

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION PRIMERA

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de septiembre de dos mil once (2011).

CONSEJERO PONENTE: DOCTOR MARCO ANTONIO VELILLA MORENO.

REF: Expediente núm.: 2003-91189
Recurso de apelación contra la sentencia de 15 de junio de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Actor: CAMELIA S. A.

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la sociedad CAMELIA S.A., a través de apoderado, contra la sentencia de 15 de junio de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que denegó las suplicas de la demanda.

I-. ANTECEDENTES

I.1-. Indica el demandante que en el año 2000 el avalúo catastral del predio Hacienda la Conejera era de \$4.109.993.000 que para el año 2001 fecha en la cual se hizo una actualización del avalúo, se incrementó de manera desmesurada, quedando en la suma de \$23.629.356.000.

Expresa el demandante que el 26 de abril de 2001, y en ejercicio del derecho legal que le asistía en virtud del artículo 9° de la Ley 14 de 1983 solicitó al Departamento

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

Administrativo de Catastro la revisión del avalúo catastral por considerar que no se ajustaba a las características, normatividad y condiciones del inmueble.

Manifiesta que la solicitud de revisión fue resuelta por el Departamento antes citado - Jefatura de Conservación mediante la Resolución núm. 69504 de 17 de mayo de 2002, disminuyendo en forma parcial el avalúo oficial fijado por la Administración para el año 2001, quedando en la suma de \$19.945.140.000, determinándose para el año 2002 en la misma cuantía.

Que el 2 de julio de 2002, se interpusieron los recursos contra la anterior Resolución. El recurso de reposición fue resuelto a través de la Resolución núm. 147469 de 2 de diciembre de 2002, confirmando dicho avalúo.

Afirma que mediante la Resolución núm. 00541 de 23 de mayo de 2003 se confirmó la Decisión recurrida.

I.2.- La parte demandante adujo, en síntesis, los siguientes cargos de violación:

La sociedad demandante señala como disposiciones infringidas, los artículos 29 de la Constitución Política; 3, 35, 59 y 84 del Código Contencioso Administrativo; 174 y 187 del Código de Procedimiento Civil; 9 de la Ley 14 de 1983; 129 de la Resolución 2555 de 1988 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi; Decreto Distrital 1110 de 28 de diciembre de 2000; Resoluciones 0475 de 17 de mayo de 2000 y 621 de 20

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

de junio de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, y el Acuerdo 16 de 1998 de la CAR.

II-. FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, denegó las suplicas de la demanda, por las razones que en síntesis, se describen a continuación:

Señala que de las pruebas allegadas al proceso se demuestra que la actuación administrativa seguida por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, fue la siguiente:

- Escrito de solicitud de revisión de la actualización del avalúo catastral de la Hacienda la Conejera (folios 16 y siguientes del Cuaderno del Tribunal).
- Auto de 18 de septiembre de 2001, dictado por el Jefe de División de Conservación del DACD, por el cual se decreta la práctica de una inspección ocular al citado inmueble, con el fin de efectuar el estudio técnico y económico del inmueble, para efectos de resolver la revisión del avalúo catastral del año 2001 (folio 10 del Cuaderno de antecedentes).
- Informe técnico de 19 de abril de 2002 para la revisión del avalúo de la Hacienda la Conejera (folios 13 y siguientes del Cuaderno del Tribunal).

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

- Estudio económico núm. 00362 para la proposición de valores del terreno por revisión de avalúo vigencia 2001 (folio 14 del Cuaderno de antecedentes).
- Análisis estadístico del mercado inmobiliario-cuadro de ofertas (folio 15 del Cuaderno de antecedentes).
- Resolución núm. 00362 de 5 de abril de 2002 "Por la cual se modifica la Resolución 1623 de 2000, fijando valor unitario para el metro cuadrado de terreno en un predio objeto de revisión de avalúo catastral ubicado en la zona rural de Bogotá- Distrito Capital" (folios 16 y siguientes del Cuaderno del Tribunal).
- Resolución núm. 69504 de 17 de mayo de 2002 "Por la cual se corrige un avalúo catastral" (folios 19 y siguientes del Cuaderno del Tribunal).
- Escrito contentivo del recurso de reposición y en su subsidio de apelación contra la Resolución 695004 que modificó el avalúo catastral (folios 21 y siguientes del Cuaderno del Tribunal).
- Resolución núm. 147469 de 2 de diciembre de 2002, expedida por el Jefe de la División de Conservación del DACD, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición (folios 24 y siguientes del Cuaderno del Tribunal).
- Auto de decreto de pruebas de 27 de marzo de 2003, a fin de que verifiquen los valores para metro cuadrado del terreno y metro cuadrado de construcción asignados dentro el proceso de actualización de la formación catastral vigencias 2001 a 2003 del citado predio (folios 39 y siguientes del Cuaderno de antecedentes).

