



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**CONSEJERO PONENTE: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

Bogotá, D.C, cinco (5) de junio de dos mil veinticinco (2025)

**Expediente:** 11001 03 24 000 **2021 00252 00**

**Demandante:** Gustavo Leal Acosta - Presidente de la Veeduría Ciudadana al Proyecto de Expansión Eléctrica UPME 03-2010, María del Pilar Pardo F, Guillermo Romero Ocampo, Daniel Fernando Manrique Pérez

**Demandado:** Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible y Grupo de Energía de Bogotá S.A. E.S.P.

**Tesis:** No son nulos, por violación del debido proceso, los actos que sustraen definitiva y temporalmente áreas de una reserva forestal, si la apertura del trámite fue publicada en la página web de la entidad y no está acreditado que algún propietario o poseedor de los predios sustraídos hubiese sido indebidamente notificado de la actuación.

No son nulos, por desviarse de las atribuciones propias, los actos que sustraen definitiva y temporalmente áreas de reserva forestal nacional expedidos por la autoridad ambiental, si no medió concertación con entes territoriales afectados.

No son nulos, por falsa motivación, los actos que sustraen definitiva y temporalmente áreas de reserva forestal, si la solicitud carece de un Diagnóstico Ambiental de Alternativas respecto de la ubicación de la Subestación norte y las torres de energía que se dirigen a ella y por la variación en la ubicación de las torres 10 y 542 en relación con la petición inicial sin que mediaran estudios hidrológicos o visitas de terreno.

**NULIDAD – ÚNICA INSTANCIA**



La Sala procede a decidir la demanda instaurada en ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA) por los ciudadanos María



del Pilar Pardo F., Guillermo Romero Ocampo, Daniel Fernando Manrique Pérez y Gustavo Alfonso Leal Acosta, Presidente de la Veeduría Ciudadana al Proyecto de Expansión Eléctrica UPME 03-2010, en contra de la Resolución 0968 del 31 de mayo de 2018, *“por medio de la cual se sustrae de manera definitiva y temporal unas áreas de la Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, y se toman otras determinaciones”*, y la Resolución 0478 del 11 de abril de 2019, *“por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 0968 del 31 de mayo de 2018, dentro del expediente SRT-0393”*, expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante MADS), por solicitud del Grupo Energía de Bogotá (en adelante GEB SA ESP) para el proyecto UPME 01-2013 subestación norte 500 kV, líneas de transmisión norte – Tequendama 500 kV y norte – Sogamoso, las cuales se tramitaron bajo el expediente SRF-0393<sup>1</sup>.

## I. LA DEMANDA

### 1.1. Pretensiones

Figuran como pretensiones las siguientes:

#### *“PRETENSIONES*

*En atención a los anteriores hechos, y con sustento en los motivos que más adelante se exponen, respetuosamente solicitamos, se declaren las siguientes pretensiones:*

*- Se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución 0968 del 31 de mayo de 2018 “por medio de la cual se sustrae de manera definitiva y temporal unas áreas de la Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, y se toman otras determinaciones”, expedido por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por solicitud del Grupo Energía de Bogotá para el proyecto UPME 01-2013 Subestación Norte 500 kV, Líneas de Transmisión Norte – Tequendama 500 kV y Norte – Sogamoso, que se tramitó bajo el expediente SRF-0393.*

*- Se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución 0478 del 11 de abril de 2019, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la resolución 0968 del 31 de mayo de 2018 dentro del expediente SRT-0393.*



<sup>1</sup> Visible en el índice 2 del Sistema de Gestión Judicial Samai.



- Que la sentencia de mérito favorable a las pretensiones de la demanda, se le dé cumplimiento en los términos del artículo 192 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.

- Que se condene al demandado al pago de costas y agencias en derecho.”<sup>2</sup>

## 1.2. El acto cuestionado.

A) La Resolución 0968 del 31 de mayo de 2018, “por medio de la cual se sustrae de manera definitiva y temporal unas áreas de la Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, y se toman otras determinaciones”, emitida por el MADS, es del siguiente tenor:

**“MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE  
RESOLUCIÓN No 0968  
(31 MAY 2018)**

*“Por medio de la cual se sustrae de manera definitiva y temporal unas áreas de la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá, y se toman otras determinaciones”*

**LA DIRECCIÓN DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS  
ECOSISTÉMICOS DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y  
DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS.**

*En ejercicio de la función delegada por el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante Resolución No. 0053 del 24 de enero de 2012 y,*

**CONSIDERANDO**

(...)

Que en mérito de lo expuesto,

**RESUELVE**

**Artículo 1.-** Efectuar la sustracción definitiva un área de 1,068 hectáreas de la Reserva Forestal Protectora - Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá, por solicitud de la **EMPRESA DE ENERGÍA DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. (EEB)**, hoy **Grupo de Energía Bogotá S.A. ESP.**, para llevar a cabo el proyecto “Subestación Norte 500 KV y Líneas de Transmisión Norte — Tequendama 500 KV y Norte — Sogamoso 500 KV primer refuerzo de red del área oriental, obras que hacen parte de la convocatoria UPME 01 de 2013”.

*El área sustraída se encuentra definida por las coordenadas de los vértices contenidas en el anexo 1 del presente acto administrativo y materializadas cartográficamente en el sistema de proyección Magna Sirgas Colombia origen Bogotá en la figura anexa.*

**Artículo 2.-** Efectuar la sustracción temporal de un área equivalente 0,6 hectáreas de la Reserva Forestal Protectora - Productora la Cuenca Alta del Río

<sup>2</sup> Visible a folios 6 y 7 del Cuaderno del Tribunal



Bogotá, por solicitud de la **EMPRESA DE ENERGÍA DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. (EEB)**, hoy **Grupo de Energía Bogotá S.A. ESP.**, para la instalación de una (1) plaza de tendido dentro de la franja de servidumbre.

El área a sustraer temporalmente se delimita en las coordenadas planas Magna Sirgas Origen Bogotá, señaladas en el anexo No. 2 del presente acto administrativo.

**Parágrafo 1** - El término de la sustracción temporal efectuada será por nueve (9) meses, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que otorgue la licencia ambiental, para la realización del proyecto “Subestación Norte 500 KV y Líneas de Transmisión Norte — Tequendama 500 KV y Norte — Sogamoso 500 KV primer refuerzo de red del área oriental, obras que hacen parte de la convocatoria UPME 01 de 2013”.

La **EMPRESA DE ENERGÍA DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. (EEB)** hoy **Grupo de Energía Bogotá S.A. ESP.**, deberá presentar ante esta Dirección la constancia de ejecutoria requerida, previo al inicio de las actividades.

**Artículo 3.-** Considerando que las áreas sustraídas no incluyen los vanos, en dichas áreas la **EMPRESA DE ENERGÍA DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. (EEB)** hoy **Grupo de Energía Bogotá S.A. ESP.**, no podrá realizar actividades que impliquen cambio de uso del suelo, ni aprovechamientos forestales únicos, por lo tanto, en estas áreas solo se podrán realizar actividades de manejo silvicultural relacionadas con poda de individuos arbóreos.

**Artículo 4.-** No se autorizan actividades de remoción de la vegetación que generen cambios en el uso del suelo ya sean definitivos o temporales, fuera de las áreas sustraídas, De ser necesarias nuevas áreas en zonas diferentes a las establecidas para la presente sustracción, estas serán objeto de una nueva solicitud.

**Artículo 5.-** Como medida de compensación por la sustracción definitiva, la **EMPRESA DE ENERGÍA DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. (EEB)** hoy **Grupo de Energía Bogotá S.A. ESP.**, de conformidad con lo establecido en el numeral 1.2 de la Resolución 1526 de 2012, modificado por el artículo 8 de la Resolución No. 256 del 22 de febrero de 2018, deberá en un área equivalente en extensión al área sustraída, desarrollar un plan de restauración debidamente aprobado por esta Dirección. Cabe señalar que no aplicarán las acciones relacionadas con el uso sostenible, puesto que dichas compensaciones deben estar orientadas a procesos de restauración o preservación.

**Parágrafo 1.-** El área donde se ejecutará el plan de restauración, deberá estar ubicada al interior de la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá, prioritariamente en los polígonos de la reserva forestal de los que se realiza la sustracción y considerar como criterios de selección por lo menos uno o más de los siguientes:

1. Áreas prioritarias de protección, conservación o recuperación definidas por la CAR.
2. Áreas localizadas en cuencas abastecedoras de acueductos veredales o municipales.

**Artículo 6.-** Como medida de compensación por la sustracción temporal de 0.6 hectáreas, la **EMPRESA DE ENERGÍA DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. (EEB)**, hoy **Grupo de Energía Bogotá S.A. ESP.**, dentro de un término no superior a tres



(3) meses contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que otorgue la licencia ambiental del proyecto objeto de la presente sustracción, deberá presentar para la aprobación de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de este Ministerio, el plan de restauración ecológica y un plan de rehabilitación, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

a) Plan de restauración ecológica a desarrollarse en las áreas con viabilidad técnica para sustracción temporal, correspondientes a los caminos de acceso a las torres sustraídas. Adicionalmente, esta restauración deberá desarrollarse en las áreas circundantes a las áreas de construcción de las torres sustraídas, que se encuentran en coberturas de herbazales, arbustales abiertos y cerrados, arbustales mezclados con plantaciones forestales y parches de encenillales en cualquier estado de intervención o sucesión.

*Esta restauración, deberá buscar y asegurar que estas áreas se homogenicen con las zonas aledañas según el ecosistema de referencia en cada caso, y que con base en análisis paisajísticos, dicha restauración consiga mejorar la conectividad de la vegetación en la zona y asegure la cobertura vegetal para la protección del suelo.*

b) Plan de rehabilitación de las áreas sustraídas temporalmente para la plaza de tendido, cuya cobertura antes del proyecto correspondía a pastos limpios o zonas de cultivos, y que de acuerdo a lo dispuesto en la Resolución 1526 de 2012 se deberá conseguir la reparación de los procesos, la productividad y los servicios ecosistémicos.

**Parágrafo 1.-** Los planes deberán contar con un esquema claro de planificación, en donde como mínimo se evidencie la relación lógica entre objetivos, metas, actividades, indicadores y cronograma de ejecución, según lo establecido para cada escenario de compensación mencionado anteriormente.

*Este Ministerio realizará la evaluación y aprobación de dichos planes, y determinará la periodicidad para la entrega de los informes para el seguimiento de la compensación, según el cronograma previsto y aprobado en cada uno de ellos.*

**Artículo 7.-** Dentro de los 90 días calendario posterior a la ejecutoria del acto administrativo que otorgue la licencia ambiental para el proyecto objeto de la presente sustracción, la **EMPRESA DE ENERGÍA DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. (EEB), hoy Grupo de Energía Bogotá S.A. ESP.**, deberá entregar a esta Dirección el cronograma ajustado a tiempo real. En dicho cronograma, se deberá señalar claramente el inicio de las actividades dentro de la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá.

**Parágrafo 1.-** Con base en el cronograma entregado, la empresa deberá informar formalmente a esta Dirección, sobre el inicio de actividades con 15 días de antelación, para el seguimiento correspondiente.

