

MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA / LIMITACIÓN A LA PROPIEDAD PRIVADA / LIMITACIONES A LA PROPIEDAD / DECLARACIÓN DE RESERVA FORESTAL / INCLUSIÓN DE LA ZONA DE RESERVA FORESTAL / RESERVA FORESTAL / RESERVA FORESTAL REGIONAL DEL NORTE / ZONA DE RESERVA FORESTAL / MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL / REGLAMENTACIÓN DEL USO DEL SUELO / USO DEL SUELO / ZONIFICACIÓN DE BOGOTÁ / DAÑO DERIVADO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA / INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / FUENTE DEL DAÑO / CAUSA GENERADORA DEL DAÑO / ACTO ADMINISTRATIVO / ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL / ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA POR DAÑOS CAUSADOS A LA PROPIEDAD / DAÑO CAUSADO POR ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL / PROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN / CÓMPUTO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN / CONTABILIZACIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN / PUBLICACIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO / PUBLICACIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL / FECHA DE PUBLICACIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO / INOPERANCIA DE LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN

El origen del daño cuya reparación es objeto de reclamación es la limitación al ejercicio de la propiedad privada resultante de la modificación del régimen del uso del suelo en la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., “Thomas Van Der Hammen”, adoptada por la CAR a través del Acuerdo CAR No. 021 del 23 de septiembre de 2014, el cual surtió efectos y entró en vigor desde la fecha de su publicación (...). En lo relacionado con los daños que se reclaman por la expedición de actos administrativos generales cuya legalidad no se cuestiona, esta Subsección ha considerado que el medio de control procedente es el de reparación directa y que el término para demandar empieza a correr a partir del día siguiente a su publicación, criterio que también ha sido aplicado por la Subsección C y desarrollado recientemente por la Subsección B, en pronunciamiento del 3 de julio de 2020, dictado en sede de tutela (...). De conformidad con lo anterior, en estos eventos la publicación del acto administrativo general resulta determinante para efectos de contar la caducidad; sin embargo, esta Sala, en providencia del 14 de febrero de 2019, precisó que tal regla resultaba aplicable en los eventos en los que la promulgación y la entrada en vigor de la norma coinciden, pues cuando ello no sucede se debe tener en cuenta cuando ocurre el segundo supuesto. En el caso concreto se observa que la entrada en vigor del Acuerdo No. 021 de 2014 se sujetó a su publicación, por lo que el cómputo de caducidad habría de iniciar el día siguiente a esta (...). Como consecuencia, (...) se concluye que su ejercicio se produjo dentro de la oportunidad legal.

FUENTE FORMAL: ACUERDO CAR 021 DE 2014

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la procedencia excepcional del medio de control de reparación directa para impugnar los daños ocasionados por actos administrativos, consultar providencias de 27 de abril de 2016, Exp. 35404, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico; de 5 de julio de 2018, Exp. 38942, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; de 3 de julio de 2020, Exp. 11001-03-15-000-2020-02360-00, C.P. Martín Bermúdez Muñoz. Acerca del cómputo del término de caducidad del medio de control de reparación directa por daños ocasionados por

actos administrativos, consultar providencia de 14 de febrero de 2019, Exp. 59886, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / TÍTULO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA / LIMITACIÓN A LA PROPIEDAD PRIVADA / LIMITACIONES A LA PROPIEDAD / AFECTACIÓN DEL DERECHO A LA PROPIEDAD / ALCANCE DEL DERECHO A LA PROPIEDAD / MEDIDAS RESTRICTIVAS AL DERECHO A LA PROPIEDAD / OCUPACIÓN JURÍDICA / CONCEPTO DE OCUPACIÓN JURÍDICA / POTESTAD DEL ESTADO / ACTO DE EXPROPIACIÓN / EXPROPIACIÓN DE BIEN INMUEBLE / EXPROPIACIÓN DEL PREDIO RURAL / EXPROPIACIÓN POR MOTIVO DE UTILIDAD PÚBLICA / FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD PRIVADA / FUNCIÓN ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD PRIVADA / INTERÉS GENERAL / ACTIVIDAD DE INTERÉS GENERAL / PRINCIPIO DE PRIMACÍA DEL INTERÉS GENERAL / RECUESTO JURISPRUDENCIAL / CAMBIO DE JURISPRUDENCIA

La ocupación “jurídica” de bienes inmuebles fue una teoría jurisprudencial que se forjó a principios de los años 90 y que sirvió como punto de partida para el análisis de la afectación o delimitación del derecho de propiedad derivado de declaratorias de zonas de protección ambiental respecto de bienes rurales. (...) Del anterior criterio jurisprudencial, cuya vigencia se mantuvo sin debates hasta el 2012, se extraía que: i) La ocupación de un bien inmueble de propiedad privada puede configurarse como título de imputación de la responsabilidad extracontractual del Estado por daño especial, tanto en aquellos casos en que se configura una ocupación material del bien, como en aquellos casos en que se considere como una ocupación jurídica. ii) La ocupación de un bien inmueble será jurídica cuando de una actuación administrativa se derive la imposibilidad para el propietario de ejercer su derecho, es decir, de realizar las conductas que le permitan desarrollar las facultades de uso y disposición respecto de su derecho de propiedad. iii) De configurarse la ocupación jurídica del inmueble, la entidad responsable deberá pagar a título de perjuicios materiales tanto el lucro cesante –lo dejado de percibir por la explotación económica del bien– como el daño emergente –el valor comercial del bien, o una porción del mismo, dependiendo de la extensión de la ocupación–, valores que deberán tener en cuenta los descuentos derivados de la valorización del predio generada por la realización de la obra pública o de la afectación, a menos que se hubiere pagado dicha contribución. iv) El ordenamiento jurídico le dio un alcance expropiatorio a la ocupación jurídica del bien, razón por la cual se habría de dar aplicación a lo dispuesto en el entonces vigente artículo 220 del C.C.A., en virtud del cual, en caso de ocupación permanente, la sentencia que ordenara el pago del valor del bien inmueble o de la porción ocupada, tendría efectos de título traslativo de dominio, siempre y cuando hubiera sido protocolizada y debidamente registrada. Desde el año 2012 se buscó matizar, y eventualmente abandonar, el razonamiento en términos de “ocupación jurídica” como sustento para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado por las afectaciones al interés general que pudieran limitar el derecho de propiedad privada. Así, en sentencia de ese año, la Sala se ocupó ampliamente de las afectaciones al interés general que se derivaban de la protección del medio ambiente, en la cual, (...) pretendió apartarse de la teoría de la ocupación jurídica de los bienes inmuebles como mecanismo para fundamentar el deber de reparar los perjuicios causados a un particular cuyo derecho de propiedad se viera limitado y se privilegió una visión que se atemperara más con la función social y ecológica inherente a ese derecho, según los postulados del artículo 58 de la Constitución Política.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 58

NOTA DE RELATORÍA: Acerca de la responsabilidad patrimonial del Estado por el daño causado a un propietario por la declaratoria de un bien de su propiedad como Parque Nacional Natural, consultar providencia de 17 de febrero de 1992, Exp. 6643, C.P. Daniel Suárez Hernández, postura reiterada en providencia de 25 de junio de 1992, Exp. 6974, C.P. Daniel Suárez Hernández. Sobre las afectaciones al interés general que se derivaban de la protección del medio ambiente y la reparación de los perjuicios causados a un particular cuyo derecho de propiedad se viera limitado, consulta providencias de 9 de mayo de 2012, Exp. 21906. Cf., también, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 2 de abril de 2013, Exp. 26437, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA / LIMITACIÓN A LA PROPIEDAD PRIVADA / LIMITACIONES A LA PROPIEDAD / AFECTACIÓN DEL DERECHO A LA PROPIEDAD / ALCANCE DEL DERECHO A LA PROPIEDAD / MEDIDAS RESTRICTIVAS AL DERECHO A LA PROPIEDAD / USO DEL SUELO / REGLAMENTACIÓN DEL USO DEL SUELO / CARGAS PÚBLICAS / DERECHO ADQUIRIDO / IMPROCEDENCIA DEL DERECHO ADQUIRIDO / INADMISIBILIDAD DEL DERECHO ADQUIRIDO / INEXISTENCIA DEL DERECHO ADQUIRIDO / INEXISTENCIA DE DAÑO ANTIJURÍDICO / DAÑO ESPECIAL / DEBERES DEL JUEZ / AUTONOMÍA DEL JUEZ / FACULTAD DISCRECIONAL DEL JUEZ / FACULTADES DEL JUEZ / FUNCIONES DEL JUEZ / FUNCIÓN INTERPRETATIVA DEL JUEZ / REITERACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

En relación con estas limitantes del derecho de propiedad, en sentencia de 2015 esta Subsección consideró que, por regla general, la sola modificación de los usos del suelo, per se, no tiene la virtualidad de constituirse en un daño antijurídico, en la medida en que se trata de una carga que, de ordinario, los particulares se encuentran en el deber jurídico de soportar. En esa oportunidad se desestimaron las pretensiones de la demanda. (...) [L]a Sala encuentra pertinente reiterar que, de una manera general, el Estado puede limitar el derecho de propiedad, ya sea ocupando materialmente el bien inmueble privado, despojando al propietario de su posesión material o mediante la constitución de afectaciones que delimiten su ejercicio, por razones de diversa índole y con distintos alcances, cuestión que aun cuando puede ocasionar un daño, no en todos los casos constituye un daño antijurídico resarcible, debido a que, en veces, corresponde a cargas que el asociado está en el deber de soportar por lo que no está llamado a comprometer la responsabilidad del Estado. Corresponderá al juez, de cara a las particularidades de cada caso concreto, establecer si la alegada afectación al derecho de propiedad ostenta el carácter de excepcional y causa un daño especial a su titular.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el uso del suelo como una carga que los particulares se encuentran en el deber jurídico de soportar, consultar providencia de 26 de agosto de 2015, Exp. 33113, C.P. Hernán Andrade Rincón.

MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / DAÑO CAUSADO A LA PROPIEDAD, A LA POSESIÓN O A LA TENENCIA / DAÑO DERIVADO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA / DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA / LIMITACIÓN A LA PROPIEDAD PRIVADA / LIMITACIONES A LA PROPIEDAD / AFECTACIÓN DEL DERECHO A LA PROPIEDAD / MEDIDAS RESTRICTIVAS AL DERECHO A LA PROPIEDAD / PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE /

PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES / PROTECCIÓN DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE / ÁREA DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE / PROTECCIÓN DE LA FLORA / USO DEL SUELO / NORMAS SOBRE USO DEL SUELO / REGLAMENTACIÓN DEL USO DEL SUELO / DECLARACIÓN DE RESERVA FORESTAL / INCLUSIÓN DE LA ZONA DE RESERVA FORESTAL / RESERVA FORESTAL / RESERVA FORESTAL REGIONAL DEL NORTE / ZONA DE RESERVA FORESTAL / ZONIFICACIÓN DE BOGOTÁ / DESVALORIZACIÓN DEL BIEN INMUEBLE / DESVALORIZACIÓN DEL PREDIO / DEPRECIACIÓN DEL BIEN / EXPLOTACIÓN ECONÓMICA DE BIEN INMUEBLE / FALTA DE EXPLOTACIÓN ECONÓMICA DE BIEN INMUEBLE / NEGACIÓN DE LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA / LÍNEA JURISPRUDENCIAL / APLICACIÓN DE LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL

[L]a demanda promovida por la sociedad actora se pretendió el reconocimiento de la suma (...) por concepto de la desvalorización de los inmuebles que componen la finca (...), el que se habría producido como consecuencia directa de la expedición del Acuerdo 021 de 2014, a través del cual, al adoptar el Plan de Manejo Ambiental en la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., “Thomas Van Der Hammen”, se prohibió la actividad floricultora. (...) Al respecto, se recuerda que, de acuerdo con la línea jurisprudencial en la que se apoya esta decisión, 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. Con el propósito de determinar su configuración, además de demostrarse la depreciación de su valor como consecuencia de la medida restrictiva de su utilización, habrán de examinarse las condiciones específicas en relación con los derechos asociados a la destinación que se le daba al inmueble de manera previa a la adopción de la medida restrictiva y en el marco de los usos permitidos en ese entonces, aspectos que no podrían fundarse en meras expectativas y proyecciones, sino en circunstancias acreditadas respecto de los derechos económicos que se ejercían y a las repercusiones positivas que ello reflejaba en el patrimonio del titular de su derecho de dominio. Así pues, (...) está demostrado en el proceso que la sociedad (...) ha desarrollado su objeto social en la finca (...) y ha consistido en la producción y comercialización de flores, actividad económica que ha realizado, al menos, durante los últimos treinta años. (...) De lo expuesto hasta ahora, la Sala advierte que, en principio, es posible considerar que la depreciación de su valor, que eventualmente surgiría ante la prohibición de desarrollar actividades de floricultura, podría configurar un daño antijurídico de cara a la demostración de la explotación previa de esa precisa actividad. En otras palabras, la excepcionalidad frente a la carga de su depreciación por el cambio del régimen de usos del suelo podría derivarse del hecho de que el componente de su aprovechamiento previo y cierto -que no fundado en meras proyecciones de su dueño- habría de resultar afectado. Sin embargo, la Sala evidencia que en el presente caso concurre una particularidad que impide tener un convencimiento frente a la real depreciación del bien en los términos que se reclaman en la demanda (...). (...) [D]istinto a lo sostenido en el avalúo comercial, la explotación económica que podría ejercerse en el inmueble de la finca Andes, al menos en relación con los usos agropecuarios, no necesariamente comportaba la necesidad de que esta derivara de una actividad preexistente a la limitación para poder seguir adelantándola, como sí ocurría, por ejemplo, respecto de los usos condicionados para “c) usos residenciales y dotacionales y 5) usos comerciales”, cuya permanencia sí se sujetó a su

preexistencia al momento de la expedición del acuerdo. Así, se previó que en el caso concreto de la actividad floricultora que se estaba adelantando a la fecha de expedición del acuerdo y que debía ser desmontada dentro de los siete años siguientes, esta podía ser reemplazada por otros usos permitidos o condicionados, entre ellos, el agropecuario, siempre que se cumplieran los requisitos dispuestos en la misma norma. (...) Como se anotó, si bien la modificación del régimen de uso del suelo supuso una transformación de su actividad productiva, ello no condujo de manera automática a su anulación, como lo indica el dictamen, y a que su uso hubiera quedado reducido al plano puramente contemplativo. (...) En las circunstancias expuestas, los cargos de la apelación encaminados al resarcimiento del daño que se habría derivado de la desvalorización del predio de propiedad de la sociedad demandante como consecuencia de la implementación del régimen de usos del suelo previsto en el Acuerdo No. 021 de 2014 no están llamados a prosperar.

FUENTE FORMAL: ACUERDO 021 DE 2014

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / PRESUPUESTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / TEORÍA GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL / EXISTENCIA DEL DAÑO / DAÑO ANTIJURÍDICO / CONCEPTO DE DAÑO / CONCEPTO DE DAÑO ANTIJURÍDICO / CARACTERÍSTICAS DEL DAÑO / CARACTERÍSTICAS DEL DAÑO ANTIJURÍDICO / REQUISITOS DEL DAÑO ANTIJURÍDICO / ELEMENTOS DEL DAÑO ANTIJURÍDICO / REITERACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

[E]l primer elemento que se debe constatar en cuanto a la responsabilidad patrimonial del Estado es el daño, el cual, además, debe ser antijurídico. Lo anterior impone establecer la existencia de una afectación a un interés legítimo y lícito y, luego, verificar que no se trate de restricciones que deban ser toleradas, en cuanto el ordenamiento jurídico le imponga a la víctima la obligación de soportarlas. Es este último requisito lo que determina la antijuridicidad del daño y no el comportamiento del Estado. La noción de daño se vincula con la lesión, menoscabo o agravio a la persona o a su patrimonio (...).

NOTA DE RELATORÍA: Acerca de los elementos del daño antijurídico, consultar providencias de 17 de agosto de 2017, Exp. 37304. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico (E).

MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / DAÑO CAUSADO A LA PROPIEDAD, A LA POSESIÓN O A LA TENENCIA / DAÑO DERIVADO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA / DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA / LIMITACIÓN A LA PROPIEDAD PRIVADA / LIMITACIONES A LA PROPIEDAD / AFECTACIÓN DEL DERECHO A LA PROPIEDAD / MEDIDAS RESTRICTIVAS AL DERECHO A LA PROPIEDAD / PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE / PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES / PROTECCIÓN DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE / ÁREA DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE / PROTECCIÓN DE LA FLORA / USO DEL SUELO / NORMAS SOBRE USO DEL SUELO / REGLAMENTACIÓN DEL USO DEL SUELO / ZONIFICACIÓN DE BOGOTÁ / FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD PRIVADA / FUNCIÓN ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD PRIVADA / INTERÉS GENERAL / ACTIVIDAD DE INTERÉS GENERAL / PRINCIPIO DE PRIMACÍA DEL INTERÉS GENERAL / DECLARACIÓN DE RESERVA FORESTAL / INCLUSIÓN DE LA ZONA DE RESERVA FORESTAL / RESERVA FORESTAL / RESERVA FORESTAL REGIONAL DEL NORTE / ZONA DE RESERVA

FORESTAL / COMPENSACIÓN / TRANSICIÓN DE LA LEY / TRANSICIÓN DE LA NORMA / PRINCIPIO DE IGUALDAD FRENTE A LAS CARGAS PÚBLICAS / AUSENCIA DE ANTIJURICIDAD / INEXISTENCIA DE DAÑO ANTIJURÍDICO / NEGACIÓN DE LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA

En la demanda se pretendió el reconocimiento del supuesto daño generado por la necesidad de sustituir la actividad de floricultura como resultado de la medida impuesta por el Acuerdo 021 de 2014 y trasladar su operación a otro lugar o acabarla, así como aquel desencadenado por el impacto que ello habría causado en la economía de la sociedad actora, consistente en las indemnizaciones laborales por despidos sin justa causa que se vería obligada a asumir la actora, por cuanto sus trabajadores ya no podrían trasladarse a un nuevo lugar de trabajo, debido a que no existía una zona cercana en la que se pudieran reubicar sus cultivos. (...) [L]a Sala estima que en el caso concreto le asiste la razón al recurrente al esgrimir que el supuesto daño que se alega haber sufrido se estructura sobre la base de la ocurrencia de una circunstancia fáctica real, que no eventual, y que consistió en la suspensión de la actividad floricultora desarrollada por la sociedad actora en su predio, como producto de una decisión administrativa expedida por la demandada con el propósito de cumplir sus cometidos institucionales enderezados a la protección del medio ambiente. (...) Sin embargo, a pesar de que (...) el plazo de siete años concedido para la finalidad descrita no habría de constituir una situación que se oponga a la certeza frente a la ocurrencia del supuesto daño alegado, en criterio de esta Sala sí configura una circunstancia que impide considerar su carácter antijurídico. (...) Según se vio en los antecedentes que llevaron a la adopción del Plan de Manejo Ambiental contenido en el Acuerdo No. 021 de 2014, la declaratoria de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., “Thomas Van der Hammen”, se erigió como la expresión de la función social y ecológica del derecho de propiedad que debe ceder ante el interés general como garantía de la protección del medio ambiente, sin que con ello se pretenda desconocer que, de haber causado un daño antijurídico a algún asociado, este deba ser reparado. En consonancia con lo dicho (...), la Sala estima que en este caso el supuesto daño no adquirió la condición de excepcional o anormal y tampoco vulneró el núcleo esencial de la propiedad privada, habida cuenta de que la conducta de la CAR se encuadró en los lineamientos del artículo 58 de la Constitución Política. Ello se justifica en que la concesión de los siete años para la sustitución de los floricultivos, además de identificarse con la implementación de un régimen de transición para que, de manera paulatina, se adecuara esa actividad a otras compatibles con las medidas de protección ambiental adoptadas, se concibió como una herramienta de mitigación del impacto que ello pudiera causar en el patrimonio de quienes ya venían desarrollando esa actividad de tiempo atrás. (...) En este contexto, la Sala considera que el plazo de siete años concedido para el desmonte de la actividad floricultora, entendido como medida compensatoria en el marco de la modificación del régimen del uso del suelo de la reserva, resultó ajustado para mantener el principio de igualdad frente a las cargas públicas respecto de aquellos que resultaran afectados en sus derechos patrimoniales individuales. (...) Así pues, recapitulando, el plazo de siete años concedido por el Acuerdo 021 de 2014 para el desmonte de la actividad floricultora, su reemplazo por otras actividades compatibles con los usos del suelo o su reubicación, corresponde a una medida compensatoria adecuada que impide predicar el carácter antijurídico del alegado daño que se habría de derivar de la limitante al uso del suelo impuesta por el Acuerdo 021 de 2014 expedido por la parte demandada. Lo dicho se traduce en que el daño invocado por la parte actora es una carga que estaba en la obligación de soportar y que, por ende, no es susceptible de ser indemnizado, todo lo cual conduce a desestimar los cargos de la apelación. (...) Por las razones expuestas

en precedencia, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia, toda vez que no se demostró que el Acuerdo 021 de 2014 expedido por la CAR hubiera causado un daño antijurídico a la sociedad Flores de los Andes.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 58 / ACUERDO 021 DE 2014

COSTAS PROCESALES / PROCEDENCIA DE LAS COSTAS PROCESALES / PROCEDENCIA DE LA CONDENA EN COSTAS / DECISIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN / OBLIGACIÓN DEL PAGO DE LAS COSTAS PROCESALES / NATURALEZA DE LAS COSTAS PROCESALES / REQUISITOS DE LA CONDENA EN COSTAS / PRESUPUESTOS DE LA CONDENA EN COSTAS / LIQUIDACIÓN DE COSTAS PROCESALES / AGENCIAS EN DERECHO / TARIFA DE LAS AGENCIAS EN DERECHO / GESTIÓN DEL ABOGADO / NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCESO JUDICIAL / TARIFA DE LAS AGENCIAS EN DERECHO / CONDENA EN AGENCIAS EN DERECHO / DECISIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA

Habida cuenta de que para este proceso se aplica el artículo 188 del CPACA, de conformidad con el artículo 365 del Código General del Proceso, en la presente providencia se impondrá la condena en costas a cargo de la parte vencida, es decir, a la parte demandante. Procede la Sala a fijar las agencias en derecho correspondientes, para que se tengan en cuenta en la liquidación de costas. Para el efecto, de conformidad con el numeral 4 del artículo 366 del mismo Código, se tiene en cuenta la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales si las hubiere. De conformidad con el Acuerdo expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda, en materia de tarifas de agencias en derecho (...). [E]l artículo 6 del Acuerdo consagró que en los procesos con cuantía las tarifas máximas de agencias en derecho deben establecerse en porcentajes relativos al valor de las pretensiones de la demanda reconocidas o negadas en la sentencia. (...) A partir de lo expuesto, se fijan las agencias en derecho en la segunda instancia en el 0.05% (...) a cargo de la parte vencida, en este caso la parte demandante, sociedad (...) en Reestructuración y en favor de la entidad demandada CAR.

FUENTE FORMAL: C.P.A.C.A. - ARTÍCULO 188 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO ARTÍCULO 365 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO ARTÍCULO 366 NUMERAL 4 / ACUERDO 1887 DE 2003 - ARTÍCULO 3 / ACUERDO 1887 DE 2003 - ARTÍCULO 6

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 25000-23-36-000-2016-01574-01(63087)

Actor: FLORES DE LOS ANDES S.A.S. en REESTRUCTURACIÓN

Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA (APELACIÓN SENTENCIA)

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*” – LIMITANTES AMBIENTALES A LOS USOS DEL SUELO / el uso de los suelos no es un derecho adquirido – DAÑO ANTIJURÍDICO POR PROHIBICIÓN DE EJERCER LA FLORICULTURA / inexistencia ante medidas compensatorias - régimen de transición

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección C el 18 de octubre de 2018, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. Síntesis del caso

La presente controversia gira en torno a la supuesta responsabilidad patrimonial de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca por el daño antijurídico que le habría causado a la sociedad Flores de los Andes S.A.S en Reestructuración, al haber expedido, en ejercicio de su competencia legal y potestad legítima de establecer determinantes ambientales, el Acuerdo No. 021 de 2014, por el cual adoptó el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., “*Thomas Van Der Hammen*”, en el cual, al establecer el régimen de usos del suelo, prohibió que se desarrollara en ese lugar la actividad de floricultura, por lo que se impidió que la sociedad actora pudiera continuar explotando su actividad económica en el predio de su propiedad, que se hallaba ubicado en la zona de la reserva afectada con esa limitación.

2. La demanda

La demanda con la que se inició este litigio fue presentada el 5 de agosto de 2016 por la sociedad Flores de los Andes S.A.S en Reestructuración¹ (en adelante Flores de los Andes), en ejercicio del medio de control de reparación directa previsto en el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR (en adelante CAR), con el fin de que (se transcribe literal, incluso con posibles errores):

Pretensiones declarativas de daños antijurídicos.

1.- Se **DECLARE** que, como consecuencia de la expedición del Acuerdo No. 21 de 2014 de la CAR y las restricciones al uso de suelos impuestas en virtud del acto administrativo, la sociedad FLORES DE LOS ANDES S.A.S. es víctima de un daño antijurídico por concepto de la desvalorización de los bienes inmuebles que componen la Finca Andes (...).

2.- Se **DECLARE** que, como consecuencia de la expedición del Acuerdo No. 21 de 2014 de la CAR y la obligación impuesta en dicho acto administrativo de reemplazar los cultivos de flores bajo invernadero existentes dentro de toda la zona de la Reserva Forestal Thomas Van Der Hammen, la sociedad FLORES DE LOS ANDES S.A.S es víctima de un daño antijurídico derivado del traslado a una nueva ubicación para poder continuar en condiciones similares con su cultivo de flores.

3.- En **SUBSIDIO** a la pretensión 2 anterior, se **DECLARE** que, como consecuencia de la expedición del acuerdo No. 21 de 2014 de la CAR y la obligación impuesta en dicho acto administrativo de reemplazar los cultivos de flores bajo invernadero existentes de toda la zona de Reserva Forestal Thomas Van Der Hammen la sociedad FLORES DE LOS ANDES S.A.S. es víctima de un daño antijurídico derivado del cierre del cultivo de flores de la finca Andes.

4.- Se **DECLARE** que, como consecuencia de la expedición del Acuerdo No. 21 de 2014 de la CAR y la obligación impuesta en dicho acto administrativo de reemplazar los cultivos de flores bajo invernadero existentes dentro de toda la zona de reserva Thomas Van de Hammen, la sociedad de FLORES DE LOS ANDES S.A.S. es víctima de un daño antijurídico por concepto de lucro cesante que dejará de percibir correspondientes al periodo comprendido entre: i) el 27 de octubre de 2021 (fecha máxima dispuesta por la CAR para cerrar los cultivos de flores al interior de la reserva forestal), y ii) la fecha que corresponda a cuatro años después de que la CAR indemnice integralmente a Flores de los Andes (fecha mínima prevista para concluir el traslado y poder reiniciar operaciones en condiciones similares a las existentes en la Finca Andes).

¹ Se advierte que el CD que se adjuntó con la demanda, el que, según se indicó en ese escrito, contiene los anexos que se acompañaron, se encuentra en condiciones que hacen imposible su lectura. Con todo, la Sala prescindirá de solicitar a la parte actora que lo aporte nuevamente al proceso, toda vez que todos los anexos que dice contener reposan en medio físico en el cuaderno 2 del expediente.

5.- Se **DECLARE** que, como consecuencia de la expedición Acuerdo No. 21 de 2014 de CAR y el consecuente cierre y/o traslado del cultivo de flores en la Finca Andes, la sociedad FLORES DE LOS ANDES S.A.S. es víctima de un daño antijurídico al verse obligado a terminar los contratos laborales vigentes con los trabajadores vinculados a esta unidad productiva y tener que asumir los pagos por indemnización de perjuicios por terminación sin justa causa (en los términos del Código Sustantivo del Trabajo) dada la imposibilidad de continuar, en la Finca Andes, con el desarrollo de las actividades respecto de las cuales los correspondientes empleados se encuentran prestando sus servicios laborales.

Pretensiones declarativas de responsabilidad de la CAR

6. Se **DECLARE** administrativamente responsable a la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA -CAR- por los daños antijurídicos de los cuales es víctima la sociedad FLORES DE LOS ANDES S.A.S. a los que se refiere cada de las pretensiones principales y subsidiarias –(1 a 5) anteriores.

Pretensiones de condena

7. Como consecuencia de las pretensiones 1 y 6 anteriores se **CONDENE** a la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA -CAR- al pago de la desvalorización de los inmuebles que componen la Finca Andes, en una suma equivalente a SEIS MIL TRESCIENTOS ONCE MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL CIEN PESOS (\$6.311'796.100), o la suma que quede probada en el proceso por este concepto.

8. Como consecuencia de las pretensiones 2 y 6 anteriores se **CONDENE** a la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR- al pago del daño antijurídico derivado del traslado a una nueva ubicación para poder continuar en condiciones similares con su cultivo equivalente con su cultivo de flores en una suma equivalente a VEINTE MIL SEISCIENTOS VEINTIUN MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL PESOS (\$20.621'436.000), o la suma que quede probada en el proceso.

9. En **SUBSDIO** de la pretensión 8 anterior y como consecuencia de las pretensiones 3 (subsidiaria) y 6 anteriores, se **CONDENE** a la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR- al pago del daño antijurídico derivado del cierre del cultivo de flores de la Finca Andes en una suma equivalente a (\$20.621.436.000), o la suma que quede probada en el proceso.

10. Como consecuencia de las pretensiones 4 y 6 anteriores, se **CONDENA** a la COPRORACION AUTONOMA REGIONAL -CAR- al pago del lucro cesante que dejará de percibir la demandante correspondientes al periodo comprendido entre i) el 27 de octubre de 2021 (fecha máxima dispuesta por la CAR para cerrar los cultivos de flores al interior de la reserva forestal), y ii) la fecha que corresponda a cuatro años después de que la CAR indemnice integralmente a Flores de los Andes (fecha mínima prevista para concluir el traslado y

continuar operaciones en condiciones similares a las existentes en la Finca Andes), en una suma equivalente a TRES MIL NOVECIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES DE PESOS (\$3.972'000.000) POR AÑO O FRACCIÓN o la suma que quede probada en el proceso por este concepto.

11. Como consecuencia de las Pretensiones 5 y 6 anteriores, se CONDENE a la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMRCA -CAR al pago de las indemnizaciones laborales por despido sin justa causa que tendrá que asumir la demandante en una suma equivalente a TRES MIL QUINIENOS SETENTA MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS (\$3.570'877.869) o la suma que quede probada en el proceso.

3. Los hechos

En el escrito de demanda, en síntesis, la parte actora narró los siguientes hechos relevantes:

Desde 1969, la sociedad Flores de los Andes ha desarrollado y explotado su objeto social, consistente en actividades de floricultura en los predios ubicados en la Finca Andes, conformada por 15 lotes, tales como el cultivo bajo invernadero y la comercialización de las flores producidas, lo cual comprende la cadena productiva desde su cosecha hasta la distribución y venta del producto final.

El 9 de agosto de 2011, el Consejo Directivo de la CAR expidió el Acuerdo No. 11, por medio del cual se declaró la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., "*Thomas Van Der Hammen*", dentro de cuya área se encuentran los lotes de terreno que conforman la finca Andes, de propiedad de la sociedad accionante.

En el marco de esa declaratoria, el 23 de septiembre de 2014, la CAR expidió el Acuerdo 21, por el cual se adoptó el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, "*Thomas Van Der Hammen*", y se estableció la zonificación de las áreas que la componían, así como los usos permitidos. En desarrollo de ese cometido, se estableció que existía compatibilidad con los usos preexistentes en la mayoría de esos terrenos, pero que el cultivo de flores bajo invernadero no cumplía con los objetivos de conservación, por lo que la CAR determinó que esa actividad no se podría continuar desarrollando y, por tanto, se impuso la obligación a los floricultores de desmontar sus cultivos en el plazo de siete años.

La finca Andes fue incorporada en la zona de uso sostenible, subzona de uso múltiple, en la que se hallaba como uso prohibido la instalación de nuevos cultivos de flores bajo invernadero, al tiempo que, según ese acuerdo, se previó que la floricultura preexistente debía ser reemplazada por otras actividades permitidas según el uso del suelo.

4. Fundamentos de derecho

Como soporte jurídico de sus pretensiones, la parte demandante señaló que en el presente caso se estaba en presencia de un evento de responsabilidad objetiva por daño especial en el que, por cuenta de las decisiones de la CAR, cuya legitimidad no se hallaba en discusión, se presentó el rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas.

Señaló que la capacidad de explotación económica de los inmuebles que integran la finca Andes se vio afectada gravemente, ya que las distintas y posibles formas de aprovechamiento de ese predio fueron limitadas, condicionadas, restringidas y en algunos casos prohibidas, como ocurrió con el cultivo de flores bajo invernadero, circunstancia que trajo la pérdida de valor de esos bienes.

Agregó que, al vencimiento del plazo de siete años otorgado en el Acuerdo 21 de 2014, a la sociedad Flores de los Andes le quedó prohibido continuar con el cultivo de flores, lo cual afectó su patrimonio ante la necesidad de optar por el traslado de la unidad productiva a nuevos predios en la sabana de Bogotá o por el cierre definitivo del cultivo de flores existente, así como el desmonte y pérdida del negocio que ha sido explotado.

5. Actuación procesal

Mediante auto del 21 de septiembre de 2016, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda y ordenó la notificación a la entidad demandada y al Ministerio Público.

5.1. Contestación de la demanda – Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR

La entidad accionada contestó la demanda dentro del término legal. En esa oportunidad se opuso a las pretensiones, por considerar que no se reunían los elementos que acreditaban la responsabilidad del Estado por daño especial.

Adujo que la expedición del Acuerdo 21 de 2014 no generó perjuicios a la sociedad demandante, puesto que, con la adopción del Plan de Manejo Ambiental, era necesario modificar, en el mediano plazo, una práctica de aprovechamiento que fuera compatible con los fines de conservación de la reserva forestal productora, marco en el cual se permitió la actividad floricultora durante un período de siete años, lo que llevaba al demandante a cambiar las formas de explotación, pero no a eliminarlas.

Con base en lo anterior, explicó que no existía certeza del daño, por cuanto el período de transición fue concedido para que se adecuaran los usos del suelo de la reserva.

Sostuvo que la desvalorización del inmueble, el traslado a una nueva ubicación, el cierre del cultivo de flores, el lucro cesante y la terminación de los contratos laborales y las indemnizaciones pagadas por despidos sin justa causa resultaban ser solo especulaciones, debido a que no era posible determinar si en el período de transición de siete años ocurrirá lo alegado por el demandante o, por el contrario, los inmuebles tendrán un mayor valor, o la expectativa de una actividad pueda generar mayores ingresos, lo que se opone a la certeza de que el cambio del uso del suelo desmejora las calidades del inmueble.

Indicó que la entidad actuó dentro del ámbito de sus competencias legales con el fin de proteger los recursos naturales y añadió que, si bien se modificaron actividades que se realizaban en los predios ubicados en esa área, no podía perderse de vista que la propiedad continuaba en cabeza del particular, sin perjuicio del deber de adecuar su uso de conformidad con el permitido.

Agregó que no estaba demostrado que el valor del bien hubiera disminuido con ocasión de la declaratoria de reserva y la adopción del plan de manejo ambiental.

Adicionalmente, formuló las siguientes excepciones: *“No configuración de los elementos de la teoría del daño especial”* y *“no existencia de un perjuicio real actual”*.

5.2. Audiencia Inicial

El 23 de marzo de 2018 se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la cual tuvo lugar la etapa de saneamiento. En esa oportunidad

se inadvirtió la existencia de causales de nulidad que viciaran lo actuado y así quedó expresamente aceptado por los intervinientes.