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

- Oficio núm. 1-2003-05777 de 3 de abril de 2003, expedido por la Subdirección de Gestión Urbanística del Departamento Administrativo de Planeación, por el cual se da respuesta a la solicitud de delimitación del mencionado predio (folios 40 y siguientes del Cuaderno de antecedentes).
- Resolución núm. 00541 de 23 de mayo de 2003, por la cual se resolvió el recurso de apelación, expedida por el Jefe de la Oficina Jurídica del DADC (folios 27 y siguientes del Cuaderno del Tribunal).
- Acuerdo núm. 16 de 1998 "Por la cual se expiden determinantes ambientales para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial", proferido por la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA-CAR (folios 34 y siguientes del Cuaderno del Tribunal).
- Decreto 1110 de 28 de diciembre de 2000 "Por el cual se adecua el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., según lo dispuesto en la Resolución 0621 de 2000, dictada por el Ministerio del Medio Ambiente" (folios 47 y siguientes del Cuaderno del Tribunal).
- Acuerdo núm. 31 de 1996 "Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Físico del Borde Norte y Nooriental de la ciudad de Santa Fe de Bogotá D.C., se establecen las normas urbanísticas y las medidas para la preservación, protección y adecuado uso de las áreas que conforman dichos sistemas y se dictan otras disposiciones" (folios 66 y siguientes del Cuaderno del Tribunal).
- Oficio núm. 1-2003-05777 de 3 de abril de 2003, expedido por la Subdirección de Gestión Urbanística

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

del Departamento Administrativo de Planeación, mediante el cual se da respuesta a la solicitud de delimitación del predio mencionado (folios 87 y siguientes del Cuaderno del Tribunal).

- Certificación expedida por la Presidenta de la Cámara de la Propiedad Raíz, de 4 de diciembre de 2003 (folio 92 del Cuaderno del Tribunal).
- Plano de la Resolución núm. 475 de 17 de mayo 2000 (folio 244 del Cuaderno del Tribunal).
- Resolución núm. 0475 de 17 de mayo de 2000 "Por la cual se adoptan unas decisiones sobre áreas denominadas borde norte y borde noroccidente del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, expedida por el Ministerio del Medio Ambiente" (folios 246 y siguientes del Cuaderno del Tribunal).
- Resolución núm. 0621 de 28 de junio de 2000 "Por la cual se resuelven unos recursos de reposición", dictada por el Ministro del Medio Ambiente (folios 259 y siguientes del Cuaderno del Tribunal).

Se señala en la demanda que los avalúos catastrales para los años 2001 y 2002 resultan ser cifras muy superiores, omitiendo el DACD características físicas de uso, factor de comercialización y ubicación del inmueble.

Aduce el a quo que por las razones que pasa a enumerar, las Resoluciones demandadas se declararán ajustadas a derecho por cuanto la sociedad demandante no demostró que el avalúo catastral determinado para los años 2001 y

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

2002, no corresponde a las condiciones del inmueble y a las ofertas económicas en el sector.

"CAMBIO DE LA NORMATIVIDAD DE USO DEL PREDIO: FUTURA RESERVA FORESTAL Y PARQUE ECOLÓGICO".

Frente a este punto subraya el a quo que mediante las Resoluciones 0475 de 17 de mayo de 2000 y 0621 de 28 de junio de 2000, el Ministerio del Medio Ambiente definió las áreas correspondientes a los denominados bordes norte y occidental del Distrito Capital, que se incorporarían al proyecto de Acuerdo que adoptara el Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá, lo cual se realizó a través del Decreto 619 de 2000, y mediante el Decreto 1110 de 2000, fue adecuado dicho POT, conforme a lo dispuesto en la Resolución 0621 de 2000 (folios 246 y siguientes del Cuaderno del tribunal).

Expresa que en el expediente administrativo obra copia del oficio núm. 1-2003-07287, proferido por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, donde se indica frente al predio Hacienda la Conejera que "este inmueble se encuentra clasificado en suelo rural con una mínima parte en área rural 2 (AR-2) Y LA PARTE RESTANTE SUELO PROTEGIDO CORRESPONDIENTE A LA FUTURA ZONA DE RESERVA FORESTAL REGIONAL DEL NORTE Y AL PARQUE ECOLÓGICO DISTRITAL CERRO LA CONEJERA".

Indica que de acuerdo con la certificación expedida por Planeación Distrital, está probado que efectivamente los terrenos que comprenden el predio Hacienda la Conejera,

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

hacen parte de las áreas que mediante las disposiciones de ordenamiento territorial acogidas por el Decreto Distrital 619 de 2000, modificado por el Decreto 469 de 2003 y compilado por el Decreto 190 de 2004, fueron objeto de delimitación.