**Artículo 8.-** La **EMPRESA DE ENERGÍA DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. (EEB), hoy Grupo de Energía Bogotá S.A. ESP.**, en un término de 120 días calendario, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que otorgue la licencia ambiental, deberá entregar para la aprobación por parte este Ministerio, una propuesta de revegetalización con especies nativas de las áreas aledañas circundantes a las áreas sustraídas con el objeto de favorecer la conectividad ecológica.



**Parágrafo 1.-** El Ministerio determinará la periodicidad de entrega de los informes de implementación de la propuesta de revegetalización, para realizar su seguimiento a partir de la aprobación respectiva.

**Artículo 9.-** La **EMPRESA DE ENERGÍA DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. (EEB)**, hoy **Grupo de Energía Bogotá S.A. ESP.**, una vez instalados los cables de tendido deberá ubicar desviadores de vuelo, en los corredores de vuelo de la avifauna, desde ese momento, remitirá a esta Dirección un informe anual sobre el seguimiento y monitoreo de dicha medida.

**Artículo 10.-** Se recomienda que la Autoridad Ambiental Competente en otorgar la licencia ambiental, considere la implementación por parte de la **EMPRESA DE ENERGÍA DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. (EEB)**, hoy **Grupo de Energía Bogotá S.A. ESP**, de acciones para el rescate y reubicación local de especímenes y nidos de fauna silvestre.

**Artículo 11.-** Para efectos de atender lineamientos definidos en la Resolución 138 de 2014, y evitar la afectación prevista y no prevista de: coberturas naturales, incluidas las relacionadas con fauna objeto de conservación; bosques de rondas; áreas en riesgo; cauces de drenajes; o nacimientos, cuerpos hídricos lóticos o lentícos naturales o artificiales etc., si fuesen necesarias modificaciones a la ubicación de torres o patio de tendido, la **Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P.**, hoy **Grupo de Energía Bogotá S.A. ESP.**, deberá advertir, informar y sustentar a este Ministerio con anticipación a la intervención en terreno, para identificar y evaluar dichas modificaciones y previa visita técnica evaluar su pertinencia.

Dichas modificaciones se refieren a cambios puntuales en la ubicación de torres sobre la línea de transmisión evaluada para la no afectación a los recursos mencionados; estas modificaciones no deben modificar la cantidad de área sustraída.

**Artículo 12.-** La **Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P.**, hoy **Grupo de Energía Bogotá S.A. ESP.**, deberá tener en cuenta los siguientes lineamientos definidos en la Resolución 138 de 2014, y tomarse las medidas necesarias:

- a. Conservar las coberturas boscosas y naturales de los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión de 100 metros, medidos a partir de su periferia; igualmente en una faja no inferior a 30 metros de ancha en cada margen, paralela al cauce de los cuerpos lóticos y lénticos sean naturales o artificiales.
- b. Conservar las coberturas boscosas en zonas con riesgo de remoción en masa, licuefacción, inundación o deslizamiento, así como en pendientes superiores a 45 grados, suelos inestables.
- c. Se prohíbe la construcción de nuevas vías o la ampliación de perfiles y secciones viales existentes en la reserva.

**Artículo 13.-** La **EMPRESA DE ENERGÍA DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. (EEB)**, hoy **Grupo de Energía Bogotá S.A. ESP**, deberá solicitar ante la Autoridad Ambiental los permisos, autorizaciones y/o licencias que se requieran de acuerdo a la normatividad ambiental vigente. Lo anterior, sin perjuicio de las medidas u obligaciones que soliciten las Autoridades Municipales y la Autoridad Ambiental Regional, dentro del ámbito de sus competencias.



**Artículo 14.-** En caso de no obtener las correspondientes autorizaciones, permisos y licencias otorgados por parte de las Autoridades Ambientales competentes para el desarrollo del proyecto, o de no realizarse las actividades pasado un año desde la ejecutoria del presente acto administrativo el área sustraída, recobrará su condición de reserva forestal.

**Artículo 15.-** El incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente acto administrativo dará lugar a la imposición y ejecución de las medidas preventivas y sanciones que sean aplicables según el caso, de conformidad con lo establecido en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009.

**Artículo 16.-** Ordenar la notificación del contenido del presente acto administrativo al representante legal de la **EMPRESA DE ENERGÍA DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. (EEB)**, hoy **Grupo de Energía Bogotá S.A. ESP**, o a su apoderado debidamente constituido o a la persona que esta autorice, y a los señores Gustavo Leal Acosta y a la señora Clemencia Acosta Prieto como terceros intervinientes, de conformidad con lo establecido en los artículos 67 al 69, y 71 de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

**Artículo 17.-** Comunicar el presente acto administrativo a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), al municipio de Nemocón, en el departamento de Cundinamarca y a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, para sus fines pertinentes.

**Artículo 18.-** Ordenar la publicación del presente acto administrativo en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**Artículo 19.-** Se advierte que contra el presente acto administrativo, procede recurso de reposición, de conformidad con lo establecido en los artículos 74, 76 y 77 de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

### **NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D.C., a los 31 MAY 2018<sup>3</sup>

B) La parte resolutive de la Resolución 0478 del 11 de abril de 2019, “Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 0968 del 31 de mayo de 2018 dentro del expediente SRT-0393”, emitida por el MADS, es del siguiente tenor:

#### **“RESUELVE**

**Artículo 1.- CONFIRMAR** en su totalidad la Resolución 968 del 31 de mayo de 2018 proferida por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

**Artículo 2.- NOTIFICACIONES** Ordenar la notificación del contenido del presente acto administrativo al representante legal de la EMPRESA DE

<sup>3</sup> Visible en el índice 2 del Sistema de Gestión Judicial SAMAI



*ENERGÍA DE BOGOTÁ S.A. E.SP. (EEB), hoy GRUPO DE ENERGÍA DE BOGOTÁ S.A. E.S.P., con Nit. 8999999082-3, a su a apoderado debidamente constituido o a la persona que esta autorice, y a los señores GUSTAVO LEAL ACOSTA y CLEMENCIA ACOSTA PRIERO, en su calidad de terceros intervinientes, de conformidad con lo establecido en los artículos 67 al 69 y 71 de la Ley 1437 del 18 DE ENERO DE 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*

**Artículo 3.- COMUNICAR** el presente acto administrativo a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), al municipio de Nemocón en el Departamento de Cundinamarca y a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, para los fines pertinentes.

**Artículo 4.- PUBLICACIÓN.** Ordenar la publicación del presente acto administrativo en la página del Ministerio de Ambiente y de Desarrollo Sostenible.

**Artículo 5.- RECURSOS.** Se advierte que contra el presente acto administrativo no procede el recurso de reposición de conformidad con el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>14</sup>

### **1.3. Normas violadas y concepto de la violación**

Los demandantes señalaron que los actos acusados desconocieron sus derechos de audiencia, defensa, al debido proceso administrativo y los artículos 29 y 313 numeral 7 de la Constitución Política, el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 y los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

1.3.1. En el acápite de hechos de la demanda, manifestaron que el GEB S.A. E.S.P. pretendía adelantar el proyecto UPME 01-2013 Subestación Norte 500 KV, Líneas de Transmisión Norte – Tequendama 500 kV y Norte – Sogamoso, pese a que afectaba directamente la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá.

Anotaron que, como trámite previo a la obtención de la licencia ambiental, el GEB debía gestionar la sustracción de la parte de la mencionada reserva en la que se ejecutaría dicha obra. En este sentido, afirmaron que, tras la presentación de la correspondiente solicitud por parte de la citada empresa, el Director *ad hoc* de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS efectuó la sustracción definitiva de 1 coma sesenta y



ocho hectáreas (1,068 Ha), así como

---

<sup>4</sup> *Ibidem.*



la sustracción temporal de otra parte de la reserva, en la Resolución 0968 del 17 de abril de 2018, demandada.

Inconforme con ello, señalaron que interpusieron recurso de reposición en contra de esa decisión, que fue desatado por la entidad demandada de forma desfavorable en la Resolución 078 del 2019, enjuiciada.

De otro lado, afirmaron que posteriormente, en Resolución 01326 del 5 de agosto de 2020, confirmada por la Resolución 0865 de 2021, la ANLA otorgó la correspondiente licencia ambiental al GEB.

1.3.2. En el concepto de violación propusieron los cargos que se resumen enseguida:

1.3.2.1. *“Violación al debido proceso administrativo. La Resolución 0968 de 2018, fue tramitada y expedida con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa. Inaplicación y violación del trámite establecido en la Resolución 1526 de 2012 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, “Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social, se establecen las actividades sometidas a sustracción temporal y se adoptan otras determinaciones”<sup>5</sup>*

Afirmaron que la Resolución 1526 de 2012 establece los requisitos y el trámite para la sustracción de las áreas en las reservas forestales nacionales y regionales. Aseveraron que, particularmente, en el artículo 9 *ibidem*, se contempla el procedimiento para ello, exigiendo, entre otras, que el interesado cumpla con los requisitos determinados en el artículo 6º *ibidem*.

Anotaron que, en virtud de esas disposiciones, el MADS, al emitir el auto de inicio del trámite para la evaluación de las áreas de reserva, debía aplicar lo previsto en el artículo 70 de la Ley 99 de 1993 y, por ende, tenía que



comunicar de su comienzo a las personas que pudieran verse afectadas. Sin embargo, reprocharon que no

---

<sup>5</sup> Visible a folio 7 del escrito de demanda



existió una debida notificación y publicación del mencionado auto, lo que implicó un desconocimiento de sus derechos de audiencia, contradicción y defensa ciudadana, así como del artículo 29 de la Carta Política.

1.3.2.2. *“Violación al debido proceso administrativo. Ausencia de debida notificación y publicación de los Autos de inicio del trámite”<sup>6</sup>*

En este punto, alegaron que el Auto 200 del 17 de mayo de 2016, mediante el cual la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible declaró abierto el trámite de sustracción del área de reserva, no fue notificado y publicado en los términos de los artículos 14 y 15 del Código Contencioso Administrativo (en adelante CCA), actualmente contenidos en el artículo 37 del CPACA, de modo que los terceros que podían verse afectados con esa decisión no tuvieron conocimiento de la misma.

Expusieron que dicho auto únicamente fue notificado al representante legal del GEB o a su apoderado y que, además, se ordenó su publicación en la página WEB de la cartera ministerial accionada, ignorando que también debía ser comunicado en la dirección o correo electrónico de los terceros y divulgado a través de cualquier medio de comunicación nacional o local u otro mecanismo eficaz para esos efectos.

1.3.2.3. *“La Resolución 0968 de 2018 fue adoptada con desviación de las atribuciones propias de quien las profirió. La decisión de sustracción de parte del área de una Resera Forestal comporta una decisión de ordenamiento territorial, que debe ser concertada con las administraciones municipales comprometidas. Violación del artículo 313-7 de la Constitución Política; del artículo 33 de la Ley 136 de 1994; y de los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997”<sup>7</sup>*

Mencionaron que la sustracción de un área de reserva forestal para la instalación de torres y redes de energía comportaba una decisión de



ordenamiento territorial, pues alteraba los usos del suelo del ente territorial implicado. Agregaron que, en consecuencia, asistía un interés directo a los municipios afectados en consideración a sus competencias en la materia, que están establecidas en el numeral 7° del

---

<sup>6</sup> Visible a folio 8 *ibídem*

<sup>7</sup> *Ibídem*



artículo 313 de la Constitución Política y los artículos 24, 25, 33 y 91 de la Ley 136 de 1994.

