CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: CARLOS FERNANDO MANTILLA NAVARRO

Bogotá D.C., ocho (8) de octubre de dos mil veintiséis (2026)

Radicado:	25000-23-41-000-**2014-00087**-03
Demandantes:	Inversiones Green Park S.A.S. y otros
Demandada:	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Tema:	Medida preventiva ambiental de suspensión de obra impuesta sobre un predio ubicado en la reserva forestal protectora-productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá. Infracción de normas superiores, debido proceso y falsa motivación
Decisión:	Confirma sentencia de primera instancia que negó pretensiones. Sin condena en costas

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra la sentencia proferida el 18 de octubre de 2018 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), la sociedad Inversiones Green Park S.A.S. y otros, a través de apoderado judicial, demandaron a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), con el objeto de que se accediera a las siguientes[1]:

1.1.1. Pretensiones

> **PRIMERA:** Se revoque por **NULIDAD** de **la Resolución No. 119 del 27 de junio de 2013,** así como **el AUTO OBDC No. 0440 del 30 de Agosto de 2013**, proferidas por la **CAR** mediante la cual se impuso una Medida Preventiva y se ordenó la **SUSPENSIÓN INMEDIATA** de las actividades de excavación, explanación y construcción ejecutadas en atención al desarrollo del **PROYECTO GREEN PARK**, localizado sobre el Km 9 vía Bogotá la Calera, el cual cuenta con licencia para la construcción de obra nueva para Torres 1,2,3,4 y 5, apartamentos para servicios hoteleros y Centro vacacional.

[1]El expediente se encuentra digitalizado en el índice 43 del SAMAI.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

SEGUNDA: Que como consecuencia de lo anterior se **ANULE** o se deje sin valor ni efecto jurídico la Resolución No. 119 del 27 de junio de 2013, así como **el AUTO OBDC No. 0440 del 30 de Agosto de 2013** proferidas por la CAR.

TERCERA: Condenar a la entidad demandada a pagar la suma de **CUATROCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES TREINTA SIETE MIL CIENTO DIECIOCHO PESOS MCTE (458.037.118)**, y o la mayor suma que se determine por justa tasación efectuadas por peritos, de acuerdo a lo que se pruebe en el proceso, por concepto de daños y perjuicios **(DAÑO EMERGENTE);** sufridos por la convocante como consecuencia de la Medida Preventiva que ordenó la **SUSPENSIÓN INMEDIATA** de las actividades de excavación, explanación y construcción ejecutadas en atención al desarrollo del **PROYECTO GREEN PARK.**

CUARTA: Que como consecuencia de las anteriores peticiones se declare que la entidad demandada es responsable de los daños y perjuicios **(LUCRO CESANTE)** causados a los demandantes que para el efecto estimo en la cantidad de **SETECIENTOS VENTICUATRO OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS NOVENTA Y UN PESOS MCTE, ($724.857.591.),** o la mayor suma que se establezca dentro de este proceso conforme a la prueba arrimada al expediente y/o la justa tasación de peritos idóneos.

QUINTA: Que se condene a la entidad demandada a pagar a mi mandante, además de las cantidades de dinero por los conceptos antes señalados o costo histórico de la indemnización, el ajuste o actualización de su valor entre la fecha que se liquide el crédito y la fecha en que realmente se ejecute el pago, de conformidad con el Código Contencioso Administrativo.

SEXTA. Que para efectos de ejecución de la sentencia, la entidad demandada dicte dentro de los treinta (30) días siguientes a la comunicación de la misma, la providencia necesaria para su cumplimiento, de acuerdo el Código Contencioso Administrativo.

1.1.2. Los actos acusados

Resolución núm. 119 del 27 de junio de 2013

RESOLUCIÓN No. 119 27 JUN 2013

Por la cual se impone una medida preventiva y se toman otras determinaciones

EL JEFE DE LA OFICINA BOGOTA, D.C. DE LA CALERA DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA- CAR, en ejercicio de las facultades legales que le confiere el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 1333 de 2009, y en especial, de las facultades delegadas por la Dirección General mediante la Resolución 1884 del 25 de julio de 2012, modificada por la Resolución No. 1936 del 26 de julio de 2012 y,

[…]

RESUELVE

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

ARTÍCULO 1.- Imponer a la sociedad GERMAN OSORIO Y CIA S. EN C., con NIT 800.106.461-0, las señoras GILMA DEL SOCORRO LOPEZ ECHEVERRY ERYKA MIRLENY RODRIGUEZ LOPEZ y , identificadas con cedula de ciudadanía número 32.467.123 y 52.419.129 respectivamente, en su condición de propietarias del predio denominado El Socorro y Termales, identificado con matrículas inmobiliarias Nos. 50N — 20153960 y 50N — 20153959, con cédula catastral No. 00000006109700, ubicado en la Vereda El Salitre del Municipio de La Calera y al PROYECTO GREEN PARK, la medida preventiva consistente en la SUSPENSIÓN INMEDIATA de las actividades de excavación, explanación y construcción, ejecutadas en atención a! desarrollo del PROYECTO GREEN PARK, localizadas sobre el Km 9 vía Bogotá D.C. — La Calera en donde antes funcionaba el establecimiento de comercio denominado “La Calera Health Spa” y cuya licencia emitida tiene como objeto la construcción en la modalidad de obra nueva para las Torres 1, 2, 3, 4 Y 5, apartamentos con servicios hoteleros centro vacacional**.**

PARÁGRAFO PRIMERO.- Para la imposición de la presente medida preventiva comisiónese a la Alcaldía Municipal de La Calera, para adelantar las diligencias de suspensión e imposición de sellos a las actividades objeto de este trámite adelantados en el área señalada. Deberá proceder en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 2 de la Ley 1333 de 2009 por medio de las cuales queda investido para imponer y ejecutar las decisiones ratificadas por medio del presente acto administrativo y remitir las actuaciones a La Oficina Bogotá D.C. — La Calera, de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca — CAR.

PARÁGRAFO SEGUNDO.- La medida preventiva impuesta se levantará, cuando se compruebe que han desaparecido las causas que la originaron, en virtud de lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 1333 de 2009

Auto OBDC núm. 0440 del 30 de agosto de 2013

AUTO OBDC No. 0440 DE 30 AGO 2013

Por el cual se resuelve una petición y se toman otras determinaciones

El Jefe de la Oficina Bogotá D.C. La Calera de la Corporación Regional de Cundinamarca C.A.R., en ejercicio de sus facultades legales, en especial las establecidas en el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 1333 de 2009, de las delegadas mediante el Acuerdo CAR 44 de 2005, la Resolución 1884 de 25 de julio de 2012 modificada por la Resolución 1936 de 26 de julio de 2012 modificada por la, Resolución 2203 de septiembre de 2012 de la Dirección General de la Corporación y,

[…]

DISPONE:

ARTÍCULO 1.- Mantener la medida preventiva impuesta a la sociedad GERMAN OSORIO Y CIA S. EN C., con NIT 800.106.461-0, las señoras GILMA DEL SOCORRO LOPEZ ECHEVERRY y ERYKA MIRLENY RODRIGUEZ LOPEZ, identificadas con cedula de ciudadanía número 32.467.123 y 52.419.129 respectivamente, en su condición de propietarias del predio denominado El Socorro y Termales, identificado con matrículas inmobiliarias Nos. 50N — 20153960 y 50N — 20153959, con cédula catastral No. 00000006109700, ubicado

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

en la Vereda El Salitre del Municipio de La Calera y al PROYECTO GREEN PARK, la medida preventiva consistente en la SUSPENSIÓN INMEDIATA de las actividades de excavación, explanación y construcción, ejecutadas en atención al desarrollo del PROYECTO GREEN PARK, localizadas sobre el Km 9 vía Bogotá D.C. — La Calera en donde antes funcionaba el establecimiento de comercio denominado "La Calera Health Spa" y cuya licencia emitida tiene como objeto la construcción en la modalidad de obra nueva para las Torres 1, 2, 3, 4 Y 5, apartamentos con servicios hoteleros centro vacacional.

ARTICULO 2.- Advertir al señor GERMAN OSORIO ALAMEDA, quien manifiesta ser Representante legal del Proyecto GREEN PARK, que en coordinación con la Alcaldía Municipal de La Calera, debe organizar el cronograma de actividades propuesto en orden a ejecutarlo en el término de un mes, contado a partir de la notificación del presente acto administrativo, en el predio denominado El Socorro y Termales, identificado con matrículas inmobiliarias Nos. 50N — 20153960 y 50N — 20153959, con cédula catastral No. 00000006109700, ubicado en la Vereda El Salitre, en jurisdicción del citado ente territorial, así:

1. Adelantar la medida de compensación de siembra de los árboles impuesta mediante permiso de aprovechamiento forestal de árboles aislados 010 de 30 de mayo de 2012.
2. Realizar la remoción del pozo séptico construido para hacer el tratamiento de aguas residuales provenientes del campamento temporal para la ejecución del Proyecto GREEN PARK.
3. Efectuar la adecuación geomorfológica, empradización y revegetalización en la zona de ronda del río Teusacá.