Afirma que pese a que el predio de propiedad de la actora está delimitado dentro de las zonas que se determinaron como áreas de reserva, lo cierto es que no existe la declaratoria en estos términos, como tampoco señalamiento de los usos de los suelos a los que queda sometido el predio por virtud de ésta. Advierte, que durante el trámite administrativo adelantado para la revisión de la actualización del avalúo catastral del referido predio y efectuarse el estudio económico y jurídico del inmueble que fijaría el valor del terreno por metro cuadrado, se tuvo en cuenta por el DACD la condición de futura zona de reserva forestal.

Concluye que la Administración no desconoció la naturaleza del inmueble, pues al no existir declaración de las áreas de reserva forestal a que se refieren las Resoluciones 475 de 17 de mayo y 615 de 28 de junio de 2000 no es posible imputar desconocimiento de estas disposiciones, como tampoco resulta posible establecer que el predio se afecta en un 99% de su extensión, y que por este motivo procede la reducción del avalúo catastral fijado para los años 2001 y 2002, que pese a esta afirmación, no indica en que cuantía y bajo que razones debió fijarse.

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

Por la última visita realizada al predio para revisar el valor del avalúo catastral, estima el a quo que pese a tenerse en consideración como aspecto fundamental su uso futuro para establecer el precio del terreno dada la afectación que como área de reserva forestal pueda llegar a soportar, no se desconoce ni se prohíbe la actividad presente que se realiza en el predio, respecto de la cual no se allegó prueba que la desvirtúe.

Por lo expuesto, este cargo no prospera.

"DERECHO DE DEFENSA Y DEBIDO PROCESO.- VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS Y ARGUMENTOS APORTADOS".

Expresa que frente a los argumentos esgrimidos por la demandante, considera que es cierto que el concepto emitido por el DAPD señala los usos que con ocasión de la destinación que contempla el Plan de Ordenamiento Territorial se fijaron para los bordes norte y noroccidental del Distrito Capital, dentro de los cuales se encuentra el predio Hacienda la Conejera, estando determinado frente a la parte de terreno clasificado como Área Rural 2 (AR-2), el régimen de usos del suelo, según lo establecido en el artículo 412 del Decreto 619 de 2000, pues respecto de la zona que como futura reserva forestal Regional del Norte el DAPD, señaló "... que el régimen de usos será el que defina el plan de manejo ambiental que elabore la Corporación Autónoma de Cundinamarca- CAR, una vez esta sea declarada y alinderada por dicha entidad, como lo determina el artículo 16 del Decreto 1110 de 2000, en cumplimiento de

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

lo dispuesto en la Resolución 0621 de 2000 expedida por el Ministerio del Medio Ambiente".

Indica que la conclusión que expone el DACD en cuanto a que la norma de uso del suelo emitido por el Departamento de Planeación, no limita ni cambia el régimen de uso del predio objeto a la reclamación, es acertada.

Aclara respecto a que no se tuvo en cuenta la certificación expedida por la Presidenta de la Cámara de Propiedad Raíz, que tal apreciación no es correcta pues fue precisamente con ocasión del informe técnico que se realizó para efectos de la revisión del avalúo catastral, que este se redujo de \$23.629.356.000 a \$19.945.140.000 dada la disminución en el precio que para el metro cuadrado se fijó en la Resolución núm. 00362. Que además, por cuanto si bien la aludida certificación dice de un decremento en el precio de los terrenos ubicados en Bogotá en el sector comprendido entre la Avenida Cota y el Rio Bogotá y al Norte de la Calle 170, la misma no precisa cómo se cuantifica éste y en que términos incidió frente a los terrenos que comprenden la Hacienda la Conejera.

Arguye que tampoco se determinó cual fue la pérdida sufrida frente al estancamiento de las negociaciones por efecto de la no expedición por parte de la CAR del acto que declare y alindere la futura Reserva Forestal Regional del Norte, aspectos necesarios para concluir que el precio dado por el DACD al terreno como las construcciones que componen el predio superan el valor

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

del predio, avalúo que en todo caso se obtuvo mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario, según lo dispone el artículo 6° de la Resolución 2555 del IGAC.

Señala, que por lo expuesto está plenamente probado que las razones expresadas por el DACD para determinar el avalúo catastral del predio Hacienda la Conejera, estuvieron ajustadas a las disposiciones que regulan la función catastral.

Finaliza, indicando que no habiéndose probado trasgresión de ninguno de los preceptos normativos invocados en la demanda, los cargos no están llamados a prosperar.

III-. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

La Sociedad CAMELIA S.A. finca su inconformidad, principalmente, en lo siguiente:

Que en cuanto al primer cargo el 83% aproximadamente del predio está planteado como futura reserva forestal y el 16% también aproximado fue declarado parque ecológico, lo que significa que el 99% del inmueble está afectado por dos situaciones de tipo ambiental, pero la discusión sobre la futura reserva forestal es sobre el citado 83% aprox.