Aseguraron que, aunque, en virtud de lo previsto en el numeral 18 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, le correspondía al MADS reservar, alinear y sustraer las reservas forestales nacionales, ello no era óbice para que se pudieran invadir las competencias municipales. Afirmaron que, con miras a garantizar el respeto de las facultades de los entes en materia de uso de suelos, la Corte Constitucional, en las sentencias C-123 de 2014 y C-035 de 2016, señaló que en esa clase de trámite se debe garantizar la participación real, activa y eficaz tanto de las autoridades locales como de las comunidades.

Sin embargo, señalaron que el trámite que se llevó a cabo para sustraer el área de reserva objeto de controversia estaba viciado de nulidad, toda vez que no era suficiente que en el Auto 200 de 2016 se ordenara comunicarles a los entes territoriales sobre el inicio del procedimiento de sustracción, sino que, por lo menos, se debía adelantar un trámite de concertación con éstos de manera previa a la emisión de los actos demandados, sin que así se hiciera.

1.3.2.4. *“La Resolución 0968 de 2018 fue expedida mediando una falsa motivación. Al no estar determinado legalmente y de manera definitiva el lugar de ubicación de la Subestación Norte, la cual se proyecta construir en el Municipio de Gachancipá, el trazado de las redes de energía eléctrica, incluyendo el trazado objeto de la sustracción de la RFPPCARB, no es el definitivo”<sup>8</sup>*

Indicaron que los actos demandados incurrieron en un error de hecho, ya que dieron por cierto el trazado de las redes eléctricas que llegan a la Subestación Norte, cuando se desconocía la localización de esta última y, por ende, también se ignoraba la ubicación de esas torres.



Para sustentar dicha afirmación, señalaron que la localización de la citada Subestación siempre ha estado en duda, ya que no contó con un estudio de

---

<sup>8</sup> Visible a folio 14 *ibidem*



Diagnóstico Ambiental de Alternativas (en adelante DDA), necesario para ese tipo de obras.

Alegaron que, antes de la sustracción del área de reserva por parte del MADS, la entidad demandada debía verificar si ya se contaba con dicho DAA y si la ANLA ya lo había evaluado y seleccionado la mejor alternativa para la ubicación de esa infraestructura, pero que nada de ello sucedió en el presente asunto.

Arguyeron que las autoridades del Municipio de Gachancipá y diferentes sectores de la comunidad cuestionaron la decisión de ubicar esa Subestación en un predio rural adyacente al Cerro Santuario, ya que dicha circunstancia era contraria a lo dispuesto en el Esquema de Ordenamiento Territorial de ese ente territorial y porque se encontraba en un área sensible en las riberas del Río Bogotá y en una cota más baja que la del margen desde ese afluente.

Mencionaron que, pese a ello, el GEB adquirió el predio en el que se localizaría la citada subestación, de suerte que se construiría el mismo en ese lugar, ya que sería la mejor alternativa económica para la sociedad, pero no así en términos ambientales y sociales.

Expusieron que este asunto fue puesto a consideración del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que, en auto del 17 de octubre de 2019, emitido en sede del incidente de desacato de la sentencia de acción popular del Río Bogotá, ordenó, entre otras cosas, que se elaborara un DAA para la ubicación de dicha subestación en el Municipio de Gachancipá. De ahí que, al estar cuestionada la ubicación de la mencionada Subestación Norte y del trazado de las redes de energía hasta la misma, no era posible que se aprobara la sustracción de un área de la reserva.

1.3.2.5. *“La resolución 0968 fue expedida bajo una falsa motivación. Al variar*



*a último momento la ubicación de las torres cuya área de soporte justificaba la sustracción de la RFPPCARB, debieron reanudarse los estudios, sobre todo los de carácter hidrológico, con el fin de determinar si las nuevas áreas no afectaban cursos de agua.”*



Destacaron que la Resolución 0968 de 2018, demandada, fue emitida con base en los siguientes estudios: (i) Concepto Técnico No. 128 del 15 de noviembre de 2016,

(ii) Concepto Técnico No. 27 del 22 de noviembre de 2017, y (iii) Concepto Técnico No. 10 del 15 de marzo de 2018. Expresaron que en los Conceptos Técnicos 2 y 3 se indicó que las torres 16 y 542 se localizaban en una zona de nacimiento o en su área de ronda, por lo cual dichas áreas no podían ser sustraídas.

Además, resaltaron que en la Resolución 0968 de 2018 se mencionó que, en virtud de lo concluido en la reunión realizada el 16 de febrero de 2018, se había llevado a cabo el ajuste de los aludidos tramos de dichas torres, reubicándolas. Sin embargo, no se precisó cuál era la dimensión de la zona a ser respetada ni cuál era la magnitud del traslado o relocalización de las demás torres.

Señalaron que, incluso al comparar las áreas de las torres dispuestas en la Resolución 0968 de 2018 y las previstas en el Concepto Técnico 128 de 2016, era evidente que existían notables diferencias entre las solicitudes originales y las concesiones finales.

En ese orden, subrayaron que, además de las torres 10 y 542, se reubicaron otras sin que mediara un nuevo estudio hidrológico que determinara si estos cambios podrían afectar nacimientos de agua o zonas de ronda de otros cuerpos de agua. Indicaron que tampoco se llevaron a cabo visitas de terreno respaldadas por la cartografía de red de drenaje a escala 1:00.000 suministrada por el IGAC, lo que generaba dudas sobre si estas modificaciones afectaban el recurso hídrico.

1.3.2.6. *“La Resolución 0968 de 2018 ha perdido fuerza ejecutoria. Aplicación del numeral 2° del artículo 91 del CPACA.”*



Alegaron que, como hecho sobreviniente, la Resolución 01326 del 5 de agosto de 2020, mediante la cual la ANLA otorgó una licencia ambiental al proyecto UPME 01 de 2011, consideró ambientalmente no viables ocho (8) sitios de torre en Cundinamarca que forman parte de las áreas de sustracción de veinte (20) torres que fueron objeto de estudio en la Resolución 0968 de 2018, demandada. Agregaron que en el acto que confirmó la Resolución, los sitios no viables pasaron a ser quince (15).



Expresaron que el hecho de que dichas áreas no hayan sido viabilizadas permitía presumir que los fundamentos de hecho que respaldaron los actos demandados habían desaparecido. Por ende, en su opinión, los actos demandados carecían de fuerza ejecutoria.

## II. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

**2.1.** El **MADS**, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, con base en los siguientes argumentos<sup>9</sup>:

Tras referirse de manera general a la naturaleza, objeto, requisitos y procedimiento para la sustracción de las áreas forestales nacionales y regionales señalados en la Resolución No. 1526 de 2012, procedió a contestar cada uno de los cargos de la demanda en los siguientes términos:

2.1.1. Sobre la *“violación al debido proceso administrativo” - Derecho de Audiencia y Defensa*<sup>10</sup>, aseguró que sí se realizaron las notificaciones del Auto No. 200 de 2016, según las reglas señaladas en el artículo 9 de la Resolución No. 1526 de 2012.

2.1.2. Respecto a la *“Violación al debido proceso administrativo. Ausencia de debida notificación y publicación de los Autos de inicio del trámite”*<sup>11</sup>, explicó que el Auto 200 de 2016 fue notificado personalmente al entonces apoderado especial del GEB, el 20 de mayo de 2016, en cumplimiento de lo previsto en los artículos 66 y 67 de la Ley 1437 de 2011.

Asimismo, adujo que, en observancia de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, ordenó la comunicación de dicha decisión al Director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, al Director de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ, a los Alcaldes



Municipales de Carmen de Carupa, Gachancipá, Albán, Anolaima,  
Cachipay,

---

<sup>9</sup> Visible en el índice 19 del Sistema de Gestión SAMAI

<sup>10</sup> Visible a folio 5 del escrito de contestación a la demanda

<sup>11</sup> Visible a folio 6 *ibidem*.



Nemocón, Pacho, San Antonio de Tequendama, San Francisco, Sasaima, Simijaca, Soacha, Supatá, Sutatausa, Tausa, Tena, Zipacón, Briceño, La Vega, La Mesa, Caldas, Chiquinquirá, Saboya, Albania, Betulia, Bolívar, Carmen de Chucurí, Jesús María, La Paz, San Vicente de Chucurí, Santa Helena de Opón, Simacota, Sucre, Vélez, San Gil, y al Procurador Ambiental y Agrario.

Afirmó que esa decisión se publicó en la página WEB de esa cartera ministerial para la consulta de toda la ciudadanía. Asimismo, resaltó que todos los archivos, memoriales, pruebas y conceptos técnicos que hacen parte del expediente pueden ser suministrados a cualquier persona si son solicitados bajo el amparo del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política.

Por ende, aseveró que dio cumplimiento a lo ordenado por el artículo 70 de la Ley 99 de 1993 y 37 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que el Auto 200 de 2016 sí fue comunicado a las terceras personas que pudieran resultar afectadas con los actos censurados. Cuestionó que los demandantes no le pueden exigir que vaya más de allá de sus posibilidades, pues no podía comunicar de manera individual dicha decisión a todos los miembros del conglomerado social a efectos de que éstos determinaran si resultaban afectados o no.

Aseveró que fue gracias a la publicidad que se le dio a dicho acto administrativo que los señores Gustavo Leal Acosta, Juan Mario Acevedo y Clemencia Acosta solicitaron constituirse como parte interesada dentro del trámite de sustracción de la Reserva Forestal Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá.

2.1.3. Respecto de *"la Resolución 0968 de 2018 fue adoptada con desviación de las atribuciones propias de quien las profirió"*<sup>12</sup>, dijo que, conforme a lo previsto en el artículo 2.2.2.3.2.5. del Decreto 1076 de 2015, a esa entidad le corresponde resolver las peticiones de sustracción de las reservas forestales



para el desarrollo de actividades de utilidad pública e interés social.

Tras referirse al ordenamiento del territorio, aseveró que la Resolución No. 968 del

31 de mayo de 2018, demandada, es una directriz emanada por esa cartera

---

<sup>12</sup> Visible a folio 11 *ibidem*



ministerial y una determinante ambiental que debe ser tenida en cuenta por los entes territoriales en la elaboración de sus Planes de Ordenamiento Territorial, conforme a lo previsto en el numeral 1º del Artículo 24 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 26 de la Ley 2079 de 2021. Asimismo, destacó que en la Resolución No.1526 de 2012 no se contempló algún trámite de concertación con los entes, como se alega en la demanda, por lo que no era necesario agotar algún procedimiento de esa naturaleza.

2.1.4. En cuanto a que *“La Resolución 0968 de 2018 fue expedida mediando una falsa motivación.... la resolución 0968 fue expedida bajo una falsa motivación...”*<sup>13</sup>, mencionó que los argumentos relacionados a la necesidad de un Diagnóstico Ambiental de Alternativas para la Subestación Norte ignoraban la normativa aplicable al trámite de sustracción ambiental que se encuentra regulada en la Resolución 1526 de 2012. Aseveró que esa clase de procedimientos no implicaba autorizaciones para el desarrollo de proyectos, obras o actividades. Asimismo, que el DAA únicamente era exigible dentro del trámite administrativo de licenciamiento ambiental, conforme a lo establecido en el artículo 6º *ibídem*.

En ese orden, refirió que a las autoridades ambientales les está prohibido exigir requisitos adicionales a los previstos en el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993 y demás disposiciones reglamentarias en la materia, en los procedimientos de expedición de concesiones, autorizaciones, permisos o licencias ambientales.

Así las cosas, anotó que el demandante intentó extrapolar los requisitos que se exigen para el otorgamiento de una licencia ambiental a los actos demandados y, en consecuencia, confundió las motivaciones de ese Ministerio para sustraer el área de reserva, con la Resolución 01326 e 2020, por la cual se otorgó la licencia ambiental al proyecto UPME 01 de 2011.



2.1.5. Sobre la “...La Resolución 0968 de 2018 ha perdido fuerza ejecutoria”<sup>14</sup>, mencionó que nuevamente el demandante confunde el acto que sustrae el área de reserva con el que otorga la licencia ambiental. Así, aclaró que ambos trámites eran completamente diferenciables y que lo resuelto en el procedimiento de

---

<sup>13</sup> Visible a folio 14 *ibídem*.

<sup>14</sup> Visible a folio 16 *ibídem*



licenciamiento no puede incidir en la ejecutoriedad del acto que sustraía un área de reserva.

**2.2.** En memorial del 6 de agosto de 2021, el **GEB** se opuso a la prosperidad de las pretensiones del libelo introductorio bajo los argumentos que se exponen enseguida<sup>15</sup>:

2.2.1. Sobre la *"INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN A LOS DERECHOS AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO, DE AUDIENCIA Y DE DEFENSA. – EL MADS COMUNICÓ EN DEBIDA FORMA EL AUTO DE INICIO DEL TRAMITE DE SUSTRACCIÓN DE LAS AREAS DE RESERVA FORESTAL SOLICITADAS POR LA GEB"*<sup>16</sup>, resaltó que lo relativo a la comunicación y notificación del auto que inicia el procedimiento de sustracción de un área de una reserva forestal se encuentra regulado en el artículo 70 de la Ley 99 de 1993, aplicable por la remisión expresa del artículo 9 de la Resolución No. 1526 de 2012. Anotó que esta última disposición, a su vez, se remitía expresamente a los artículos 14 y 15 del CCA, hoy artículo 37 del CPACA, cuyo alcance fue interpretado por la Corte Constitucional en la sentencia C-341 de 2014.

Anotó que, en aplicación de esta última norma, el MADS comunicó el Auto No. 200 a los terceros que pudieran verse afectados con la decisión de sustracción, entre ellos los propietarios de los predios dentro del área de reserva. Mencionó que dicha cartera ministerial consideró que el medio más idóneo y eficaz para estos efectos era su página WEB, dado que dichos terceros eran numerosos y no se contaba con la información catastral ni registral de todos los bienes que formaban parte del área objeto de sustracción.

Precisó que en el artículo 3º del mencionado acto se ordenó comunicar dicha decisión al Director de la CAR, de Corpoboyacá, a los Alcaldes de Carmen de Carupa, Cogua, Gachancipá, Albán, Anolaima, Cachipay, Nemocón, Pacho, San



Antonio de Tequendama, San Francisco, Sasaima, Simijaca, Soacha, Supatá, Sutatausa, Tausa, Tena, Zipacón, Briceño, La Vega, La Mesa, Caldas, Chiquinquirá, Saboya, Albania, Betulia, Bolívar, Carmen de Chucurí, Jesús María, La Paz, San

---

<sup>15</sup> Visible en el índice 20 del Sistema de Gestión SAMAI

<sup>16</sup> Visible a folio 18 del Cuaderno del Tribunal



Vicente de Chucurí, Santa Helena de Opón, Sucre, Vélez, San Gil, y al Procurador Ambiental y Agrario.

Agregó que, como prueba de la efectividad de dicha publicidad, los señores Gustavo Leal Acosta, Juan Mario Acevedo y Clemencia Acosta solicitaron constituirse como partes interesadas dentro del trámite de sustracción, calidad que les fue reconocida en el Auto 177 de 2018, en cumplimiento de lo ordenado en un fallo de tutela por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

Expresó que los trámites de sustracción no tienen la capacidad de autorizar el desarrollo de proyectos, obras o actividades, ni permitir el uso o aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Por lo tanto, los mecanismos de participación ciudadana dentro de este procedimiento difieren de los contemplados para otros trámites, siendo improcedente la figura del tercero interviniente contemplada en el artículo 69 de la Ley 99 de 1993, dispuesto en los procesos de emisión de licencias ambientales.

*2.2.2. En cuanto a la "INEXISTENCIA DE INFRACCIÓN AL ARTICULO 313-7 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA, DEL ARTICULO 33 DE LA LEY 136 DE 1994; Y DE LOS ARTICULOS 24 Y 25 DE LA LEY 388 DE 1997 EN LA EXPEDICIÓN DE LAS RESOLUCIONES*

*0968 DE 2018 Y NO. 0478 DE 2019"*<sup>17</sup>, aseveró que, contrario a lo manifestado por los demandantes, el MADS sí tenía competencias para sustraer una zona de reserva protectora del orden nacional. Para respaldar esta afirmación, se refirió al contenido y alcance de la Ley 200 de 1936, los artículos 4 del Decreto 059 de 1938, 206, 207

y 210 del Decreto Ley 2811 de 1974, 5 numeral 18 de la Ley 99 de 1993, el Decreto 1791 de 1996, el artículo 14 numeral 2º y el artículo 16 del Decreto Ley 3570 de 2011, así como al artículo 204 de la Ley 1450 de 2011.

Destacó que las facultades de la citada cartera ministerial no eran contrarias



al principio de autonomía ni a las competencias de los entes territoriales, dado que las normas que reglamentaban las funciones del MADS en esa materia no habían sido declaradas inexequibles. De hecho, expuso que la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de la atribución asignada en el numeral 18 del artículo 5 de la Ley

---

<sup>17</sup> Visible a folio 28 del escrito de contestación



99 de 1993, que autorizó a dicho Ministerio para sustraer las áreas forestales nacionales.

Aseguró que las decisiones que en ese sentido adopta dicha cartera deben incorporarse en las normas de ordenamiento de los entes territoriales, ya que se trata de determinantes ambientales que son de obligatorio cumplimiento. Además, anotó que, incluso cuando se decide la sustracción de un área, los municipios deben conservar la categoría de suelo de protección para esas zonas, ya que se encuentran rodeadas de la respectiva reserva forestal.

Precisó que, en mención al artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974, relacionada a *“los cambios en el uso de suelo”*, se refiere a la alteración de la vocación de esas áreas, es decir, a la intervención de los recursos naturales renovables que alojan y/o a la remoción de bosques por cuenta de una actividad de utilidad pública o interés social, más no a la posibilidad de que el Ministerio pueda hacer cambios a los instrumentos de ordenamiento territorial.

Por otro lado, indicó que la entidad demandada se encuentra sometida en el ejercicio de sus potestades a lo dispuesto en el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 1473 de 2011 y la Resolución No. 1526 de 2012, por lo que no le estaba permitido crear instancias o adelantar actuaciones no previstas en la normativa aplicable a los procedimientos de sustracción. En este sentido, no podía condicionar una solicitud al agotamiento de una etapa de concertación con los municipios ubicados en el área de influencia del proyecto, ya que dicha etapa no existía en ninguna de las mencionadas normas.

2.2.3. Frente a la *“INEXISTENCIA DE FALSA MOTIVACIÓN – EL TRAZADO DE LAS REDES ELECTRICAS SE ENCONTRABA DEFINIDO MEDIANTE ACTO ADMINISTRATIVO VIGENTE PARA LA FECHA DE EXPEDICIÓN DE LAS RESOLUCIONES No. 0968 DE 2018 Y No. 0478 DE 2019”*<sup>18</sup>, afirmó que las apreciaciones del demandante eran



subjetivas y carecían de fundamento fáctico y jurídico, ya que partían de una premisa errada, esto es, que el DAA era un requisito previo y necesario para la evaluación de la sustracción de reservas forestales.

---

<sup>18</sup> Visible a folio 45 *ibidem*.



Reiteró que el acto que permite la sustracción de un área de reserva no autoriza un proyecto; para ello, es necesario obtener una licencia ambiental, la cual, ahí sí, está condicionada a la elaboración de un DAA y un Estudio de Impacto Ambiental (en adelante EIA). Expresó que, por el contrario, en la Resolución 1526 de 2012, para la sustracción de un área protegida, únicamente se exigen la elaboración de los estudios técnicos contenidos en los anexos 1, 2 y 3 de ese acto, en los que no se incluye el DAA. Agregó que esta información también fue entregada por la entidad demandada a los accionantes en la Resolución 0748 del 11 de abril de 2019, que resolvió el recurso de reposición contra la Resolución 0968 del 31 de mayo de 2018.

De otro lado, arguyó que, de manera concomitante al procedimiento de sustracción de la reserva, se adelantaron algunos de los estudios necesarios para la obtención de la licencia, incluido el DAA. Indicó que este fue presentado ante la ANLA el 17 de febrero de 2015 y que, entre los días 16 al 20 y del 24 al 28 de marzo de ese año, el Grupo de Energía, Presas, Represas, Trasvases y Embalses de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento de la mencionada Autoridad, realizó la visita de evaluación en la zona, emitiendo como resultado el concepto técnico 1745 del 17 de abril de 2015. Agregó que posteriormente, mediante el Auto 1437 de 2015, la ANLA eligió la alternativa 1 como la de menos afectación desde el punto de vista ambiental.

Anotó que, aunque la Resolución 1526 de 2012 no exige la presentación de un DAA, ello no impidió que en el trámite objeto de controversia sí se tuviera en cuenta dicho análisis, como ocurrió en el presente caso, en el que el MADS conoció, verificó y tomó en cuenta para su evaluación los documentos técnicos relativos al trazado UPME 01 de 2013. Así, precisó que la definición de los trazados para ese proyecto estaba inmersa en la Alternativa 1, seleccionada por la ANLA en el Auto 1437 de 2015. Concluyó que, contrario a lo expresado por el accionante, los actos demandados no estaban viciados de nulidad, ya que, para la fecha de su expedición, la decisión sobre los trazados



estaba sustentada en el mencionado auto emitido por la ANLA.

Aseveró que esta conclusión no variaba incluso con las órdenes impartidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el auto del 17 de octubre de 2019. Aunque éstas estaban relacionadas con el trámite de licenciamiento ambiental del



proyecto UPME 01 de 2013, lo cierto era que habían ocurrido con posterioridad a la emisión de las decisiones enjuiciadas. Esto, inclusive, impedía que esa circunstancia pudiera ser valorada para realizar el estudio de validez de las mismas.

2.2.4. En lo que hace a la *"INEXISTENCIA DE FALSA MOTIVACIÓN EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE EVALUÓ TÉCNICA Y AMBIENTALMENTE LA UBICACIÓN DEFINITIVA DE LAS TORRES"*<sup>19</sup>, sostuvo que la entidad demandada sí evaluó técnica y ambientalmente la ubicación definitiva de las torres de energía, circunstancia que constaba en el Concepto Técnico No. 10 del 15 de marzo de 2018.

Expresó que en su solicitud pidió la sustracción definitiva del área de reserva para la construcción y montaje de veinte (20) sitios de torre de acuerdo con el diseño del proyecto, así como la sustracción temporal de corredores de cinco (5) metros de ancho de longitudes diferentes en los cuales se hace necesario remover la cobertura vegetal existente, únicamente en la etapa de construcción. Además, destacó que los criterios utilizados por esa empresa para definir los trazados del proyecto se encuentran inmersos en la Alternativa 1 que fue seleccionada en Auto 1437 del 20 de abril de 2015.

Señaló que, en respuesta a esa petición, la entidad demandada emitió el Auto No. 200 del 17 de mayo de 2016, por el cual se dio inicio al correspondiente trámite administrativo de sustracción. Resaltó que, en el mes de agosto de ese año, el MADS llevó a cabo la visita de verificación del área a intervenir, por lo que no era cierto que no se había efectuado un estudio en el terreno.

Expresó que en Concepto Técnico No. 27 del 22 de diciembre de 2017, el MADS evaluó algunas funciones protectoras de la reserva forestal, determinando que no era posible sustraer definitivamente las áreas relacionadas con las estructuras de las torres 16 y 542, debido a que su



ubicación correspondía a zonas de ronda de nacimiento que eran objeto de conservación dada su importancia para la protección de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá.

Alegó que dichos cuestionamientos fueron reiterados en una reunión celebrada el 16 de febrero de 2018, y que, por ende, esa empresa, en documento con radicado

---

<sup>19</sup> Visible en a folio 63 *ibidem*



E1-2018-005336 del 22 de febrero de 2018, complementó la solicitud de sustracción en el sentido de describir con detalle el ajuste realizado en la localización de las citadas torres. Asimismo, expuso que en ese documento consolidó los demás cambios realizados a la petición inicial y definió las coordenadas definitivas para la ejecución del proyecto.

Aseveró que esa información sí fue evaluada por el MADS en el Concepto Técnico No. 10 del 15 de marzo de 2018, por lo que pasó a transcribir las consideraciones que allí fueron expuestas respecto de la ubicación final de las veinte (20) torres del proyecto. Aclaró que únicamente se reubicaron las torres 16 y 542 y que sobre las otras dieciocho (18) solamente se efectuó una rotación sobre su eje, por lo que ninguna de éstas se ubicó finalmente en zonas de ronda de nacimientos hídricos.

Adujo que en el oficio con radicado MADS E1-2017-02900 del 2017, entregó al MADS información cartográfica de las imágenes LIDAR. Y que esa cartera ministerial, en oficio DD-2017-037716 del 4 de diciembre de 2017, solicitó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC que validara dichos datos y la generación de una red hídrica de la zona, con la mayor precisión existente para su evaluación, la cual fue elaborada por esta última entidad en oficio E1-2017-034145 del 12 de diciembre de 2017, en la que entregó las planchas con la cartografía base pedida a escala 1:10.0000.

Expuso que los actos demandados no estaban falsamente motivados ya que la variación de la ubicación definitiva de las torres obedeció a análisis serios y juicios de carácter técnico y ambientales, que versaron sobre la reubicación las referidas torres 16 y 542, y la repercusión que ello tuvo en las coordenadas de las restantes dieciocho (18).

2.2.5. En relación con la *"IMPROCEDENCIA DE LA DECLARATORIA DE PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DE LA RESOLUCIÓN 0968 DE 2018"*<sup>20</sup>, expuso que



las

apreciaciones de los accionantes eran subjetivas y que debían ser excluidas del proceso. Lo anterior, como quiera que dichos reparos no se enmarcaban en las

---

<sup>20</sup> Visible a folio 78 *ibídem*



causales de nulidad de los actos administrativos sino en las de pérdida de fuerza ejecutoria.

2.2.6. Finalmente, aseguró que la parte actora no cumplió con su carga de la prueba, toda vez que no aportó ningún estudio técnico o científico con la entidad de desvirtuar los análisis serios efectuados por esa empresa y por el MADS.

### III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Mediante providencia del 17 de julio de 2024 se les concedió a las partes e intervinientes el término de diez (10) días para alegar de conclusión, lapso dentro del cual el Ministerio Público también podía rendir informe. Durante dicho plazo el MADS<sup>21</sup>, el Grupo Energía Bogotá<sup>22</sup> y los demandantes<sup>23</sup>, reiteraron los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y en el libelo introductorio.

### V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La **Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa** rindió concepto en la audiencia en los siguientes términos.

Señaló que el cargo relacionado con la vulneración de normas superiores, específicamente los derechos al debido proceso y de audiencia y de defensa, no estaba llamado a prosperar, pues el Auto nro. 200 de 17 de mayo de 2016, fue notificado, comunicado y publicado en los términos del CPACA, incluyendo a los municipios comprometidos.

Por otro lado, advirtió que para el actor se incumplió con la norma que regula la expedición de las licencias ambientales, debido a que no se contaba con un DAA, ya que, para el Sistema de Transmisión Nacional del Sector Nacional, es necesario que dicho análisis exista al igual que, el estudio de impacto



ambiental, conforme a la Ley 99 de 1993. No obstante, la autoridad ambiental era la competente para definir si se requería o no dicha documentación, para el respectivo trámite.

---

<sup>21</sup> Visible a índice 56 *ibidem*.

<sup>22</sup> Visible a índice 55 *ibidem*.

<sup>23</sup> Visible a índice 59 *ibidem*.



Manifestó que, los actos impugnados se sustentaron en los conceptos técnicos 128 de 2016, 27 de 2017 y 10 de 2018. Por lo tanto, como la parte actora no logró refutar los elementos fácticos y jurídicos que tuvo en cuenta la demandada para tomar la decisión administrativa, y no desvirtuó la presunción de legalidad que respaldaba a los mismos, las pretensiones de nulidad no podrían ser atendidas de forma favorable, pues no se demostró que infringieran las normas de rango superior invocadas.

## VI. DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub-lite*, previas las siguientes

## VII. CONSIDERACIONES

### 7.1. Competencia.

De conformidad con lo expuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y de lo previsto en los artículos 11, 13, 34, 36, 39 y 49 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo expuesto en el artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

### 7.2. Planteamiento

Al respecto, la Sala observa que las partes concuerdan respecto a que, a través de los actos demandados, el MADS sustrajo definitivamente un área de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá para el desarrollo del UPME 01-2013 Subestación Norte 500 KV, Líneas de



Transmisión Norte – Tequendama 500 kV y Norte – Sogamoso. Asimismo, en los actos censurados se sustrajo temporalmente otra parte de dicha reserva.



Sin embargo, controvierten respecto a si efectivamente fue comunicado el Auto 200 de 2016, que ordenó el inicio del trámite administrativo de sustracción del área de reserva a terceros o personas que pudieran verse afectadas con ese procedimiento. En efecto, para los demandantes ello no ocurrió, toda vez que esa decisión no fue comunicada en las direcciones de notificación de los afectados ni fue divulgada en un medio de comunicación de amplia circulación a nivel local o regional, por lo que fueron desconocidos los artículos 6 y 9 de la Resolución 1526 de 2012, 70 de la Ley 99 de 1993, 14, 15 y 37 del CPACA y el derecho al debido proceso administrativo. Por su parte, para la entidad demandada y la empresa litisconsorte necesaria, dicho Auto sí fue notificado a los posibles afectados en cumplimiento de dispuesto en el artículo 9 de la Resolución 1526 de 2012, los artículos 37, 66 y 67 del CPACA y 70 de la Ley 99 de 1993. Asimismo, alegaron que esa decisión y las demás emitidas dentro del trámite de sustracción fueron publicadas en su página WEB, dado que era el método más idóneo y eficaz para comunicarle a terceros las mismas y que, en todo caso, éstas podían ser obtenidas a través de derecho petición.

De otro lado, para el demandante el MADS desbordó sus competencias, como quiera que en los actos censurados adoptó decisiones de ordenamiento territorial sin realizar de manera previa un procedimiento de concertación con los Municipios que pudieran verse afectados con las mismas. En contraposición, la cartera demandada y la *litisconsorte* necesaria consideran que dicha entidad sí tenía facultades para emitir el acto demandado en atención a lo previsto en el artículo 2.2.2.3.2.5. del Decreto 1076 de 2015, la Ley 200 de 1936, los artículos 4 del Decreto 059 de 1938, 206, 207 y 210 del Decreto Ley 2811 de 1974, 5 numeral 18 de la Ley 99 de 1993, el Decreto 1791 de 1996, el artículo 14 numeral 2º y el artículo 16 del Decreto Ley 3570 de 2011, así como al artículo 204 de la Ley 1450 de 2011. Y alegan que el Decreto 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, el CPACA y la Resolución 1526 de 2016 no contemplaron algún trámite de



concertación con los entes, por lo que no era necesario agotar ninguna etapa en ese sentido.

A su vez, discrepan en relación con si los actos enjuiciados están viciados de nulidad por falsa motivación. En efecto, para los accionantes ello ocurrió como quiera que:

(i) el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en auto del 17 de octubre de 2019, ordenó la elaboración de un Diagnóstico Ambiental de Alternativas para determinar la ubicación de la Subestación Norte y en las torres de energía que se dirigen a ella,



de modo que, al momento de expedición de los actos enjuiciados, no existía certeza frente a donde se ubicaría esa infraestructura, y (ii) porque se varió la ubicación de las torres 10 y 542 y, en consecuencia, de la localización dispuesta en la solicitud inicial frente a las demás torres de energía, todo ello sin que fueran realizados análisis hidrológicos o visitas en terreno que permitieran definir si la nueva colocación de dicha infraestructura afectaba el recurso hídrico. Por el contrario, para el MADS el acto enjuiciado no incurrió en ningún vicio de ilegalidad, como quiera que el DAA no era exigible en los procedimientos de sustracción, al no estar contemplado en la Resolución 1526 de 2012. Mientras que para el GEB: (i) no era cierto que el DAA fuera un requisito para la sustracción de un área, pero que, en todo caso, el dicho estudio sí fue realizado; y adicionalmente, el MADS sí tuvo en cuenta la alternativa que fue seleccionada por la ANLA en el Auto 1437 de 2015, para la emisión de las decisiones censuradas. Asimismo, resaltó que: (ii) el auto emitido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no podía ser tenido en cuenta para definir la ilegalidad de las decisiones censuradas, pues había sido expedido de forma posterior a éstas últimas.

Además, para el GEB: (iii) el MADS sí evaluó técnica y ambientalmente la ubicación definitiva de las torres en el Concepto técnico No. 10 del 15 de marzo de 2018 y realizó visitas al terreno, por lo que pudo comprobar que no se afectaba el recurso hídrico.

Finalmente, el actor es del criterio de que los actos que autorizaron la sustracción demandados perdieron fuerza ejecutoria, por la expedición de la Resolución 01326 del 5 de agosto de 2020, a través de la cual la ANLA otorgó licencia ambiental al proyecto UPME 01 de 2011, por cuanto consideró no viables ocho (8) de las veinte

(20) torres previstas en la Resolución que se acusa. Para los accionados, el reparo anotado demuestra la confusión del demandante en los procedimientos de sustracción y licenciamiento.



### **7.3. Violación del debido proceso**

La Sala deberá resolver si son nulos, por violación del debido proceso, los actos que sustraen definitiva y temporalmente áreas de una reserva forestal, si, a juicio de la parte actora, no fue debidamente notificado ni comunicado el auto que da



apertura a ese procedimiento a las personas que pudieran verse afectadas con esa decisión.

Bajo esa perspectiva, dado que el fundamento de la tesis de los accionantes es el de considerar que el auto de apertura al proceso de sustracción de áreas de reserva forestal no fue debidamente notificado ni comunicado a las personas que pudieran verse afectadas con esa decisión, la Sala se ocupará de determinar si tal afirmación se corresponde con lo sucedido y, por ende, le asiste razón; para ello primero expondrá el marco normativo del deber que se dice incumplido.

**7.3.1.** La Resolución 1526 del 3 de septiembre de 2012<sup>24</sup>, proferida por el MADS, determina los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales con miras al desarrollo de actividades catalogadas como de utilidad pública o interés social que impliquen remoción de bosques, cambios en el uso del suelo u otra distinta al aprovechamiento racional de los bosques (artículo 1).

Puntualmente, en los artículos 9 y siguientes, se establece el procedimiento para ese fin, indicando que, una vez se cumplan los requerimientos correspondientes (artículos 3 a 8), el Ministerio dará comienzo al trámite mediante la expedición de un auto que debe consultar lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley 99 de 1993. La norma reglamentaria señala:

***“Artículo 9o. Procedimiento.** El procedimiento que se surtirá para la evaluación de las solicitudes de sustracción de áreas en las reservas forestales será el siguiente:*

*1. Verificado el cumplimiento de los requisitos de que trata el artículo 6o de la presente resolución, la autoridad ambiental competente procederá dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a expedir un auto de inicio de trámite en los términos del artículo 70 de la Ley 99 de 1993.*

*2. Ejecutoriada el auto de inicio de trámite, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes, la autoridad ambiental podrá solicitar al interesado la información adicional que se considere pertinente, mediante acto*



<sup>24</sup> “Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social, se establecen las actividades sometidas a sustracción temporal y se adoptan otras determinaciones”. Esta decisión fue derogada por la Resolución 110 de 2022, no obstante era la regulación aplicable al momento de la petición de sustracción por lo que el juicio de legalidad se llevará a cabo en consideración a aquella.



administrativo motivado. La solicitud de información adicional suspenderá los términos que tiene la autoridad ambiental competente para decidir.

3. Vencido el término establecido en el numeral anterior, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, la autoridad ambiental procederá a solicitar a otras autoridades o entidades los estudios que se requieran por ley, conceptos técnicos o informaciones pertinentes, que deben ser remitidos en un plazo no superior a veinte (20) días hábiles, contados desde la fecha de radicación de la comunicación correspondiente.

4. Allegada la información adicional, o vencido el término previsto en el numeral 3 del presente artículo, la autoridad ambiental competente contará hasta con sesenta (60) días hábiles para expedir el acto administrativo motivado, mediante el cual se pronuncia sobre la viabilidad de la sustracción de la reserva forestal, el cual será publicado en el Diario Oficial.

**Parágrafo 1o.** De conformidad con lo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud, si efectuado el requerimiento de completar los requisitos o de allegar los documentos o informaciones adicionales, no da respuesta en el término de un (1) mes. Acto seguido se archivará la solicitud, sin perjuicio que el interesado presente una nueva solicitud.

**Parágrafo 2o.** En caso de que el interesado requiera la reducción del área sustraída, no será necesario presentar la información técnica de que trata el artículo 6o; no obstante debe presentar ante la autoridad ambiental competente las nuevas coordenadas del área.

**Parágrafo 3o.** Para los casos de las solicitudes de sustracción de que tratan los numerales 7 y 8 del artículo 3 de la presente resolución, dentro de los 25 días siguientes a la expedición del auto de inicio, la autoridad ambiental competente emitirá concepto técnico y el respectivo acto administrativo que resuelve la solicitud de sustracción”. (Subrayas de la Sala).

El artículo 70 de la Ley 99 de 1993, al que remite el numeral 1º transcrito, es del siguiente tenor:

**“Artículo 70. Del trámite de las peticiones de intervención.** La entidad administrativa competente al recibir una petición para iniciar una actuación administrativa ambiental o al comenzarla de oficio dictará un acto de iniciación de trámite que notificará y publicará en los términos de los artículos 14 y 15 del Código Contencioso Administrativo y tendrá como interesado a cualquier persona que así lo manifieste con su correspondiente identificación y dirección domiciliaria.

Para efectos de la publicación a que se refiere el presente artículo toda entidad perteneciente al Sistema Nacional Ambiental publicará un Boletín con la periodicidad requerida que se enviará por correo a quien lo solicite”. (Subrayas y negritas de la Sala).

Se desprende de lo transcrito que el auto de apertura del procedimiento de sustracción debe ser notificado y publicado conforme lo determinan los



artículos 14



y 15 del Código Contencioso Administrativo. También se deriva de esa disposición que las entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental (en adelante SINA), deben publicar en un “Boletín” las decisiones sobre sustracción de reservas forestales.

Ahora, como, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 308 del CPACA, este estatuto se aplica a los procedimientos y actuaciones que se inicien a partir de su entrada en vigencia, es decir, del 2 de julio de 2012, la remisión que el anotado artículo 70 autoriza a los artículos del Decreto 01 de 1984 se debe entender al artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto la petición de sustracción se radicó el 28 de abril de 2016<sup>25</sup>. La norma en cuestión indica lo que sigue:

**"Artículo 37. Deber de comunicar las actuaciones administrativas a terceros. Cuando en una actuación administrativa de contenido particular y concreto la autoridad advierta que terceras personas puedan resultar directamente afectadas por la decisión, les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos.**

**La comunicación se remitirá a la dirección o correo electrónico que se conozca si no hay otro medio más eficaz. De no ser posible dicha comunicación, o tratándose de terceros indeterminados, la información se divulgará a través de un medio masivo de comunicación nacional o local, según el caso, o a través de cualquier otro mecanismo eficaz, habida cuenta de las condiciones de los posibles interesados. De tales actuaciones se dejará constancia escrita en el expediente."** (Subrayas y negritas de la Sala).

**7.3.2.** De lo expuesto se colige que el auto que da comienzo al trámite de sustracción de áreas de reserva forestal supone que sea comunicado a terceros que puedan resultar afectados, y que la forma en que se lleva a cabo tal comunicación depende de si se trata de terceros determinados o indeterminados. Así, si estamos frente a los primeros, deben ser acatados los siguientes lineamientos de forma: se debe dar cuenta de la existencia de esa actuación, de su objeto y el nombre del peticionario. Indica la norma que el destino de la remisión de la comunicación puede ser la dirección física o electrónica o que, en caso de no conocer esa información, se debe divulgar a través de un medio masivo de comunicación u otro medio eficaz.



---

<sup>25</sup> Folio 1 de los antecedentes administrativos (índice 31 del sistema judicial SAMAI).



Ahora, de advertir que no son determinados esos terceros que puedan resultar afectados, a ellos se les comunica el auto de apertura con la divulgación de la información correspondiente a través de un medio masivo de comunicación u otro medio eficaz, de todo lo cual se debe dejar constancia.

Y se agrega que, de acuerdo con el último inciso del artículo 70 de la Ley 99 de 1993, el inicio del trámite de sustracción debe ser publicado en el Boletín de las entidades pertenecientes al SINA, dentro de las que se encuentra, y es su coordinador, el MADS<sup>26</sup>.

Lo anterior en atención a que la actuación referida por las disposiciones en cita supone el deber de dar a conocer a terceros afectados con el procedimiento, las actuaciones que a partir de ese momento se despliegan; cuestión que difiere de la necesaria **notificación** de aquellos sujetos que participan y propician la actuación dado un interés concreto y conocido por la Administración, o resultan directamente involucrados con la decisión que se adopte, como lo son los propietarios o poseedores de los predios que se sustraen, y que, por ende, se constituyen en parte.

**7.3.3.** De cara a lo acontecido en el asunto bajo examen, lo que halla la Sala es que el auto mediante el cual se dio comienzo a la actuación censurada fue el 200 del 17 de mayo de 2016<sup>27</sup>, en cuyos artículos 3 y 4 se dispuso:



---

<sup>26</sup> Artículo 2 de la Ley 99 de 1993.

<sup>27</sup> *"Por medio del cual se inicia la evaluación de una solicitud de sustracción definitiva y temporal de áreas ubicadas en la Reserva Forestal del Río Magdalena establecida en la Ley 2ª de 1959 y de la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá"*. Folio 393 de los antecedentes administrativos (índice 31 del sistema judicial SAMAI).



Auto No. 200

del 17 MAY 2016

Hoja No. 4

***“Por medio del cual se inicia la evaluación de una solicitud de sustracción definitiva y temporal de áreas ubicadas en la Reserva Forestal del Río Magdalena establecida en la Ley 2ª de 1959 y de la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá”.***

**ARTICULO 3.** – Comunicar el presente acto administrativo a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), a los municipios de Albán, Anolaima, Cachipay, Carmen de Carupa, Cogua, Gachancipá, Guayabal de Siquima, La Mesa, La Vega, Nemocón, Pacho, San Antonio de Tequendama, San Francisco, Sasaima, Simijaca, Spacha, Supatá, Susa, Sutatausa, Tausa, Tena, Zipacón en el departamento de Cundinamarca, a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (CORPOBOYACA), a los municipios de Briceño, Caldas, Chiquinquirá, Saboyá en el departamento de Boyacá, a la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS), a los municipios de Albania, Betulia, Bolívar, El Carmen de Chucurí, Jesús María, La Paz, San Vicente de Chucurí, Santa Helena de Opón, Simacota, Sucre, Vélez en el departamento de Santander y a la Procuraduría Delegada para asuntos Ambientales y Agrarios.

**ARTÍCULO 4.** – Publicar el presente acto administrativo en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Vistos los antecedentes de la actuación acusada, se advierte que las aludidas comunicaciones fueron llevadas a cabo (folios 58 y siguientes). A manera de ejemplo se trae a colación la siguiente comunicación:



COPIA



Identificador: N38R1 X3ZV FqAX HUaG dbzT oaBB kCQ=  
URL: http://esigna.minambiente.gov.co/SedeElectronica

Fecha: 9 de junio de 2016 10:16 N° Reg. Salida: DBD-8201-E2-2016-013347  
Folios: 2 Anexos: 0

DBD-8201

Bogotá, D. C

ALEJANDRO ORTIZ PUENTES  
Alcalde municipal  
Alcaldía carmen de carupa  
Carrera 3 N° 02 - 04 Edificio Alcaldía Municipal  
Carmen de carupa  
(Cundinamarca)

Asunto: Comunicación Auto 200 de mayo 17 de 2016 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Respetado doctor Franco:

Por medio de la presente le remitimos copia del Auto del asunto, mediante el cual la Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, se pronunció en iniciar la evaluación de una solicitud de sustracción definitiva y temporal de áreas ubicadas en la Reserva Forestal del Río Magdalena establecida en la Ley 2ª de 1959 y de la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá del expediente SRF0393.