1.1.3. Fundamentos de hecho

La parte demandante sostuvo que la sociedad Germán Osorio y Cía. S.A.S., y las señoras Gilma del Socorro López Echeverry y Eryka Marleny Rodríguez López son propietarias inscritas de un inmueble de 30.200 metros cuadrados ubicado en la vereda Salitre del municipio de La Calera, según las escrituras públicas núm. 2442 del 20 de agosto de 1997 de la Notaría 33 de Bogotá y núm. 6467 del 15 de diciembre de 2009 de la Notaría 48 de Bogotá, con matrículas inmobiliarias núms. 50N-20153959 y 50N-20153960 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Norte.

Explicó que el 5 de julio de 2012 se constituyó la sociedad Inversiones Green Park S.A.S., cuyo objeto principal es la construcción de proyectos inmobiliarios, entre ellos el Proyecto Green Park, localizado en el kilómetro 9 de la vía Bogotá-La Calera, con licencias de construcción de obra nueva para las torres 1 a 5, apartamentos con servicios hoteleros y centro vacacional.

Agregó que el proyecto, denominado Centro Vacacional La Calera, tramitó y obtuvo ante el municipio las licencias de parcelación y construcción para un centro de convenciones, spa, hotel y cinco torres destinadas a apartahoteles. Que el municipio concedió la licencia de parcelación por Resolución núm. 4294 del 22 de noviembre de 2011 y las licencias de construcción de las torres 1 a 5 por Resoluciones núm. 212 del 13 de noviembre de 2012 y núm. 046 del 27 de marzo de 2013.

Sostuvo que el proyecto se desarrollaba normalmente cuando la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) expidió la Resolución núm. 119 del 27 de junio de 2013, que impuso medida preventiva y ordenó la suspensión inmediata de las actividades

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

de excavación, explanación y construcción. Que con ello se causó un grave perjuicio a los demandantes, a quienes trabajan en el proyecto y a sus clientes e inversionistas.

Por último, adujo que Inversiones Green Park S.A.S., en cumplimiento de lo referido en la medida, efectuó la siembra de árboles, la remoción del pozo séptico y la adecuación geomorfológica, empradización y revegetalización de la zona de ronda del río Teusacá, y solicitó el levantamiento de la medida en agosto de ese año, pero la CAR expidió el Auto OBDC núm. 0440 del 30 de agosto de 2013, que la ratificó.

1.1.4. Normas violadas y concepto de violación

La parte demandante invocó como causales de nulidad la falsa motivación, la violación de las normas superiores en que debían fundarse los actos y la violación del derecho de defensa y del debido proceso. En relación con el concepto de violación, indicó como vulnerados los artículos 2, 6, 29, 58, 90 y 209 de la Constitución Política, y argumentó que había sufrido un daño que tiene como causa eficiente la actitud de la administración, pues la CAR, "*pudiendo efectuar un simple requerimiento para corregir un procedimiento*", produjo una medida excesiva al suspender toda la obra y, después, cuando se le pidió levantarla se negó. En esa conducta identificó una doble falla, pues "*procedió de una vez a suspender la ejecución de todo el proyecto, cuando esa no era la medida a tomar*".

Refirió que de esa doble falla se deriva la **falsa motivación**. Para la parte demandante, la Resolución núm. 119 "*no contiene en el fondo una medida provisional, como lo exige la ley, sino que contiene en realidad una medida sancionatoria*", consistente en la suspensión de toda la obra. Explicó que, si bien las medidas preventivas responden a un riesgo valorado por la autoridad competente, esa valoración no puede hacerse de forma irracional y caprichosa, y eso fue lo que ocurrió, porque la obra no tenía el peligro grave que presenta la resolución. Lo que en realidad se buscaba era que los titulares del proyecto cumplieran unas actividades de siembra de árboles, remoción del pozo séptico y adecuación de la ronda del río Teusacá.

De ahí que, a su juicio, la CAR hiciera *"ver una inconsistencia leve como algo sumamente GRAVE*" y efectuara "*una especie de prejuzgamiento sobre la existencia misma de un daño o un peligro que nunca ha existido*", cuando la valoración previa a una medida de esta naturaleza debe ser seria y ponderada, sin reconocimiento anticipado del daño ni carácter de castigo.

Sobre esa base, fundamentó sus argumentos en el principio de proporcionalidad, pues la medida debe guardar relación con el riesgo y, en ese sentido, la CAR debió adoptar una idónea y proporcionada a la infracción; en este caso un simple requerimiento para sembrar los árboles faltantes o remover el pozo séptico habría bastado, sin suspender toda la obra.

Controvirtió, además, que existiera la incertidumbre que habilita la suspensión, pues el predio es de propiedad privada y la calidad de área de reserva no implica la prohibición de toda actividad, además, la Resolución núm. 755 de 2012 admite la ejecución de obras de bajo impacto en la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río. Sobre esta idea, agregó que el proyecto lo adelantan empresas con experiencia y que cuentan con todas las licencias y permisos exigidos por la ley.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

En relación con la **violación de normas superiores**, la parte demandante partió de la afirmación de los actos acusados según la cual el predio se encuentra dentro de la reserva y la controvirtió a partir del Acuerdo núm. 30 de 1976 del INDERENA, aprobado por la Resolución núm. 76 de 1977, cuyo artículo 2 exceptúa de la reserva las tierras que están por debajo de una altura de 2.650 y tengan una pendiente inferior al 100%.

Explicó que "*si bien el predio se sitúa por encima de los 2.650 m.s.n.m, las pendientes en el área no superan el 100% como lo exige la norma para considerar el área como reserva forestal*", pues según el estudio de suelos del ingeniero Carlos Restrepo G. la pendiente aproximada es del 15% al 20% y, según el plano topográfico, medido con la metodología reconocida por la FAO y la Universidad Politécnica de Valencia, las pendientes son en promedio del 24,2%; con esto, en su criterio, "*queda demostrado que el predio [...] no hace parte de mencionada (sic) zona de reserva forestal*".

A ese argumento, agregó que la Reserva "*nunca antes había sido reconocida como tal por ninguna autoridad nacional, regional o local*", pues no figura en el Acuerdo CAR núm. 016 de 1998 sobre determinantes ambientales ni en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de La Calera (Acuerdo núm. 011 de 2010), cuyos artículos 16 y 17 relacionan las áreas protegidas del municipio sin incluirla, de modo que la asignación de usos de los artículos 22 y 85 solo cobija a la reserva El Sapo, la única con carácter de protectora productora reconocida en ese plan.

En un segundo frente, se apoyó en el uso del suelo que el Auto núm. 0440 reconoce para el predio, un 72% de corredor vial y un 28% de margen hídrica, para sostener que este "*nunca ha tenido ningún tipo de afectación por la existencia de áreas de reserva forestal*". Explicó que en el corredor vial los usos condicionados admiten los institucionales, entre ellos los centros vacacionales, de modo que el proyecto es compatible con la categoría asignada y por eso el municipio expidió las licencias.

Por último, frente a las Resoluciones núm. 511 y 755 de 2012 del Ministerio de Ambiente sostuvo que sus mandatos van dirigidos al municipio y no a los particulares, y que el proyecto "*no se enmarca en ninguno [de] los usos que el Ministerio estableció [...] para la supuesta reserva forestal, como tampoco queda cobijado por el concepto vivienda unifamiliar rural aislada*". Añadió que, aun de aceptarse su aplicación, la Resolución núm. 755 no rige el caso "*por ser esta una norma cuya entrada en vigencia es posterior a la consolidación de los derechos urbanísticos de la demandante*", nacidos con la licencia de parcelación del 22 de noviembre de 2011.

Sobre la **violación al debido proceso y derecho a la defensa,** la parte demandante adujo, con apoyo en el artículo 29 de la Constitución, que la CAR "*procedió apresuradamente*", pues profirió la Resolución núm. 119 a partir de la queja de un ciudadano, sin escuchar a los afectados ni permitirles rendir descargos y aportar pruebas.

Añadió que la CAR desconoció sus propios actos, porque había expedido más de cinco resoluciones sobre el predio, para el manejo forestal y paisajístico, el aprovechamiento de aguas minerales y las licencias de construcción, entre otras y aun así por una simple queja, ordenó la suspensión de las obras. De haber analizado esos documentos, sostuvo, habría advertido que la construcción no era ilegal, que contaba con todas las licencias y permisos, y que el riesgo podía mitigarse.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Para cerrar la argumentación del cargo, invocó el carácter transitorio que el artículo 32 de la Ley 1333 de 2009 atribuye a las medidas preventivas para sostener que su duración debía limitarse: "*ese límite se debió extender hasta el mes de agosto de 2013*", cuando acreditó el cumplimiento de lo ordenado y la legalidad del proyecto, "*pero aun así la entidad convocada se negó sistemáticamente a levantar la medida*", con lo que prolongó el daño.

Además de la sustentación de esos cargos, la parte demandante planteó argumentos adicionales sobre la violación de la propiedad, la seguridad jurídica y la buena fe, referidos a que los actos acusados desconocieron los derechos adquiridos con las licencias y permisos previos.

Sostuvo que la suspensión recayó sobre obras que se desarrollaban en propiedad privada y con permisos legales, en contra del artículo 669 del Código Civil y del artículo 58 de la Constitución. Explicó que, conforme al artículo 182 del Decreto núm. 19 de 2012 y al parágrafo 10 del artículo 60 de la Ley 1228 de 2008, las licencias urbanísticas se resuelven con las normas vigentes al momento de la solicitud, de modo que los derechos nacidos de ellas no podían desconocerse por decisiones posteriores.