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

Aduce, que en la contestación de la demanda se aceptó que las normas de cambio de uso son anteriores al año 2001, y que el Catastro en la revisión de avalúo no tuvo en cuenta las normas sobre futura reserva forestal en relación con el inmueble. Que en los alegatos de conclusión se desvirtuaron otro tipo de argumentos invocados por el Distrito en la contestación de la demanda.

Por otra parte, resalta que en el momento de la identificación predial existía una normatividad especial que fue invocada en la demanda; que entre otras disposiciones se destaca el Acuerdo 16 de 1998, el alinderamiento indicativo como zona forestal en los planos de la Resolución 475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, el artículo 4° numeral 2 de la citada Resolución, el artículo 3° de la Resolución 621 de 2000, el Decreto Distrital 1110 de 2000 que dispone que el alinderamiento definitivo de la zona de reserva estará a cargo de la CAR.

Manifiesta que un mueble suburbano con vocación urbana, se planea convertir una mayor parte del mismo en reserva forestal, es decir, que se perderán las características enunciadas y se prohibirá además la actividad agropecuaria que actualmente se desarrolla. En conclusión se cuestiona que Catastro no tuvo en cuenta la condición de futura reserva forestal para la determinación de los avalúos catastrales que se discuten.

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

En cuanto al segundo cargo de la demanda, respecto a los usos del predio, reitera lo señalado en este cargo en relación con el concepto de Planeación Distrital que se puede ver en el anexo 13 del capítulo de pruebas de la demanda.

Que en el Oficio de la Cámara de Propiedad Raíz de 4 de diciembre de 2003, se advierte que por la demora de la CAR en su tarea *"las negociaciones de terrenos se han estancado y por consiguiente el valor de la tierra ha sufrido decremento"*, razones por las cuales en la demanda se solicitó que se ordenará al Departamento Administrativo de Catastro Distrital fijar nuevamente los avalúos catastrales.

Finaliza, reiterando los argumentos jurídicos expuestos en la demanda y en las pretensiones de nulidad de la operación administrativa por medio de la cual se determinaron los avalúos catastrales para las vigencias 2001 y 2002 al inmueble Hacienda la Conejera.

IV.- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Agencia del Ministerio Público notificada en la oportunidad procesal correspondiente, guardó silencio.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

Para efectos de dilucidar si los actos administrativos expedidos por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital se encuentran ajustados a derecho, en cuanto a

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

los avalúos catastrales efectuados al inmueble La Conejera, vía Suba-Cota Km. 3 para las vigencias 2001 y 2002, es preciso entrar analizar cada uno de los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

Los actos administrativos impugnados son los siguientes:

Resolución núm. 69504 de 17 de mayo de 2002, que en su parte resolutive, señala:

"ARTÍCULO PRIMERO: Retirar para el (los) predio (s) que se contrae la parte motiva de la presente, un (os) valor (es) unitario (s) de terreno de \$11.000.00 el (los) siguiente (s) avalúo (s) catastral(es)

AVALÚO	VIGENCIA
\$2.803.967.000	2002
23.803.967.000	2001

ARTÍCULO SEGUNDO: Fijar en su lugar un (os) valor (es) unitario (s) para la (sic) terreno de \$9.200.000.00, el (los) siguiente (s) avalúo (s) catastral (es)

AVALÚO	VIGENCIA
19.945.140.000	2002
19.945.140.000	2001
A.T. 2.143.792.90 M2 X \$ 9.200.00	
A.C 3.306.46 M2 X \$67.215.37 (...)"	

Resolución 147469 de 2 de diciembre de 2002, que en su parte resolutive dispone:

"ARTÍCULO PRIMERO: Confirmar en todas y cada una de sus partes la Resolución No. 69504, mediante la cual se corrige el avalúo catastral vigencia 2001 y 2002, al predio denominado HACIENDA LA CONEJERA LTDA, cédula catastral SB 832 (...)"

Resolución núm. 00541 de 23 de mayo, que en su parte resolutive, expone:

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

"ARTÍCULO PRIMERO: Confirmar en todas y cada una de sus partes la Resolución No. 147469 de 2 de diciembre de 2002. Por la cual se resuelve un recurso de reposición para el predio denominado HACIENDA LA CONEJERA LT., cédula catastral SB 832, de acuerdo con la parte motiva del presente proveído.

ARTÍCULO SEGUNDO: Confirmar para el predio descrito en el artículo anterior, el siguiente avalúo catastral:

VALÚOS	VIGENCIA
\$21.179.744.000	2003

Área de terreno 2.143.792.9 M2 \$9.769.48.
Valor actualizado para la vigencia 2003, con el índice de incremento ordenado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, con base en el fijado mediante Resolución No. 362 del 5 de abril de 2002 del DACD.

Área construida 3.306.46 M2. Valor M2 \$71.376.00. Valor actualizado para la vigencia 2003, con el índice de incremento ordenado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, con base en el fijado mediante Resolución No. 1623 de 2000 del DACD.

