



## Concepto Sala de Consulta C.E. 803 de 1996 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

RACS08031996

CONCEJO DE SANTA FE DE BOGOTA - Funciones / POTESTAD REGLAMENTARIA / USO DEL SUELO / RESERVA FORESTAL / ZONA VERDE DE USO PUBLICO / SIERRAS DEL CHICO

El Concejo de Santa Fe de Bogotá, D. C., "en cumplimiento del artículo 61 de la Ley 99 de 1993", al que anteriormente se hizo referencia, de los numerales 1, 7 y 11 del artículo 12 del Decreto - ley 1421 de 1993 y del artículo 313 de la Constitución, mediante el Acuerdo número 22 de 1995 declaró como reserva forestal y zona verde de uso público los predios denominados Sierras del Chicó y Chicó Oriental número 2. Los numerales 1, 7 y 11 del artículo 12 del Decreto - ley 1421 y en partes fuertes del Acuerdo, según atribuciones del Concejo Distrital referentes al "adecuado cumplimiento de las funciones", a la eficiente prestación de los servicios, así como las de dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico sus recursos naturales y del medio ambiente, así como la de revestir al Alcalde de precisas facultades pro tempore. Es pertinente observar que la normatividad contenida en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política fija como "atribución propia de los concejos municipales" la de reglamentar los "usos del suelo" dentro de los límites que fije la ley, lo cual es reiterado, como se afirmó por los numerales 1 y 7 del Decreto 1421 de 1993. De lo hasta ahora expuesto se llega a la conclusión de que rige el Acuerdo 22 de 1995 proferido por el Concejo de Santa Fe de Bogotá en ejercicio de la competencia que le otorga la Constitución Política y no la Resolución 1533 de 30 de diciembre de 1994 expedida por el Alcalde Mayor de la misma ciudad, invocando la ley que ordena a los municipios y al Distrito Capital, expedir las reglamentaciones de los usos del suelo. El uso del suelo de los predios denominados Sierras del Chicó o Chicó Oriental número 2 del Distrito Capital para efecto de la tasación del precio, según lo indicado en el artículo 4º del Acuerdo 22 de 1995, es el que se establece en el artículo 1º del citado Acuerdo, es decir como reserva forestal y zona verde de uso público.

Consejero Ponente: Doctor Roberto Suárez Franco.

Santa Fe de Bogotá, D. C., dieciocho (18) de marzo de mil novecientos noventa y seis (1996).

Radicación número 803.

Referencia: Uso del suelo que ha de tenerse en cuenta para la adquisición o indemnización de predios denominados Sierras del Chicó y Chicó Oriental número 2 del Distrito Capital.

Se absuelve la consulta que el señor Ministro del Interior, doctor Horacio Serpa Uribe, formula en los siguientes términos textuales.

"...

1. ¿La disposición del artículo 4º del Acuerdo 22 de 1995, según la cual "a efecto de la tasación del precio se tendrá en cuenta el uso del suelo", debe entenderse que el "uso del suelo" es el que establece el artículo 1º del mismo Acuerdo para los predios Sierra del Chicó Ltda. y Chicó Oriental número 2, o el que les correspondía antes de la expedición del Acuerdo 22 de 1995?

2. ¿En el caso de que el uso del suelo que debe tenerse en cuenta para la tasación del precio de los predios sea el que les correspondía antes de la vigencia del Acuerdo 22 de 1995, este será el que se determinó por Resolución número 1533 del 30 de diciembre de 1994, o el que tenían antes de la vigencia de esta Re - solución?

Para ilustración de la consulta me permito hacer las consideraciones que a continuación se exponen:

1. Hasta la expedición de la Resolución 1533 del 30 de diciembre de 1994, los predios Sierras del Chicó Ltda. y Chicó Oriental número 2 tenían normas como Area de Actividad Residencial Especial, con Tratamiento de Desarrollo y Densidad Restringida (Subzona DRER - 1 y Eje Metropolitano de Actividad DRER - 1) para su desarrollo urbanístico de conformidad con el oficio del Departamento Administrativo de Planeación Distrital número SJ 340 / 097 / 96 de fecha 7 de febrero de 1996 (anexo 1).