De otro lado, no se advirtió que se hubieran formulado excepciones previas susceptibles de resolver en esa oportunidad procesal.

El fallador de primer grado fijó el litigio y lo circunscribió a establecer si el Acuerdo 021 de 2014, por el cual la CAR adoptó el Plan de Manejo Ambiental para la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, "*Thomas Van Der Hammen*", en cuyo artículo 14 se estableció que la actividad de floricultivo debe ser sustituida y reemplazada por otras actividades previstas en el uso del suelo en un plazo de 7 años, causó un daño especial a la sociedad Flores de los Andes S.A.S. por rompimiento del equilibrio de las cargas públicas, al restringir los usos de suelos de la finca Andes de su propiedad.

Finalmente, la Sala Unitaria se pronunció acerca del valor de los elementos de prueba aportados al proceso y decretó las pruebas documentales y testimoniales solicitadas por las partes, incorporó los dictámenes periciales aportados por la parte actora y fijó fecha y hora para las explicaciones de los peritos sobre su elaboración; negó la solicitud de exhibición de documentos elevada por la demandada por no ser útil, conducente ni guardar relación con las excepciones propuestas.

5.3. Audiencia de pruebas

El 26 de abril de 2018 se adelantó la audiencia de pruebas, en desarrollo de la cual se incorporaron a la actuación los documentos recibidos oportunamente como consecuencia de los oficios librados, se escucharon los testimonios decretados, así como las declaraciones de los peritos que rindieron los dictámenes aportados con la demanda.

5.4. Alegatos de conclusión

Al finalizar la audiencia de pruebas, el *a quo* prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento y corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto. En el término concedido, las partes presentaron sus respectivos escritos de alegaciones, en los cuales reiteraron los argumentos expuestos en oportunidades procesales precedentes.

El Ministerio Público guardó silencio.

5.5. La sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, negó las pretensiones de la demanda.

Como sustento de su decisión consideró que, aun cuando la adopción del plan de manejo ambiental derivó en limitaciones para el uso del inmueble de la demandante, lo cierto es que, al conceder un plazo para adecuarse a las condiciones de los nuevos usos del suelo, tal circunstancia condicionó la certidumbre del daño al vencimiento del período de transición.

Estimó que el período de transición conferido por la autoridad ambiental no constituía una carga sino una salvaguarda para los derechos subjetivos y la confianza legítima de los propietarios afectados, los que en el plazo otorgado y en razón de la función social y ecológica de la propiedad privada deben ajustar eficazmente la destinación y explotación económica del predio.

Sobre el particular advirtió:

Carecen entonces de la exigida certidumbre todos los escenarios de perjuicio material que invoca FLORES DE LOS ANDES S.A.S. y así evidencia la realidad procesal, dado que soportan en proyecciones de probable o posible acontecer en un futuro y el perjuicio que alega por pérdida de valor comercial de la FINCA ANDES subleva el periodo de transición conferido por el Acuerdo 021 de 2014 de la CAR y desconoce que en tanto no venza, no estructura como daño antijurídico.

Por demás, el DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ, formuló ante la CAR propuesta para el realineamiento, recategorización y sustracción en la RESERVA FORESTAL PRODUCTORA REGIONAL THOMAS VAN DER HAMMEN en contexto de la cual, es probable que el sector donde se ubica la FINCA ANDES se sustraiga de la reserva e incorpore al suelo de expansión urbana de Bogotá, cesando respecto del mismo la aplicación del Acuerdo 021 de 2014.

Sostuvo que la limitación impuesta a los usos del suelo por el Acuerdo 021 de 2014 no constituía un daño indemnizable por desvalorización de la finca Andes hasta tanto no se hubiera cumplido el período de transición. Agregó a su consideración que el avalúo comercial allegado por la parte actora no realizó una proyección al 23 de septiembre de 2021, lo que le impidió contrastar las incidencias del período de transición de siete años dispuesto en el acuerdo y tampoco tuvo en cuenta que, según la propuesta del Distrito, el sector de la

reserva donde se hallaba ubicado el predio de la actora probablemente sería sustraído de esa declaratoria y se incorporaría al suelo de expansión urbana de Bogotá.

En cuanto a las indemnizaciones de los trabajadores que habrían de ser despedidos sin justa causa por el cierre o traslado del cultivo, adujo que la alegada pérdida patrimonial constituía una situación hipotética y, por ello, no constituía una lesión definitiva.

5.6. El recurso de apelación

La parte actora presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia.

Como sustento de su inconformidad, argumentó que el plazo otorgado a la sociedad demandante para ajustar sus inmuebles a las nuevas condiciones del uso del suelo no constituyó una circunstancia que se opusiera a la configuración de los elementos del daño indemnizable, tanto emergente como lucro cesante.

Adujo que, como consecuencia del Acuerdo 021 de 2014, la sociedad Flores de los Andes se encuentra obligada a cerrar su cultivo de Flores en la reserva forestal, hecho cierto que, a pesar de que debe ser acatado en un plazo de siete años, no por ello deja de entrañar certeza respecto de los efectos que de esa decisión se desprenden y que podía traducirse en la presencia de dos escenarios: i) trasladar su operación a un nuevo predio por fuera de la reserva forestal o ii) iniciar el cierre definitivo de su negocio de flores, lo cual tendría verdaderos efectos expropiatorios sobre los derechos derivados del negocio explotado durante las últimas cinco décadas.

Indicó que cualquiera de las dos alternativas tenía costos altamente onerosos para la demandante. En ese sentido aludió a las pruebas periciales aportadas con la demanda.

Explicó que en la práctica del dictamen *-avalúo comercial-* se tuvo en cuenta el valor comercial de los predios bajo la vigencia de las normas anteriores a la expedición del Acuerdo 21 de 2014 y el valor calculado luego de haber expedido el acuerdo. Lo anterior con el objeto de señalar la variación del precio producida con ocasión del Acuerdo 21 de 2014, la cual ascendió a la suma de \$6.311'796.100.

Esgrimió que, por su parte, el dictamen financiero practicado tuvo como propósito determinar la afectación económica sufrida por Flores de los Andes, por causa del Acuerdo 21 de 2014, en relación con la producción y exportación de flores y descartó hechos subjetivos e imponderables. Precisó que en la experticia se tuvieron en consideración los costos del traslado de operaciones, siendo el escenario menos oneroso, así como las indemnizaciones laborales que debía asumir al momento del cierre de la operación y el concepto de desvalorización de los predios. En adelante se refirió a las conclusiones expuestas en el dictamen financiero en cuestión.

Señaló que el 27 de octubre de 2017 era la fecha límite en la que la CAR ha debido indemnizar a Flores de los Andes mediante el reconocimiento de \$3.972'000.00 anuales *-costos e inversiones requeridas para el montaje de esta operación descontando los ingresos obtenidos en la operación durante el período de traslado-* para que no sufriera perjuicios por lucro cesante, dado que esa fecha marcaba el inicio del período de cuatro años que duraría el traslado de operaciones y que culminaba al vencer los siete años dispuestos como plazo en el Acuerdo 021 de 2014 *-27 de octubre de 2021-*.

Como reparos puntuales frente a la sentencia impugnada alegó que:

-. La tesis adoptada por el Tribunal anula el derecho de Flores de los Andes a reclamar la reparación del daño, dado que, en atención a ese planteamiento, solo hasta el vencimiento de los siete años *-27 de octubre de 2021-* podría consolidarse la causación del daño, circunstancia que pugna con el término de dos años de caducidad del medio de control de reparación directa que vencía el 27 de octubre de 2016, es decir, tras vencerse los dos años desde la entrada en vigencia del Acuerdo 21 de 2014, por ser la circunstancia que dio origen al daño, el cual no estaba sometido a incertidumbre o condición, sino que constituía un hecho futuro y cierto.

-. El plazo de siete años previsto en el Acuerdo 021 de 2014 fue conferido específicamente para que los afectados desmontaran sus cultivos de flores ubicados en la Reserva Forestal, pero las limitaciones, prohibiciones y en general el régimen de usos del suelo está vigente desde el 27 de octubre de 2014, situación que no quedó postergada en el tiempo y que tuvo efectos directos e inmediatos de dichos inmuebles.

- La desvalorización de los inmuebles que componen la Finca Andes constituye un daño emergente en cuantía de \$6.311'796.000, consolidado al 15 de octubre de 2016, fecha en que se rindió el dictamen, prueba que, además de no ser controvertida o desvirtuada por la contraparte, fue rendida teniendo en consideración dos escenarios: el valor comercial bajo la norma anterior al acuerdo 21 de 2014 y el valor comercial en vigencia de ese acuerdo.

- Los cuestionamientos realizados por el Tribunal a la experticia contentiva del avalúo comercial de los inmuebles resultan infundados.

En primer lugar, porque el hecho de que el dictamen no se hubiera realizado con proyección al valor del bien en 2021, año en el que se habría de vencer el plazo de siete años, no tiene incidencia en el daño alegado por desvalorización, el cual se consolidó desde la entrada en vigor del Acuerdo 021 de 2014.

En segundo lugar, en cuanto al hecho de que en el dictamen no se consideró una propuesta planteada por el Distrito Capital referida al realinderamiento, recategorización y sustracción del área del inmueble de la demanda de la zona de reserva, lo estimó aún más arbitrario, dado que la propuesta del cambio normativo constituye un hecho incierto, eventual e hipotético que no puede servir de fundamento para romper el deber de reparación patrimonial que radica en la CAR, máxime cuando la providencia dictada el 10 de octubre de 2018 por ese Tribunal, por medio de la cual ordenó a la CAR considerar la propuesta del Distrito, fue revocada por esa misma instancia.

- En múltiples ocasiones el Consejo de Estado ha reconocido de manera uniforme los perjuicios a título de daño antijurídico causados a un propietario por restricciones y limitaciones de uso impuestas a un bien de su propiedad, en razón de consideraciones de tipo ambiental e interés colectivo. Al respecto, advirtió que el núcleo esencial del derecho de propiedad de la demandante se vio afectado, por cuanto en ellos no se puede realizar ninguna actividad económicamente viable o rentable, ya que solo puede destinarse al uso contemplativo.

- El plazo conferido por la CAR, contrario a la tesis que sostiene el tribunal, confirma la certeza y existencia de los daños reclamados. Sobre este aspecto, precisó que la propuesta del Distrito Capital, además de ser incierta e hipotética, no permitía la continuidad del floricultivo en la reserva forestal.

Señaló que el Tribunal no atendió los lineamientos jurisprudenciales y doctrinales acerca de la certeza del daño futuro, el cual, a pesar de haberse otorgado un plazo, es un hecho futuro y cierto, dado que se determinó la fecha de su cumplimiento para el cierre y desmonte definitivo del cultivo. Explicó que en el *sub lite* se reunían suficientes elementos que otorgaban certeza jurídica al daño futuro y que se concretaban en la obligación actual de Flores de los Andes de cerrar el cultivo ubicado en la reserva forestal.

- El período de transición es para concluir el desmonte del cultivo en la reserva forestal, no para iniciarlo, por tanto, los perjuicios son actuales, al margen de que su magnitud se extienda en el tiempo. Estimó que la viabilidad de iniciar el traslado de operaciones, cuya duración no podía ser menor a cuatro años, se hallaba sujeta a la disponibilidad de recursos con los cuales no contaba Flores de los Andes, según se desprendía de la prueba testimonial de los declarantes Elsa Ramírez y Adonái Huesa.

- El cierre de los cultivos impuesto por la CAR sí constituye una carga que supera con creces las ordinarias que devienen para todo propietario de un inmueble y sí reviste carácter excepcional y desproporcionado. Ello se debe a que Flores de los Andes ha desarrollado y explotado un importante negocio de floricultura con proyecciones a mediano y largo plazo.

Sostuvo que, de acuerdo con los registros contables y financieros de la demandante, en el proceso estaba acreditado que había exportado más de 19 millones de tallos anuales a mercados internacionales, había alcanzado ventas en los últimos dos años superiores a los \$13.900'000.000 anuales, de los cuales el 98% correspondía a ventas de exportación. Así mismo, que contaba con activos superiores a \$16.000'000.0000 y tenía en su nómina productiva y administrativa a 400 personas vinculadas directamente.

Con base en lo anterior, esgrimió que Flores de los Andes gozaba de derechos económicos concretos e identificables, cuya tutela jurídica encontraba sustento en la Constitución Política y que se vieron desprotegidos con las medidas impuestas por el Acuerdo de la CAR, las que constituyeron una carga desproporcionada que determinó la existencia de un daño especial.

- Las indemnizaciones laborales por despidos sin justa causa también son daños ciertos. Explicó que el traslado, que debía producirse a más tardar el 27 de octubre de 2021, solo podía realizarse en una zona ubicada fuera de la reserva

forestal, circunstancia que llevaba a que los trabajadores debieran ser despedidos y reemplazados por otros que residieran en lugares aledaños al nuevo cultivo y a la necesidad de pagar indemnizaciones laborales en los términos del Código Sustantivo del Trabajo.

-. Los daños reclamados por concepto de traslado o cierre del cultivo, lucro cesante e indemnizaciones laborales también han sido reconocidos como daños antijurídicos en la jurisprudencia contenciosa administrativa.

6. Actuación en segunda instancia

Mediante providencia del 28 de febrero de 2019, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

En auto del 22 de abril de 2019 se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegaciones finales y al Ministerio Público para que rindiese su concepto.

En el término otorgado, la parte actora y la demandada presentaron sus escritos de alegaciones, en el que reiteraron los argumentos expuestos en oportunidades procesales anteriores.

El Ministerio Público rindió concepto, en el cual consideró que la sentencia debía ser modificada para que, en su lugar, se accediera parcialmente a la pretensiones, en el sentido de establecer medidas complementarias o adicionales al plazo de siete años concedido por la CAR para sustituir los cultivos de flores, consistentes en ofrecer un programa de sustitución de cultivos que prevea apoyo técnico y financiero y la posibilidad de extender el plazo.

Estimó que el dictamen contentivo del avalúo comercial del predio arrojaba dudas en su valoración, ya que no tuvo en cuenta que, según el Acuerdo 021 de 2014, en el inmueble podían continuar desarrollándose usos agropecuarios condicionados, por lo que no era cierto que su uso en adelante fuera solamente contemplativo como lo sostuvo la experticia.

La Procuraduría sostuvo que la ausencia de recursos económicos para iniciar el traslado del cultivo a otro lugar no era una circunstancia que pudiera imputársele a la CAR o que se hubiera derivado de la expedición del Acuerdo 021 de 2014, de tal suerte que no existía justificación válida para que, en el término concedido por

la Corporación, la sociedad no hubiera iniciado las labores de desmonte y reubicación del floricultivo.

Mediante memorial del 14 de agosto de 2019, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado presentó escrito de intervención, en el cual solicitó desestimar las pretensiones de la demanda, con el argumento de que el régimen de usos del suelo de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., “*Thomas Van Der Hammen*” respetó los derechos de propiedad adquiridos y las actividades que se venían realizando con anterioridad a la declaratoria, sin perjuicio de que, cuando estas fueran incompatibles con los fines de conservación, se debiera realizar un desmonte de la actividad, para lo cual, en el caso de los floricultores, se otorgó un plazo razonable para realizar paulatinamente el levantamiento de la operación y para adecuar la destinación de los inmuebles a las nuevas condiciones ambientales.

Con base en lo anotado, advirtió que no se logró acreditar la existencia de un daño especial, pues no existió una carga anormal y excepcional causada a la parte demandante.

II. CONSIDERACIONES

Para resolver la segunda instancia de la presente *litis*, se abordarán los siguientes temas: **1)** competencia del Consejo de Estado; **2)** el medio de control procedente y la oportunidad para su ejercicio; **3)** análisis de la apelación: **3.1)** la responsabilidad del Estado por limitación del ejercicio del derecho de propiedad privada; **3.2)** hechos probados: **3.2.1)** sobre la existencia y objeto social e inmuebles de la sociedad Flores de los Andes S.A.S. en reestructuración y la destinación a la explotación de actividad floricultora de sus predios; **3.2.2)** sobre las decisiones de declaratoria de Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., “*Thomas Van Der Hammen*” y de adopción del Plan de Manejo Ambiental que restringieron el uso del suelo de la finca Andes; **3.3)** el daño antijurídico; **3.3.1)** el daño que se habría derivado de la desvalorización del predio de propiedad del demandante como consecuencia de la implementación del régimen de usos del suelo previsto en el Acuerdo No. 021 de 2014; **3.3.2)** el daño que se habría desencadenado por la necesidad de sustituir o finalizar la actividad de floricultura como consecuencia de la disposición del Acuerdo 021 de 2014 y trasladar su operación a otro lugar o acabarla y **4)** costas.

1. Competencia del Consejo de Estado

A continuación, la Sala verificará su competencia para conocer del recurso de apelación:

Se tiene presente que el artículo 104² de la Ley 1437 de 2011, vigente a partir del 2 de julio de 2012, prescribe que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo fue instituida para conocer, *“además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas”*.

En esta oportunidad se encuentran en controversia circunstancias atinentes al supuesto daño antijurídico derivado de las limitantes ambientales al uso del suelo impuestas por el Acuerdo No. 021 de 2014, expedido por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR.

Así las cosas, la entidad demandada, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, órgano administrativo autónomo del orden nacional creado mediante la Ley 3 de 1962, ostenta la naturaleza de entidad pública. Por la razón advertida, esta jurisdicción es competente para conocer del presente asunto.

También le asiste competencia a la Sala para tramitar el asunto en segunda instancia, toda vez que la mayor de las pretensiones de contenido económico se estimó en la suma de \$20.621'436.000³, monto que resulta superior a la suma equivalente a 500 S.M.L.M.V. (\$344'727.000)⁴ a la fecha de presentación de la demanda, exigida en la Ley 1437 de 2011, para que el proceso tuviera vocación de doble instancia.

2. El medio de control precedente y la oportunidad para su ejercicio

El origen del daño cuya reparación es objeto de reclamación es la limitación al ejercicio de la propiedad privada resultante de la modificación del régimen del uso

² *“Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa (...)”*.

³ Folio 357 del cuaderno 1.

⁴ Con fundamento en el salario mínimo legal vigente el 5 de agosto de 2016 (\$689.454 X 500 = \$344'727.000).

del suelo en la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., “Thomas Van Der Hammen”, adoptada por la CAR a través del Acuerdo CAR No. 021 del 23 de septiembre de 2014, el cual surtió efectos y entró en vigor desde la fecha de su publicación, la que tuvo lugar el 27 de octubre de 2014 en el Diario oficial No. 49.317⁵.

En lo relacionado con los daños que se reclaman por la expedición de actos administrativos generales cuya legalidad no se cuestiona, esta Subsección ha considerado que el medio de control procedente es el de reparación directa y que el término para demandar empieza a correr a partir del día siguiente a su publicación⁶, criterio que también ha sido aplicado por la Subsección C⁷ y desarrollado recientemente por la Subsección B, en pronunciamiento del 3 de julio de 2020, dictado en sede de tutela, oportunidad en la que se sostuvo⁸:

19.- Es dable recordar que los Planes de Ordenamiento Territorial son actos administrativos de carácter general, que se notifican conforme lo dispuesto en el artículo 43 del CCA, esto es, que sean publicados ‘en el Diario Oficial, o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen a ese objeto, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expide el acto’.

20.- Por otra parte, el artículo 119 de la Ley 489 de 1998 reglamenta todo lo relacionado con la publicación de los actos administrativos generales y en tal virtud, sostiene que solo tras la publicidad del acto general (...), se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.

*21.- En consecuencia, si el accionante pretendía con **la demanda de reparación directa la indemnización de perjuicios ocasionados por la modificación del uso industrial del suelo de la zona en la que se encontraba su inmueble por el de uso residencial** y forestal, en principio debió observarse la caducidad a partir de la decisión que generó tal modificación, es decir con la adopción del POT; sin embargo, comoquiera que **la vigencia y oponibilidad de dichos actos administrativos se hace efectiva con su publicidad** y no con su expedición, es claro que debió analizarse si existía prueba o no de ello, pues revisado el expediente se encuentra que dentro del material probatorio no se allegó prueba de la notificación o publicación del POT de 2001, por lo que no se podía afirmar que a partir de la adopción del mismo comenzaba a surtir efectos, toda vez que la norma es clara en establecer que los actos administrativos de carácter general tienen como requisito su publicidad conforme lo dispone el artículo 43 del*

⁵ www.imprenta.nacional.gov.co

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección A, sentencia del 27 de abril de 2016, expediente 35.404.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección C, sentencia del 5 de julio de 2018, expediente 38.942, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección B, sentencia de tutela del 3 de julio de 2020, expediente 11001-03-15-000-2020-02360-00, M.P. Martín Bermúdez Muñoz.

CCA.

(...)

23.- Así las cosas, la Sala amparará el derecho al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, particularmente en lo referente a la declaración de la caducidad que tuvo como fundamento una fecha de inicio que no contaba con una prueba, o de la cual no se hizo alusión dentro de la sentencia acusada.

Así mismo, dejará sin efectos la sentencia de 26 de agosto de 2019 proferida por el la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado y dispondrá que en la sentencia de reemplazo se valore la existencia o no de la publicación del POT y se realice el conteo de la caducidad teniendo en cuenta las pruebas existentes en el proceso sin violar el debido proceso.

De conformidad con lo anterior, en estos eventos la publicación del acto administrativo general resulta determinante para efectos de contar la caducidad; sin embargo, esta Sala, en providencia del 14 de febrero de 2019⁹, precisó que tal regla resultaba aplicable en los eventos en los que la promulgación y la entrada en vigor de la norma coinciden, pues cuando ello no sucede se debe tener en cuenta cuando ocurre el segundo supuesto.

En el caso concreto se observa que la entrada en vigor del Acuerdo No. 021 de 2014 se sujetó a su publicación, por lo que el cómputo de caducidad habría de iniciar el día siguiente a esta, 28 de octubre de 2014 y los dos años se cumplirían el 28 de octubre de 2016.

El 8 de junio de 2016, faltando 4 meses y 20 días para que se cumpliera de plazo de caducidad, la parte actora presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 137 Judicial II para Asuntos Administrativos, trámite que suspendió el término de caducidad hasta el 26 de julio de 2016, día en que se expidió la constancia por parte la Procuraduría, en la que se dejó sentado que el trámite fue fallido por ausencia de ánimo conciliatorio.

Al día siguiente se reanudó el término de 4 de meses y 20 días que faltaban para cumplirse los dos años, por lo que la fecha límite para interponer la demanda vencía el 16 de diciembre de 2016.

Como consecuencia, al haberse interpuesto la demanda el 5 de agosto de 2016, se concluye que su ejercicio se produjo dentro de la oportunidad legal.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección A, providencia del 14 de febrero de 2019, expediente 59.886.

3. Análisis de la apelación

Los cargos de la apelación, con fundamento en múltiples y variados argumentos, apuntan a controvertir la decisión de primera instancia en cuanto consideró que no se había configurado el daño cuya reparación se solicita.

Con base en lo anterior, la Sala se referirá al marco jurisprudencial sobre la responsabilidad del Estado por decisiones administrativas dirigidas a la protección ambiental que limitan el ejercicio del derecho de propiedad privada, para luego referirse a los hechos de relevancia que se encuentran acreditados en el proceso, al cabo de lo cual se pronunciará frente a la demostración del daño antijurídico, teniendo en consideración los argumentos de la impugnación.

3.1. La responsabilidad del Estado por limitación al ejercicio del derecho de propiedad privada

La ocupación “*jurídica*” de bienes inmuebles fue una teoría jurisprudencial que se forjó a principios de los años 90 y que sirvió como punto de partida para el análisis de la afectación o delimitación del derecho de propiedad derivado de declaratorias de zonas de protección ambiental respecto de bienes rurales.

Así, en un proceso en el que esta Corporación declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por el daño causado a un propietario por la declaratoria de un bien de su propiedad como Parque Nacional Natural, se afirmó:

“Pero por otra parte, resulta evidente que los intereses del demandante fueron afectados por la integración de su predio al Parque Nacional Natural Farrallones de Cali, sin que hasta la fecha el ente oficial haya resarcido a cualquier título los efectos patrimoniales de la reservación oficial, (...), que respecto de los terrenos afectados sus propietarios quedaron legalmente imposibilitados e incapacitados para disponer libremente de ‘sus tierras’ o para someterlas a un régimen normal de explotación económica, agrícola o industrial. [¿]Cuál es entonces la diferencia concreta y objetiva del dominio y posesión sobre sus predios, por causa de la declaración de Parque Natural Nacional, frente a quien sufre la misma limitación, originada en una ocupación permanente? Sin duda alguna los derechos conculcados son los mismos, no puede vender, gravar o explotar económicamente su propiedad.”

“Cabe anotar cómo la ocupación, figura asimilable a la reserva como Parque Natural Nacional del terreno del demandante, no conlleva necesariamente la condición de originarse por trabajos públicos. Así lo consagra el artículo 220 del C.C.A., de donde se infiere que no fue intención del legislador circunscribir tal ocupación de una propiedad

inmueble exclusivamente a la resultante por trabajos públicos, sino que la misma bien puede concebirse y configurarse, como en el caso examinado, con la prohibición absoluta del dueño de ejercer los derechos personales y reales que le corresponde sobre el inmueble de su propiedad.

(...)

“En este orden de ideas, bien puede asimilarse la actuación de la administración como una especie de expropiación del predio del actor y, por consiguiente, se impone en su favor un reconocimiento indemnizatorio...¹⁰.

Del anterior criterio jurisprudencial, cuya vigencia se mantuvo sin debates hasta el 2012, se extraía que:

- i)* La ocupación de un bien inmueble de propiedad privada puede configurarse como título de imputación de la responsabilidad extracontractual del Estado por daño especial, tanto en aquellos casos en que se configura una ocupación material del bien, como en aquellos casos en que se considere como una ocupación jurídica.
- ii)* La ocupación de un bien inmueble será jurídica cuando de una actuación administrativa se derive la imposibilidad para el propietario de ejercer su derecho, es decir, de realizar las conductas que le permitan desarrollar las facultades de uso y disposición respecto de su derecho de propiedad.
- iii)* De configurarse la ocupación jurídica del inmueble, la entidad responsable deberá pagar a título de perjuicios materiales tanto el lucro cesante *–lo dejado de percibir por la explotación económica del bien–* como el daño emergente *–el valor comercial del bien, o una porción del mismo, dependiendo de la extensión de la ocupación–*, valores que deberán tener en cuenta los descuentos derivados de la valorización del predio generada por la realización de la obra pública o de la afectación, a menos que se hubiere pagado dicha contribución.
- iv)* El ordenamiento jurídico le dio un alcance expropiatorio a la ocupación jurídica del bien, razón por la cual se habría de dar aplicación a lo

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de febrero de 1992, Exp. 6643, C. P. Daniel Suárez Hernández, postura reiterada en sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 25 de junio de 1992, Exp. 6974, C.P. Daniel Suárez Hernández.

dispuesto en el entonces vigente artículo 220 del C.C.A., en virtud del cual, en caso de ocupación permanente, la sentencia que ordenara el pago del valor del bien inmueble o de la porción ocupada, tendría efectos de título traslativo de dominio, siempre y cuando hubiera sido protocolizada y debidamente registrada.

Desde el año 2012 se buscó matizar, y eventualmente abandonar, el razonamiento en términos de “*ocupación jurídica*” como sustento para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado por las afectaciones al interés general que pudieran limitar el derecho de propiedad privada.

Así, en sentencia de ese año, la Sala se ocupó ampliamente de las afectaciones al interés general que se derivaban de la protección del medio ambiente, en la cual, se reitera, pretendió apartarse de la teoría de la ocupación jurídica de los bienes inmuebles como mecanismo para fundamentar el deber de reparar los perjuicios causados a un particular cuyo derecho de propiedad se viera limitado y se privilegió una visión que se atemperara más con la función social y ecológica inherente a ese derecho, según los postulados del artículo 58 de la Constitución Política.

En aquella ocasión se realizaron algunas consideraciones que, por su pertinencia para el asunto que ocupa a la Sala en esta oportunidad, se transcribirán *in extenso*:

“En lo que atañe a la propiedad privada, las funciones social y ecológica cumplen una doble finalidad: por un lado amplían las competencias del legislador y de la Administración en punto a las limitaciones que puedan imponer a su ejercicio; por el otro, dirige y/o proyecta o condiciona el ejercicio mismo del derecho radicado en cabeza de los particulares, tanto propietarios como poseedores o tenedores.”

“Desde un punto de vista normativo, las funciones social y ecológica de la propiedad le imprimen un sustento constitucional claro a toda afectación de los bienes muebles e inmuebles; la ley establece el contenido de dicha función según el interés general que se quiera cumplir, finalmente, le corresponde a la Administración Pública identificar aquellos bienes muebles e inmuebles que están llamados a soportar dichas afectaciones por sus especiales características. En este orden de ideas, las afectaciones al interés general que gravan determinados bienes encuentran sustento en las funciones social y ecológica de la propiedad, pero también la concretan en bienes individualmente considerados.”

“Se trata de limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad que por las razones expuestas deben, en principio, ser soportadas por

los propietarios de los bienes sobre los que recaen, esto quiere decir que una determinada afectación al interés general no se predica del propietario, sino del bien; en este sentido, quien quiera que sea el propietario del inmueble verá limitado el ejercicio de su derecho, es una carga que pesa sobre la cosa y no sobre el sujeto titular de la misma.

“Sin embargo, ello no implica que los particulares deban soportar todo tipo de limitación sobre sus derechos patrimoniales en aras de garantizar el cumplimiento del interés general...”

(...)

“Ahora bien, bajo ningún concepto se puede afirmar que el interés particular o privado deba desaparecer frente al interés general; la disposición constitucional establece de manera específica que éste prevalece sobre aquél, pero no lo suprime por completo; una disposición en ese sentido no podría tener cabida en un Estado Social de Derecho. La propiedad es función social y, a la vez, cumple una función ecológica que le es inherente pero es, ante todo, propiedad.

“Las afectaciones al interés general permiten, entonces, establecer amplias competencias en materia de regulación del derecho de propiedad pero sirven, al mismo tiempo, como marco para el ejercicio de dichas competencias, como determinante del alcance de las cargas públicas que debe soportar todo propietario por el hecho de serlo, dado que su propiedad se enmarca en un proyecto social establecido en la Constitución Política. Puesto que las afectaciones son competencias de intervención administrativa y también límites al ejercicio de las mismas a partir de la garantía constitucional del derecho de propiedad, le compete al juez, Contencioso Administrativo y Constitucional según el objeto de análisis, establecer en qué medida se debe arbitrar el conflicto entre el interés general –la afectación– y el interés particular –el derecho de propiedad–; para hacerlo, como es usual, deberá tener en cuenta el juicio de proporcionalidad que permite dar una respuesta objetiva a este conflicto de derechos y de intereses.

*“La legitimidad de la intervención del Estado en la propiedad se debe analizar a partir del llamado juicio de proporcionalidad, cuyos elementos le permiten al juez el análisis de la restricción del derecho fundamental de propiedad. En el marco de este juicio se deben realizar los siguientes pasos: **i)** determinar si la medida limitativa busca una finalidad constitucional; **ii)** si es adecuada respecto del fin; **iii)** si es necesaria para la realización de éste –lo cual implica la no existencia de una alternativa que garantice el cumplimiento del fin limitando en menor medida el derecho que se ve restringido–; y **iv)** si es estrictamente proporcional en relación con el fin que busca ser realizado –esto implica un no sacrificio de valores y principios que tengan un mayor peso que el principio que se pretende satisfacer–¹¹.*

(...).

*“La afirmación precedente tiene dos consecuencias de capital importancia para el tema que ocupa actualmente a la Sala: **i)** si bien*

¹¹ Cita textual del fallo: Sobre este punto ver, entre muchas otras sentencias, Corte Constitucional, T-269 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

ambas instituciones constituyen la expresión de la intervención del Estado en la propiedad privada, no toda afectación al interés general implica per se la expropiación de la misma, sólo en aquellos casos en que sea necesaria la adquisición del bien por parte de la Administración se acudirá a la figura de la expropiación; y, ii) en la medida en que la afectación implica una limitación de los derechos de los particulares, se deberá mantener el equilibrio de las cargas públicas, equilibrio que se puede garantizar por el mismo ordenamiento jurídico al establecer compensaciones tarifarias o bien por el juez al momento de analizar el alcance de la intervención estatal, ya sea mediante el análisis de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho cuando se cuestione la legalidad del acto que hace efectiva la afectación, o mediante la acción de reparación directa cuando quiera que se alegue la responsabilidad del Estado por la declaratoria de afectación al interés general. Como consecuencia de ello la responsabilidad del Estado por violación del equilibrio de las cargas públicas podrá realizarse, en muchos eventos, en aplicación de la teoría del daño especial.

(...)

*“A la luz de la jurisprudencia constitucional se debe puntualizar, entonces, que las afectaciones al interés general no resultan per se, contrarias al ordenamiento jurídico, al contrario encuentran claro sustento constitucional, **sin embargo, toda limitación al ejercicio de propiedad debe analizarse mediante un juicio de proporcionalidad para garantizar el equilibrio entre los derechos de los propietarios y el interés común, bajo el entendido que se debe respetar en todo evento el núcleo esencial de la propiedad puesto que una limitación que exceda dicho límite tendría alcances expropiatorios.***

(...)

“Por lo tanto, para determinar en qué medida una afectación al interés general tiene alcances expropiatorios se deberá determinar como parámetro definitorio si, una vez realizada la afectación, el titular del derecho real sobre el bien cuenta con una genérica utilidad privada de carácter económico, cuyo alcance deberá ser establecido por el juez en cada caso concreto.

“En este orden de ideas se pueden presentar varias hipótesis:

“a) La Administración necesita, para el cumplimiento de las finalidades del Estado, una determinada propiedad privada, en dicho caso, ella deberá afectar el bien para luego iniciar los trámites de la expropiación en los términos impuestos de manera general por la Ley 388 de 1997; si la Administración omite la realización de dicho procedimiento puede ver su responsabilidad comprometida por los daños que dicha inactividad le genere al particular propietario.

“b) La afectación al interés general excede los límites de intervención pública sobre la propiedad privada que el ordenamiento jurídico considera como de obligatoria tolerancia en cabeza de los particulares, es decir se limita de manera absoluta y permanente el ejercicio del derecho de propiedad, lo que vacía de contenido su núcleo esencial.

“De manera general, si el juez, a la luz de los hechos probados en el proceso, encuentra que la afectación al interés general excede las cargas derivadas de la función social y ecológica de la propiedad se configurará la existencia de un daño antijurídico y se ordenará la indemnización de los perjuicios materiales causados por la afectación, es decir, el daño emergente y el lucro cesante, cuando a ello hubiere lugar, puesto que en este evento la afectación tendrá alcance expropiatorio. Por su alcance, este tipo de afectaciones al interés general se puede asimilar a la noción de ocupación permanente de bienes inmuebles y se deberá dar aplicación al artículo 220 C.C.A.

“c) La afectación al interés general no excede los límites establecidos por el artículo 58 C.P., en la medida en que dichas afectaciones obedecen a una carga que el ciudadano está en el deber de soportar en virtud de la función social y ecológica de la propiedad, puesto que no vulneran el núcleo esencial de la propiedad privada, es decir, se mantiene la posibilidad de explotar jurídica y económicamente el bien, lo cual no implica, sin embargo, que se deba garantizar el uso que el propietario quiera arbitrariamente darle a su propiedad puesto que resulta legítimo que el Estado limite el ejercicio del derecho de propiedad en la medida en que mantenga intangible un reducto suficiente para que dicho derecho pueda ser identificado en cabeza de quien aparece como propietario del bien.

“En esta hipótesis puede ocurrir una de dos situaciones: i) el ordenamiento jurídico establece medidas compensatorias: le corresponde en este evento al juez determinar si la compensación establecida por el legislador es suficiente para cubrir los perjuicios causados al particular en sus derechos patrimoniales, lo que ocurrirá en los más de los casos por tratarse de una compensación tarifaria; o, ii) el ordenamiento jurídico no establece medidas compensatorias: la inexistencia de medidas compensatorias se debe entender como una expresión del desequilibrio de las cargas públicas y, por tanto, le corresponderá al juez adoptar las medidas pecuniarias necesarias para garantizar la reparación integral a que tiene derecho el particular cuyo bien se encuentra afectado al interés general.

“En este último caso no se podrá considerar que exista necesariamente un daño antijurídico que deba ser reparado por la entidad afectante, le corresponderá al juez determinar si dicha afectación al interés general le genera perjuicios materiales al propietario del bien, pero dicha limitación no podrá tener alcances expropiatorios ya que se mantiene incólume un ámbito de explotación jurídica y económica del bien. En otras palabras, el juez deberá establecer si para cada caso concreto la afectación al interés general acarrea como consecuencia un perjuicio cierto en cabeza del propietario, pero dicha limitación a la propiedad privada al ser restringida a determinadas formas de ejercicio del derecho no se podrá asimilar a una ocupación temporal de bienes inmuebles” (negritas por fuera del texto)¹².

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de mayo de 2012, Exp. 21906. Cf., también, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 2 de abril de 2013, Exp. 26437, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

De esta manera, se evidencia que la noción de afectación, a pesar de obedecer a una forma de intervención administrativa o legislativa en la propiedad pública o privada, tiene un contenido heterogéneo, puesto que los efectos de las afectaciones ambientales (zonas de reserva, zonificación de los usos del suelo recursos naturales, bienes afectos al Sistema Nacional de Parques Naturales, entre otros) o de las urbanísticas (como por ejemplo, espacio público, zonas de desarrollo prioritario, construcción de obras públicas) pueden ser de diversa índole.

Ello obedece a que las consecuencias que existen respecto de cada interés general individualmente considerado pueden ser diferentes, de manera que le corresponderá al juez determinar el alcance de las limitaciones del derecho de propiedad derivado de cada afectación, utilizando además los parámetros trazados por la jurisprudencia, que ahora se reiteran, en cuanto a los efectos de la intervención concreta de la Administración Pública en el derecho de propiedad, o de las delimitaciones del derecho compensadas o no por el propio ordenamiento jurídico.

En relación con estas limitantes del derecho de propiedad, en sentencia de 2015 esta Subsección consideró que, por regla general, la sola modificación de los usos del suelo, *per se*, no tiene la virtualidad de constituirse en un daño antijurídico, en la medida en que se trata de una carga que, de ordinario, los particulares se encuentran en el deber jurídico de soportar. En esa oportunidad se desestimaron las pretensiones de la demanda. Al respecto, se concluyó:

“Sin embargo, tal y como se indicó en el acápite correspondiente, en criterio de la Sala, en casos como el sub lite se deben aplicar las siguientes premisas: i) la pérdida de valor de un bien o su depreciación frente a los valores del mercado no es un elemento suficiente para entender configurada la responsabilidad patrimonial de la autoridad reguladora de los usos del suelo, es decir la sola depreciación de un predio no es indicativa de un perjuicio excepcional o singular en cabeza de su propietario; ii) en principio, todos los habitantes de un territorio deben soportar los cambios en la regulación de los usos del suelo; en consecuencia, iii) no existe, por regla general, un derecho adquirido a que se mantenga determinada clasificación de usos del suelo, índice de edificabilidad y/o cualquier beneficio de construcción que establezca una norma, en tanto no se cuente con una autorización administrativa para su desarrollo, es decir hasta que se haya adquirido o patrimonializado –siguiendo la denominación española- el referido derecho; iv) no se le debe imputar, necesariamente, a la Administración la determinación de los precios de mercado puesto que ello depende tanto de la dinámica de la economía local –y aún nacional- como del específico desarrollo que el propietario o el interesado hayan hecho de

los instrumentos que el ordenamiento jurídico ha establecido para ejercer concretamente el derecho de propiedad; y, v) con el fin de determinar, la configuración o no de la responsabilidad patrimonial del Estado, independientemente del valor concreto de la depreciación, se requiere analizar el contenido concreto del derecho de propiedad y sí se respetó –o en qué medida se vulneró o cómo se afectó- el núcleo esencial del referido derecho, despojando o limitando excesivamente ese mínimo de explotación económica que le corresponde.

“En esta línea argumentativa, lo primero que evidencia la Sala es que el cambio en la regulación del uso del suelo, las limitaciones ambientales y viales que afectaron la zona en la que se encuentran los predios de la sociedad demandante, como la determinación concreta de la existencia de un ‘parque municipal’ en dicha área, no son constitutivas per se de un daño especial, en la medida en que dichas concretas determinaciones no son susceptibles de calificarse como excepcionales o singulares frente a las cargas que deben asumir los particulares en su propiedad como contraposición a la competencia que el ordenamiento jurídico le ha radicado a las autoridades locales para gestionar el territorio.

(...).

“Finalmente, resulta pertinente resaltar que la disminución en el valor de un bien, así ésta sea significativa, no es argumento suficiente y/o necesario para determinar la existencia de un daño antijurídico en cabeza del demandante, frente a ello es de suma importancia aclarar que, al menos en lo que al lucro cesante se refiere, la depreciación del predio no es per se constitutiva de responsabilidad patrimonial, pues ello dependerá del contenido del derecho en cuestión y no necesariamente de su valuación económica o de sus limitaciones¹³, pero también de las condiciones particulares del propietario, de sus intereses concretos respecto del predio, todo ello a la luz de los medios de convicción allegados al expediente¹⁴.

A manera de conclusión, la Sala encuentra pertinente reiterar que, de una manera general, el Estado puede limitar el derecho de propiedad, ya sea ocupando materialmente el bien inmueble privado, despojando al propietario de su posesión material o mediante la constitución de afectaciones que delimiten su ejercicio, por razones de diversa índole y con distintos alcances, cuestión que aun cuando

¹³ Cita textual del fallo: Al respecto, resulta interesante traer a colación la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Sporrong & Lönnroth c/ Suecia*, del 18 de diciembre de 1984, en el que se reconoció a los demandantes la pérdida de oportunidad en la gestión de sus bienes, por la excesiva duración (23 años) de una autorización de expropiación que a la postre fue declarada ilegal, con la consecuente imposibilidad de edificar en el predio, así no se hubiere acreditado una depreciación en el valor del bien. La Sala también se ha ocupado de un asunto de similar naturaleza correspondiente a un predio rural que fue objeto durante casi 40 años de un procedimiento administrativo de determinación de la procedencia de la extinción del dominio, en el cual se encontró que no se acreditó un daño resarcible, en la medida en que la situación administrativa del bien no incidió en la posibilidad de explotar el predio. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 24 de junio de 2015, Exp. 35542.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 26 de agosto de 2015, Exp. 33113, C.P. Hernán Andrade Rincón.

puede ocasionar un daño, no en todos los casos constituye un daño antijurídico resarcible, debido a que, en veces, corresponde a cargas que el asociado está en el deber de soportar por lo que no está llamado a comprometer la responsabilidad del Estado.

Corresponderá al juez, de cara a las particularidades de cada caso concreto, establecer si la alegada afectación al derecho de propiedad ostenta el carácter de excepcional y causa un daño especial a su titular.

En atención al contexto jurisprudencial planteado, la Sala se referirá a los hechos acreditados en el proceso, que resulten relevantes para el análisis del caso concreto.

3.2. Hechos probados

3.2.1. Sobre la existencia y objeto social e inmuebles de la sociedad Flores de los Andes y la destinación a la explotación de actividad floricultora de sus predios

De conformidad con el certificado de existencia y representación que obra en el expediente, está demostrado que mediante escritura pública No. 3613 del 10 de julio de 1969, otorgada en la Notaría 4 del Círculo de Bogotá, se constituyó la sociedad Flores de los Andes Ltda., persona jurídica que, luego de varias reformas, mediante acta de junta de socios No. 159 del 1 de febrero de 2012, inscrita el 2 de marzo de 2012 bajo el número 0165753 del libro IX, se transformó en sociedad por acciones simplificada con el nombre de Flores de los Andes S.A.S. Comercializadora Internacional, con la sigla Flores de los Andes S.A.S. C.I. en reestructuración¹⁵.

Igualmente, está demostrado que su objeto social comprende el desarrollo de las siguientes actividades (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

1.- EFECTUAR OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR Y PRINCIPALMENTE ORIENTAR SUS ACTIVIDADES HACIA LA PROMOCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS COLOMBIANOS EN LOS MERCADOS EXTERNOS, TALES COMO FLORES, PLANTAS, BULBOS Y SEMILLAS; 2. LA EXPLOTACIÓN DE CULTIVOS AGRÍCOLAS Y ESPECIALMENTE TODO LO RELACIONADO CON LA FLORICULTURA.

¹⁵ Folios 2 a 5 del cuaderno 1.

La sociedad Flores de los Andes S.A.S. C.I. en reestructuración es propietaria del establecimiento de comercio Flores de los Andes Suba¹⁶.

A su turno, está acreditado que los siguientes predios, que conforman la finca Andes, son del dominio de la sociedad Flores de los Andes S.A.S. C.I. en reestructuración y, a su turno, que los inmuebles se hayan localizados en el área de Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, “Thomas Van Der Hammen”¹⁷:

Número del folio de matrícula inmobiliaria	Descripción del inmueble	Porcentaje de afectación por causa de la declaratoria de reserva forestal productora del Norte de Bogotá – Thomas Van Der Hammen
50N-329404	Parcela/66 de la parcelación las mercedes con cabida de 2 Hts 5.600 mts.	Según anotación No. 07 del 31 de enero de 2013 registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, la afectación fue del 100%.
50N-306342	Parcela /67 de la parcelación las mercedes con extensión de 2 Hts, 5.600 mts.	Según anotación No. 07 del 31 de enero de 2013 registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, la afectación fue del 100%.
50N- 225715	Parcela /68 de la parcelación las mercedes con extensión de 2 Hts, 5.600 mts.	Según anotación No. 07 del 31 de enero de 2013 registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, la afectación fue del 100%.
50N-100006	Parcela /69 de la parcelación las mercedes.	Según anotación No. 09 del 31 de enero de 2013 registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, la afectación fue del 100%.
50N-874276	Parcela/70 de la parcelación las mercedes.	Según anotación No. 06 del 31 de enero de 2013 registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, la afectación fue del 100%.
50N-192864	Parcela/71 de la parcelación las mercedes.	Según anotación No. 06 del 31 de enero de 2013 registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, la afectación fue del 100%.
50N-144669	Parcela/72 de la parcelación las mercedes, con extensión de 2 Hts, 5.600 mts.	Según anotación No. 06 del 31 de enero de 2013 registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, la afectación fue del 100%.
50N-507554	Parcela/82 – sector 2 de la parcelación las	Según anotación No. 06 del 31 de enero de 2013 registrada en el

¹⁶ Así consta en el certificado de matrícula de establecimiento público expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá. Folio 10 del cuaderno 2

¹⁷ Folios 47 a 76 del cuaderno 2.

	mercedes, con extensión de 2 Hts, 5.600 mts.	folio de matrícula inmobiliaria, la afectación fue del 100%.
50N-361254	Parcela/83 – sector 2 de la parcelación las mercedes, con extensión de 2 Hts, 5.600 mts.	Según anotación No. 08 del 31 de enero de 2013 registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, la afectación fue del 100%.
50N-228641	Parcela/84 de la parcelación las mercedes, con extensión de 2 Hts, 5.600 mts.	Según anotación No. 06 del 31 de enero de 2013 registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, la afectación fue del 100%.
50N-229088	Parcela/85 de la parcelación las mercedes, con extensión de 2 Hts, 5.600 mts.	Según anotación No. 06 del 31 de enero de 2013 registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, la afectación fue del 100%.
50N-98499	Lote 86 de la parcelación las mercedes.	Según anotación No. 09 del 31 de enero de 2013 registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, la afectación fue del 100%.
50N-20780	Lote 87 de la parcelación las mercedes.	Según anotación No. 09 del 31 de enero de 2013 registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, la afectación fue del 100%.
50N-192865	Parcela/88 – sector 2 de la parcelación las mercedes.	Según anotación No. 06 del 31 de enero de 2013 registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, la afectación fue del 100%.
50N-145340	Parcela/89 – sector 2 de la parcelación las mercedes, con extensión de 2 Hts, 5.600 mts.	Según anotación No. 06 del 31 de enero de 2013 registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, la afectación fue del 100%.

Adicionalmente, se aportaron los certificados catastrales y las escrituras públicas en las que consta la venta de cada una de las parcelaciones a la sociedad Flores de los Andes¹⁸.

Reposan en el proceso los certificados catastrales de cada uno de los predios en los que se deja sentada la destinación agroindustrial de los inmuebles que conforman la finca Andes; los estados financieros de la sociedad Flores de los Andes; las notas a sus estados financieros correspondientes al período comprendido entre 2010 y 2015; las declaraciones de renta presentadas por la sociedad actora en los años 2010 a 2015; certificaciones de la Asociación Colombiana de Exportadores de Flores Asocolflores en los que dan cuenta de su membresía como sociedad exportadora desde 1974¹⁹.

¹⁸ Folios 78 a 176 del cuaderno 2.

¹⁹ Folios 75 a 92, 323 a 352 y 370 a 438 del cuaderno 2.

El análisis conjunto de los elementos de prueba referidos en precedencia permite evidenciar que la sociedad Flores de los Andes ha desarrollado su objeto social en la finca Andes y ha consistido en la producción y comercialización de flores, actividad económica que ha llevado a cabo al menos durante los últimos treinta años.

3.2.2. Sobre las decisiones de declaratoria de Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. “*Thomas Van Der Hammen*”, y de adopción del respectivo Plan de Manejo Ambiental que restringieron el uso del suelo de la finca Andes

Se encuentra acreditado que, mediante Acuerdo CAR No. 11 del 19 de julio de 2011, el Consejo Directivo de la CAR declaró la reserva forestal productora regional de Bogotá D.C., “*Thomas Van Der Hammen*”, y ordenó expedir el respectivo plan de manejo ambiental de esa zona, en el cual debía incluir el diagnóstico, la zonificación ambiental con su régimen de usos, programas y proyectos orientados al mantenimiento de los objetos de conservación de la reserva.

En cumplimiento de lo anterior, el 23 de septiembre de 2014, el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca expidió el Acuerdo No. 021²⁰, por el cual se adoptó el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, “*Thomas Van Der Hammen*”, en el que se incorporaron los programas, proyectos y acciones necesarias para conservar, preservar y recuperar los valores ambientales y ecológicos de esa área, teniendo en cuenta sus potencialidades, sus usos actuales, las alteraciones, degradaciones presiones de ocupación, en procura de la sostenibilidad del territorio.

Entre los objetos de conservación proyectados en ese plan se destacaron: **a)** la cobertura vegetal natural y seminatural; **b)** sistemas de humedales; **c)** acuíferos; **d)** suelos de clases agrológicas II y III²¹; **e)** avifauna; **f)** patrimonio arqueológico y cultural y **g)** paisaje.

²⁰ Folios 17 a 41 del cuaderno 2.

²¹ Al justificar este objeto de conservación, en el acuerdo se dispuso: el origen aluvial de la mayor parte de la reserva, le confiere un alto potencial productivo en términos agrícolas, pecuarios y forestales, ya que el 78,51% de los suelos son catalogados en estas categorías; en consecuencia, su calidad se constituye en base fundamental para el potencial establecimiento de proyectos productivos agroforestales, silvopastoriles y de seguridad alimentaria con enfoque ecológico.

A su turno, en el acto administrativo en comento se consideró que la mayor parte de las actividades desarrolladas en esta área podrían continuar funcionando, sin perjuicio de la necesidad de imponer unas cargas y obligaciones para su ejercicio, orientadas a compatibilizar y a armonizar esos usos con los objetivos de conservación de la zona.

A la par con lo establecido, también se estimó que, para efectos de garantizar los objetivos de conectividad pretendidos con esa declaratoria de reserva forestal, resultaba necesario ordenar la sustitución paulatina, en el plazo de siete años, de los cultivos de flores existentes en la zona de reserva, dado que esta actividad no permitía generar la conectividad por los altos índices de ocupación requeridos para su viabilidad económica, el enorme impacto paisajístico y el aprovechamiento intensivo del recurso hídrico.

Al respecto se consignó:

Dado que la floricultura deberá ser sustituida al interior de la reserva, el carácter condicionado de la misma se orienta a la obligación de cumplir los parámetros establecidos en este plan y reemplazar los cultivos existentes en la zona por otras actividades previstas en el régimen de usos respectivo, dentro de los siete (7) años siguientes a la fecha publicación del presente acto.

Dicho esto, se procedió a determinar la zonificación y usos de las áreas que integraban la zona de reserva, con el propósito de identificar y delimitar unidades con características homogéneas, para adelantar acciones similares de manejo que permitieran el proceso de conservación, con lo cual se precisó lo que se podía y no se podía hacer dentro del área de reserva.

En desarrollo de esa gestión de planificación, se estableció la existencia de varias zonas, una de las cuales correspondió a la zona de uso sostenible que, según el artículo 34 del Decreto 2372 de 2010, incluía los espacios para adelantar actividades productivas y extractivas compatibles con su conservación y que, en todo caso, debían orientarse a la utilización de los componentes de biodiversidad de un modo y a un ritmo que no ocasionara su deterioro a largo plazo.

La zona de uso sostenible, de acuerdo con el artículo 13 del Acuerdo 21 de 2014, a su turno, se dividió en subzona de uso múltiple y subzona de alta de densidad de uso.

En la subzona de uso múltiple se estableció el siguiente régimen de usos: i) uso principal; ii) uso compatible; iii) usos condicionados y iv) usos prohibidos.

Los usos prohibidos en el área de reserva forestal, zona de uso sostenible, subzona de uso múltiple, fueron los siguientes:

Usos prohibidos: Vivienda nueva, condominios, construcción de nueva red vial, construcción de escenarios deportivos o centros para eventos sociales, aprovechamientos forestales de especies nativas, minería, usos agropecuarios altamente dependientes de insumos químicos de síntesis industrial que generen riesgos de contaminación y afectación de la biodiversidad, ganadería extensiva bajo el modelo de portero limpio, empleo de semillas y animales modificados mediante técnicas de ingeniería genética, siembra de especies vegetales exóticas (pino, ciprés, acacia y eucalipto); quema y tala de vegetación nativa, salvo las excepciones de ley, cultivo de flores bajo cubierta, nuevos cultivos bajo invernaderos; industrial y todos aquellos que no estén contemplados dentro de los usos principales, compatibles o condicionados.

Planteado este contexto, según se desprende del anexo cartográfico que forma parte integral del Acuerdo No. 021 de 2014, los terrenos que comprenden la finca Andes, propiedad de la sociedad demandante, quedaron incluidos dentro de la zona de uso sostenible y dentro de la subzona de uso múltiple²².

En ese orden, está acreditado que el uso que hasta la fecha de la expedición del acto administrativo en mención se venía dando a esa zona por la sociedad demandante, consistente en el cultivo de flores bajo invernadero, de conformidad con el nuevo régimen de uso del suelo adoptado en el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., “*Thomas Van Der Hammen*”, quedó prohibido en adelante, aunque no de manera automática sino gradual, habida consideración de que, para ese propósito, se concedió un plazo de siete años a partir de la publicación del Acuerdo 021 de 2014.

En ese período la sociedad demandante debía reemplazar la actividad de floricultura por alguna otra que fuera compatible con los usos permitidos o condicionados en el área respectiva.

²² Ver anexo cartográfico 09 y mapa No. 07 de zonificación ambiental. Folios 44 y 45 del cuaderno 2 y el grafico incorporado en el avalúo comercial del inmueble practicado por la sociedad Camilo Bermúdez González y Cía. Ltda. visible a folio 226 y 237 del cuaderno 2.

El Acuerdo 021 del 23 de septiembre de 2014 fue publicado el 27 de octubre de 2014 en el diario oficial 49.317, por lo que el plazo de siete (7) años concedido para la actividad de floricultura habrá de cumplirse el 27 de octubre de 2021.

3.3. El daño antijurídico

3.3.1. El daño que se habría derivado de la desvalorización del predio de propiedad del demandante como consecuencia de la implementación del régimen de usos del suelo previsto en el Acuerdo No. 021 de 2014

Se recuerda que en la demanda promovida por la sociedad actora se pretendió el reconocimiento de la suma de \$6.311'796.100 por concepto de la desvalorización de los inmuebles que componen la finca Andes, el que se habría producido como consecuencia directa de la expedición del Acuerdo 021 de 2014, a través del cual, al adoptar el Plan de Manejo Ambiental en la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., "*Thomas Van Der Hammen*", se prohibió la actividad floricultora.

El Tribunal de primera instancia negó la referida pretensión con el argumento de que la limitación impuesta a los usos del suelo por el Acuerdo 021 de 2014 no constituía un daño indemnizable por desvalorización de la finca Andes, hasta tanto no se hubiera cumplido el período de transición. Agregó a su consideración que el avalúo comercial allegado por la parte actora no realizó una proyección al 23 de septiembre de 2021, lo que le impidió contrastar las incidencias del período de transición de siete años dispuesto en el acuerdo, y tampoco tuvo en cuenta que, según la propuesta del Distrito, el sector de la reserva donde se hallaba ubicado el predio de la actora, probablemente, sería sustraído de esa declaratoria y se incorporaría al suelo de expansión urbana de Bogotá.

Inconforme con lo anterior, el apelante manifestó que el *a quo* desconocía que el plazo de siete años previsto en el Acuerdo 021 de 2014 fue conferido específicamente para que los afectados desmontaran sus cultivos de flores ubicados en la Reserva Forestal, pero las limitaciones, prohibiciones y, en general, el régimen de usos del suelo están vigentes desde el 27 de octubre de 2014, por lo que la desvalorización de los inmuebles que forman parte de la finca Andes constituyó un daño emergente en cuantía de \$6.311'796.000, que se hallaba consolidado al 15 de octubre de 2016, fecha de la experticia, sin que tuviera incidencia sobre esta circunstancia que en el dictamen no se hubiera hecho una proyección de su valor al 23 de septiembre de 2021.

A la par, reprochó que la propuesta del Distrito Capital sobre la posible exclusión del predio de la actora del área de reserva y su incorporación en área de expansión urbana constituía un hecho incierto, eventual e hipotético que no puede servir de fundamento para romper el deber de reparación patrimonial que radica en la CAR.

Al respecto, se recuerda que, de acuerdo con la línea jurisprudencial en la que se apoya esta decisión, 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.

Con el propósito de determinar su configuración, además de demostrarse la depreciación de su valor como consecuencia de la medida restrictiva de su utilización, habrán de examinarse las condiciones específicas en relación con los derechos asociados a la destinación que se le daba al inmueble de manera previa a la adopción de la medida restrictiva y en el marco de los usos permitidos en ese entonces, aspectos que no podrían fundarse en meras expectativas y proyecciones, sino en circunstancias acreditadas respecto de los derechos económicos que se ejercían y a las repercusiones positivas que ello reflejaba en el patrimonio del titular de su derecho de dominio.

Así pues, como se dejó sentado en precedencia, está demostrado en el proceso que la sociedad Flores de los Andes ha desarrollado su objeto social en la finca Andes y ha consistido en la producción y comercialización de flores, actividad económica que ha realizado, al menos, durante los últimos treinta años.

Igualmente, de acuerdo con el estudio de las normas urbanísticas No. 0604-2015²³, elaborado por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, realizado en contraste con la ubicación del predio, estudio que fue allegado junto con la demanda como parte integral del avalúo comercial de los terrenos que comprenden la finca Andes, rendido por la sociedad Camilo Bermúdez González & Cía. Ltda. - Organización Inmobiliaria, y sobre el cual volverá la Sala enseguida, está demostrado que los derechos económicos que se ejercían en la finca Andes,

²³ Folios 281 a 314 del cuaderno 2.

de cara a la explotación previa del inmueble en actividades de floricultura, hallaban su sustento en el Acuerdo 07 de 1979, por medio del cual se definió el Plan General de Desarrollo Integrado y se adoptaron políticas y normas sobre el uso de la Tierra en el Distrito Especial de Bogotá.

De conformidad con ese análisis, se evidenció que el predio en el que se ubica la finca Andes se hallaba localizado en la zona de actividad agrícola I prevista en el Acuerdo 07 de 1979, cuyo régimen de usos, de conformidad con su artículo 184, era principalmente la agricultura y la ganadería y se restringía la explotación forestal, avícola, porcina y cunícola.

Dicho régimen de usos se mantuvo vigente hasta la expedición del Acuerdo 021 de 2014, en el cual se prohibió la actividad floricultora en el área de ubicación de la finca Andes, la cual debía desmontarse dentro de los siete años siguientes a la publicación de esa norma.

De lo expuesto hasta ahora, la Sala advierte que, en principio, es posible considerar que la depreciación de su valor, que eventualmente surgiría ante la prohibición de desarrollar actividades de floricultura, podría configurar un daño antijurídico de cara a la demostración de la explotación previa de esa precisa actividad. En otras palabras, la excepcionalidad frente a la carga de su depreciación por el cambio del régimen de usos del suelo podría derivarse del hecho de que el componente de su aprovechamiento previo y cierto *-que no fundado en meras proyecciones de su dueño-* habría de resultar afectado.

Sin embargo, la Sala evidencia que en el presente caso concurre una particularidad que impide tener un convencimiento frente a la real depreciación del bien en los términos que se reclaman en la demanda, según pasa a explicarse:

Reposa en el expediente el avalúo comercial de los terrenos que comprenden la finca Andes, realizado por la sociedad Camilo Bermúdez González & Cía. Ltda. – Organización Inmobiliaria, aportado como prueba pericial junto con la demanda, en el cual se realizó un paralelo entre dos escenarios para establecer el valor del inmueble, así²⁴ (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

ESCENARIO 1: CONCEPTO VALOR COMERCIAL A LA FECHA CON RETROSPECCIÓN DE NORMA CON	\$11.461'684.900
--	------------------

²⁴ Folios 214 a 255 del cuaderno 2.

ANTERIORIDAD ACUERDO 021 DEL 2014 ES DECIR CON BASE EN EL ACUERDO 07 DE 1979	
ESCENARIO 2: VALOR COMERCIAL A LA FECHA CON NORMATIVIDAD VIGENTE O ACUERDO 021 DEL 2014	\$5.149'888.800

Para rendir el informe se precisó que el inmueble estaba conformado por quince lotes de terreno contiguos, que se tomaron como un solo globo por tener la misma actividad económica y tener un mismo propietario. Se explicó que, si bien el predio era utilizado como cultivo de flores, los costos de infraestructura e invernaderos hacen parte de los costos de operación de dicha actividad comercial y, por tanto, no fueron incluidos en la evaluación.

Para la elaboración del informe se tuvieron en consideración aspectos tales como: las características generales del terreno determinadas por su identificación urbanística, actividad económica que allí se desarrollaba, la cabida superficiaria, la forma geométrica, configuración, relieve, cerramientos y reservorio.

También se observaron las características generales de la construcción, teniendo en cuenta las áreas construidas, la distribución y las dependencias (sala de clasificación y empaque, bodegas, oficinas, comedores, plantas eléctricas, baños, casetas de riesgo, casa). Así mismo, se tuvieron en cuenta las especificaciones de construcción de las estructuras señaladas.

Al explicar la metodología empleada para rendir el concepto, se advirtió (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

8.1. MÉTODO COMPARATIVO DIRECTO DE MERCADO

Este método consiste en determinar el valor del inmueble con base en información obtenida de transacciones, ofertas y demandas reales.

Se realizó una investigación en la zona de influencia del inmueble avaluado, buscando encontrar valores de inmuebles con similares características. Para complementar la oferta encontrada, se buscó en otros sectores de características similares. Con la finalidad de homogenizar la información, se analizaron los datos obtenidos a los cuales se les descontó un % correspondiente al valor de descuento que se obtendría del producto de una negociación con el propietario. (...).

8.2. METODO DEL COSTO DE REPOSICIÓN

Para la aplicación de este método se clasificaron las edificaciones de acuerdo con el tipo de construcción y estado de conservación, teniendo en cuenta la funcionalidad de sus espacios interiores. A continuación, se estableció el valor de reposición para las construcciones, tomando

como base los costos de construcción publicados en revistas como Construdata y Camacol.

Para el cálculo de la depreciación se utilizó la tabla de Fitto y Corvini (...) combina depreciación por edad y por estado de conservación.

Igualmente, se analizó su valor desde dos escenarios normativos. En primer lugar, se examinó el régimen de usos de suelo vigente en el Acuerdo 07 de 1979 y con fundamento en el cual la sociedad demandante ejerció la explotación de la actividad floricultora; el segundo panorama correspondió a su valor comercial con sustento en los usos del suelo previstos en el Acuerdo 021 de 2014.

Respecto del segundo escenario normativo, que es el actual, advirtió (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

El presente avalúo se refiere a las condiciones propias y actuales del inmueble con todos los derechos legales inherentes a una propiedad sin limitaciones, salvo las limitaciones actuales contenidas en el Acuerdo 21 de 2014. (...)

El inmueble en estudio se encuentra limitado para su expansión, quiere decir, que los lotes que se encuentran vacíos y no tienen un uso actual, no es posible darles un uso a dichos lotes o parcelas que no se encuentren realizando la actividad que se ejecuta en la actualidad.

Como conclusión se presentaron los siguientes cuadros explicativos²⁵:

ESCENARIO 1: ACUERDO 07 DE 1979

Área total del terreno	M ²	384.000,00	\$25.700	\$9.868'800.000
			Valor total del terreno	\$9.868'800.000

Construcciones

Descripción	Unidad	Área	Vr. Unitario \$/ Unidad	Vr. Total \$
Área oficinas	M ²	995,62	\$400.000	\$398'248.000
Área sala de clasificación	M ²	1.917,29	\$310.000	\$594'359.900
Área vivienda gerente	M ²	1.352,10	\$370.000	\$500'277.000
Área cuartos	M ²	500,00	\$200.000	\$100'000.000
			Valor total de construcciones	\$1.592'884.900
			Valor total avalúo comercial (Lote + Construcciones)	\$11.461'684.900

ESCENARIO 2: ACUERDO 21 DE 2014

Área total del terreno	M ²	384.000,00	\$12.000	\$4.608'000.000
------------------------	----------------	------------	----------	-----------------

²⁵ Folios 253 a 254 del cuaderno 2.

			Valor total del terreno	\$4.608'000.000
<i>Construcciones</i>				
<i>Descripción</i>	<i>Unidad</i>	<i>Área</i>	<i>Vr. Unitario \$/ Unidad</i>	<i>Vr. Total \$</i>
Área oficinas	M ²	995,62	\$140.000	\$139'386.800
Área sala de clasificación	M ²	1.917,29	\$100.000	\$191'729.000
Área vivienda gerente	M ²	1.352,10	\$130.000	\$175'773.000
Área cuartos	M ²	500,00	\$70.000	\$35'000.000
			Valor total de construcciones	\$541'888.800
			Valor total avalúo comercial (Lote + Construcciones)	\$5.149'888.800

Al rendir las explicaciones acerca de su experticia, durante el desarrollo de la audiencia de pruebas llevada a cabo en el trámite de la primera instancia, el evaluador Camilo Bermúdez González sostuvo (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

Ese tipo de tierras son restringidas para ser adquiridas inclusive por entidades del Estado, entre ellas la misma CAR. Lo que tenemos como experiencia es que las entidades que adquieren estas tierras son la CAR o la empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá...al ser los únicos compradores naturales, pues esta finca quedaría totalmente sin mercado y de ahí la razón de la posición de los bancos que dio uno de los testigos, es que los bancos no prestaban diciendo que 'no valían', no no es porque no valga, porque si valen, pero está por fuera de un mercado quedó totalmente por fuera de un mercado²⁶.

A su turno, a la demanda se acompañó un dictamen²⁷ realizado por la firma Asoconsult, el cual fue suscrito por el perito Julián González, con el fin de establecer los costos e inversiones en los que tendría que incurrir la sociedad para poder continuar en condiciones similares las operaciones que desarrolla actualmente en los predios que comprende la finca "Los Andes", experticia que fue rendida con base en varios documentos, entre ellos, el avalúo comercial al que se hizo anterior mención.

Si bien las conclusiones de la experticia presentada por Asoconsult serán analizadas en acápite posterior, cuando se examine el daño derivado de los costos de traslado del cultivo, la Sala hará referencia a las explicaciones que dio el perito Julián González en la audiencia de pruebas, en relación con las

²⁶ CD de la audiencia de pruebas. 10:32 a 10:33 am.

²⁷ Folios 176 a 197 del cuaderno 2.

implicaciones generadas en el inmueble de la actora derivadas de las limitaciones al uso del suelo con ocasión de la expedición del Acuerdo No. 021 de 2014, en tanto así lo convocan los argumentos de la impugnación (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

Las actividades que deja el acuerdo son casi contemplativas, o sea que hoy casi no se puede hacer nada...cuando yo tengo un predio en el cual no puede desarrollar una actividad productiva, para mí tiene un valor negativo, porque tengo que cuidarlo, pagarle el predial pero no puede hacer nada sobre él²⁸.

Se desprende de todo lo anterior que el avalúo comercial practicado consideró que el inmueble había sufrido una reducción en su valor comercial equivalente a \$6.311'796.100, resultante de deducir el valor actual estimado según el régimen de usos del suelo previsto en el Acuerdo 021 de 2014 y aquel que tenía el inmueble bajo el régimen normativo de los usos del suelo regulados por el Acuerdo 07 de 1979.

Frente a la valoración del dictamen en referencia, la Sala considera que le asiste razón al recurrente al sostener que las razones del tribunal *a quo* para apartarse de su contenido no resultaban acertadas.

Es claro que la supuesta afectación que se predica, consistente en la disminución del valor del bien, habría de tener génesis en el Acuerdo No. 021 de 2014, a través del cual se adoptó el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. “*Thomas Van Der Hammen*”, toda vez que fue a partir de su publicación cuando quedó vigente la nueva zonificación de los usos del suelo por cuya cuenta, según se afirma por el demandante, se habría reducido su valor comercial, de tal suerte que no resultaba ajustado que el cálculo sobre la depreciación de su valor comercial se difiriera hasta septiembre de 2021, con independencia de que en esta fecha se venciera el plazo otorgado para el desmonte de la actividad floricultora.

Es esta circunstancia la que explica, como bien lo señala el recurrente, que el cómputo de la caducidad del medio de control impetrado hubiera iniciado desde la publicación del Acuerdo No. 021 de 2014 y no después, dado que las restricciones sobre la destinación del inmueble cobraron vigor desde ese entonces, lo que no

²⁸ CD Audiencia de pruebas, 10:17 am – 10:18 am.

puede confundirse con el período de transición concedido para la readecuación de las actividades en adelante permitidas.

Tampoco era de recibo el argumento del *a quo* para desestimar la experticia, de acuerdo con el cual el dictamen debió considerar la existencia de una propuesta formulada por el Distrito Capital, que se hallaba en trámite ante la CAR, orientada a que el sector en donde se hallaba la finca Andes fuera sustraído del área de reserva y reincorporado al suelo de expansión urbana de Bogotá.

En efecto, tal cual lo afirma el apelante, tal circunstancia no estaba llamada a ser considerada en la experticia, debido a que no trascendía de la eventualidad y en manera alguna constituyó una situación jurídica definida y consolidada. Así, apoyar la experticia en una incertidumbre, lejos de dotarla de fiabilidad, le restaría solidez y seguridad.

Sin perjuicio de lo expuesto, la Sala advierte que las conclusiones del dictamen contentivo del avalúo comercial no consultan todos los lineamientos previstos en el Acuerdo No. 021 de 2014, en razón de que se parte de la premisa de que en los lotes vacíos y que no tenían un uso actual, no podrá dárseles en adelante ningún tipo de destinación o utilización para explotarlos económicamente, a menos de que esta fuera una actividad preexistente, lo cual, se reitera, no se acompasa con lo dispuesto en el mencionado acto administrativo.

Al respecto conviene precisar lo siguiente:

Al realizar la zonificación de los usos del suelo en la subzona de uso múltiple, además de prever que su uso principal será el forestal protector con especies nativas y restauración ecológica, en el artículo 12 del Acuerdo 021 de 2014 se regularon los siguientes usos compatibles y condicionados:

La subzona de Uso Múltiple se encuentra sujeta al siguiente régimen de usos:

Uso principal: Forestal protector con especies nativas y restauración ecológica.

Usos compatibles: Aprovechamiento de los frutos secundarios del bosque que no implique la tala, investigación científica, educación ambiental, ecoturismo, adecuación de suelos con fines de rehabilitación morfoecológica, producción de material vegetal para la restauración

ecológica, monitoreo ambiental, generación y recuperación de humedales artificiales.

Usos condicionados: Establecimiento de infraestructura asociada a los usos principales, compatibles y condicionados definidos en el plan, infraestructura de administración y seguridad ciudadana, dotacional, agropecuario, especies forestales nativas protectoras bajo cubierta, comercio y servicios, aprovechamiento forestal de especies exóticas, existentes, ecoturismo, recreación activa, tala en los casos permitidos por el ordenamiento jurídico vigente y mantenimiento de vías existentes sin variación de las especificaciones técnicas ni su trazado. Senderos ecológicos peatonales y para bicicletas, dotacional de seguridad ligado a la defensa y control de la reserva y demás infraestructura asociada a los usos permitidos.

Los usos condicionados dentro de esta zona deberán sujetarse a los siguientes parámetros generales:

- a) No se autoriza el aprovechamiento y uso de los recursos naturales renovables presentes en el área de la reserva forestal, sin la previa obtención de los permisos correspondientes.*
- b) La implementación de nuevas actividades en la Subzona de Uso Múltiples podrá sujetarse a medidas de compensación, las cuales serán establecidas por la CAR.*

A su turno, de conformidad con el literal d) del artículo 14 del Acuerdo 21 de 2014, mediante el cual se establecieron los lineamientos de los usos condicionados dentro de la zona de uso sostenible, se consagró que *“la permanencia de los usos agropecuarios se supeditará a la prohibición de extender las áreas destinadas a esas actividades y a la incorporación de prácticas que se armonicen con los objetivos de la reserva”*, prácticas tales como sistemas agroforestales, sistemas pastoriles, sistemas de ganadería ecológica, establecimiento de cultivos frutales con enfoque ecológico, cultivos permanentes o transitorios, manejados bajo principios de conservación y mejoramiento ambiental, viveros temporales para la producción de frutales y plántulas forestales con manejo ecológico.

En ese mismo literal, a renglón seguido, la CAR dispuso que la floricultura debía ser sustituida y que atendiendo al carácter condicionado de esa actividad debían cumplirse los parámetros establecidos en ese plan de manejo ambiental y reemplazar los cultivos que existían en la zona por otras actividades previstas en el régimen de usos, entre ellos, el agropecuario, dentro de los siete años siguientes a la fecha de publicación.

Así pues, se desprende de lo anotado que, distinto a lo sostenido en el avalúo comercial, la explotación económica que podría ejercerse en el inmueble de la finca Andes, al menos en relación con los usos agropecuarios, no necesariamente comportaba la necesidad de que esta derivara de una actividad preexistente a la limitación para poder seguir adelantándola, como sí ocurría, por ejemplo, respecto de los usos condicionados para “c) usos residenciales y dotacionales y 5) usos comerciales”, cuya permanencia sí se sujetó a su preexistencia al momento de la expedición del acuerdo.

Así, se previó que en el caso concreto de la actividad floricultora que se estaba adelantando a la fecha de expedición del acuerdo y que debía ser desmontada dentro de los siete años siguientes, esta podía ser reemplazada por otros usos permitidos o condicionados, entre ellos, el agropecuario, siempre que se cumplieran los requisitos dispuestos en la misma norma.

La anterior afirmación se acompasa con lo dispuesto en el párrafo final del artículo 12 del Acuerdo 021 de 2014, según el cual:

Previa autorización impartida por parte de la CAR, se podrán cambiar las actividades desarrolladas dentro de la zona de Uso Sostenible (Subzona de Uso Múltiple y Subzona de Alta Densidad de Uso) por otras previstas en el régimen establecido para cada subzona cuando se demuestre para cada interesado que el nuevo uso produce un menor impacto ambiental y ecológico al existente, y permite cumplir de mejor manera los objetivos de conservación previstos en este plan.

En ese orden, la Sala considera de recibo el argumento del Ministerio Público al rendir concepto en el término de traslado para alegar en segunda instancia, según el cual estimó que el dictamen en comento era cuestionable, en la medida en que solo había contemplado el escenario en el que, con el régimen de usos del suelo adoptado en el acuerdo, el inmueble no quedaba sirviendo para su explotación económica, lo cual no resultaba acertado.

Como se anotó, si bien la modificación del régimen de uso del suelo supuso una transformación de su actividad productiva, ello no condujo de manera automática a su anulación, como lo indica el dictamen, y a que su uso hubiera quedado reducido al plano puramente contemplativo.

Pero, incluso, en el evento de considerar que la finca Andes no pudo continuar siendo explotada económicamente por cuenta de la no sustitución de la floricultura por una actividad agropecuaria condicionada, en los períodos concedidos por el Acuerdo 021, y que por tal virtud se generó una afectación directa en el precio del inmueble, habría que concluir, entonces, que tal impacto en su valor no se produjo de manera directa como consecuencia de las medidas restrictivas emanadas del régimen de uso implementado por el Acuerdo de la CAR, sino por la propia inactividad y libre decisión de la sociedad demandante al no sustituir la floricultura por una actividad agropecuaria permitida en los plazos concedidos.

En esa medida, si bien el dictamen no merece ser desestimado por las razones que consideró el tribunal, lo cierto es que sus conclusiones no permiten formar un convencimiento inequívoco acerca de la verdadera afectación por razón de la depreciación de su valor en los términos de la experticia.

En las circunstancias expuestas, los cargos de la apelación encaminados al resarcimiento del daño que se habría derivado de la desvalorización del predio de propiedad de la sociedad demandante como consecuencia de la implementación del régimen de usos del suelo previsto en el Acuerdo No. 021 de 2014 no están llamados a prosperar.

3.3.2. El daño que se habría desencadenado por la necesidad de sustituir la actividad de floricultura como consecuencia de la disposición del Acuerdo 021 de 2014 y trasladar su operación a otro lugar o acabarla

En la demanda se pretendió el reconocimiento del supuesto daño generado por la necesidad de sustituir la actividad de floricultura como resultado de la medida impuesta por el Acuerdo 021 de 2014 y trasladar su operación a otro lugar o acabarla, así como aquel desencadenado por el impacto que ello habría causado en la economía de la sociedad actora, consistente en las indemnizaciones laborales por despidos sin justa causa que se vería obligada a asumir la actora, por cuanto sus trabajadores ya no podrían trasladarse a un nuevo lugar de trabajo, debido a que no existía una zona cercana en la que se pudieran reubicar sus cultivos.

El tribunal de primera instancia negó las referidas pretensiones, tras considerar que,

aun cuando la adopción del plan de manejo ambiental impuso limitaciones para el uso del inmueble de la demandante, lo cierto es que, al conceder un plazo para

adecuarse a las condiciones de los nuevos usos del suelo, tal circunstancia condicionó la certidumbre del daño al vencimiento del período de transición. En cuanto a las indemnizaciones de los trabajadores que habrían de ser despedidos sin justa causa por el cierre o traslado del cultivo, adujo que la alegada pérdida patrimonial constituía una situación hipotética y por ello no constituía una lesión definitiva.

En discrepancia con la anterior postura, la parte actora en su impugnación sostuvo, en síntesis, que el plazo otorgado a la sociedad demandante para ajustar sus inmuebles a las nuevas condiciones del uso del suelo no constituyó una circunstancia que se opusiera a la certeza del daño, pues es indiscutible que al finalizar el plazo concedido se encuentra obligada a cerrar su cultivo de flores en la reserva forestal, lo que llevaría a trasladarlo o a culminarlo definitivamente.

En ese sentido, adujo que, precisamente, el dictamen financiero realizado tuvo como propósito determinar la afectación económica sufrida por Flores de los Andes por causa del Acuerdo 21 de 2014, en consideración a los costos del traslado de operaciones, así como las indemnizaciones laborales que debía asumir al momento del cierre de la operación.

Agregó que el 27 de octubre de 2017 era la fecha límite en la que la CAR ha debido indemnizar a Flores de los Andes mediante el reconocimiento de \$3.972'000.00 anuales *-costos e inversiones requeridas para el montaje de esta operación descontando los ingresos obtenidos en la operación durante el período de traslado-* para que no sufriera perjuicios por lucro cesante, dado que esa fecha marcaba el inicio del período de cuatro años que duraría el traslado de operaciones y que culminaba al vencer los siete años dispuestos como plazo en el Acuerdo 021 de 2014 *-27 de octubre de 2021-*.

Explicó que la viabilidad de iniciar el traslado de operaciones se hallaba sujeta a la disponibilidad de recursos con los cuales no contaba Flores de los Andes, según se desprendía de la prueba testimonial de los declarantes Elsa Ramírez y Adonái Huesa.

Para el recurrente, las indemnizaciones laborales por despidos sin justa causa también son daños ciertos, toda vez que el traslado, que debía producirse a más tardar el 27 de octubre de 2021, solo podía realizarse en una zona ubicada fuera de la reserva forestal, circunstancia que llevaba a que los trabajadores debieran

ser despedidos y reemplazados por otros que residieran en lugares aledaños al nuevo cultivo y a la necesidad de pagar indemnizaciones laborales en los términos del Código Sustantivo del Trabajo.

Para resolver los argumentos de la apelación que se dejan expuestos, incumbe señalar que el primer elemento que se debe constatar en cuanto a la responsabilidad patrimonial del Estado es el daño, el cual, además, debe ser antijurídico. Lo anterior impone establecer la existencia de una afectación a un interés legítimo y lícito y, luego, verificar que no se trate de restricciones que deban ser toleradas, en cuanto el ordenamiento jurídico le imponga a la víctima la obligación de soportarlas. Es este último requisito lo que determina la antijuridicidad del daño y no el comportamiento del Estado.

La noción de daño se vincula con la lesión, menoscabo o agravio a la persona o a su patrimonio, frente a lo cual esta Subsección ha precisado que, para ser indemnizable, debe reunir los siguientes elementos:

4.4. Además de lo anterior, el daño antijurídico, a efectos de que sea resarcible o indemnizable, requiere la constatación de los siguientes elementos: i) certeza, es decir, que se pueda apreciar material y jurídicamente –que no se limite a una mera conjetura, hipótesis o eventualidad²⁹, ii) personal, esto es, que sea padecido por quien lo alega, en tanto haga parte de su patrimonio material o inmaterial, bien por la vía directa o hereditaria, iii) lícito, de modo que no recaiga sobre un bien o cosa no amparada por el ordenamiento jurídico, y iv) persistente, en tanto no haya sido previamente reparado por otras vías (v.gr. el seguro de daños)³⁰.

Sin necesidad de ahondar más acerca del carácter cierto que debe revestir el daño reclamado para que sea indemnizable, la Sala estima que en el caso concreto le asiste la razón al recurrente al esgrimir que el supuesto daño que se alega haber sufrido se estructura sobre la base de la ocurrencia de una circunstancia fáctica real, que no eventual, y que consistió en la suspensión de la actividad floricultora desarrollada por la sociedad actora en su predio, como producto de una decisión administrativa expedida por la demandada con el

²⁹ Original de la cita: “Lo que el juez no puede hacer, en ausencia de la determinación del perjuicio, es otorgar una indemnización que repare, y ello por la fuerza misma de las cosas, porque la realidad y dimensión del perjuicio son la medida de su indemnización...” CHAPUS, René ‘Responsabilité publique et responsabilité privée. Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire’, LDGJ, 2ª edición, Paris, 1957, pág. 403”.

³⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 17 de agosto de 2017, radicación número: 250002326000200500370 01 (37304).

propósito de cumplir sus cometidos institucionales enderezados a la protección del medio ambiente.

La suspensión de la actividad floricultora en el predio de los Andes emerge como un hecho cierto, desde el ángulo jurídico, a partir del momento en que cobró vigor la decisión contentiva de esa limitante, lo que hace que el daño que habría sufrido el demandante tenga origen en ese Acuerdo y que desde ese momento se hubiera activado el cómputo de caducidad dispuesto para acudir a la jurisdicción en procura del resarcimiento de los perjuicios que ello pudiera ocasionar.

Cuestión distinta es que la materialización de los efectos de esa decisión se hubiese sujetado al cumplimiento de un plazo, situación que no desvirtúa que desde la expedición del plan de manejo ambiental que estableció el régimen del uso del suelo hubiera emergido la limitante respecto del ejercicio de la actividad floricultora, lo que habría de conducir a que en siete años se culminara el proceso de sustitución de aquella por otra que estuviera permitida a la luz de la nueva normativa.

Los efectos en que podría traducirse el cumplimiento de la decisión de la CAR bien podrían consistir en: i) el reemplazo de los floricultivos por otra actividad agropecuaria dentro del plazo concedido, ii) su traslado a otro lugar durante ese período o iii) su cierre definitivo, hipótesis que, aun cuando son variadas, emergen de una misma raíz, que no es otra que la certeza frente al hecho de que existía una decisión administrativa que prohibía la ejecución de la actividad floricultora una vez finalizara el término otorgado para su desmonte.

Sin embargo, a pesar de que, como se acaba de exponer, el plazo de siete años concedido para la finalidad descrita no habría de constituir una situación que se oponga a la certeza frente a la ocurrencia del supuesto daño alegado, en criterio de esta Sala sí configura una circunstancia que impide considerar su carácter antijurídico.

La anterior conclusión se sustenta en las siguientes consideraciones:

Según se vio en los antecedentes que llevaron a la adopción del Plan de Manejo Ambiental contenido en el Acuerdo No. 021 de 2014, la declaratoria de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., "*Thomas Van der Hammen*", se erigió como la expresión de la función social y ecológica del derecho de propiedad que debe ceder ante el interés general como garantía de la

protección del medio ambiente, sin que con ello se pretenda desconocer que, de haber causado un daño antijurídico a algún asociado, este deba ser reparado.

En consonancia con lo dicho y en atención al análisis jurisprudencial expuesto en acápite precedente, la Sala estima que en este caso el supuesto daño no adquirió la condición de excepcional o anormal y tampoco vulneró el núcleo esencial de la propiedad privada, habida cuenta de que la conducta de la CAR se encuadró en los lineamientos del artículo 58³¹ de la Constitución Política.

Ello se justifica en que la concesión de los siete años para la sustitución de los floricultivos, además de identificarse con la implementación de un régimen de transición para que, de manera paulatina, se adecuara esa actividad a otras compatibles con las medidas de protección ambiental adoptadas, se concibió como una herramienta de mitigación del impacto que ello pudiera causar en el patrimonio de quienes ya venían desarrollando esa actividad de tiempo atrás.

En efecto, puede ocurrir que, al generar una afectación en la propiedad privada impuesta en procura de la protección ambiental, la misma autoridad que adopta la limitante al tiempo determine medidas compensatorias tendientes a mantener el equilibrio de las cargas públicas que puede verse alterado con ocasión de la decisión restrictiva, caso en el cual concernirá al juez indagar si la compensación resulta ser idónea y suficiente para proteger los derechos individuales posiblemente afectados.

En este contexto, la Sala considera que el plazo de siete años concedido para el desmonte de la actividad floricultora, entendido como medida compensatoria en el marco de la modificación del régimen del uso del suelo de la reserva, resultó ajustado para mantener el principio de igualdad frente a las cargas públicas

³¹ 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.*

respecto de aquellos que resultaran afectados en sus derechos patrimoniales individuales.

Sobre el particular se tiene que, para justificar la antijuridicidad del daño que habría sufrido la sociedad actora como consecuencia de la orden de reemplazar los cultivos, a la demanda se acompañó un dictamen³² realizado por la firma Asoconsult, con el fin de establecer los costos e inversiones en los que tendría que incurrir la sociedad para poder continuar en condiciones similares las operaciones que desarrolla actualmente en los predios que comprende la finca Andes, el cual, según se informó, fue rendido con base en la información histórica contable y productiva suministrada por la sociedad actora.

El desarrollo de la experticia se fundamentó en un método cuantitativo, consistente en realizar una proyección económica de lo que supondría el traslado de las actividades, para determinar el déficit de caja o caja negativa generada por los costos e inversiones que requeriría el traslado durante su puesta en marcha hasta alcanzar nuevamente su punto de equilibrio. Para establecer ese flujo de caja se descontaron los ingresos que habría obtenido la sociedad actora por la operación durante el término de traslado.

En cuanto al traslado de operaciones, precisó que debía iniciarse de cero la puesta en marcha del nuevo cultivo. Al calcular los costos tuvo en cuenta variables exógenas a la compañía calculadas en el período comprendido entre 2013 y 2020, tales como la variación anual del IPC en Colombia y Estados Unidos, DTF (90 días), el promedio anual de la tasa de cambio del dólar y el promedio anual de la devaluación. Parámetros internos correspondientes a los impuestos a los movimientos financieros (4X1.000, retención en la fuente, impuesto de renta).

Para el cálculo de los ingresos contempló variables como siembra de hectáreas, productividad y precio. Sobre cada variable se detalló lo siguiente (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

Siembra de hectáreas: de acuerdo con la experiencia operativa de la compañía y la capacidad que tienen los proveedores, se estableció un plan de siembras de 5,6 Ha anuales de rosas y 1,37 Ha de alstromerías.

El traslado de operaciones requiere de un periodo de cuatro años ya que el tiempo mínimo que se considera factible para conseguir

³² Folios 176 a 197 del cuaderno 2.

el material vegetal y demás recursos necesarios para trasladar el 100% de la finca.

Productividades: Dado que las plantas requieren de un periodo de crecimiento, se estableció el siguiente cuadro de productividades de acuerdo con las estadísticas históricas de la compañía:

Rosas			Alstromerías		
Detalle	No. de meses	Productividad (flor/planta/mes)	Detalle	No. de meses	Productividad(flor/planta/mes)
Meses	9	0,60	Meses	3	5,50
Meses	12	0,70	Meses	6	6,00
Meses	15	0,80	Meses	9	6,50
Meses	18	1,00	Meses	12	7,00

Precios: los precios se establecieron con base en los valores alcanzados durante el año 2015. Dado que estos se pactan en dólares se actualizaron actualmente conforme al IPC de Estados Unidos.

En relación con los costos asociados a la siembra, explicó que eran variables dependiendo de las nuevas siembras de hectáreas y se componían de la siguiente manera:

Costos = empaque por unidad comercializada + (mano de obra + insumos) x hectáreas.

Respecto de la consecución de un nuevo terreno para la instalación del nuevo cultivo de flores, calculó el arrendamiento de un predio de 35 hectáreas para su operación, que habría de costar \$USD350 por hectárea mensuales, actualizado anualmente al IPC de Estados Unidos.

Así mismo, realizó un flujo de caja negativo derivado del montaje de la nueva operación, el cual quedó reflejado en el siguiente cuadro (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

Flujo de caja						
Cifras en miles COP	Período 1	Período 2	Período 3	Período 4	Período 5	Total
Ingresos	314.213	4.348.77	10.653.1	16.571.3	22.065.3	53.952.8

operacional		6	87	17	25	18
es						
Devolución de Impuestos	0	256	1.755	3.609	5.405	11.024
Total ingresos	314.213	4.349.032	10.654.942	16.574.926	22.070.730	53.963.843
Pago a proveedores	1.097.960	4.524.688	8.428.667	12.574.110	14.584.981	41.210.406
Gastos operacionales	2.030.721	2.096.918	2.164.032	2.256.088	2.341.637	10.889.395
Arriendo	490.980	498.176	469.676	446.586	454.647	2.360.065
Inversiones	3.533.293	4.643.492	4.595.491	3.386.278	645.756	16.804.309
Total egresos operacionales	7.152.954	11.763.273	15.657.866	18.663.061	18.027.021	71.264.175
Flujo de caja operacional	6.838.740	7.414.242	5.002.924	2.088.135	4.043.709	17.300.332
Comisiones bancarias	28.612	47.053	62.631	74.652	72.108	285.057
Flujo de caja del periodo	6.867.352	7.461.295	5.065.556	2.162.788	3.971.601	17.585.389
Recursos necesarios	6.867.352	7.461.295	5.065.556	2.162.788		21.556.990

Valor presente del déficit de caja durante los períodos del 1 al 4:

Tasa de descuento 4,12%
Costos e inversiones 20.621.436

En relación con la experticia en comento, la Sala advierte que, si bien se tuvieron en cuenta datos históricos de la sociedad actora para, a partir de allí, hacer una proyección de los costos e inversiones en que incurriría para su posterior traslado y reinstalación del cultivo de flores en otro lugar, es preciso señalar que los costos alegados constituían una eventualidad connatural al proceso de desmonte de los cultivos existentes para el cual se otorgó el período de siete años, sin que la asunción de los mismos configuren una anomalía que el demandante no hubiera debido soportar.

Según quedó anotado, el período de desmonte y reinstalación para iniciar de cero el cultivo en otro lugar era de cuatro años, tal cual lo evidenció el dictamen y lo afirmó en varias ocasiones la parte actora, tiempo que quedó contemplado dentro del plazo de siete años concedido, al punto de casi ser doblado. Se agrega que la parte actora en momento alguno alegó que dicho lapso resultara insuficiente para la reacomodación de su actividad productiva.

Sostuvo la actora que, según se desprendía de la declaración de los testigos Elsa Ramírez y Adonai Huesa, debido a la falta de disponibilidad de recursos necesarios, no se había podido iniciar el proceso de traslado, a lo que añadió que, si la CAR hubiera reconocido el lucro cesante que la sociedad habría dejado de percibir desde el primer año de vigencia del Acuerdo, a razón de \$3.972'000.000 anuales, la demandante hubiera podido dar curso al traslado del cultivo en el término señalado.

En la audiencia de pruebas y a solicitud de la parte actora se escuchó el testimonio de la señora Elsa Ramírez, quien afirmó que laboraba para la sociedad Flores de los Andes, manifestó que la actividad económica de la empresa era agrícola y, además, declaró:

Cuando salió el Acuerdo 021 y viendo que teníamos que dejarla, abandonar esas tierras porque la empresa no tiene otra opción, su vocación es agrícola, y eso es lo que la empresa, y los socios y todos sabemos hacer, entonces la idea es que salir para buscar para encontrar un terreno, para encontrar otro lugar para donde pueda establecer su operación (...) pues va a requerir unos recursos que la empresa no tiene. Fuimos al banco y el banco nos pidió los avalúos de la tierra y nos dijo ¿sabe que? en razón a que esto ya esta afectado por la reserva forestal (...) los predios con los que ustedes pretenden garantizar cualquier crédito para el banco no tienen ningún valor. Como consecuencia de esa consulta de ver en cuanto podíamos adquirir créditos, el banco resultó disminuyéndonos los cupos de operación que teníamos normalmente con ellos. Así que eso nos deja sin un piso con que salir a buscar tierra para donde ir a restablecer de nuevo la operación³³.

Se precisa que, en cuanto la testigo en referencia tiene una relación laboral con la sociedad actora, esa situación puede restar imparcialidad a su declaración, cuestión que impone mayor rigor a la hora de apreciar su dicho, el que, además, debe ser contrastado con los demás medios de convicción allegados al proceso que lo doten de veracidad.

³³ CD Audiencia de pruebas: 9:18 am a 9:19

En relación con esta situación, vale anotar que, además de no hallar respaldo en otros medios de prueba, la Sala considera de recibo el concepto del Ministerio Público en cuanto estimó que la ausencia de recursos no era una circunstancia que pudiera imputarse a la entidad demandada, debido a que:

En primer lugar, ese razonamiento entra en conflicto con las mismas afirmaciones de la demanda en las que se edifican las razones por las cuales la limitación de los usos del suelo constituyó una carga excepcional en cabeza de la parte actora respecto de sus derechos económicos consolidados, porque, según afirmó, se trataba de una empresa que, de acuerdo con sus registros contables, ha alcanzado ventas en los últimos dos años superiores a los \$13.900'000.000 anuales, cuenta con activos superiores a los \$16.000'000.000 y ha establecido mercados en el ámbito internacional, incluyendo países como Brasil, Estados Unidos, Rusia, Polonia, República Checa, España, Alemania y Canadá, entre otros.

En ese sentido no encuentra la Sala consistencia en el hecho de que, por un lado, se acuda al argumento de que se trata de una empresa próspera, en auge productivo y con derechos económicos consolidados en el mercado nacional e internacional, para derivar de allí la excepcionalidad del daño por el desequilibrio de las cargas públicas que habría desencadenado la limitante en los usos del suelo, pero al tiempo se señala de manera categórica que no contaba con recursos para iniciar el traslado del cultivo para el cual se le dio un término de siete años que, se reitera, superó el plazo de cuatro años requerido para iniciar de cero un nuevo cultivo y llegar al punto de equilibrio para producir utilidades.

Y, en segundo lugar, de admitirse que la sociedad no tenía a su alcance disponibilidad de recursos para efectuar el traslado del cultivo en el plazo concedido, tampoco ese hecho podría configurar la antijuridicidad del daño que se alega haber padecido.

Cabe anotar que fue desde el 19 de julio de 2011 que, mediante Acuerdo No. 011, se produjo la declaratoria de Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, "*Thomas Van Der Hammen*", en la que se encuentra ubicada la finca Andes y, si bien en ese acto no se estableció la limitante a los usos del suelo, pues esto solo vino a ocurrir el 23 de septiembre de 2014, al dictarse el Acuerdo No. 021, es claro que en aquella decisión sí se puso de presente que la

permanencia de los usos agropecuarios en esa área se supeditaba a que se sujetara su compatibilidad con el plan de manejo ambiental³⁴ que en lo sucesivo se adoptaría y en el que se habrían de establecer las determinantes ambientales en materia de usos del suelo.

Puede concluirse entonces que la declaratoria de reserva forestal constituyó una circunstancia previa que, no obstante no definir limitantes frente a los usos del suelo, sí alertó sobre su próxima y futura ocurrencia.

Lo relatado imponía a los propietarios de los inmuebles que allí se ubicaban, y en los que existía algún tipo de explotación económica, el deber de precaver y adoptar medidas contingentes en salvaguarda de su patrimonio frente a la posibilidad de que en un futuro cercano y bajo la premisa de que no existen derechos adquiridos en relación con los usos del suelo, estos sufrieran algún tipo de modificación sustancial que impactara negativamente el ejercicio de sus derechos económicos, como en efecto aconteció.

En relación con este mismo punto, otro de los impactos económicos del cual se pretende derivar la antijuridicidad del daño alegado, que según la parte actora causó la orden de suspender la actividad floricultora en la finca Andes y la orden de su traslado a otro lugar, consistió en las indemnizaciones laborales que habría de pagar por despidos sin justa causa, los que constituían daños ciertos y no meras eventualidades, toda vez que el traslado que debía producirse a más tardar el 27 de octubre de 2021, solo podía realizarse en una zona ubicada fuera de la reserva forestal, circunstancia que llevaba a que los trabajadores debieran ser despedidos y reemplazados por otros que residieran en lugares aledaños al nuevo cultivo.

³⁴ Acuerdo 011 de 2011:

Artículo 4. (...). **Parágrafo 2º.** *La permanencia de los usos agropecuarios, además de las condiciones establecidas en el parágrafo anterior, se supeditará a la prohibición de extender las áreas destinadas a estas actividades, y a que se determine su compatibilidad en el Plan de Manejo Ambiental de la reserva forestal.*

Parágrafo 3º. *De conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 7º de la Ley 1185 de 2008, la Casa Hacienda La Conejera, y su inmediato terreno perimetral, declarados como Bien de Interés Cultural Nacional mediante la Resolución 1640 del 24 de noviembre de 2004, se sujetará a las determinaciones establecidas en el Plan Especial de Manejo y Protección –PEMP– que se adopte para este inmueble, dentro del cual se deberán incorporar las variables ambientales correspondientes.*

Parágrafo 4º. *La compatibilidad de los demás usos o actividades existentes en el área declarada como reserva forestal, se determinará cuando se elabore el Plan de Manejo Ambiental para esta zona.*

Parágrafo 5º. *El desarrollo y permanencia de los usos condicionados se sujetará a los parámetros y exigencias establecidas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR.*

En lo que concierne a este aspecto, la Sala considera que no son de recibo los razonamientos de la apelación, en tanto la circunstancia alegada, además de ser hipotética, no deja de ser una situación subjetiva.

Se advierte que no está demostrado que los trabajadores que supuestamente habrían de ser despedidos como consecuencia del traslado del cultivo residan en inmediaciones de la reserva ubicada en el norte de Bogotá D.C. y tampoco que por cuenta del traslado no puedan continuar laborando en el sitio de reubicación, por la alegada imposibilidad de movilización del lugar de su residencia al nuevo lugar del cultivo.

El traslado del cultivo a un nuevo lugar no necesariamente trae consigo el efecto del despido masivo que indica el demandante, si se tiene en cuenta que, de conformidad con el estudio de planes de ordenamiento territorial municipal de Cundinamarca frente a las restricciones y usos del suelo, el cual fue realizado por la dirección de responsabilidad social de Asocolflores y aportado con la demanda, precisamente para develar los lugares en los que existe la posibilidad de explotar la actividad de floricultura, se evidencian usos condicionados pero no anulados frente a los cultivos de flores en Cajicá, Chía, Soacha y Tabio³⁵.

En ese sentido, aun cuando el hecho de tener que trasladar las instalaciones del cultivo a cualquiera de esos lugares y que por cuenta de esa circunstancia deba realizarse un desplazamiento más largo entre el lugar del trabajo y el de residencia de los trabajadores no constituye el escenario ideal, lo cierto es que negar esa posibilidad equivaldría a desconocer de plano la realidad social que impera en las grandes ciudades de este país y en sus municipios o localidades aledañas, en las que la experiencia enseña que no resulta imperativo que coincida el lugar de la vivienda con el lugar de labores para poder continuar laborando.

Así pues, recapitulando, el plazo de siete años concedido por el Acuerdo 021 de 2014 para el desmonte de la actividad floricultora, su reemplazo por otras actividades compatibles con los usos del suelo o su reubicación, corresponde a una medida compensatoria adecuada que impide predicar el carácter antijurídico del alegado daño que se habría de derivar de la limitante al uso del suelo impuesta por el Acuerdo 021 de 2014 expedido por la parte demandada. Lo dicho se traduce en que el daño invocado por la parte actora es una carga que estaba en la

³⁵ Folios 353 a 368 del cuaderno No. 2.

obligación de soportar y que, por ende, no es susceptible de ser indemnizado, todo lo cual conduce a desestimar los cargos de la apelación.

Conclusión

Por las razones expuestas en precedencia, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia, toda vez que no se demostró que el Acuerdo 021 de 2014 expedido por la CAR hubiera causado un daño antijurídico a la sociedad Flores de los Andes.

4. Costas

Habida cuenta de que para este proceso se aplica el artículo 188 del CPACA, de conformidad con el artículo 365 del Código General del Proceso, en la presente providencia se impondrá la condena en costas a cargo de la parte vencida, es decir, a la parte demandante.

Procede la Sala a fijar las agencias en derecho correspondientes, para que se tengan en cuenta en la liquidación de costas.

Para el efecto, de conformidad con el numeral 4 del artículo 366 del mismo Código, se tiene en cuenta la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales si las hubiere³⁶.

³⁶ ACUERDO 1887 del 26 de junio de 2003

“Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho”.

“(…)”.

“Artículo 3º—Criterios. El funcionario judicial, para aplicar gradualmente las tarifas establecidas hasta los máximos previstos en este acuerdo, tendrá en cuenta la naturaleza, calidad y duración útil de la gestión ejecutada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, autorizada por la ley, la cuantía de la pretensión y las demás circunstancias relevantes, de modo que sean equitativas y razonables. Las tarifas por porcentaje se aplicarán inversamente al valor de las pretensiones.”

“(…)”.

“Artículo. 6º—Tarifas. Fijar las siguientes tarifas de agencias en derecho:

“(…)”.

“III CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

“(…)”

“3.1.3. Segunda instancia.

“Sin cuantía: Hasta siete (7) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

“Con cuantía: Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia”.

Cabe advertir que el Acuerdo 10.554 del 2016 *“por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho* y derogó el Acuerdo 1887 de 2007 fue expedido el 5 de agosto de 2016 y publicado en la gaceta judicial ese mismo día, de lo cual se advierte que su publicidad se surtió el mismo día en que se presentó la demanda de la referencia. Solo al cumplirse su publicidad, entraron en vigor sus efectos, lo cual ocurrió al día siguiente de su publicación, 6 de agosto de 2016. Es por ello que la

De conformidad con el Acuerdo expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda, en materia de tarifas de agencias en derecho, se observa que:

Se trata de un proceso con pretensiones equivalentes a \$34.476'109.969³⁷, asunto en el que la parte demandante resultó vencida en ambas instancias.

A su vez, el artículo 6 del Acuerdo consagró que en los procesos con cuantía las tarifas máximas de agencias en derecho deben establecerse en porcentajes relativos al valor de las pretensiones de la demanda reconocidas o negadas en la sentencia.

Respecto de la naturaleza se advierte que el debate central giró en torno a la responsabilidad patrimonial de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca por el supuesto daño antijurídico que habría causado a la sociedad Flores de los Andes S.A.S en Reestructuración, al haber expedido, en ejercicio de su competencia legal y potestad legítima de establecer determinantes ambientales, el Acuerdo No. 021 de 2014, por el cual adoptó el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., "*Thomas Van Der Hammen*", en el cual, al establecer el régimen de usos del suelo, prohibió que se desarrollara en ese lugar la actividad de floricultura, con lo cual se impidió que la sociedad actora pudiera continuar explotando su actividad económica en el predio de su propiedad ubicado en la zona de la reserva afectada con esa limitación, pretensiones que en ambas instancias fueron negadas por no configurarse el daño antijurídico alegado.

Acerca de la calidad de la gestión procesal se observa que la entidad demandada presentó alegatos de conclusión en los que reiteró la ausencia de configuración del daño antijurídico.

En cuanto a la duración del proceso en segunda instancia, se tiene que el recurso de apelación se admitió el 21 de febrero de 2019, término desde del cual a la fecha en que se profiere esta decisión han transcurrido casi dos años.

A partir de lo expuesto, se fijan las agencias en derecho en la segunda instancia en el 0.05% de \$34.476'109.969, es decir, la suma de \$17'238.054 a cargo de la

presente demanda, presentada el 5 de agosto de 2016, quedó cobijada por la vigencia del Acuerdo 1887 de 2003.

³⁷ Suma de las pretensiones invocadas en la demanda.

parte vencida, en este caso la parte demandante, sociedad Flores de los Andes S.A.S. en Reestructuración y en favor de la entidad demandada CAR.

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

F A L L A

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 18 de octubre de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera - Subsección C, con fundamento en las razones advertidas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR a la parte demandante a pagar las costas de la segunda instancia.

Fijar como **agencias en derecho en segunda instancia**, la suma de \$17'238.054, la que deberá incluirse en la liquidación de costas a cargo de la parte demandante sociedad Flores de los Andes S.A.S. en Reestructuración y en favor de la entidad demandada CAR.

TERCERO: Cumplido lo anterior, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ELECTRÓNICAMENTE
**MARÍA ADRIANA MARÍN
MÉNDEZ**

FIRMADO
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.