PARÁGRAFO: El avalúo catastral para la vigencia 2003 es susceptible de revisión, previa solicitud, dentro de la vía gubernativa del Catastro (...)"

Respecto al primer cargo "Cambios de la normatividad de uso del predio: futura reserva forestal y parque ecológico", aduce el demandante que el 99% del inmueble está afectado por dos situaciones de tipo ambiental, la futura reserva forestal sobre el 83% aproximadamente del predio y que el 16% aprox. fue declarado parque ecológico.

Afirma que en la contestación de la demanda se aceptó que las normas de cambio de uso son anteriores al año 2001, y

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

que el Catastro en la revisión de avalúo no tuvo en cuenta las normas sobre futura reserva forestal en relación con el inmueble.

En conclusión cuestiona que Catastro no tuvo en cuenta la condición de futura reserva forestal para la determinación de los avalúos catastrales que se discuten.

El Tribunal sostiene que la Administración no desconoció la naturaleza del inmueble, pero al no existir declaración de las áreas de reserva forestal a que se refieren las Resoluciones 475 de 17 de mayo y 615 de 28 de junio de 2000 no es posible imputar desconocimiento de estas disposiciones, como tampoco resulta posible establecer que el predio se afecta en un 99% de su extensión, y que por este motivo procede la reducción del avalúo catastral fijado para los años 2001 y 2002, que pese a esta afirmación, no indica en qué cuantía y bajo qué razones debió fijarse.

Estima el a quo que pese a tenerse en consideración como aspecto fundamental su uso futuro para establecer el precio del terreno dada la afectación que como área de reserva forestal pueda llegar a soportar, no se desconoce ni se prohíbe la actividad presente que se realiza en el predio, respecto de la cual no se allegó prueba que la desvirtúe.

Antes de entrar a decidir sobre este punto, esta Sala, de manera ilustrativa cita la sentencia de 11 de Diciembre de 2006 proferida por esta Sección, en la que pueden

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

apreciarse, entre otros aspectos, la legislación que regula el ordenamiento territorial; quién es la autoridad competente para realizar los alindamientos concretos respecto a los predios correspondientes a la franja de articulación de los Cerros Orientales -reserva forestal regional del norte-, y la decisión de la Sala sobre la legalidad de la Resolución 0475 de 2000 expedida por el Ministerio del Medio Ambiente.

"ORDENAMIENTO TERRITORIAL - Definición: La Ley 388/1997 define el ordenamiento del territorio como una función pública encaminada a cumplir, entre otros fines, los de posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructura de transporte y demás espacios públicos y su destinación al uso común; atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad, a la que es inherente una función ecológica (arts. 2º y 3º). La función pública de ordenamiento territorial se cumple por medio de la «acción urbanística» de las entidades municipales y distritales, exteriorizada en decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas, que deben estar contempladas o autorizadas en el Plan de Ordenamiento Territorial (art. 8º, párrafo), declarado por la ley como el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento, y definido como el «conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo» (art. 9º). PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL - Contenido; subordinación a directrices, normas y reglamentos; componentes.

El contenido del proyecto de POT debe respetar las «determinantes» enunciadas en el artículo 10º de la Ley 388, las cuales «constituyen normas de superior jerarquía», principalmente las directrices, normas y reglamentos expedidos por las autoridades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

ambiental de la respectiva jurisdicción en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción para el manejo de las cuencas hidrográficas; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica. Según el artículo 11 de la Ley 388, el POT contemplará tres componentes: general, urbano y rural, cuyos contenidos están reglados en los artículos 12, 13 y 14. La Ley 388/1997 (art. 23) impuso a las administraciones municipales el deber de «formular y adoptar» sus respectivos POT en un término de 18 meses contados a partir de su entrada en vigencia -24 de julio de 1997, día de su promulgación- es decir, hasta el 24 de enero de 1999. Después, el artículo 1º de la Ley 507 (28 de julio de 1999) prorrogó el término hasta el 31 de diciembre de 1999. ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO - Contenido.

Los artículos 79 y 80 de la Constitución Política proclaman así el derecho de todos a un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, garantizar el desarrollo sostenible de los recursos naturales y su conservación, restauración o sustitución:(...). Otros preceptos supremos reiteran los deberes del Estado para con este derecho colectivo, verbigracia el deber de delimitar el alcance de la libertad económica cuando lo exija la preservación del ambiente (art. 333); la obligación del Contralor General de la República de presentar al Congreso un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente (art. 268-7); y la del Procurador General de la Nación de defender los derechos colectivos y, en especial, el ambiente (art. 277-4). La Ley 99/1993 creó el Ministerio del Medio Ambiente como «organismo rector de la gestión del medio ambiente», encargado de definir las políticas y regulaciones a que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible. (art. 2.º). A un tiempo creó el SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL, integrado, desde el punto de vista orgánico, por el conjunto de «entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la Ley», que siguen el siguiente orden jerárquico descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o municipios. El artículo 7.º de la Ley 99 definió el «Ordenamiento Ambiental del Territorio» como la función estatal de regular y orientar el proceso de diseño y planificación del uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y desarrollo sostenible.