Añadió que, al contradecir sus propios actos y los de otras autoridades, la CAR vulneró la seguridad jurídica y la buena fe prevista en el artículo 83 de la Constitución. Ese principio, adujo, proscribe el *venire contra factum proprium* protege también a los terceros que compraron sobre planos. Se apoyó, entre otras, en la sentencia C-544 de 1994 sobre la buena fe y en una sentencia del Consejo de Estado de 2013 sobre la reserva de los Cerros Orientales de Bogotá, de la que derivó que deben respetarse los derechos de quienes obtuvieron licencias antes de la anotación registral de la afectación.

Finalmente, en cuanto al daño y los perjuicios, sostuvo que la suspensión, "*que se dice provisional pero que [...] lleva siete meses*", privó a los demandantes de un bien cuya terminación y comercialización era esperable. Adujo que, además del daño patrimonial, se afectó la reputación de las empresas por la difusión del asunto en medios, con la idea errada de que el proyecto era ilegal. Precisó que el daño emergente y el lucro cesante están descritos y parcialmente valorados en el documento de los peritos afiliados a la lonja, aportado como prueba.

1.2. La contestación de la demanda

Por medio de apoderada judicial, la CAR se opuso a todas las pretensiones. Sostuvo que los actos acusados están ajustados a derecho y que, además, perdieron ejecutoriedad al haber desaparecido los fundamentos fácticos y jurídicos que les dieron origen, conforme al numeral 2 del artículo 91 del Código Contencioso Administrativo y negó ser responsable de los daños que la sociedad demandante dice haber padecido.

Frente a los hechos, admitió que impuso la medida preventiva de suspensión mediante la Resolución núm. 119 con sustento en la evidencia técnica del Informe núm. 652 de 2012 y precisó que se trató de una medida provisional que subsistió mientras persistieron las causas que la originaron, la cual fue levantada por la Resolución núm. 048 del 27 de febrero de 2014, por haber desaparecido esa causa.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Admitió también que no accedió a la solicitud de revocatoria y que por ello mantuvo la medida mediante el Auto núm. 0440, porque al momento de resolver no habían desaparecido las causas que la motivaron, ya que el área continuaba haciendo parte de la reserva forestal. Negó, en cambio, haber incurrido en falla alguna, haber impuesto una sanción encubierta y haber vulnerado el debido proceso, la propiedad, los derechos adquiridos o la buena fe de la demandante.

En los fundamentos de la defensa, la CAR sostuvo que actuó en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales como máxima autoridad ambiental de su jurisdicción, conforme al artículo 31 de la Ley 99 de 1993, y que inició el procedimiento sancionatorio e impuso la medida a partir de una queja de miembros de la veeduría del Río Bogotá, tras evidenciar técnicamente que las obras atentaban contra la integridad de la Reserva, declarada por el Acuerdo núm. 30 de 1976 del INDERENA, en la cual solo se permite la construcción de vivienda unifamiliar rural aislada.

Sobre la naturaleza de la medida, adujo que la de suspensión de actividades no es una sanción sino una medida provisional de ejecución inmediata contra la cual no procede recurso y que por ello "*no requiere de un procedimiento administrativo previo en el que se escuche en descargos al sujeto pasivo*", pues el procedimiento sancionatorio se adelanta como consecuencia de la medida y no antes de ella. Invocó, en respaldo, las sentencias C-703 de 2010 y C-364 de 2012 de la Corte Constitucional, que declararon la exequibilidad de la Ley 1333 de 2009. Añadió que la obtención de los permisos, concesiones y licencias ambientales es un requisito previo a la ejecución de las obras y no concomitante o posterior, conforme al artículo 208 del Decreto Ley 2811 de 1974, de modo que las licencias urbanísticas municipales no relevaban a la sociedad de obtener la autorización ambiental antes de construir en un área de reserva.

En consecuencia, defendió la legalidad de los actos acusados con fundamento en los cuatro motivos que sustentaron la medida. Por último, explicó que la redelimitación del área por la Resolución núm. 138 de 2014 del Ministerio de Ambiente fue la que dejó el predio por fuera de la reserva y condujo al levantamiento de la medida, sin que ello comprometiera la legalidad de los actos, adoptados con los elementos técnicos existentes al momento de su expedición.

La CAR propuso tres excepciones previas. La primera, de indebida escogencia de la acción, con el argumento de que los actos son de trámite no susceptibles de nulidad y de que lo pretendido en el fondo es una indemnización propia del medio de control de reparación directa. La segunda, de indebida integración del litisconsorcio necesario, por activa, por no figurar como demandantes las propietarias del predio Gilma del Socorro López Echeverry y Eryka Mirleny Rodríguez López, y por pasiva, por no haberse vinculado al municipio de La Calera, que expidió las licencias. Y la tercera, de no haberse presentado prueba de la calidad en que actúa Acción Sociedad Fiduciaria[2].

[2] Las tres excepciones previas fueron desestimadas por el Tribunal en la audiencia inicial del 9 de junio de 2015, el cual las abordó como cuatro por haberse desdoblado la primera en dos (naturaleza de acto de trámite e indebida escogencia del medio de control). La CAR apeló la desestimación de las tres primeras; el Tribunal rechazó la apelación por improcedente y, ante la reposición, negó el recurso y ordenó expedir copias para la queja. El Consejo de Estado, por auto del 8 de febrero de 2016, revocó el auto que había negado la apelación y la admitió, y por auto del 23 de agosto de 2018 confirmó la desestimación de las excepciones, con fundamento en que los actos son definitivos y susceptibles de control por nulidad y restablecimiento del derecho, que no hay indebida acumulación de pretensiones y que el litisconsorcio es facultativo, no necesario.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

II. LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia del 18 de octubre de 2018, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte demandante.

Antes de abordar el fondo, el Tribunal excluyó del análisis los argumentos que la parte demandante propuso en los alegatos de conclusión sobre la inoponibilidad de la Resolución núm. 76 de 1977 por falta de registro y de concertación con el municipio de La Calera y con la CAR, por considerar que resolverlos vulneraría el derecho de defensa de la demandada, que no tuvo la oportunidad procesal de controvertirlos en la contestación de la demanda.

Para abordar el caso, el Tribunal agrupó los argumentos en cuatro cargos: infracción de las normas en que debieron fundarse los actos acusados; violación del debido proceso y del derecho de defensa; violación del derecho fundamental a la propiedad y del principio de seguridad jurídica; y violación del principio de buena fe.

En relación con el primer cargo, sobre **la infracción de las normas en que debieron fundarse los actos**, el Tribunal precisó que el Auto OBDC núm. 0440 concretó en cuatro las razones invocadas en la Resolución núm. 119 y reconoció que la demandante dio cumplimiento a la siembra de árboles, la remoción del pozo séptico y la adecuación de la zona de ronda, cumplimiento que la CAR constató en el Informe Técnico de Seguimiento y Control núm. 0215 del 19 de febrero de 2014. Anotó, sin embargo, que las actividades se culminaron el 30 de septiembre de 2013, con posterioridad al Auto OBDC núm. 0440 del 30 de agosto de 2013 y que esa circunstancia "*no era suficiente para el levantamiento de la medida, pues otra de las razones por las cuales se impuso la medida cautelar, que a juicio de la Sala tiene una especial trascendencia, radica en el hecho de que el proyecto se estaba ejecutando dentro del polígono identificado como Área de Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá*".

Sobre la naturaleza del acto, concluyó que la Resolución núm. 119 "*no contiene una decisión sancionatoria sino una medida preventiva, toda vez que se emite una orden de no hacer*", conforme al artículo 4 de la Ley 1333 de 2009 y, con apoyo en la jurisprudencia constitucional sobre la exequibilidad de esa ley[3], sostuvo que la medida preventiva opera ante la incertidumbre, exige valoración sustentada en informes científicos y puede imponerse aun a quien cuenta con permisos, siempre que se acredite un riesgo grave para el ambiente.

En cuanto a la ubicación del predio, el Tribunal partió de que la excepción del artículo 2 del Acuerdo núm. 30 de 1976 exige la concurrencia de dos condiciones y concluyó que el predio no las reunía: "*son dos los elementos que deben concurrir para considerar las tierras como excluidas [...]: la primera que estén por debajo de la cota 2.650 y la segunda que tengan una pendiente inferior al 100%*"; y, aunque el predio tiene una pendiente inferior al 100%, "*se encuentra por encima de la cota 2.650, pues presenta una altura aproximada de 2.840 m.s.n.m*", de modo que está dentro de la reserva.

[3] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 11 de diciembre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00248-00 (2233), C.P. William Zambrano Cetina.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Sobre el reconocimiento de la reserva, el Tribunal desestimó que nunca hubiera sido reconocida y precisó que, aunque ni el Acuerdo núm. 043 de 1999 ni el Acuerdo núm. 011 de 2010 la mencionan de manera expresa, esa omisión "*no significa que la misma no sea objeto de protección, más aún cuando [...] se declaró como tal en el año de 1976, esto es, desde antes de la expedición de los acuerdos*".