Esta comunicación se hace en cumplimiento de lo previsto en el Artículo Tercero del mencionado acto administrativo.

Atentamente,

Firmado por: MARIA GARCIA DAVILA  
DIRECTORA DIRECCION DE BOSQUES BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSIS Fecha firma: 08/06/2016 16:59:01

**MARÍA CLAUDIA GARCÍA DÁVILA**  
Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos

Anexo: lo anunciado (02) folios

Proyectó	Nombre	Cargo	Firma
	Farley Parra C	Contralista	

F-E-SIG-26-V1. Vigencia 09/02/2016

Calle 37 No. 8 - 40  
Conmutador (571) 3323400  
[www.minambiente.gov.co](http://www.minambiente.gov.co)



También se evidencia que dicha decisión fue publicada en la página web del MADS, lo cual se constata con el acceso al siguiente enlace <https://www.minambiente.gov.co/documento-normativa/auto-200-de-2016/>.

La imagen que se expone a continuación evidencia la forma de la anotada



publicación:



Buscar en la en



[Inicio](#) [Transparencia y Acceso a la Información Pública](#) [Atención y Servicios a la Ciudadanía](#) [Participa](#) [Ministerio](#) [Temáticas](#) [Normativa](#) [Sala de Prensa](#) [Portal Antiguo](#)

Documentos Normativos Auto 200 de 2016

Mayo 17, 2018

**Auto 200 de 2016**



[Ver documento](#)

Mayo 17 de 2016 «Por medio del cual se inicia la evaluación de una solicitud de sustracción definitiva y temporal de áreas ubicadas en la Reserva Forestal del Río Magdalena establecida en la Ley 2ª de 1959 y de la reserva forestal protectora productora la cuenca alta del Río Bogotá.»

[← Auto 199 de 2018](#)

[Resolución 0883 de 2018 →](#)

Hasta aquí se evidencia que existió comunicación a los terceros determinados a través de las comunicaciones remitidas a las direcciones físicas y a los canales digitales. Y si bien no hay aquí constancia de notificación a propietarios o poseedores de predios, se advierte que los demandantes no han alegado tal calidad, razón por la cual no es del caso pronunciarse sobre ello en esta oportunidad.

También se constata que, para cumplir con la comunicación a los terceros indeterminados, se publicó en la página web de la autoridad accionada el auto referido; lo que conduce a preguntar si la aludida publicación en la manera que se llevó a cabo resulta eficaz o idónea para cumplir la orden dispuesta en el enunciado artículo y, por ende, si fue “debidamente” comunicada, dado el reproche que en ese sentido esgrimen los accionantes.

Para el efecto es menester traer a colación lo dicho por la Corte Constitucional al evaluar la exequibilidad del citado artículo:



“5.6.4. Como se observa, el acto de comunicación previsto por el Legislador en la disposición subexamine, se enmarca en las etapas preliminares de la actuación administrativa, en las cuales se pone en conocimiento la existencia



de la actuación - previa la expedición del acto administrativo -, sin que con ello se esté creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica particular y la cual tiene por objeto que los terceros que puedan resultar afectados con la decisión que posteriormente en ellas se adopte, conozcan de su existencia y puedan ejercer el derecho a la defensa y contradicción. Es así como el artículo 37 señala que “la autoridad [...] les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma, el nombre del peticionario si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos.”

(...)

5.6.6. Cabe resaltar que el deber de comunicar las actuaciones administrativas de que trata el artículo 37, es a “terceras personas que puedan resultar directamente afectadas por la decisión” que se adopte en la actuación y que como tal no son partes dentro de la misma, pudiéndose en algunos casos desconocer su paradero, motivo por el cual la notificación personal no es necesariamente el mecanismo idóneo para ponerle en conocimiento de la existencia de la actuación, y en modo alguno cuando se trata de terceras personas indeterminadas. En este sentido, resulta razonable, que el Legislador en ejercicio de su libertad de configuración, disponga diversas formas de enteramiento, según las condiciones del tercero, de que se trate, como lo son:

(i) la utilización de los medios más eficaces posibles (libertad de medios de comunicación); (ii) la remisión de la comunicación a la dirección o correo electrónico del tercero si se conoce y si no hay otro medio más eficaz y (iii) la divulgación de la comunicación en un medio masivo de comunicación local o nacional, las cuales aseguren en mayor medida que la información llegará a su destinatario, para que este último pueda como lo señala el mismo artículo 37, “constituirse como parte y hacer valer sus derechos”, o incluso (iv) cuando luego de la ejecución de algunos actos administrativos en donde quede claro el conocimiento de los terceros, se disponga la posibilidad de contradecir la decisión.

5.6.7. Por lo expuesto, considera la Corte que el deber de comunicación establecido en el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, cumple con el objetivo perseguido por el principio de publicidad, cual es poner en conocimiento de los terceros de la existencia de la actuación administrativa, en la medida que estableció diversos medios para su concreción, habida consideración de las condiciones de los posibles terceros interesados, quienes pueden ser en algunas oportunidades numerosos o indeterminados, casos en los cuales la notificación personal se tornaría imposible, estancando el curso de la actuación administrativa. Resulta pertinente lo expresado en la Sentencia C-475 de 1997, cuando, sobre la tensión entre el derecho a la defensa y la justicia, esta Corporación dijo: “En síntesis, como la concepción “absolutista” de los derechos en conflicto puede conducir a resultados lógicos y conceptualmente inaceptables, la Carta opta por preferir que los derechos sean garantizados **en la mayor medida posible**, para lo cual deben sujetarse a restricciones adecuadas, necesarias y proporcionales que aseguren su coexistencia armónica.”

(...)

### III. CONCLUSIONES

#### 1. Síntesis del caso.

1.1. Solicita el actor la inconstitucionalidad de las expresiones deber de comunicar”, “les comunicará”, “la comunicación” y “comunicación”, contenidas



en el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, al considerar que vulneran el debido proceso de los terceros, al impedir que ejerzan sus derechos a la defensa y contradicción.

1.2. No desconoce los derechos al debido proceso, a la defensa y contradicción de las terceras personas, la disposición que prescribe el deber de las autoridades de comunicarles la existencia de la actuación, cuando las decisiones que en ellas se adopten puedan afectarlas, en tanto ella facilita el conocimiento por parte del tercero de los elementos esenciales de la actuación (su existencia, objeto y peticionario), permitiéndoles constituirse en parte y hacer valer sus derechos.

1.3. Sumado a lo anterior, por cuanto la fijación de las diversas modalidades de comunicación, hacen parte de la libertad de configuración del Legislador y los mecanismos para concretar la comunicación previstos en la norma, como lo son el correo o el correo electrónico, - cuando no haya otro medio más eficaz - la divulgación en medio masivo de comunicación nacional o local o la utilización de cualquier otro medio eficaz, satisfacen la obligación de poner en conocimiento de los terceros interesados, la existencia de la actuación administrativa, permitiéndoles ejercer el derecho a la defensa.

## **2. Regla de la decisión.**

*No desconoce el Legislador el derecho a la defensa y contradicción del tercero, al consagrar el deber de comunicarles la existencia de una actuación administrativa, cuando la autoridad advierta que puedan verse afectados por las decisiones que en ellas se adopten; por el contrario, se permite la realización del principio de publicidad y de contera, el ejercicio del derecho a la defensa de los terceros, pudiéndose constituir en parte y hacer valer sus derechos.”* (Negritas del original y subrayas de la Sala).

Nótese que la finalidad de dichas comunicaciones es que se divulgue la apertura del procedimiento, de manera que los terceros determinados o no, que crean que pueden ver afectados sus intereses y no estén llamados a ocupar la calidad de parte, puedan ejercer sus derechos de defensa y contradicción en el marco del procedimiento administrativo.

En esa medida, cuando se utilice un medio distinto al masivo de comunicación nacional o local, la Administración está en el imperativo de procurar la efectiva divulgación de la decisión que, para el caso que nos ocupa, es la del inicio de la actuación relativa a sustracción de áreas de reserva forestal.

Siendo ello así, lo que evidencia la Sala es que el uso de las páginas web procura una debida divulgación, pues constituye un medio masivo, posiblemente el más eficaz, en tanto que está a merced de quien se interese



en conocer lo que allí se publica.



No desconoce la Sala la dificultad que tiene el usuario de internet, y en especial de las páginas web de las entidades públicas, de encontrar la información puntual que requiere, más cuando cada una de tales entidades expide actos administrativos permanentemente y divulga otras cuestiones de interés general; pero tampoco desconoce la Sala la imposibilidad real de establecer cuáles personas, sin estar directamente involucradas en la decisión que tomará, estarían interesadas en ella, para crear un mecanismo que logre el resultado de enterarlas previamente de la actuación. Para la Sala, enterarse de las actuaciones de la administración requiere esfuerzo de ambas partes, lo que implica que la entidad estará en la obligación de divulgar, y el particular tendrá la carga de indagar, ya sea ingresando a la página respectiva, o preguntando mediante derechos de petición, o utilizando a la vez uno y otro mecanismo.

Ahora, tampoco desconoce la Sala que la legislación ha previsto que el medio de divulgación debe ser eficaz, pero ello debe entenderse en el contexto de las posibilidades que tienen las entidades para dar a conocer sus decisiones; y en ese contexto, se insiste, la publicación en las páginas web es un medio idóneo, como quiera que permanece indefinidamente y el usuario puede llegar a ella, si le es necesario, acudiendo previamente al derecho de petición.

En el mismo sentido, la Sala entiende que las páginas web pueden crear mecanismos tales como buscadores u otros que faciliten el acceso a sus documentos, ya sea a través de descriptores o por otros medios; pero ese es un asunto que escapa a la función del juez y que debe ser objeto de reglamentación, general o particular, con la participación de expertos en el tema. Por ello, y como quiera que tal regulación aún no existe, no puede el juez descalificar el medio, pues una actitud de tal naturaleza implicaría para la administración la carga de diseñar esquemas a partir de una orden judicial que no le da la solución pero que le exige que garantice la comunicación a todo interesado, lo que es un imposible y lleva sencillamente a la paralización



de sus actividades.

Así, es dable concluir que, dado el estado del arte actual y a falta de reglamentación sobre el particular, puede concluirse que el carácter teleológico de las citadas disposiciones fue consultado por la autoridad ambiental, trayendo consigo la observancia de las formas del procedimiento y las garantías de raigambre



fundamental que permiten el acceso y ejercicio de los derechos de defensa y contradicción de quienes, sin ser parte ni tener *prima facie* la vocación de tal, pueden verse afectados con las decisiones de la Administración. Más en este caso, cuando se observa que uno de los demandantes estuvo vinculado al procedimiento administrativo, lo que lleva a concluir que se enteró del trámite que se adelantaba, y no hay advertencia en la demanda sobre las dificultades que tuvo para ello.

En estos términos, la Sala no encuentra acreditado el cargo de violación del derecho al debido proceso.

#### **7.4. Desviación de las atribuciones propias**

Sobre el particular, la Sala deberá dilucidar si son nulos, por desviarse de las atribuciones propias, los actos que sustraen definitiva y temporalmente áreas de reserva forestal nacional expedidos por la autoridad ambiental, si no medió concertación con entes territoriales afectados.