AREA DE RESERVA FORESTAL REGIONAL DEL NORTE - El Minambiente no cambió régimen del uso del suelo: USOS DEL SUELO - Área de reserva forestal regional del norte: Bogotá D.C. El Área de Reserva Forestal Regional del Norte. La Sala considera que la decisión del Ministerio se contrajo a ordenar que exista una franja de articulación de los Cerros Orientales con el río Bogotá y con el Humedal La Conejera, defiriendo a la CAR su alindamiento concreto. El Ministerio no hizo más que ejercer las atribuciones que le confiere el artículo 5º de la Ley 99/1993 para fijar pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial (numeral 12); regular las condiciones de conservación y manejo de los sistemas hídricos (numeral 24), y velar por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica (numeral 19) [1]. Seguidamente, el artículo 25 listó entre estos parques los "Humedales de Torca y Guaymaral", y el artículo 26 acogió como uso principal la recreación pasiva. Por tanto, el Ministerio no cambió su régimen de usos, que en ningún caso podría ser la recreación activa.

El actor acusa la Resolución 475 de 2000 por haber delimitado dos áreas rurales (art. 3º). En su criterio, el Ministerio clasificó el suelo, extralimitándose en el ejercicio de su atribución de fijar políticas, y usurpando las atribuciones dadas al Concejo Distrital por los artículos 9-5 y 29 del Decreto 879/1998 y 25 de la Ley 388. Los términos de la decisión censurada fueron los siguientes: «ARTÍCULO TERCERO.- Recibirán tratamiento de

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

Áreas Rurales (AR), las siguientes: 1. Área Rural 1 (AR-1), la comprendida entre la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO) y la zona de preservación y manejo del río Bogotá. A esta área se le asigna la categoría de manejo de "Área Rural de Alta Capacidad", categoría esta establecida en el proyecto de POT de Septiembre de 1999 artículos 534 y 536.2. Área Rural 2 (AR-2), la comprendida entre la avenida Longitudinal de Occidente (ALO) y la Zona de Reserva Forestal Regional del Norte. A ésta área se le asigna la categoría de manejo de "Área Rural de Manejo especial", categoría ésta definida en el proyecto de POT de Septiembre de 1999 artículos 534 y 540.» La motivación de este acto fue evitar la conurbación de Bogotá con el municipio de Cota manteniendo «las características agrológicas de los terrenos y el régimen actual de usos.» Para la Sala es claro que el proceso de concertación de los proyectos de POT con las autoridades ambientales consiste en armonizar la función pública de urbanismo (art. 3º, Ley 388) con la función de ordenamiento ambiental del territorio (art. 7º ibídem.). Así pues, la decisión del Ministerio se encaminó a preservar la vocación del carácter agrícola de la Sabana de Bogotá, de conformidad con el artículo 61 de la Ley 99/1993, sobre bases técnicas no desvirtuadas por la parte actora, y ajustándose a sus atribuciones como órgano rector del Sistema Nacional Ambiental"¹.

Ya visto cual es la legislación que regula el ordenamiento territorial y la autoridad competente para establecer las políticas ambientales; así como es la CAR la autoridad competente para realizar los alindamientos concretos respecto a los predios correspondientes a la franja de articulación de los Cerros Orientales -reserva forestal regional del norte-, y que la Resolución 0475 de 2000 expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, goza de plena legalidad, la Sala entra a decidir sobre los cargos propuestos por el demandante.

¹ Sentencia de 11 de Diciembre de 2006. Rad: 2000-06656. Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

1. "Cambio de la normatividad de uso del predio: futura reserva forestal y parque ecológico.

Esta Sala, resalta que a través de las Resoluciones 0475 de mayo de 2000 y 621 de de junio de 2000, el Ministerio de Medio Ambiente definió las áreas correspondientes a los bordes norte y occidental del Distrito Capital, los cuales debían ser adoptados por el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital. Es así como mediante el Decreto Distrital 619 de 2000 se incorporó a dicho Plan, y a través del Decreto 1110 de 2000, se adecuó el mismo, según la Resolución 0621 de 2001 expedida por el Ministerio del Medio Ambiente.

Cabe anotar, como bien lo concibe el a quo, que en algunos de los considerandos del Decreto 1110 de 2000, se prescribe:

"(...)13. Que según lo ordenado en el artículo 3D. de la Resolución No. 0621 de 2000 dictada por el Ministerio del Medio Ambiente, La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- debe declarar la zona 3 "Franja de Conexión Restauración y Protección"- la cual hace parte del componente rural como área de reserva forestal regional del Norte.