En relación con la aplicabilidad de las Resoluciones núm. 755 y 511 de 2012, el Tribunal sostuvo que imponen deberes al interesado y no solo al municipio, y distinguió las licencias así: la demandante ancla sus derechos en la de parcelación de 2011, mientras que la medida se dirigió a las licencias de construcción de 2012 y 2013, posteriores a la Resolución núm. 755, "*es decir, el uso permitido era el de vivienda unifamiliar rural aislada, que no corresponde al del proyecto Green Park*".

En materia de derechos adquiridos, admitió que el Decreto núm. 1469 de 2010 "*permitiría colegir que, en principio, la Resolución No. 755 de 2012 no resultaba aplicable*", pero distinguió entre los efectos retroactivos y retrospectivos de la ley, sobre la base de que las normas ambientales son de orden público, y reiteró la jurisprudencia de esta Sección sobre el carácter provisional de las licencias[4], para concluir que "*con el otorgamiento de la licencia de parcelación no se adquirieron derechos [...], pues los derechos que surgieron eran provisionales y estaban subordinados a la prevalencia del interés general*".

Cerró el cargo con el análisis del levantamiento de la medida, que la CAR dispuso por la Resolución núm. 048 de 2014 "*fundamentándose en un informe técnico diferente y en una norma distinta*". De allí concluyó que fue "*una variación en los presupuestos de los informes técnicos [...] la que condujo al levantamiento de la medida cautelar; y no la circunstancia de que esta hubiera sido adoptada en forma arbitraria o errónea*". El cargo no prosperó.

En relación con el segundo cargo, sobre la **violación del debido proceso y del derecho de defensa**, el Tribunal delimitó el reproche en que la CAR no efectuó el requerimiento previo para que la demandante diera explicaciones y aportara pruebas. Tras transcribir los artículos 12 a 16 de la Ley 1333 de 2009, concluyó que el reclamo "*no tiene lugar por cuanto resulta incompatible con la naturaleza de [la] medida cautelar*" y con apoyo en la jurisprudencia constitucional sobre el principio de precaución[5] sostuvo que la exigencia de acto motivado y su control ante esta jurisdicción impiden predicar la vulneración del debido proceso, pues "*la norma no establece el requerimiento previo para la adopción de la medida cautelar*". El cargo no prosperó.

En relación con el tercer cargo, sobre la **violación del derecho a la propiedad y del principio de seguridad jurídica**, el Tribunal volvió sobre la jurisprudencia constitucional relativa a la propiedad y a la proporcionalidad de las medidas preventivas, de la cual derivó que la valoración inicial de la gravedad no constituye prejuzgamiento sobre el daño, que la medida encuentra límite en su carácter transitorio y en el principio de proporcionalidad, y que acreditar la desproporción exige demostrar una actuación "*extrema y a tal grado injustificada*" que desplace la protección del ambiente.

[4] Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 12 de agosto de 1999, expediente 5500, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa.
[5] Corte Constitucional, sentencia C-293 de 2002.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Precisó que la proporcionalidad se aprecia en cada caso concreto y concluyó que la medida "*no constituye una decisión desproporcionada*", por tener sustento en los cuatro aspectos que motivaron la suspensión, *"que implicaban un peligro de daño al medio ambiente*". Desestimó la vulneración de la propiedad con apoyo en la prevalencia del derecho al medio ambiente y en los artículos 1 y 58 de la Constitución. El cargo no prosperó.

Finalmente, en relación con el cuarto cargo, sobre la **violación del principio de buena fe**, el Tribunal apreció que el planteamiento de la demandante "*se encamina a cuestionar los derechos adquiridos que se habrían generado en su favor por virtud de las licencias, permisos y autorizaciones concedidos, aspecto [...] en relación con el cual ya se pronunció este Tribunal en un acápite precedente*", y reiteró que las licencias constituían derechos precarios o provisionales, que era posible la aplicación retrospectiva de la normativa a situaciones no consolidadas y que, conforme al artículo 10 del Decreto núm. 4066 de 2008, se buscó evitar el deterioro del ecosistema protegido. El cargo no prosperó.

III. RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante apeló la sentencia y pidió revocarla para que se accediera a las pretensiones de la demanda. En sustento de la impugnación, reiteró, en lo esencial, los argumentos de la demanda y de sus alegatos de conclusión, y dirigió contra el fallo los reproches que se sintetizan enseguida.

En primer término, reprochó que el Tribunal hubiera avalado una medida desproporcionada con desconocimiento de la prueba documental del proceso. Sobre la ubicación del predio en la reserva reiteró la medición de pendientes con que sostiene que el inmueble no formaba parte de ella y le censuró al Tribunal no haber advertido que ni el Acuerdo CAR núm. 016 de 1998 ni el Plan de Ordenamiento Territorial de La Calera la relacionan, así como haber desatendido que, según el uso del suelo que el Auto núm. 0440 reconoce, el predio corresponde a corredor vial y margen hídrica, y que el corredor vial no forma parte de la reserva forestal.

Frente a la Resolución núm. 755 de 2012 reiteró que sus mandatos se dirigen al municipio y que, en todo caso, es posterior a la licencia de parcelación de 2011; y adujo que el proyecto "*no se enmarca en ninguno [de] los usos que el Ministerio estableció [...] para la supuesta reserva forestal, como tampoco queda cobijado por el concepto vivienda unifamiliar rural aislada*".

En materia de proporcionalidad reiteró el test de razonabilidad y la falsa motivación que el Tribunal no advirtió, "*pues se hizo ver una inconsistencia leve como algo sumamente GRAVE*".

Sobre el debido proceso, además de reiterar la ausencia de requerimiento previo, desarrolló un reproche que dirigió de manera específica contra la conducta posterior de la CAR, luego de acreditado el cumplimiento de lo ordenado, "*ese límite se debió extender hasta el mes de agosto de 2013 [...] pero aun así la entidad convocada se negó sistemáticamente a levantar la medida, es decir, que prolongó el daño*". Sostuvo que, al abstenerse de levantarla con fundamentos distintos de los iniciales, "*hubo FALSA MOTIVACION, y deslealtad procesal [...] cambió las reglas de juego*", y que la medida solo se levantó cuando el Ministerio de Ambiente realinderó la reserva.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Además, adujo que la CAR debió inscribir la afectación forestal en el folio de matrícula del predio y que el no haberlo hecho "*es la mejor prueba [de] que estos predios no estuvieron nunca dentro del polígono de la [...] reserva*". En la misma línea sostuvo que el permiso de vertimientos no le era exigible, porque el Decreto núm. 3930 de 2010 no fue reglamentado, según lo reconoce la propia CAR en la Circular núm. 20124100319 de su Subdirección Jurídica.

En cuanto a la propiedad, los derechos adquiridos y la buena fe, se remitió a la doctrina y a los actos propios de la CAR y del municipio ya expuestos, y reprochó que la CAR hubiera concertado el Plan de Ordenamiento Territorial y ahora desconociera su contenido. Respecto del daño precisó el objeto actual de su pretensión: "*el afectado tiene derecho a exigir ya no el restablecimiento del Derecho, pues [...] la SUSPENSIÓN DE LA OBRA ya fue LEVANTADA, sino el PAGO de los DAÑOS Y PERJUICIOS causados con la medida y la negativa inicial de levantarla*".

IV. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Mediante auto del 14 de noviembre de 2019 se admitió el recurso de apelación, y por auto del 18 de agosto de 2020 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

Los alegatos de la **parte demandante** reprodujeron, en lo sustancial, los argumentos del recurso de apelación. Insistió en que la suspensión de toda la obra fue una medida desproporcionada frente a inconsistencias leves que un requerimiento habría bastado para corregir, en que el predio no forma parte de la reserva, en que el permiso de vertimientos no le era exigible por falta de reglamentación y en que los actos desconocieron los derechos adquiridos con las licencias y los permisos previos, y el principio de buena fe. Solicitó revocar la sentencia y acceder a las pretensiones de la demanda.

Por su parte, la **CAR** solicitó confirmar la sentencia y declarar la legalidad de los actos acusados. Sostuvo que la medida preventiva se impuso en ejercicio de las facultades de las autoridades ambientales, con fundamento en el principio de precaución y en los cinco elementos que la Corte Constitucional exige para su adopción, todos presentes en este caso, pues el proyecto se ejecutaba dentro de la reserva forestal, donde solo se permite la vivienda unifamiliar aislada. Añadió que el levantamiento posterior de la medida no afecta la legalidad de las decisiones iniciales: la Resolución núm. 138 de 2014 del Ministerio de Ambiente realinderó la reserva y dejó el predio por fuera de ella, y por eso, conforme al artículo 35 de la Ley 1333 de 2009, la CAR levantó la medida al desaparecer la causa que la originó, sin que ello desvirtúe la necesidad y legalidad que la sustentaron en su momento.

V. DECISIÓN

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

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

VI. CONSIDERACIONES

6.1. Competencia

De conformidad con los artículos 150 y 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 (modificado por el artículo 1º del Acuerdo núm. 434 de 2024), expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 18 de octubre de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

6.2. Hechos probados

1. El municipio de La Calera concedió a los propietarios del predio El Socorro y Termales la licencia de parcelación, mediante Resolución núm. 4294 del 22 de noviembre de 2011, y las licencias de construcción de las torres 1 a 5 del Proyecto Green Park, mediante Resoluciones núm. 212 del 13 de noviembre de 2012 y núm. 046 del 27 de marzo de 2013.