Al respecto la Sala acude a la regulación sobre la actuación de sustracción contenido en la Resolución 1526 de 2012, de la que no advierte ninguna etapa de concertación con los mencionados entes; y, siendo que, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 1437 de 2011<sup>28</sup>, los procedimientos administrativos son reglados, no es viable inferir de disposiciones normativas o de pronunciamientos jurisprudenciales que exista una u otra fase, como lo pretende el extremo activo de esta controversia.

En consecuencia, no prospera el cargo.

#### **7.5. Falsa motivación**

Debe la Sala determinar si son nulos, por falsa motivación, los actos que sustraen definitiva y temporalmente áreas de reserva forestal, si la solicitud



carece de un Diagnóstico Ambiental de Alternativas respecto de la ubicación de la Subestación

---

<sup>28</sup> **“Artículo 34. Procedimiento administrativo común y principal.** *Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código”.*



norte y las torres de energía que se dirigen a ella y por la variación en la ubicación de las torres 10 y 542 en relación con la petición inicial sin que mediaran estudios hidrológicos o visitas de terreno.

Arguyen los actores que tales falencias fueron advertidas en el auto del 17 de octubre de 2019 emitido en el proceso adelantado en ejercicio de la acción popular identificada con el número 25000 23 15 000 2001 00479 02, razón que conduce a la Sala a concluir que es ese el sustento del cargo.

Sin embargo, revisado el alcance de dicho proveído, se advierte que el mismo se emitió a propósito de la verificación sobre el cumplimiento de las órdenes 4.13 y

4.23 emitidas por el Consejo de Estado en el fallo de 8 de marzo de 2014 (Río Bogotá) predica del trámite de licenciamiento ambiental de los proyectos UPME 03- 2010 y UPME 01-2013; actuación que es ajena a la que se debate en el proceso de la referencia, es decir, la de sustracción de reservas forestales. La parte resolutive de ese auto, en lo que interesa, demuestra lo dicho:

***“PRIMERO: ORDÉNASE A LA AUTORIDAD DE LICENCIAS AMBIENTALES “ANLA” y a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA PROCEDAN A RESOLVER el trámite de las licencias ambientales de los PROYECTOS UPME 03-2010 y UPME 01-2013 atendiendo a las observaciones planteadas en esta providencia para lo cual se recaba que hacen parte integral de esta decisión la valoración de las pruebas en cuanto al cumplimiento del requisito de socialización de los proyectos con la comunidad, a las razones jurídicas sobre el cumplimiento del DIAGNÓSTICO AMBIENTAL DE ALTERNATIVAS en cuanto al estudio comparativo de diferentes opciones para la ubicación de la SUBESTACIÓN NRTE EN EL MUNICIPIO DE GACHANCIPÁ”.***

En ese sentido, coincide la Sala con lo expuesto por los demandados cuando indican que la parte accionante confunde dos trámites disímiles, cuales son: el de sustracción y el de licenciamiento ambiental.

De otro lado, tampoco se encuentra en la regulación de los presupuestos de la solicitud de sustracción la exigencia de un DAA y menos aún que se indique el



trazado del proyecto que se pretende adelantar previa la sustracción. Veamos el tenor de los artículos 6 a 8 de la Resolución 1526 de 2012:



**“Artículo 6o. Requisitos de la solicitud.** Los interesados en la sustracción temporal o definitiva de áreas en las reservas forestales objeto de esta resolución, deberán presentar solicitud ante la autoridad ambiental competente con la información que se señala a continuación:

1. Certificado de existencia y representación legal para el caso de persona jurídica o copia del documento de identificación, si se trata de persona natural.
2. Poder otorgado en debida forma, cuando se actúe mediante apoderado.
3. Certificación(es) expedida(s) por el Ministerio del Interior y de Justicia o de la entidad que haga sus veces sobre la presencia o no de comunidades negras y/o indígenas.
4. Certificación(es) expedida(s) por el Incoder o de la entidad que haga sus veces, sobre la existencia de territorios indígenas o tierras de las comunidades negras legalmente constituidos.
5. Información que sustente la solicitud de sustracción para el desarrollo de actividades económicas declaradas por la ley como de utilidad pública o interés social, de acuerdo a lo establecido en los artículos 7o y 8o de la presente resolución.

**Parágrafo 1o.** Para las actividades petrolera y minera, se requiere que el interesado anexe copia del respectivo contrato o del título minero, este último debidamente inscrito en el registro minero nacional.

**Parágrafo 2o.** Cuando se trate de una actividad que requiera de la obtención de licencia ambiental, el trámite de sustracción del área de reserva forestal se realizará de manera simultánea. Sin embargo, la licencia ambiental no podrá ser otorgada sin haberse efectuado previamente la sustracción del área de reserva forestal.

**Parágrafo 3o.** De no otorgarse la licencia ambiental correspondiente, el área sustraída recobrará la condición anterior de área de reserva forestal. Tratándose de actividades de competencia de las corporaciones autónomas regionales, corresponderá a estas entidades informar de manera inmediata al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre la decisión adoptada.

**Parágrafo 4o.** Cuando se certifique la presencia de comunidades indígenas o negras tradicionales o la existencia de territorios indígenas o tierras tituladas colectivamente a las comunidades negras, en el área objeto de la solicitud de sustracción, el interesado deberá realizar el proceso de consulta previa de conformidad con lo dispuesto en la Ley 21 de 1991 y demás normas que regulen la materia. En todo caso, la decisión de la solicitud de sustracción del área de reserva, solo se definirá hasta tanto se culmine con el procedimiento de consulta previa y se entregue a la autoridad ambiental competente el acta de protocolización respectiva, emitida por el Ministerio del Interior.”

**“Artículo 7o. Información técnica para la sustracción definitiva de áreas en las reservas forestales.** El interesado en la sustracción de áreas en las reservas forestales deberá presentar la información que sustente la solicitud con base en los términos de referencia contenidos en el Anexo 1 de la presente resolución, los cuales hacen parte integral de la misma.

**Parágrafo 1o.** En los casos en que la actividad a desarrollar no requiera de Licencia Ambiental, el peticionario presentará la información técnica para la



*sustracción definitiva, con base en los términos de referencia contenidos en el anexo 1 de la presente resolución, que hacen parte integral de la misma.*

**Parágrafo 2o.** *Cuando se trate de obras, proyectos o actividades que requieran Licencia Ambiental otorgadas por las autoridades ambientales regionales y la sustracción corresponda al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el acto de la sustracción debe ser previo al otorgamiento de la Licencia Ambiental”.*

**“Artículo 8o. Información técnica para la sustracción temporal de áreas en las reservas forestales y los términos de referencia.** *Las solicitudes de sustracción temporal, salvo las relacionadas con las actividades contenidas en los numerales 7 y 8 del artículo 3o de la presente resolución, deberán estar acompañadas de la información señalada en los términos de referencia contenidos en el Anexo 2. Para las solicitudes de que tratan los numerales 7 y 8 del artículo 3o, el peticionario presentará la información señalada en los términos de referencia contenidos en el Anexo 3 de la presente resolución. Los anexos hacen parte integral de la presente resolución”.*

Correlato lo es que no prospera dicho cargo.

#### **7.6. Pérdida de fuerza Ejecutoria**

Sobre el reproche a que hace referencia la parte accionante atinente a la pérdida de fuerza ejecutoria de un acto que autoriza la sustracción por lo resuelto en el acto de licenciamiento ambiental, lo que advierte esta Sala es que al margen de la confusión ya indicada sobre los dos procedimientos, esta Jurisdicción no tiene competencia para pronunciarse sobre el fenómeno que cita.

Recuérdese que la ocurrencia de la pérdida de fuerza ejecutoria que invoca la accionante se relaciona con uno de los atributos del acto administrativo, este es, su ejecutoriedad u obligatoriedad, lo cual supone el nacimiento a la vida jurídica de tal decisión que se presume válida, sólo que por alguna de las circunstancias previstas en el artículo 91 del CPACA, deja de producir efectos.

Lo expuesto permite concluir que un reparo así alegado no enerva la validez del acto administrativo, como quiera que esto solo acontece cuando se logra acreditar que no están presentes alguno, todos o uno de los elementos de legalidad, es decir, cuando se evidencia que la decisión no es consonante con



el orden jurídico superior al momento en que fue expedido, o la autoridad que lo profirió carecía de competencia, o la motivación es falsa, o existieron irregularidades en el procedimiento adoptado para su expedición, o se trasgredió el derecho al debido



proceso y el derecho de audiencia y defensa, o no se observaron los fines para los cuales se erigió. Así lo ha entendido la jurisprudencia de manera reiterada, pacífica y uniforme<sup>29</sup>.

### 7.7. Costas

Visto el artículo 188 del CPACA<sup>30</sup>, la Sala considera que no hay lugar a imponer condena en costas teniendo en cuenta que el presente asunto fue promovido en ejercicio del medio de control de nulidad, el cual tiene por objeto la protección del ordenamiento jurídico en abstracto, donde el interés que mueve al actor es público y no es otro distinto al de defender la prevalencia del principio de legalidad.

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

### FALLA

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de nulidad de las Resoluciones 0968 del 31 de mayo de 2018 y 0478 del 11 de abril de 2019, proferidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por las razones señaladas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NO IMPONER** condena en costas, de acuerdo con lo previsto en la parte considerativa de esta providencia.

---

<sup>29</sup> Los siguientes apartes han sido acogidos en diversos pronunciamientos entre los cuales vale la pena resaltar: Sección Quinta, Sentencia del 23 de agosto de 2018. Proceso número 52001 23 31 000 2011 00002 01. M.P: Alberto Yepes Barreiro; Sección Primera. Sentencia del 10 de mayo de 2012. Radicación número: 66001-23-31-000-2006-00353-01. C.P. María Claudia Rojas Lasso; Sección Primera. Sentencia del 26 de julio de 2018. Expediente número 11001 03 24 000 2010 00199



00. M.P. María Elizabeth García González. Sección Primera. Fallo del 15 de noviembre de 2019. Proceso número 11001 03 24 000 00163 01. C.P. Hernando Sánchez Sánchez. Sección Tercera. Sentencia del 11 de agosto de 2005. Proceso número 1001 03 26 000 2000 08345 01 (18345). M.P. María Elena Giradlo López. Sección Primera, Sentencias de 3 de agosto de 2000, M. P. Olga Inés Navarrete Rodríguez, exp. No. 5722; 9 de diciembre de 2004, M. P. María Inés Ortiz Barbosa, exp. No. 14152; sentencia de 4 de noviembre de 2004, M.P. María Inés Ortiz Barbosa, exp. No. 13822; Sección Tercera. Radicación número: 11001 03 26 000 1995 1215 01. Dra. María Elena Giraldo Gómez. Referencia: No. Interno 11.215.

<sup>30</sup> "**Artículo 188. Condena en costas.** Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil."



**TERCERO:** Ejecutoriada la providencia se ordena el archivo del proceso, dejando las anotaciones correspondientes en el aplicativo de gestión judicial SAMAI.

Cópiese, notifíquese y cúmplase,

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 5 de junio de 2025.

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Presidenta  
Consejera de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES**  
Consejero de Estado

La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.