14. Que en virtud de que compete a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- declarar y alinderar el área de la futura "Reserva Forestal Regional del Norte", lo cual impone necesariamente la asignación del tratamiento de conservación, preservación y recuperación ambiental, al Distrito Capital no le corresponderá asumir el pago de ninguna compensación a los propietarios de los terrenos respectivos por las cargas que pudieren derivarse del ordenamiento de dicha reserva, como tampoco la adquisición de inmueble alguno

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

mediante enajenación voluntaria; o expropiación, por motivos de utilidad pública en razón de tal régimen.

15. Que la adecuación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., a lo dispuesto en la Resolución 621 de 2000 proferida por el Ministerio del Medio Ambiente, constituye una revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, por lo cual de conformidad con el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, está sujeta al mismo procedimiento de aprobación" (las subrayas son ajenas al texto).

A su vez el artículo 16 del citado Decreto, que el a quo trae a colación, señala:

"Artículo 16. Régimen de usos del área rural de la futura Reserva Forestal, Modificado por el artículo 81 del Decreto Distrital 469 de 2003.

Artículo 81. El artículo 16 del Decreto 1110 de 2000, quedará así:

En el evento en que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca llegare a declarar la Zona de Reserva Forestal Regional del Norte, de conformidad con el artículo 3 de la Resolución 621 de 2000 expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, el régimen de usos será el que defina dicha Autoridad Ambiental.

Parágrafo: En el caso en que se llegaren a generar cargas derivadas del ordenamiento de que trata este artículo las mismas serán asumidas según la normativa vigente" (Subrayas ajenas al texto).

De las normas transcritas, se deduce claramente que a pesar de que el predio HACIENDA LA CONEJERA LTDA., hace parte de las áreas delimitadas para la reserva forestal distrital, no puede aceptarse que el 83% de la extensión de dicho inmueble se encuentre afectado para esta futura situación de tipo ambiental, en virtud de que de acuerdo con las citadas normas, se requiere la declaratoria y

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

alinderamiento de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL -CAR- sobre la futura reserva forestal distrital del mencionado predio, para que pueda darse la naturaleza de tal, cuestión que no se encuentra probada en el proceso, antes por el contrario, existe evidencia donde la CAR, aduce que aún faltaba su declaratoria como tal.

En efecto, el Oficio radicado con el núm. 2004-0000-14227-2 de 16 de noviembre de 2004, suscrito por el Secretario General y Asuntos Legales de la CAR, da respuesta al Secretario del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en los siguientes términos:

"En atención al oficio de la referencia le comunico que a través del contrato No. 162 de 2002, se realizó el diagnóstico e hipótesis de manejo para la declaratoria de la Reserva Forestal del Norte en la cual se plantea una delimitación diferente de la propuesta por la resolución No. 475 de 2000 del entonces Ministerio del Medio Ambiente, por lo anterior se encuentra en trámite ante la Secretaría General y Asuntos Legales para determinar la viabilidad de dicha propuesta.

Para el año 2005, en el Plan de Acción Trienal PAT 2004 - 2006 a través del Programa Ecosistemas y Biodiversidad Subprograma: Consolidación del Sistema Regional de Áreas protegidas jurisdicción CAR, se estableció como actividad la "Concertación, declaratoria y Alinderamiento de la Reserva Forestal Regional del Norte de Bogotá" con un presupuesto de ochenta millones de pesos (\$80.000.000)"².

Tampoco tiene soporte jurídico el argumento de la sociedad actora, en cuanto a que en el avalúo para las vigencias 2001 y 2002, la Administración no tuvo en cuenta que el predio se encontraba delimitado a la futura

² Folio 240 del Cuaderno del Tribunal.

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

reserva forestal, pues además de ser irrelevante para establecer los valores correspondientes, se reitera que el predio HACIENDA LA CONEJERA LTDA., no había sido declarado ni alinderado por la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL -CAR- como futura reserva forestal Distrital.

Además, se encuentra demostrado que el uso del predio, lo cual se tuvo en cuenta por parte del Catastro para establecer los valores de los avalúos para las vigencias 2001 y 2002, es que era un predio de mayor extensión con uso agropecuario, tal como se pudo determinar en la última visita realizada a dicho inmueble y en el estudio técnico-económico que cita el Tribunal, el cual a su letra dice:

"DESCRIPCIÓN DEL INMUEBLE:

SE TRATA DE UN PRECIO DE MAYOR EXTENSIÓN UBICADO EN LA VEREDA LA CONEJERA, LA MAYOR PARTE DEL PREDIO CON UN ÁREA DE 1.781.029.9 M2 EES TOPOGRAFÍA PLANA Y ESTÁ DESTINADA A LA AGRICULTURA Y A LA GANADERÍA Y DE ACUERDO CON EL POT ES FUTURA RESERVA FORESTAL LO QUE LE PERMITE MANTENER SUS USOS ACTUALES, EL ÁREA RESTANTE ES DE 262.700 M2 CON TOPOGRAFÍA INCLINADA Y ESTÁ CUBIERTA CON BOSQUE NATIVO, PLANEACIÓN DISTRITAL DEFINE ESTA ZONA COMO PARQUE ECOLÓGICO RECREACIONAL.