2. Mediante Resolución núm. 119 del 27 de junio de 2013, la CAR impuso al Proyecto Green Park la medida preventiva de suspensión de las actividades de excavación, explanación y construcción.

3. Mediante Auto OBDC núm. 0440 del 30 de agosto de 2013, la CAR resolvió la petición de levantamiento presentada por la parte el 2 de agosto de 2013 y dispuso mantener la medida preventiva.

4. La parte ejecutó las tres actividades a que se referían los actos, esto es, la compensación forestal, la remoción del pozo séptico y la adecuación de la zona de ronda del río Teusacá, cuyo cumplimiento informó a partir del 30 de septiembre de 2013 y que la CAR verificó en el Informe Técnico de Seguimiento y Control núm. 0215 del 19 de febrero de 2014.

5. Mediante Resolución núm. 138 del 31 de enero de 2014, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realinderó el Área de Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá.

6. Mediante Resolución núm. 048 del 27 de febrero de 2014, la CAR levantó la medida preventiva impuesta al Proyecto Green Park.

6.3. Planteamiento de la controversia

La Sala deberá establecer, en primer lugar, si el Tribunal acertó al concluir que, cuando se expidieron los actos demandados, el predio se encontraba comprendido dentro de la reserva forestal y, a partir de ello, si resultaban aplicables las restricciones ambientales que sustentaron la medida, pese a las licencias y usos del suelo invocados por la demandante.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

En segundo término, determinará si la imposición de la medida sin requerimiento previo y su mantenimiento hasta febrero de 2014 vulneraron el debido proceso o desconocieron su carácter transitorio.

Finalmente, examinará si, atendidas las circunstancias que la CAR tuvo por acreditadas, la suspensión de las actividades de excavación, explanación y construcción satisfizo las exigencias que rigen la adopción de las medidas preventivas ambientales o si, como sostiene la apelante, resultó desproporcionada y falsamente motivada.

Únicamente si alguno de esos reproches conduce a desvirtuar la presunción de legalidad de los actos acusados habrá lugar a examinar las pretensiones de restablecimiento del derecho formuladas en la demanda.

6.4. Análisis de la Sala

6.4.1. La actuación administrativa

Los actos acusados fueron dictados por la CAR en ejercicio de la potestad ambiental preventiva prevista en la Ley 1333 de 2009. Mediante la Resolución núm. 119 del 27 de junio de 2013, esa Corporación impuso al Proyecto Green Park la medida preventiva de suspensión de las actividades de excavación, explanación y construcción, y mediante el Auto OBDC núm. 0440 del 30 de agosto de 2013, al resolver la petición de levantamiento que la parte presentó el 2 de agosto de ese año, dispuso mantenerla.

Ambas decisiones son actos administrativos susceptibles de control judicial por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, cuestión que en este proceso quedó decidida al desestimarse las excepciones previas propuestas por la CAR[6].

Además, los artículos 32 y 35 de la Ley 1333 de 2009 disponen que las medidas preventivas son de ejecución inmediata, se aplican sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar y se levantan cuando se comprueba que han desaparecido las causas que las originaron.

La CAR sustentó la medida impuesta al proyecto Green Park en cuatro motivos:

i) el incumplimiento de la compensación forestal de siembra de 141 individuos ornamentales, impuesta como condición del permiso de aprovechamiento de árboles aislados núm. 010 de 2012;
ii) el manejo de aguas residuales mediante pozos sépticos sobre la ronda del río Teusacá sin permiso de vertimientos;
iii) el movimiento de tierra sobre esa misma ronda; y
iv) la ejecución de obras en un predio ubicado dentro del Área de Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, declarada por el Acuerdo núm. 30 de 1976 del INDERENA y aprobada por la Resolución núm. 76 de 1977.

[6] La desestimación de las excepciones previas, entre ellas la de indebida escogencia de la acción por tratarse presuntamente de actos no demandables, fue confirmada por el Consejo de Estado mediante auto del 23 de agosto de 2018, al resolver el recurso de apelación tramitado por vía de queja.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Al resolver la petición de levantamiento que la parte elevó el 2 de agosto de 2013, la CAR examinó si las causas que la originaron habían desaparecido y concluyó que no, y por ello dispuso mediante el Auto núm. 0440, "*mantener la medida preventiva impuesta*". Dicho auto proviene de la misma autoridad, corresponde al mismo expediente y recae sobre la misma medida contenida en la Resolución núm. 119, razón por la cual la legalidad de ambos se examina de manera conjunta.

6.4.2. La ubicación del predio en la reserva y la infracción de normas superiores

El primer cargo, por violación de normas superiores, agrupa varios reproches contra la aplicación del régimen de la reserva al predio: que este no se encontraba dentro de ella por tener pendientes inferiores al 100%, que el Plan de Ordenamiento Territorial le asignaba usos distintos, que la Resolución núm. 755 de 2012 no le era aplicable, y que se desconocieron la propiedad y la buena fe. Todos parten de una misma premisa: que el predio no estaba comprendido en la reserva al momento de expedirse los actos. Por ello, la Sala verifica primero esa premisa, de cuya suerte depende la de los reproches que en ella se apoyan.

La declaración de la reserva se dio mediante el Acuerdo núm. 30 de 1976 de la Junta Directiva del INDERENA, aprobado por la Resolución Ejecutiva núm. 76 de 1977, con el fin de proteger la vegetación de las montañas de la Sabana de Bogotá y conservar, según se lee en sus considerandos, su "*efecto regulador de la cantidad y calidad de las aguas*". Su artículo 2 dispuso:

> **Artículo 2:** Declarar como Área de Reserva Forestal Protectora - Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá, aguas arriba de la cota superior del Salto de Tequendama, con excepción de las tierras que están por debajo de la cota 2.650 y tengan una pendiente inferior al 100%, y de las definidas por el artículo 1 de este Acuerdo y por el perímetro urbano y sanitario de la ciudad de Bogotá.

De la norma transcrita se advierte que, junto con la declaratoria de la reserva, el artículo 2 contempla una exclusión, conforme a la cual no todas las tierras de la cuenca alta quedan sujetas al régimen. Esa exclusión está delimitada a las tierras que reúnen dos condiciones: estar por debajo de la cota 2.650, esto es, a una altitud inferior a los 2.650 metros sobre el nivel del mar, y tener una pendiente inferior al 100%. La norma exige que ambas concurran, pues la conjunción "*y*" que las enlaza es acumulativa y no alternativa.

De ahí que la sola circunstancia de que un predio tenga pendiente inferior al 100% no lo excluya de la reserva si se encuentra por encima de la cota 2.650. Basta, en consecuencia, que una de las dos condiciones no se cumpla para que el terreno quede comprendido en la reserva.

Descendiendo al caso, la Sala constata que la ubicación del predio dentro de la reserva al momento de expedirse los actos está acreditada en el expediente por varios elementos técnicos que sirvieron de fundamento para la actuación administrativa demandada.

La Resolución núm. 119 se apoyó en el Informe Técnico núm. 570 del 13 de junio de 2013, rendido con ocasión del seguimiento a las licencias de construcción y parcelación otorgadas sobre el predio. Con este, tras cotejar la cartografía de la entidad con las coordenadas tomadas en campo, la CAR concluyó:

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

> De acuerdo con la línea base de la CAR y la cartografía de la corporación, junto con las coordenadas tomadas por el campo, se determina que el predio se encuentra ubicado dentro de la Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá […]

Por su parte, el Auto OBDC núm. 0440 sustentó la misma conclusión en el Informe Técnico OBDC núm. 652 del 29 de junio de 2012, elaborado para verificar si el proyecto contaba con los permisos ambientales. Ese informe registró las alturas del predio sobre coordenadas tomadas en tres puntos y concluyó que el inmueble se encuentra en la reserva:

> a. El denominado proyecto urbanístico Green Park se encuentra ubicado en el Kilometro 9 Vía Bogotá – La Calera, donde antes funcionada un reconocido Spa llamado Calera Health Spa, en la vereda El Salitre del municipio de La Calera. Las coordenadas tomadas en el sitio son las siguientes:

PUNTO	ESTE	NORTE	A.S.N.M.
GP1	1009161	1008969	2.819
GP2	1009181	1009017	2.824
GP3	1009223	1008890	2.833

[…]

> Se recomienda al área jurídica conceptué sobre el tema, de acuerdo a la reglamentación emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, puesto que este predio se encuentra en la Zona de Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta Río Bogotá; […]

Como se observa, las tres mediciones sitúan el predio por encima de la cota 2.650.

A los anteriores informes se suma la memoria descriptiva del sistema de acueducto y alcantarillado del propio proyecto[7], denominado Centro Vacacional La Calera, aportada al proceso y valorada por el Tribunal, que en el acápite de localización señala una altura promedio aproximada de 2.840 metros sobre el nivel del mar:

[7] Memoria descriptiva Sistema Acueducto y Alcantarillado. Proyecto Centro Vacacional La Calera. Por: Ing. Álvaro Torres.