2. La Resolución 1533 del 30 de diciembre de 1994 (anexo 2), reservó y alinderó la zona urbana en la que se encuentran los mencionados predios como "área de reserva forestal protectora".

3. El Acuerdo 22 de 1995 (anexo 3) declaró como reserva forestal y zona verde el uso público los predios de que se trata y ordenó en su artículo 2º que "en la zona comprendida por los predios anteriormente mencionados no podrán adelantarse construcciones urbanísticas, ni residencial, ni comercial, ni industrial, ni en general podrán tener un uso distinto al de una zona verde pública para uso contemplativo. En este predio sólo podrán adelantarse aquellas obras paisajísticas que no ofrezcan impacto ambiental alguno y que permitan a los ciudadanos el uso contemplativo al igual que el desarrollo de la Avenida Circunvalar".

El mismo Acuerdo 22 de 1995 la adquisición de los predios por el Distrito y su eventual expropiación.

4. En cualquiera de los eventos de adquisición, ya sea negociación voluntaria o por expropiación, el precio o la indemnización que corresponde a los propietarios se establece con fundamento en un avalúo. En este momento que se presenta la cuestión consultada, por cuanto al ordenarse en el Acuerdo 22 de 1995 que debe tenerse en cuenta "el uso del suelo", no se sabe cuál de los usos del suelo debe tenerse en cuenta entre los que sucesivamente tuvieron los predios, así: el anterior al de la Resolución 1533 / 94, que permitía la urbanización, de uso residencial; el que corresponde a la Resolución 1533 / 94 o sea, área forestal protectora; o, el de reserva forestal y zona verde de uso público según el Acuerdo 22 / 95".

## **I. FUNDAMENTOS**

### **1. De orden constitucional**

1.1 El Capítulo 3º del Título II de la Constitución Nacional, reglamenta lo referente a los "Derechos Colectivos y del Ambiente". En relación con este último, el artículo 79 prescribe:

"Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines."

1.2 En un mismo orden de ideas el inciso primero del artículo 82 de la Constitución consagra:

"Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular".

1.3 El artículo 313 de la Carta, al fijar las atribuciones de los concejos municipales en materia ambiental dispone lo siguiente:

"7. Reglamentar el uso del suelo (subraya la Sala) y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio".

### **2. De orden legal**

2.1 El artículo 5º de la Ley 9ª de 1989 preceptúa:

"Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo."

2.2 La Ley 99 de 1993, por medio de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, en su artículo 31 numeral 12 prevé como función de las Corporaciones Autónomas Regionales la de "Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, suelo...".

2.3 El artículo 61 de la ley citada en sus incisos primero y tercero agrega:

"Declárase la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal.

...

Los municipios y el Distrito Capital, expedirán las reglamentaciones de los usos del suelo teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y los que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente."

2.4 Al fijar las funciones en materia ambiental por parte de los municipios, de los distritos y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en el artículo 65 de la misma ley se señala lo siguiente:

"...

2. Dictar con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio.

8. Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo."

3. Actos expedidos por las autoridades del Distrito Capital.

3.1 Mediante la Resolución 1533 de 30 de diciembre de 1994, dictada por el Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá "en uso de sus facultades legales y en especial las que le confiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993..." se reservó y alinderó "una franja urbana de terreno como área forestal protectora", en consideración a "Que los terrenos ubicados en la quebrada El Chicó y la calle 106 y entre la carrera 7ª y la Cota 2.700 tienen interés estratégico paisajístico, dado que con el Parque Nacional son los únicos sectores en los cuales los cerros orientales penetran dentro de la ciudad en forma accesible para su población y conforman un importante elemento de la malla verde urbana", resolvió "reservar y alinear como área de reserva forestal protectora la zona urbana de terreno ubicada en Santa Fe de Bogotá", comprendida en los linderos generales enunciados en el artículo 1º de dicha resolución.

3.2 El Concejo del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, mediante Acuerdo número 22 de 7 de septiembre de 1995, "por el cual se da cumplimiento al artículo 61 de la Ley 99 de 1993, se autoriza a la administración para desarrollar un parque y se dictan otras disposiciones".

En su artículo 1º declaró:

"Como reserva forestal y zona verde de uso público, los predios denominado Sierras del Chicó Ltda. y Chicó Oriental número 2."

En el artículo 2º señaló:

"En la zona comprendida por los predios anteriormente mencionados no podrán adelantarse construcciones urbanísticas, ni residencial, ni comercial, ni industrial, ni en general podrán tener un uso distinto al de una zona verde pública para uso contemplativo. En este predio sólo podrán adelantarse aquellas obras paisajísticas que no ofrezcan impacto ambiental alguno y que permitan a los ciudadanos el uso contemplativo al igual que el desarrollo de la Avenida Circunvalar".

En el citado Acuerdo se otorgaron al Alcalde Mayor de la ciudad, las siguientes autorizaciones:

"...iniciar los trámites pertinentes a la adquisición de estos predios, directamente con los propietarios y con el cumplimiento de las normas fiscales en esta materia (artículo 3º).

En el evento en que en un término máximo de dos meses, contados a partir de la vigencia de este Acuerdo, los propietarios de los predios no lleguen a ningún acuerdo con la Administración Distrital, autorízase al Alcalde Mayor para adelantar los trámites legales a que haya lugar para la expropiación de los predios señalados en el artículo primero del presente Acuerdo. A efecto de la tasación del predio se tendrá en cuenta el uso del suelo" (artículo 4º).

4. En oficio de 7 de febrero de 1996, dirigido al Subsecretario de Asuntos Legales de la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, manifiesta:

"Antes de que el Alcalde Mayor anterior los declarara zona de Reserva Forestal, la parte urbana de los predios localizados en la carrera 7ª No.

100 - 02 / 94 (Las Sierras del Chicó) se encontraba en un área de actividad residencial especial, con tratamiento de desarrollo y densidad restringida (Sub zona DRER - 1 y Eje Metropolitano de Actividad DRER - 1)."

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Con anterioridad al 30 de diciembre de 1994, el uso de los predios denominados Sierras del Chicó y Chicó Oriental número 2 del Distrito Capital fue calificado como de "Actividad Residencial Especial", luego, mediante Resolución 1533 del 30 de diciembre de 1994, el Alcalde Mayor, los reservó y alinderó como "área de reserva forestal protectora"; posteriormente, el Concejo del Distrito Capital por Acuerdo número 22 del 7 de septiembre de 1995, los declaró como "reserva forestal y zona verde de uso público".

Para la adquisición de estos predios por parte de la administración distrital, bien por vía directa o por los trámites de la expropiación, la tasación del precio está determinada por el "uso del suelo", como lo señala el mismo Concejo al autorizar al Alcalde Mayor para iniciar dichos procedimientos mediante el acuerdo enunciado.

Como aparentemente sobre los predios designados anteriormente subsisten apreciaciones distintas en relación con el uso del suelo, es menester determinar cuál es la aplicable con el fin de determinar su valor.

2. Efectivamente, dos son los actos que según la consulta contienen reglamentaciones distintas sobre el mentado tema del suelo, que se impone analizar.

a) La Resolución 1533 expedida por el Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital "en uso de sus facultades constitucionales y legales"; pero, "en especial las que le confiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993".

La ley citada (99 de 1993) crea el Ministerio del Medio Ambiente y se reordena este Sector Público. En su artículo 66 se faculta a los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) para ejercer "dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las corporaciones autónomas regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano".

El artículo 31 de la misma Ley 99 de 1993 enumera, entre las funciones asignadas a las Corporaciones Autónomas Regionales y de consiguiente a los municipios las de "evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del suelo" (numeral 12).

Por el artículo 61 ibidem se declara a la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y la forestal.

Consta en el inciso tercero de la norma citada, concretamente con relación al Distrito Capital, que a este le corresponde expedir la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las "disposiciones de que trata este artículo" y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente;

b) Por otra parte, el Concejo de Santa Fe de Bogotá, D.C., "en cumplimiento del artículo 61 de la Ley 99 de 1993", al que anteriormente se hizo referencia, de los numerales 1, 7 y 11 del artículo 12 del Decreto - ley 1421 de 1993 y del artículo 313 de la Constitución, mediante el Acuerdo número 22 de 1995 declaró como reserva forestal y zona verde de uso público los predios denominados Sierras del Chicó y Chicó Oriental número 2.

Los numerales 1, 7 y 11 del artículo 12 del Decreto 1421 y en parte fuentes del Acuerdo, según atribuciones del Concejo Distrital referentes al "adecuado cumplimiento de las funciones" a la eficiente prestación de servicios, así como las de dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, sus recursos naturales y del medio ambiente, así como la de revestir al Alcalde de precisas facultades pro tempore.

Es pertinente observar que la normatividad contenida en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política fija como atribución propia de los Concejos Municipales la de reglamentar los usos del suelo (subraya la Sala) dentro de los límites que fije la ley, lo cual es reiterado, como se afirmó por los numerales 1 y 7 del Decreto 1421 de 1993.

De lo hasta ahora expuesto se llega a la conclusión de que rige el Acuerdo 22 de 1995 proferido por el Concejo de Santa Fe de Bogotá en ejercicio de la competencia que le otorga la Constitución Política y no la Resolución 1533 de 30 de diciembre de 1994 expedida por el Alcalde Mayor de la misma ciudad, invocando la ley que ordena a los municipios y al Distrito Capital, expedir las reglamentaciones de los usos del suelo.

3. Pero si aún subsistieren dudas sobre cual de los estatutos se halla vigente, subsidiariamente podrá acudirse a las reglas de hermenéutica contenidas en la Ley 153 de 1887, y en especial las que fijan pautas para aquellos casos en que se advierta, como en el presente, incongruencia entre estatutos legales u ocurra oposición entre ellos. En efecto,

El artículo 3º, establece:

"Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería."

Sobre la derogación de las leyes, los artículos 71 y 72 del Código Civil, contemplan lo siguiente:

"La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley expresamente que deroga la antigua. Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. La derogación de una ley puede ser total o parcial."

"La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que pugne con las disposiciones de la nueva ley."

4. Las disposiciones de la Resolución 1533 de 1994 y actos administrativos anteriores al Acuerdo citado en último término, se consideran insubsistentes en cuanto reglamentaron el uso del suelo de los predios denominados Sierras del Chicó y Chicó Oriental número 2 del Distrito Capital, por existir una nueva normatividad que regula la materia.

III. LA SALA RESPONDE:

1. El "uso del suelo" de los predios denominados Sierras del Chicó o Chicó Oriental número 2 del Distrito Capital para efecto de la tasación del precio, según lo indicado en el artículo 4º del Acuerdo 22 de 1995, es el que se establece en el artículo 1º del citado Acuerdo, es decir, como reserva forestal y zona verde de uso público.

2. El "uso del suelo" que debe tenerse en cuenta para la tasación del precio de los predios denominados Sierra del Chicó y Chicó Oriental número 2 del Distrito Capital, es el determinado por el Acuerdo 22 de 1995 por cuanto los actos administrativos anteriores quedaron derogados.

Transcríbase al señor Ministro del Interior. Envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Luis Camilo Osorio Isaza, Presidente de la Sala; Javier Henao Hidrón, César Hoyos Salazar, Roberto Suárez Franco.

Elizabeth Castro Reyes, Secretaria.

---

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:10:32