JUSTIFICACIÓN Y CONSIDERACIONES

EL VALOR POR M2 SE PROPONE TENIENDO EN CUENTA EL ÁREA DESTINADA A PARQUE ECOLÓGICO CON TOPOGRAFÍA INCLINADA CON UN ÁREA DE 362.700 M2 ESTA ÁREA SE PROPONE UN VALOR DE \$500 Y EL ÁREA FUTURA RESERVA FORESTAL CON TOPOGRAFÍA PLANA CON UN ÁREA DE 1.781.092.9 M2 SE PROPONE FIJAR UN VALOR DE \$11.000 POR M2 VALOR QUE FUE FIJADO EN EL PROCESO DE ACTUALIZACIÓN DE LA FORMACIÓN CATASTRAL RESOLUCIÓN 1623/2000".

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

Lo anterior, corrobora una vez más que la Administración no sólo tenía conocimiento de que el predio HACIENDA LA CONEJERA LTDA., se encontraba ubicado dentro del área de Futura Reserva Forestal, sino que el citado predio también se encasillaba en el área de Parque Ecológico Recreacional. Además, que con fundamento en dicho informe la Resolución núm. 0362 de 2000, modificó la Resolución 1623 de 2000, mediante la cual se corrigió el valor del metro cuadrado del referido predio y se consideró la destinación del mismo.

De otra parte, la sociedad actora en el recurso de apelación resalta "...que en el momento de la identificación predial existía entonces una normatividad especial y que fue invocada en la demanda, entre otras disposiciones se destaca el acuerdo 16 de 1998, el alinderamiento indicativo como zona forestal en los planos de la Resolución 475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente...el art. 4 numeral 2º de la resolución 475, el art. 3 de la resolución 621 de 2000, el Decreto Distrital 1110 de 2000, este último dispone que el alinderamiento definitivo de la zona de reserva estará a cargo de la CAR. Sin embargo no ha culminado el proceso por parte de la CAR (concertación, declaratoria y alinderamiento)" (folio 356 del Cuaderno del Tribunal).

Las anteriores disposiciones, a juicio de la Sala, no solo fueron debidamente aplicadas, sino que se tuvieron en cuenta para establecer el avalúo del predio la HACIENDA LA CONEJERA LTDA., pues se reitera que éste se estableció considerando que la actividad agrícola y

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

ganadera no se afectaría hasta tanto se pronunciara la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL -CAR-, en la declaratoria y alinderamiento del citado predio.

En conclusión este cargo, como bien lo anota el a quo, no tiene vocación de prosperar.

Referente al segundo cargo "derecho de defensa y debido proceso - valoración de las pruebas y argumentos aportados", la sociedad actora reitera lo señalado en el concepto de Planeación Distrital que se puede ver en el anexo 13 del capítulo de pruebas de la demanda.

Además, que no se tuvo en cuenta el Oficio de la Cámara de Propiedad Raíz de 4 de diciembre de 2003, el que advierte que por la demora de la CAR en su tarea "las negociaciones de terrenos se han estancado y por consiguiente el valor de la tierra ha sufrido decremento".

En lo atinente al concepto emitido por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital -DACD-, es verdad, pero la sociedad actora omite citar su conclusión, que dice:

"Para la parte del predio ubicada en la futura Reserva Forestal Regional del Norte, el régimen de usos será el que defina el Plan de Manejo Ambiental que elabore la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, una vez esta sea declarada y alinderada por dicha entidad, como lo determina el artículo 16 del Decreto 1110 de 2000, en cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución 0621 de 2000 expedida por el Ministerio del Medio Ambiente" (las subrayas son de la Sala).

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

De manera que no son aceptables los argumentos expuestos por la sociedad demandante, pues se reitera que la Administración no sólo reconoció las afectaciones del inmueble, sino que está demostrado que el aludido predio no ha cambiado su uso, ya que es la CAR la competente para hacerlo, Entidad la cual, para la época, se repite, aún no había declarado y alinderado el área de la HACIENDA LA CONEJERA LTDA., dentro de la zona futura de Reserva Forestal Regional del Norte de Bogotá.

En conclusión, la Sala no observa que se haya violado el debido proceso, por la expedición de los actos administrativos impugnados.

En consecuencia, esta Sala confirmará la providencia apelada, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta sentencia.

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

F A L L A :

REF: Expediente núm. 2003 91189. ACTOR: CAMELIA S.A.

PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, DEVUÉLVASE el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala el 29 de septiembre de 2011.


MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Presidente


MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ


RAFAEL E. OSTAU DE LATORRE PLANETA


MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO