículo 3° *ibidem*.

41. En esas condiciones, en el *sub lite* el término de caducidad, con ocasión del trámite de la conciliación extrajudicial, se suspendió desde el 30 de enero de 2015, con la presentación de la solicitud ante el Ministerio Público, hasta el 29 de abril siguiente, cuando se expidió la constancia de que el trámite fue fallido por imposibilidad de acuerdo entre las partes.

42. Precisado lo anterior, se recuerda que la parte actora pretende la reparación de los perjuicios causados por la declaratoria de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá “*Thomas Van Der Hammen*” efectuada mediante el Acuerdo 11 de 19 de julio de 2011, acto administrativo que fue inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria del predio el 31 de enero de 2013 y la reglamentación de los usos del suelo adoptada por el Acuerdo 21 de 2014.

43. En estos asuntos, esta Corporación ha considerado que el término para demandar, en ejercicio del medio de control de reparación directa, transcurre a partir del día siguiente a la publicación del acto administrativo general<sup>21</sup>, siempre que su

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección A, sentencia del 27 de abril de 2016, expediente 35.404, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico; Subsección C, sentencia del 5 de julio de 2018, expediente 38.942, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; Subsección B, sentencia de tutela del 3 de julio de 2020, expediente 11001-03-15-000-2020-02360-00, C.P. Martín Bermúdez Muñoz.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-01026-02  
No. Interno: 69.205  
Actor: Sandra Martínez Uribe  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

promulgación y la entrada en vigor coincidan<sup>22</sup> y que el demandante conociera o pudiera conocer el daño a partir de ese momento.

44. Sin perjuicio de lo anterior, esta Subsección ha señalado que, en casos como este, el término de la caducidad debe contabilizarse a partir de que el interesado tuvo conocimiento de la inscripción o afectación *-que a su juicio le ocasiona un daño-* en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.

45. Con fundamento en lo expuesto, la Subsección precisa que, si bien en el presente asunto se desconoce en qué momento la demandante se enteró o debió tener conocimiento sobre la afectación de su inmueble, lo cierto es que aun contabilizando el término de caducidad, a partir de la inscripción de la afectación en el folio de matrícula inmobiliaria de su predio **-31 de enero de 2013-**, la acción de reparación directa se ejerció dentro de la oportunidad legal establecida para tal efecto.

46. Asimismo, en lo relacionado con el Acuerdo No. 21 del 23 de septiembre de 2014, se advierte que la oportunidad para demandar transcurrió a partir del día siguiente a la publicación de ese acto administrativo<sup>23</sup> **-27 de octubre de 2014-**, dado que, de su contenido, resulta posible establecer en cuál área se clasificó el predio de la demandante y los usos, en concreto, que resultan compatibles y aquellos que son prohibidos.

47. En esas condiciones, es claro que el término de caducidad del medio de control de reparación directa empezó a transcurrir el 1° de febrero de 2013 y vencía, en principio, el 1° de febrero de 2015; no obstante, este se suspendió el 30 de enero de 2015, cuando faltaban 3 días para su vencimiento, y se reanudó el 30 de abril de 2015, día siguiente a cuanto se expidió la constancia frente al fallido acuerdo conciliatorio.

48. Asimismo, se advierte que, en relación con los daños ocasionado por el Acuerdo No. 21 del 23 de septiembre de 2014, el término de caducidad comenzó a correr el 28 de octubre de 2014 y venció el 28 de octubre de 2016.

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección A, providencia del 14 de febrero de 2019, expediente 59.886, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>23</sup> Diario Oficial 49317 del 27 de octubre de 2014 -Folio 50 del cuaderno 3-.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-01026-02  
No. Interno: 69.205  
Actor: Sandra Martínez Uribe  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

49. Así las cosas, como la demanda se presentó el 30 de abril de 2015, se impone concluir que el derecho de acción, frente a los supuestos daños ocasionados por los Acuerdos 11 de 19 de julio de 2011 y 21 del 23 de septiembre de 2014, se ejerció dentro de la oportunidad legal, de ahí que no prospere el cargo de apelación formulado por la CAR.

## 1.2. Análisis respecto del daño especial

50. A juicio del Tribunal *a quo* se probó que a la demandante se le impuso una carga que no estaba en el deber jurídico de soportar, dado que se desvalorizó el predio de su propiedad por la declaratoria de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá “*Thomas Van Der Hammen*”, por cuanto, como se evidenció en las anotaciones del folio de matrícula inmobiliaria, se limitó su derecho a dominio y se restringió la explotación económica del bien.

51. Para la CAR, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el predio de la demandante no se afectó por los actos administrativos que declararon la reserva forestal y establecieron los usos del suelo, toda vez que no se limitó su derecho de dominio, tampoco se impidió la continuación de alguna actividad económica que se desarrollara con antelación y tampoco se probó que el predio resultara afectado en su valor económico.

52. En el presente asunto no existe controversia frente al hecho de que el inmueble de la actora tiene una extensión superficial aproximada de 18 hectáreas, que se encuentra afectado por una servidumbre para la instalación, mantenimiento, preservación y conservación del interceptor del Río Bogotá, sobre una franja de terreno de 1.155,65m<sup>2</sup> y que, en su totalidad, quedó comprendido dentro del área de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. “*Thomas Van Der Hammen*”<sup>24</sup>.

53. En esas condiciones, de acuerdo con lo cuestionado por las demandadas y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la controversia se contrae a

---

<sup>24</sup> Tal como se desprende del certificado de tradición del predio identificado con matrícula inmobiliaria 50N-536473 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá -Folios 1 y 2 del cuaderno de pruebas e Índice electrónico No. 106 y 108 de las actuaciones de primera instancia de SAMAI-



Radicación: 25000-23-36-000-2015-01026-02  
No. Interno: 69.205  
Actor: Sandra Martínez Uribe  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

establecer, como lo concluyó el Tribunal *a quo*, si la declaratoria de la reserva forestal y la adopción de usos del suelo **i)** afectó el derecho de propiedad de la demandante; **ii)** restringió las actividades económicas que se adelantaban en el predio con anterioridad a la expedición de los actos administrativos mediante los cuales se estableció dicha determinación y **iii)** causó una depreciación en el valor comercial al inmueble de la señora Sandra Martínez Uribe y si ello configuró una carga anormal o desproporcionada que la accionante no se encuentra en el deber jurídico de soportar.

### 1.2.1. Limitación al derecho de dominio

54. El Tribunal de primera instancia señaló que en el folio de matrícula inmobiliaria del predio de la demandante se inscribió una “*limitación al dominio*”, con ocasión de la declaratoria de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá “*Thomas Van Der Hammen*” y, como consecuencia de esto, se condicionó expresamente el adelantamiento de cualquier actividad o proyecto al hecho de que se comunique o consulte previamente ante la CAR, lo cual, a su juicio, daba cuenta de que se le impuso a la accionante una carga que no estaba en el deber jurídico de soportar.

55. La CAR señaló que la simple inscripción de la declaratoria de la reserva en el folio de matrícula y la obligación de informarle respecto de cualquier actividad o trámite a desarrollar en el predio no pueden considerarse como una carga anormal y desequilibrada para la propietaria del bien.

56. Agregó que, si bien el *a quo* consideró que al predio se le impuso una “*limitación al dominio*”, lo cierto es que la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria que contenía esa mención se canceló de manera posterior y, en todo caso, esa inscripción no tuvo la virtualidad de causar un daño antijurídico y, por lo tanto, no podía considerarse como una carga anormal y desequilibrada para la propietaria del predio.

57. En efecto, una vez revisadas las copias del certificado de libertad y tradición del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 50N-536473 que fueron aportadas a este proceso, se encuentran las siguientes anotaciones relacionadas con la declaratoria de la reserva forestal:



Radicación: 25000-23-36-000-2015-01026-02  
No. Interno: 69.205  
Actor: Sandra Martínez Uribe  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

58. - El 31 enero de 2013 se inscribió en la anotación No. 4 lo siguiente: *“Afectación por causa de categorías ambientales declaratoria de la reserva forestal regional productora del Norte de Bogotá D.C. Thomas Van Der Hammen Acuerdo CAR 011 de 2011. Cualquier trámite o desarrollo de actividades sobre el mismo requiere consulta previa ante la CAR (**Limitación al dominio**)”* (se resalta)<sup>25</sup>.

59. - El 4 de julio de 2018, en la anotación No. 5, se canceló la anterior inscripción en los siguientes términos: *“cancelación providencia administrativa: 0842 - cancelación providencia administrativa declaratoria de la reserva forestal regional productora del norte de Bogotá D.C Thomas Van Der Hammen Acuerdo CAR 011 de 2011. Cualquier trámite o desarrollo de actividades sobre el mismo requiere consulta previa ante la CAR”*<sup>26</sup>.

60. El 1° de agosto de 2018, en la anotación No. 6, se inscribió la siguiente especificación: *“Reservas Forestales Productoras (Decreto 1076 de 2015): 0953 Reservas Forestales Productoras (Ley 1076 de 2015). Afectación al uso del suelo por la declaratoria de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. "Thomas Van Der Hammen"(Acuerdo CAR 011 de 2011)”*<sup>27</sup>.

61. Adicionalmente, en el expediente obran las copias de los actos que fueron inscritos en las anotaciones No. 5 y 6 del folio de matrícula inmobiliaria No. 50N-536473, los cuales corresponden a los Oficios 20182111584 del 14 de marzo de 2018 y 20182139154 del 24 de julio de 2018, ambos proferidos por la CAR.

62. En el oficio del 14 de marzo de 2018, con fundamento en lo dispuesto en la Resolución 11885 del 27 de octubre de 2016<sup>28</sup>, se solicitó la cancelación del código de afectación ambiental efectuada en la anotación N° 4 del folio de matrícula inmobiliaria de predio, por cuanto *“(…) ha generado inconvenientes por la anotación de “LIMITACIÓN AL DOMINIO”. Cabe aclarar que, no existe prohibición legal desde el punto de vista estrictamente ambiental, para que los predios sobre los cuales los particulares ostenten derechos adquiridos dentro de las áreas declaradas puedan ser vendidos, hipotecados, arrendados, embargados, rematados, o para que*

<sup>25</sup> Copia generada el 25 de febrero de 2015. Folios 1 y 2 del cuaderno de pruebas.

<sup>26</sup> Copia generada el 7 de julio de 2022. Índice 108 de las actuaciones de primera instancia en SAMAI.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *“Por la cual se crean unos códigos de especificación para los actos objeto de inscripción en las oficinas de registro de instrumentos públicos y se ordenan otras disposiciones”*, proferida por la Superintendencia de Notariado y Registro.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-01026-02  
No. Interno: 69.205  
Actor: Sandra Martínez Uribe  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

*puedan ser objeto de otros negocios jurídicos permitidos por la normatividad vigente*<sup>29</sup>. Dicha anotación se realizó en el folio de matrícula No. 50N-536473, el 4 de julio de 2018.

63. A su vez, en el oficio del 24 de julio de 2018, la CAR solicitó la inscripción de la *“Especificación: 0953 “Reserva Forestal Productora” afectación al uso del suelo por la declaratoria de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. “Thomas Van Der Hammen” (Acuerdo CAR 011 de 2011). (limitación a la libre disposición: ninguna - limitación al uso según acuerdo car 021 del 23 de septiembre de 2014. cualquier trámite respecto al desarrollo de actividades de uso del suelo sobre el mismo, requiere consulta previa ante la CAR)*”, la cual se efectuó el 1° de agosto de 2018 en la anotación No. 6 del folio de matrícula inmobiliaria del predio de la demandante.

64. Asimismo, se encuentra que, mediante el Acuerdo 21 de 2014, a través del cual se estableció el plan de manejo ambiental de la mencionada reserva, se clasificó el predio de la demandante dentro del área de restauración, en virtud de lo cual están permitidas las actividades forestales protectoras con especies nativas y restauración ecológica y, de igual forma, se establecieron como usos compatibles el aprovechamiento de los frutos secundarios del bosque, la investigación científica, la educación ambiental, el ecoturismo, la producción de material vegetal, entre otros, siempre y cuando se cumplan los requisitos exigidos y, así mismo, se prohibieron las actividades de urbanización, vivienda nueva, construcción de escenarios deportivos, plantaciones forestales nuevas con especies exóticas, agropecuarias, industriales, comerciales, de cacería, cultivos bajo invernadero entre otros, pues representaban riesgo para la conservación del medio ambiente, un impacto al paisaje y un desgaste al recurso hídrico<sup>30</sup>.

65. En esas condiciones, se advierte que la declaratoria de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá *“Thomas Van Der Hammen”* implicó una restricción a los usos del suelo del predio de la demandante y que entre el 31 de enero de 2013 y el 4 de julio de 2018, estuvo vigente una anotación de afectación ambiental en el folio de matrícula inmobiliaria del predio de la demandante en la que se consignó que ello constituía una *“limitación al dominio”*; no obstante, esa

<sup>29</sup> Índice 23 de las actuaciones de segunda instancia de SAMAI.

<sup>30</sup> Artículo 9° del Acuerdo 021 de 2014 expedido por la CAR, por el cual se adoptó el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal *“Thomas Van Der Hammen”*.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-01026-02  
No. Interno: 69.205  
Actor: Sandra Martínez Uribe  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

indicación guardaba relación con los usos del bien y, en todo caso, esa circunstancia, por si sola, no da cuenta del rompimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas, más aún cuando la anotación relacionada con la limitación del derecho de dominio fue corregida y, según el último certificado de tradición aportado por las partes, no se encuentra vigente.

66. Al respecto, es menester señalar que en el proceso no obra prueba alguna que acredite que mientras estuvo vigente la restricción del uso del suelo se causó alguna afectación económica o de cualquier otra índole al predio de la demandante, en tanto que no se acreditó que en ese interregno se le hubiese restringido la continuación de alguna actividad que se estuviera desarrollando previamente y tampoco se probó que se le impidiera disponer del predio o se hubiese afectado alguna negociación en relación con este.

67. Ahora, la Sala encuentra que, si bien no se probó que dicha afectación impidiera a la demandante enajenar o celebrar cualquier otro negocio jurídico sobre su inmueble, lo cierto es que lo señalado en precedencia da cuenta de una limitación al uso de su predio, de ahí que se establecerá si las mencionadas restricciones impidieron que lo continuara explotando económicamente y si causaron una depreciación en su valor comercial, supuestos en los que el Tribunal *a quo* edificó la configuración del daño especial.

### **1.2.2. Limitación de las actividades que se pueden desarrollar en el predio**

68. El Tribunal de primera instancia señaló que la reglamentación de los usos del suelo en virtud de la declaratoria de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá “*Thomas Van Der Hammen*” da cuenta de que a la demandante se le impuso una carga que no se encontraba en el deber jurídico de soportar, toda vez que se le impide explotar económicamente el inmueble para actividades que estaban previamente permitidas.

69. A juicio de las demandadas y de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la actora no probó que en el predio desarrollara algún tipo de actividad económica previa que resultara afectada o suspendida por la inclusión del inmueble en la zona de reserva forestal, de ahí que no se probó que se causara un daño por ese hecho.





Radicación: 25000-23-36-000-2015-01026-02  
No. Interno: 69.205  
Actor: Sandra Martínez Uribe  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

70. Una vez revisado el expediente, se encuentra que en el escrito de demanda se indicó que en el predio se desarrollaban actividades menores agropecuarias con potreros para pastoreo extensivo de ganado; sin embargo, pese a lo señalado en el artículo 167 del CGP<sup>31</sup>, la accionante no aportó ni solicitó la práctica de pruebas que dieran cuenta que, en efecto, el bien se explotaba económicamente y, tampoco, que la supuesta actividad resultara afectada de forma grave y desproporcionada por las restricciones al uso de suelo derivadas de la afectación ambiental.

71. Asimismo, la demandante tampoco acreditó cuál era la vocación productiva del inmueble ni que ella resultara truncada por la afectación ambiental, con todo se precisa que nuestro ordenamiento jurídico no protege las expectativas de destinación que una persona pueda tener sobre su propiedad, sino los títulos y derechos que efectivamente se hayan incorporado al patrimonio de los propietarios.

72. Así las cosas, lo señalado en la demanda en relación con la imposibilidad de continuar explotando económicamente el predio por su inclusión dentro de la zona de reserva forestal denota un hecho incierto, eventual e hipotético y no una situación consolidada que hubiese producido un perjuicio cierto y verificable.

73. Al respecto, debe indicarse que, de conformidad con la jurisprudencia reiterada de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el daño para que pueda indemnizarse debe ser cierto, determinado o determinable y que se trate de una situación jurídicamente protegida<sup>32</sup>.

### 1.2.3. Depreciación del predio

74. El Tribunal *a quo* señaló que la parte actora aportó un dictamen pericial con el fin de probar la depreciación del predio por su inclusión dentro del área de reserva forestal, pero que no era susceptible de ser valorado, en virtud de lo establecido en el artículo 228 del C.G.P., dado que la pericia la suscribieron dos peritos y solo uno de ellos asistió a la audiencia de contradicción.

<sup>31</sup> “Artículo 167. Carga de la prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. (...)”.

<sup>32</sup> Ver, por ejemplo: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 1º de febrero de 2012, expediente: 22.464, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-01026-02  
No. Interno: 69.205  
Actor: Sandra Martínez Uribe  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

75. No obstante, indicó que la restricción a los usos del suelo permitía establecer que el inmueble “*pudo haber sufrido una depreciación respecto de cuando se podía desarrollar en el mismo cualquier actividad de uso agrícola*”, lo cual daba cuenta del rompimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas.

76. Por su parte, la demandante señaló que el dictamen pericial que aportó para probar la depreciación del predio sí era susceptible de ser valorado, en tanto que, si bien fue suscrito por dos profesionales, no es menos cierto que quien compareció a la audiencia de contradicción fue la persona que lo elaboró y en esa misma diligencia aclaró los puntos que desarrolló en su experticia y cuál fue la labor de la otra persona que lo suscribió.

77. Agregó que, en todo caso, de los términos en que se solicitó y decretó la prueba, así como de las condiciones en que se practicó y se efectuó el trámite de contradicción -*el a quo solo citó a uno de los profesionales que lo suscribió*-, se desprendía que no resultaba necesaria la comparecencia de la otra persona.

78. A su turno, las demandadas y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado señalaron que no estaba acreditada la disminución del valor comercial del predio, lo cual desvirtúa la configuración de un daño especial por ese hecho.

79. Una vez revisado el expediente, la Sala encuentra que, en efecto, el dictamen pericial que aportó la parte demandante fue suscrito por dos personas y que únicamente una de ellas compareció a la audiencia de contradicción; no obstante, contrario a lo concluido por el Tribunal de primera instancia, en el presente asunto no resulta aplicable la consecuencia por la inasistencia del perito prevista en el artículo 228 del CGP.

80. Lo anterior, dado que en la audiencia de pruebas del 8 de noviembre de 2019<sup>33</sup>, cuando se surtió la contradicción del dictamen, el perito que previamente se citó, señor Raúl Guillermo Munévar Téllez, compareció y, previo requerimiento del magistrado ponente, manifestó que él elaboró el dictamen y señaló que la actuación de la otra persona que suscribió el documento se limitó a un apoyo en relación con

---

<sup>33</sup> El medio magnético de la audiencia de pruebas se encuentra a folio 524 del cuaderno del Consejo de Estado.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-01026-02  
No. Interno: 69.205  
Actor: Sandra Martínez Uribe  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

las normas que se utilizaron como referente para determinar los usos de suelo permitidos antes de la inclusión del predio en el área de reserva forestal<sup>34</sup>.

81. Asimismo, se encuentra que, con ocasión del requerimiento que el magistrado ponente le efectuó en dicha diligencia, el mencionado perito allegó sus datos, de conformidad con lo previsto en el artículo 226 del CGP, oportunidad en la que reiteró que fue él quien elaboró la pericia<sup>35</sup>.

82. En esas condiciones, la Subsección considera que no hay lugar a aplicar la consecuencia prevista en el artículo 228 del CGP para la inasistencia del perito a la audiencia de contradicción del dictamen, en el sentido de no otorgarle valor probatorio.

83. No obstante, el hecho de que el dictamen pericial aportado por la demandante sea susceptible de ser valorado, no implica que la Sala deba considerar, *per se*, como acertadas las conclusiones que presentó el perito, dado que ello depende de su valoración, de acuerdo con las reglas de la sana crítica y de conformidad con la totalidad de las pruebas recaudas en el proceso.

84. Al respecto, se encuentra que el referido dictamen tuvo como objeto determinar el valor del inmueble en relación con los usos del suelo permitidos en dos momentos diferentes, de una parte, con base en el Acuerdo 06 de 1990, por el cual se definió el Plan General de Desarrollo Integrado y se adoptaron normas sobre el uso del suelo en Bogotá D.C. y, de otra, a partir del Acuerdo 021 de 2014 proferido por la CAR.

85. Para lo anterior, el perito indicó que utilizó un método comparativo de mercado en el sector como en zonas homogéneas, teniendo en cuenta la capacidad agronómica de la tierra, infraestructura inherente y las normas de ordenamiento territorial aplicables, con lo cual concluyó que, luego de la reglamentación de usos de suelo en virtud de la declaratoria de la reserva forestal el inmueble sufrió una depreciación de \$1.989'000.000, en cuanto pasó de una avalúo comercial de \$4.302'000.000 a uno de \$2.313'000.000.

---

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Folios 530 a 534 del cuaderno 1.



*Radicación:* 25000-23-36-000-2015-01026-02  
*No. Interno:* 69.205  
*Actor:* Sandra Martínez Uribe  
*Demandado:* Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
*Referencia:* Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

86. No obstante, la Sala advierte una serie de inconsistencias que impiden considerar sus conclusiones, en primer lugar, se encuentra que, si bien el perito indicó que emplearía una metodología de comparación de mercado para establecer el valor del predio y que relacionó 8 predios, no es menos cierto que no existen elementos que permitan establecer las características físicas de los referidos inmuebles, sus equipamientos, usos, servicios y determinar si son o no comparables con el predio de la demandante.

87. Además, se efectuó una descripción general de los referidos predios, si consignar su dirección exacta, solamente se indicó que se encontraban ubicados en los municipios de Subachoque, Tenjo y Sopó.

88. Asimismo, también se desconocen las fuentes de las que el perito obtuvo información sobre los predios, pues no indicó la fecha de publicación de la oferta, el medio o cualquier otro factor que permitiera la verificación posterior. En igual sentido, no se probó que los bienes comparados tuvieran un área similar con el de la demandante y que coincidieran los mismos usos del suelo.

89. Tampoco se tomó en consideración la afectación previa que tenía el predio en relación con la servidumbre que estaba constituida para la instalación, mantenimiento, preservación y conservación del interceptor del río Bogotá, con el fin de establecer su impacto frente a la selección de los inmuebles utilizados para hacer la comparación de mercado.

90. En suma, no resulta posible establecer que los inmuebles fueran semejantes y comparables, de ahí que para la Sala el dictamen pericial aportado por la demandante no da cuenta de la depreciación del predio y en el expediente no obran otras pruebas que permitan concluir la afectación de dicho bien en este sentido.

91. En todo caso, según lo ha señalado por esta Corporación, la sola disminución en el valor de un bien como consecuencia de la adopción de una medida legítima del Estado dirigida a la protección del medio ambiente y mediante la cual se limite o fijen restricciones para el uso del suelo en el que se halla, con independencia de su monto, no constituye un supuesto que por sí solo permita evidenciar la existencia de un daño antijurídico en cabeza de su propietario, toda



Radicación: 25000-23-36-000-2015-01026-02  
No. Interno: 69.205  
Actor: Sandra Martínez Uribe  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

vez que esto va a depender, entre otras, de sus condiciones particulares y del interés concreto que este tenga respecto de su predio y que logre acreditar a través de los medios de prueba que allegue al proceso<sup>36</sup>.

### 1.3. Conclusión respecto del daño especial por las limitaciones impuestas

92. El Tribunal de primera instancia concluyó que en el caso objeto de estudio se había configurado un daño antijurídico en tanto que se limitó el derecho de dominio de la demandante sobre el predio de su propiedad que se encontraba en el área declarada como de reserva forestal y porque se le restringió la explotación económica de ese bien, lo cual configuraba un rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas; sin embargo, de conformidad con el análisis expuesto, la Sala considera que en este caso no se produjo la existencia de tal desequilibrio con ocasión de las limitaciones ambientales impuestas.

93. Como sustento de esta conclusión, se debe recordar que en la Constitución Política se consagró como un derecho de todas las personas el poder gozar de un ambiente sano y, para ello, se previó como una obligación a cargo del Estado, la preservación de las riquezas naturales de la Nación<sup>37</sup>, así como el deber de proteger la diversidad e integralidad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica<sup>38</sup>, a través de instrumentos como el de la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, con el fin de garantizar el desarrollo sostenible y controlar y prevenir factores de deterioro ambiental<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Ver, por ejemplo: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 19 de febrero de 2021, expediente: 63.087, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico o Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 26 de agosto de 2015, expediente: 33.113, C.P. Hernán Andrade Rincón.

<sup>37</sup> **ARTICULO 80.** *Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

<sup>38</sup> **ARTICULO 79.** *Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

<sup>39</sup> **ARTICULO 80.** *El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.*



Radicación: 25000-23-36-000-2015-01026-02  
No. Interno: 69.205  
Actor: Sandra Martínez Uribe  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

94. Lo anterior debe ser considerado por las autoridades respectivas en el marco de la reglamentación frente al uso del suelo y a las limitaciones impuestas con ocasión de la protección del medio ambiente, lo cual implica que, en algunos eventos, necesariamente, se vea afectada la propiedad privada, la cual también goza de protección constitucional; no obstante, este derecho no puede ser considerado como absoluto, en tanto que la misma norma superior prevé que cuando se presentan conflictos en los que estén en riesgo intereses públicos o sociales, el interés privado debe ceder<sup>40</sup>.

95. En ese orden de ideas, en el artículo 58 de la Constitución Política también se resalta que al derecho de propiedad le es inherente una función ecológica y social y es a partir de ese presupuesto que se justifican las cargas o restricciones que el ordenamiento jurídico pueda imponer con el objeto de proteger o preservar el medio ambiente, en tanto que con ello se garantiza el interés de la sociedad en general<sup>41</sup>; sin embargo, la Corte Constitucional ha precisado que estas limitaciones son posibles, siempre que sean razonables y proporcionadas, de tal modo que no se afecten el núcleo esencial de ese derecho<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> **ARTICULO 58.** <Artículo modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 1 de 1999. El nuevo texto es el siguiente:> 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 motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social ...”

<sup>41</sup> “Sin embargo, con la instauración del Estado interventor, esa perspectiva puramente liberal e individualista de la propiedad entra en crisis, con lo cual el dominio deja de ser una relación estricta entre el propietario y el bien, ya que se reconocen derechos a todos los demás miembros de la sociedad. Es la idea de la función social de la propiedad, que implica una importante reconceptualización de esta categoría del derecho privado, ya que posibilita que el ordenamiento jurídico imponga mayores restricciones y cargas a la propiedad, al decir de Duguit, como la propiedad reposa en la utilidad social, entonces no puede existir sino en la medida de esa utilidad social. Ahora bien, en la época actual, se ha producido una “ecologización” de la propiedad privada, lo cual tiene notables consecuencias, ya que el propietario individual no sólo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte (función social de la propiedad) sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea del desarrollo sostenible. Por ello el ordenamiento puede imponer incluso mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos, con lo cual la noción misma de propiedad privada sufre importantes cambios”. Corte Constitucional, sentencia C – 126 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>42</sup> “Para lograr precisamente el desarrollo sostenible se ha admitido por la jurisprudencia de esta Corporación, que a partir de la función ecológica que establece la Constitución Política en el artículo 58, se puedan imponer por el legislador límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionadas de modo que no afecten el núcleo esencial del citado derecho”. Corte Constitucional, sentencia C – 189 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-01026-02  
No. Interno: 69.205  
Actor: Sandra Martínez Uribe  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

96. Esa Corporación ha establecido que ese núcleo esencial del derecho de dominio se determina a través de algunos parámetros, con miras a conservar los atributos de uso, goce y disposición del bien, en los siguientes términos:

*“Por ello, esta Corporación ha admitido que no se desconoce el citado núcleo esencial cuando se imponen por el legislador prohibiciones temporales de enajenación sobre algunos bienes, o en ciertos casos, limitaciones intemporales o por extensos períodos de tiempo, siempre y cuando se acredite que las mismas, además de preservar un interés superior orientado a realizar los fines del Estado Social de Derecho, mantienen incólume los atributos de goce, uso y explotación que le permitan a su titular -de acuerdo con las limitaciones previstas en el ordenamiento jurídico- obtener algún tipo de utilidad económica que justifique la presencia de un interés privado en la propiedad”<sup>43</sup>.*

97. Así las cosas, de conformidad con el alcance que la jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado le han dado a las limitaciones al uso del suelo y a las restricciones en materia ambiental, frente al caso en concreto, la Sala concluye que en el supuesto daño alegado por la demandante no adquirió la condición de excepcional o anormal, ni configuró un desequilibrio frente a las cargas públicas, toda vez que no se vulneró el núcleo esencial de la propiedad privada, habida cuenta de que tanto la conducta del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como de la CAR se encuadró en los lineamientos del artículo 58 de la Constitución Política<sup>44</sup>, sin que existiera una limitación absoluta frente al uso, goce y disposición del predio de la señora Sandra Martínez Uribe, circunstancia que impone revocar la sentencia de primera instancia para, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda.

---

<sup>43</sup> Corte Constitucional, sentencia C -189 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>44</sup> Artículo 58 de la Constitución Política. *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 motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.*

*El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.*



Radicación: 25000-23-36-000-2015-01026-02  
No. Interno: 69.205  
Actor: Sandra Martínez Uribe  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

## 2. Costas

98. De conformidad con lo previsto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011<sup>45</sup>, en concordancia con el artículo 365 del CGP<sup>46</sup>, se condenará en costas por ambas instancias a la demandante, en cuanto se revoca completamente la sentencia apelada para, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda.

99. En concordancia, la Subsección, en virtud del artículo 366 *eiusdem*, teniendo en cuenta la duración del proceso en ambas instancias y los deberes de vigilancia que su trámite implicó<sup>47</sup>, por concepto de agencias en derecho se fija en favor de la CAR y la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en partes iguales, \$19'890.000 por ambas instancias, suma equivalente al 1% de las pretensiones negadas<sup>48</sup> y que corresponde al 0.5% por cada instancia.

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

### RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia del 24 de agosto de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, para, en su lugar, **NEGAR** las pretensiones de la demanda, según las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: CONDENAR** a la señora Sandra Martínez Uribe a pagar las costas de

<sup>45</sup> Artículo adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, modificación que no es aplicable a los procesos ordinarios, sino a aquellos en los que se ventila un interés público, en los cuales proceden las costas, ante la “*manifiesta carencia de fundamento legal*” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 11 de octubre de 2021, expediente 63.217, C.P: Fredy Ibarra Martínez; Subsección A, sentencia del 11 de mayo de 2022, expediente 67.700; sentencia del 10 de octubre de 2022, expediente 67.965).

<sup>46</sup> “Artículo 365. *Condena en costas. (...) 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, (...) a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación (...). 4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.*”

<sup>47</sup> La Sala ha considerado como criterio para fijar las agencias en derecho, lo referente a las labores de vigilancia del proceso inherentes al trámite de una instancia adicional (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencias del 17 de junio y 21 de noviembre de 2022, así como del 3 de febrero de 2023, expedientes 67.618, 68.941 y 69.319).

<sup>48</sup> En atención a lo señalado en los numerales 3.1.2. y 3.1.3. de artículo 6 del Acuerdo No. 1887 de 26 de junio de 2003, a cuyo tenor: “3.1.2. *Primera instancia. (...) Con cuantía: Hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia. (...) 3.1.3. Segunda instancia. (...) Con cuantía: Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.*”





Radicación: 25000-23-36-000-2015-01026-02  
No. Interno: 69.205  
Actor: Sandra Martínez Uribe  
Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

ambas instancias, en partes iguales, a favor de la de la CAR y la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Fijar como **agencias en derecho de la primera instancia \$ 9'945.000.**

Fijar como **agencias en derecho de la segunda instancia \$ 9'945.000.**

**TERCERO.** Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVOLVER** las diligencias al Tribunal de origen.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**  
Con salvamento parcial de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

*Nota: esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.*



VF