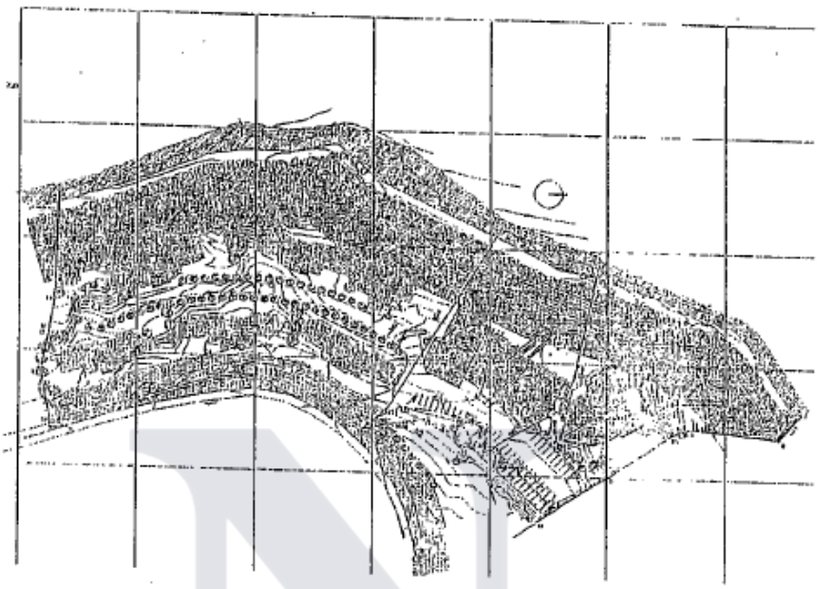
Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

3. INFORMACION GENERAL DEL PROYECTO

3.1. Localización

El proyecto Centro Vacacional la Calera se encuentra localizado en el Municipio de la Calera – las siguientes coordenadas del punto medio 4° 40' 22" N y 74° 01'16" N, la altura promedio aproximada 2840 m.s.n.m.

Esquema 1. Localización



Por último, la propia parte demandante coincide en ese dato, pues en el recurso reconoce que el predio "*se sitúa por encima de los 2.650 m.s.n.m".*

Establecido con esos elementos que el predio se encontraba por encima de la cota 2.650, se sigue que incumplía una de las dos condiciones que la excepción exige de manera conjunta. Por ello resulta indiferente la medición de la pendiente en que insiste el recurso, pues, aunque fuera inferior al 100% seguiría faltando la otra condición para que el predio quedara exceptuado.

En consecuencia, la Sala encuentra que al momento de expedirse los actos acusados el predio estaba comprendido dentro del área de reserva, y al aplicarle este régimen, la CAR no infringió las normas superiores invocadas, sino que les dio cumplimiento. En el mismo sentido concluyó el Tribunal.

No altera lo anterior que, con posterioridad, el predio hubiera quedado por fuera de la reserva. Mediante la Resolución núm. 138 del 31 de enero de 2014, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realinderó la reserva con fundamento en estudios técnicos elaborados para ese efecto. Según se lee en sus considerandos, esos estudios identificaron las áreas que debían excluirse:

> Que igualmente se identificaron áreas que atendiendo a las condiciones actuales, a los procesos de ocupación del territorio consolidados y a su no consonancia con el régimen de usos de la reserva deben ser excluidas, sin que esto ponga en riesgo el efecto protector del área que se mantiene reservada.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Con base en esa nueva delimitación, la CAR levantó la medida preventiva mediante la Resolución OBDC núm. 048 del 27 de febrero de 2014, con fundamento en el Informe Técnico de Seguimiento y Control núm. 0215 del 19 de febrero de 2014, que constató que, por virtud del realinderamiento, el predio había quedado fuera de la reserva:

> De acuerdo con la información cartográfica emitida mediante la Resolución núm. 138 de 2014 del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y elevada a la línea base de la CAR y la cartografía de la corporación, se evidencia que el predio se encuentra ubicado fuera de la Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá.

Ese cambio, sin embargo, operó hacia el futuro y no afecta la legalidad de los actos acusados, que se examina conforme a las circunstancias existentes al momento de su expedición, según lo ha sostenido esta Sección[8]. El realinderamiento posterior explica el levantamiento de la medida, no un vicio de origen, en la medida en que cuando los actos se dictaron, el predio estaba en la reserva y el régimen le era aplicable, sin que su exclusión posterior, derivada de una decisión administrativa nueva, vuelva ilegal lo que al expedirse se ajustaba a derecho.

Resta referirse al argumento según el cual la falta de inscripción de la reserva en el folio de matrícula del predio demostraría que este nunca estuvo comprendido en ella. Se trata de un planteamiento que la parte demandante no formuló en la demanda y que introduce por primera vez en el recurso de apelación. Como la alzada se contrae a los reproches que el apelante dirige contra la sentencia, y no puede abrir el debate a cuestiones ajenas a las planteadas en la demanda y decididas en la primera instancia, la Sala se abstiene de examinarlo.

Establecido que el predio se encontraba comprendido dentro del área de reserva, los demás reproches del primer cargo se resuelven a partir de esa pertenencia. Unos discuten los usos del suelo que al predio corresponden por estar en la reserva; otros se oponen a la restricción los derechos adquiridos y la buena fe, que tampoco prevalecen frente al régimen de orden público de la reserva.

Los usos del suelo y el corredor vial

En la demanda, la parte actora sostuvo que el predio no tiene afectación por reserva forestal, porque el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de La Calera[9] le asigna, según el uso del suelo, un 72% de corredor vial y un 28% de margen hídrica, y que en el corredor vial los usos condicionados admiten los institucionales, entre ellos los centros vacacionales; de donde dedujo que el proyecto es compatible con la categoría asignada y que por ello el municipio le expidió las licencias.

En el recurso reiteró ese argumento y agregó que el corredor vial no forma parte de la reserva forestal, cuestión que, a su juicio, el Tribunal habría desatendido.

---

[8] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 3 de julio de 2026, rad. 54001-23-33-000-2020-00593-01, C.P. Carlos Fernando Mantilla Navarro. En esa providencia, al examinar la revocatoria de una licencia ambiental, la Sección precisó que la legalidad del acto administrativo se aprecia conforme a las circunstancias existentes al momento de su expedición.
[9] Acuerdo municipal núm. 011 de agosto 27 de 2010, "por el cual se ajusta el plan de ordenamiento territorial del municipio de La Calera, adoptado mediante el Acuerdo No. 043 de 1999".

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

El Tribunal desestimó el reproche al considerar que, aunque los acuerdos municipales no mencionaran expresamente la reserva, ello "*no significa que la misma no sea objeto de protección, más aún cuando [...] se declaró como tal en el año de 1976, esto es, desde antes de la expedición de los acuerdos*", y que los usos del suelo dentro de la reserva se fijaron por la Resolución núm. 755 de 2012.

Para la Sala, el argumento no se sostiene frente al propio Plan de Ordenamiento Territorial que la parte invoca. Dicho Plan dispone en el parágrafo 1 de su artículo 119:

> La estructura ecológica principal y las áreas de Protección se sobreponen a cualquier uso del suelo que se presenta en el Plano CR-01 de Usos del Suelo Rural [...] Las zonas de protección se deben excluir de cualquier desarrollo, lo mismo que los reductos de bosque que existan en los predios.

De la norma transcrita se advierte que el Plan de Ordenamiento Territorial subordina cualquier uso del suelo rural, incluido el corredor vial que la parte invoca, a la estructura ecológica principal y a las áreas de protección, que se sobreponen a él. Establecido en precedencia que el predio se encuentra dentro de la reserva, la asignación de corredor vial no altera esa conclusión ni desplaza el régimen de protección que le corresponde.

La aplicabilidad de la Resolución núm. 755 de 2012

En la demanda, la parte actora sostuvo que las Resoluciones núm. 511[10] y 755[11] de 2012 del Ministerio de Ambiente dirigen sus mandatos a la administración municipal y no a los particulares. Añadió que el proyecto no se enmarca en los usos que el Ministerio fijó para la reserva ni en el concepto de vivienda unifamiliar rural aislada. Y sostuvo que, en todo caso, la Resolución núm. 755 no le es aplicable por ser posterior a la consolidación de sus derechos urbanísticos, nacidos con la licencia de parcelación del 22 de noviembre de 2011. En el recurso reiteró esos planteamientos.

El Tribunal desestimó el reproche al considerar que el parágrafo 2 del artículo 2 y el artículo 3 de la Resolución núm. 755 imponen deberes al interesado, y que dicha resolución era aplicable a las licencias de construcción de 2012 y 2013, posteriores a su expedición, "*es decir, el uso permitido era el de vivienda unifamiliar rural aislada, que no corresponde al del proyecto Green Park*".

Confrontados los planteamientos de la demanda con el texto de la Resolución núm. 755, se advierte que ninguno se sostiene, según se explica enseguida.

En primer lugar, la Resolución núm. 755 no dirige sus mandatos únicamente al municipio, sino también al particular interesado. Así, su artículo 3, sobre las medidas de manejo ambiental, dispone que "*el interesado en adelantar algunas de las actividades de que trata el artículo 2° de la presente resolución, deberá implementar*" las medidas que allí se enuncian[12].

---

[10] Resolución núm. 511 de 2012 "*por medio de la cual se establece el procedimiento para la realinderación de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del río Bogotá y se adoptan otras determinaciones.*"

[11] Resolución núm. 755 de 2012 "*por medio de la cual se establecen determinaciones respecto al uso y funcionamiento de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá y se modifica la Resolución número 511 de 2012*".

[12] **Artículo 3°. *Medidas de manejo ambiental para el desarrollo de las actividades bajo impacto ambiental y que generan beneficio social.*** El interesado en adelantar algunas de las actividades de que

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

En segundo lugar, el uso que la Resolución núm. 755 permitía dentro de la reserva era únicamente el de vivienda unifamiliar rural aislada. Así lo dispone su artículo 1, que dispone:

> **Artículo 1°.** Durante el desarrollo de las etapas previstas en la Resolución número 511 de 2012, en el área declarada como Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá mediante el artículo 2° del Acuerdo número 30 de 1976 del Inderena, y dado que se estima que no se pone en riesgo el efecto protector de la mencionada reserva, únicamente se podrán expedir licencias de construcción de vivienda unifamiliar rural aislada.
>
> […]
>
> **Parágrafo:** Para los fines previstos en este artículo, se entiende por vivienda unifamiliar rural aislada el desarrollo en un lote de terreno ubicado en suelo rural, ocupado por una unidad predial destinada a uso residencial y que no puede compartir con los demás inmuebles de la zona, las áreas o servicios complementarios de carácter privado, tales como zonas de parqueo, áreas recreativas, áreas de depósito, entre otras, las cuales no se podrán constituir en bienes de uso común.

Así, el Proyecto Green Park, integrado por cinco torres de apartamentos con servicios hoteleros y áreas comunes, no corresponde a ese concepto, como la propia parte lo reconoce cuando admite que no queda cobijado por la vivienda unifamiliar rural aislada.

En tercer lugar, tampoco es de recibo que la resolución no le resultara aplicable por ser posterior a sus derechos. Conforme quedó acreditado, la licencia de parcelación es del 22 de noviembre de 2011, anterior a la Resolución núm. 755; pero la medida preventiva no se dirigió a la parcelación, sino a la construcción del proyecto, autorizada por las licencias del 13 de noviembre de 2012 y del 27 de marzo de 2013, ambas posteriores a la resolución, que por tanto les era aplicable.

La propiedad, los derechos adquiridos y la buena fe

En la demanda, la parte actora sostuvo que la medida preventiva impuesta por la CAR vulneró el derecho de propiedad, previsto en el artículo 58 de la Constitución y en el artículo 669 del Código Civil, y el principio de buena fe del artículo 83 de la Constitución. Argumentó que las licencias de parcelación y construcción le habían generado derechos adquiridos que la medida desconoció, y que la CAR contradijo sus actos anteriores, con

---

trata el artículo 2° de la presente resolución, deberá implementar, según el caso, las siguientes medidas de manejo, así:
1. Realizar un adecuado manejo de los vertimientos resultantes de la actividad, de tal manera que no se realice el vertimiento directo a fuentes hídricas y que este se efectúe de conformidad con el acto administrativo otorgado para el efecto por la autoridad ambiental competente.
2. Se deberá realizar un adecuado manejo de los residuos sólidos y líquidos productos de la actividad a desarrollar de conformidad, dando cumplimiento a la normatividad ambiental.
3. En caso de realizar obras civiles e infraestructuras con productos maderables, los mismos deberán ser obtenidos con distribuidores debidamente autorizados, amparados en permisos otorgados por la autoridad ambiental competente de conformidad con lo dispuesto por los artículos 67 y 68 del Decreto número 1791 de 1996.
4. Dentro de las actividades civiles relacionadas con explanaciones y reconformación de taludes, se deberá hacer un adecuado manejo de los residuos resultantes y proceder a la reconformación del área una vez terminada la actividad.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

los que había autorizado actividades en el predio, incurriendo en la conducta que proscribe el principio de que a nadie le es lícito venir contra sus propios actos.

El Tribunal desestimó el reproche. Consideró que las licencias urbanísticas son actos provisionales que no generan derechos adquiridos, y que resultaba posible la aplicación retrospectiva de la normativa ambiental a situaciones no consolidadas. Respecto de la buena fe, estimó que el planteamiento "*se encamina a cuestionar los derechos adquiridos que se habrían generado en su favor por virtud de las licencias, permisos y autorizaciones concedidos*", y remitió a lo ya resuelto sobre aquellos.

En el recurso se reiteraron los planteamientos de la demanda y se agregó que el desconocimiento de los actos propios se extiende también a los de otras autoridades, y que la protección alcanza a los terceros que, confiados en la seriedad del proyecto, adquirieron inmuebles sobre planos.

Para resolver, la Sala encuentra que los reproches de propiedad y de buena fe se apoyan en una misma tesis: que las licencias y los actos previos de la CAR habían consolidado en favor de la parte un derecho a desarrollar el proyecto que la medida desconoció. Por ello se examinan conjuntamente.

En cuanto a los derechos adquiridos, establecido que el predio se encuentra dentro de la reserva, las licencias urbanísticas municipales no generaron un derecho a construir en ella. Las normas que regulan el uso del suelo en las áreas de reserva forestal son de orden público y de aplicación inmediata, de modo que las licencias no consolidan una posición jurídica oponible a ellas. Así lo ha precisado esta Sección al examinar un caso análogo relativo a un área de reserva declarada por el mismo Acuerdo núm. 30 de 1976:

> […] es menester señalar que esta Sección ha precisado que, tratándose del área de reserva forestal de los Cerros Orientales de Bogotá, no es posible derivar la existencia de derechos adquiridos, toda vez que las normas sobre el uso del suelo en dichas áreas de protección tienen carácter de orden público y son de aplicación inmediata[13].

Aunque esa providencia se refiere a la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, declarada en el artículo 1 del Acuerdo núm. 30 de 1976, el criterio es aplicable a la reserva de la Cuenca Alta del Río Bogotá, declarada en el artículo 2 del mismo acuerdo, pues en ambas el régimen de usos del suelo tiene idéntica naturaleza de orden público. De ahí que las licencias en que la parte funda sus derechos, provisionales y subordinadas al interés general, no le confirieran un derecho a construir en la reserva que la medida hubiera podido desconocer.

En cuanto a la buena fe y los actos propios, tampoco se configura la contradicción que la parte actora atribuye a la CAR. Las resoluciones y permisos que la autoridad ambiental le había expedido antes sobre el predio versaron sobre materias distintas de la construcción del proyecto en la reserva, como el aprovechamiento de árboles aislados o la concesión de aguas, y en ninguno la CAR reconoció que el predio estuviera excluido

[13] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 11 de diciembre de 2025, rad. 25000-23-24-000-2005-00890-02 (acumulado con el 25000-23-24-000-2005-00885-01), C.P. Pablo Andrés Córdoba Acosta. En esa providencia se debatía si eran nulos por infracción de normas superiores los actos que redelimitaron la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, en cuanto se alegaba el desconocimiento de derechos adquiridos urbanísticos; la Sección confirmó la negativa al concluir que las normas sobre el uso del suelo en las áreas de reserva son de orden público y de aplicación inmediata, por lo que no consolidan derechos adquiridos.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

de la reserva ni autorizó edificar en ella. Al imponer la medida, entonces, no se apartó de una conducta anterior con la que hubiera comprometido su criterio, sino que hizo cumplir una restricción que pesaba sobre el predio desde antes de esos permisos: la derivada de su pertenencia a la reserva declarada en 1976. En un caso semejante, referido también a un predio afectado por la reserva del Acuerdo núm. 30 de 1976, esta Sección precisó:

> […] si bien existieron licencias urbanísticas previas, de su expedición y aprobación no es posible identificar que a la sociedad constructora se le haya vulnerado el principio de confianza legítima, en tanto, mientras estuvieron en vigor tales licencias, la administración no violentó el derecho allí contenido y de ninguna manera se puede afirmar que la haya inducido a confiar razonablemente en la inalterabilidad de esa situación jurídica [...] lo que generó la imposibilidad de desarrollar el inmueble fue la ejecución y cumplimiento de la restricción de normas ambientales preexistentes[14].

Los demás argumentos del cargo, esto es, la concertación del Plan de Ordenamiento Territorial y la extensión de la protección a los terceros que adquirieron sobre planos, parten del mismo supuesto ya descartado, la existencia de un derecho a construir en el predio; y al no existir tal derecho, ninguno puede prosperar.

En definitiva, el cargo se resuelve a partir de la pertenencia del predio a la reserva. Verificado que al expedirse los actos el predio se encontraba dentro de ella, la CAR no infringió las normas superiores al aplicarle su régimen y con ello decaen los reproches sobre los usos del suelo y sobre la Resolución núm. 755 de 2012, que de esa pertenencia dependen. Y como las normas que regulan el uso del suelo en las áreas de reserva son de orden público y de aplicación inmediata, sobre el predio no se consolidaron los derechos adquiridos ni la confianza que la parte opone, de modo que tampoco por esa vía se configura la infracción alegada.

Por lo expuesto, el cargo no prospera.

6.4.3. El requerimiento previo y el debido proceso

En relación con el segundo cargo, la parte actora sostuvo que la autoridad ambiental vulneró el debido proceso y el derecho de defensa al expedir la Resolución núm. 119 sin escuchar a los afectados, sin darles la oportunidad de rendir descargos ni de aportar pruebas, y sin formular un requerimiento previo que le hubiera permitido corregir las observaciones antes de la suspensión total del proyecto. En el recurso reiteró que la CAR procedió apresuradamente, haciendo eco de una queja, y que debió dar a los afectados la oportunidad de ser escuchados.

El Tribunal desestimó el reproche. Consideró que la norma no establece el requerimiento previo como condición para la adopción de la medida preventiva, y que, al imponerse mediante acto motivado y sometido al control judicial, queda descartada la arbitrariedad. Sobre este punto el Tribunal precisó:

[14] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 8 de agosto de 2025, rad. 25000-23-41-000-2012-00606-01, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón. En esa providencia se debatía si la limitación urbanística derivada de la reserva del Bosque Oriental de Bogotá vulneró la confianza legítima de quien contaba con licencias urbanísticas previas; la Sección concluyó que no, porque la administración se limitó a aplicar una restricción ambiental preexistente y las licencias estaban sometidas a plazo y condiciones para su ejecución.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

> Por un lado, la norma no establece el requerimiento previo para la adopción de la medida cautelar y, por otro, existe una finalidad de la medida preventiva que es la protección del medio ambiente y del interés público, que no requieren de formalidad procesal específica.

La Sala comparte esa conclusión. Sobre el alcance del debido proceso en las actuaciones administrativas, esta Sección ha precisado[15]:

> El contenido del debido proceso administrativo no es uniforme para todas las actuaciones de la Administración. Por el contrario, esa garantía debe apreciarse atendiendo a la naturaleza, finalidad y regulación del procedimiento específico de que se trate. De ahí que la verificación de una eventual vulneración del derecho de defensa no pueda fundarse exclusivamente en la ausencia de una determinada formalidad.

Aplicado ese criterio, la imposición de las medidas preventivas ambientales está regulada en el título III de la Ley 1333 de 2009 (artículos 12 a 16), procedimiento que no prevé requerimiento ni audiencia previos a la adopción de la medida. Conforme al artículo 13, conocido el hecho, la autoridad ambiental lo comprueba y, establecida la necesidad de la medida, la impone mediante acto administrativo motivado[16].

A ello se agrega que el artículo 32 les atribuye ejecución inmediata y carácter preventivo y transitorio, lo que confirma que se adoptan sin trámite previo a su imposición[17]. La contradicción se surte con posterioridad, sea ante la propia administración en el procedimiento sancionatorio que puede seguir a la medida. De modo que, al imponer la medida sin un requerimiento que la ley no exige, la CAR no vulneró el debido proceso, pues se atuvo al procedimiento que la regula.

Tampoco se vulneró el debido proceso por la afirmación de la demandante según la cual la medida debió levantarse en agosto de 2013, cuando, a su juicio, había acreditado el cumplimiento de lo ordenado, y al no hacerlo la CAR prolongó indebidamente su vigencia en contra del carácter transitorio que el artículo 32 de la Ley 1333 de 2009 le atribuye. El carácter transitorio de la medida no significa que deba levantarse en cuanto el interesado ejecute algunas de las actividades ordenadas, sino cuando desaparezcan las causas que la motivaron, conforme lo disponen los artículos 16 y 35 de la Ley 1333 de 2009[18].

---

[15] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 3 de julio de 2026, rad. 54001-23-33-000-2020-00593-01, C.P. Carlos Fernando Mantilla Navarro. En dicha providencia, al examinar la revocatoria directa de una licencia ambiental adoptada sin trámite previo, la Sección precisó que el contenido del debido proceso administrativo se aprecia según la regulación del procedimiento específico de que se trate.

[16] "*Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones".* **ARTÍCULO 13.** Iniciación del procedimiento para la imposición de medidas preventivas. Una vez conocido el hecho, de oficio o a petición de parte, la autoridad ambiental competente procederá a comprobarlo y a establecer la necesidad de imponer medida(s) preventiva(s), la(s) cual(es) se impondrá(n) mediante acto administrativo motivado.
Comprobada la necesidad de imponer una medida preventiva, la autoridad ambiental procederá a imponerla mediante acto administrativo motivado. […]

[17] **Artículo 32**: *Carácter de las medidas preventivas.* Las medidas preventivas son de ejecución inmediata, tienen carácter preventivo y transitorio, surten efectos inmediatos, contra ellas no procede recurso alguno y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar. (Expresiones Subrayadas, Declaradas EXEQUIBLES por la Corte Constitucional en Sentencia C-703 de 2010).

[18] **ARTÍCULO 16.** *Continuidad de la actuación.* Legalizada la medida preventiva mediante el acto administrativo, se procederá, en un término no mayor a 10 días, a evaluar si existe mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio. De no encontrarse mérito suficiente para iniciar el procedimiento, se

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Como ya se expuso, en el asunto *sub examine,* la medida impuesta se fundó en cuatro motivos, y si bien la parte cumplió los relativos a la compensación forestal, al pozo séptico y a la adecuación de la ronda del río, subsistía el relativo a la ubicación del predio dentro de la reserva.

Esa causa no dependía de la parte ni podía ser removida por ella, y solo desapareció cuando el Ministerio de Ambiente realinderó la reserva en 2014, momento en el cual la CAR levantó la medida. La duración de la suspensión no obedeció, entonces, a una negativa injustificada, sino a la persistencia de la causa que la sostenía, de modo que se respetó la transitoriedad que la ley le atribuye.

Por lo expuesto, el cargo no prospera.

6.4.4. La proporcionalidad de la medida y la falsa motivación

El tercer cargo se sustenta en la falsa motivación de los actos acusados, que la parte hace derivar de dos circunstancias: que la CAR presentó como grave un riesgo en realidad leve, respondiendo a él con una medida desproporcionada, y que los motivos de la medida quedaron desvirtuados cuando la sociedad cumplió lo que se le había ordenado.

El Tribunal, que examinó el asunto desde la proporcionalidad de la medida, la halló ajustada por sustentarse en hechos que entrañaban un peligro para el medio ambiente.

En el recurso, la parte insistió en el carácter desproporcionado de la medida y en la falsa motivación que atribuye a los actos.

Sobre el alcance de este vicio, esta Sección ha precisado:

> La falsa motivación […] supone que los hechos invocados por la administración como sustento de la decisión sean inexistentes, hayan sido tergiversados o no correspondan a la realidad fáctica del expediente, o que, siendo ciertos, no guarden relación con la decisión adoptada[19].

A la luz de ese criterio se examinan las dos razones que la parte propone.

La primera se dirige contra la calificación del riesgo. En este punto conviene distinguir dos cosas que el reproche confunde: la existencia de los hechos y la valoración de su gravedad. Sobre lo primero, los hechos que sirvieron de fundamento a la medida no eran

---

procederá a levantar la medida preventiva. En caso contrario, se levantará dicha medida una vez se compruebe que desaparecieron las causas que la motivaron.
ARTÍCULO 35. *Levantamiento de las medidas preventivas.* Las medidas preventivas se levantarán de oficio o a petición de parte, cuando se compruebe que han desaparecido las causas que las originaron.

[19] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 12 de junio de 2026, C.P. Carlos Fernando Mantilla Navarro, rad. 11001-03-24-000-2016-00442-00. En esa providencia, proferida en única instancia en ejercicio del medio de control de nulidad, se examinaba si la resolución de CORNARE que modificó un permiso de vertimientos para una actividad porcícola incurrió en falsa motivación, en desconocimiento del derecho de audiencia y defensa y en infracción de las normas en que debía fundarse; la Sala negó las pretensiones. Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 4 de diciembre de 2025, C.P. Germán Eduardo Osorio Cifuentes, rad. 25000-23-41-000-2019-00319-02.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

inexistentes ni fueron tergiversados, pues los informes técnicos de la CAR constataron que la obra se ejecutaba dentro de la reserva, que se había dispuesto un pozo séptico sobre la ronda del río Teusacá y que se había removido tierra sobre esa misma zona. Que la parte los tenga por leves no altera su realidad.

Sobre lo segundo, la valoración de la gravedad, la parte la mide con un criterio que no corresponde a esta clase de decisiones. La medida preventiva ambiental no se aprecia con el juicio de proporcionalidad propio de las sanciones, sino conforme al principio de precaución, que permite a la autoridad actuar en un estado de incertidumbre con apoyo en una valoración seria del riesgo. Así lo ha explicado la Corte Constitucional al distinguir uno y otro régimen[20]:

> Tratándose de medidas preventivas es el principio de precaución el que le permite a la autoridad ambiental decidir sobre su adopción en un estado de incertidumbre, estando su adopción precedida de una valoración que advierta suficientemente sobre el hecho o la situación causante de la afectación del ambiente o sobre el riesgo y la gravedad del daño que podría derivarse de él; en tanto que respecto de las sanciones, en este estadio ya no cabe hablar de la incertidumbre, pues la infracción ya ha debido ser comprobada, de donde la adecuación de la sanción, su proporcionalidad o razonabilidad han de ser apreciadas en cada caso concreto.

Ese principio no habilita a la autoridad para actuar de cualquier modo. La misma Corte ha señalado los elementos que la decisión debe reunir: que exista un peligro de daño grave e irreversible, apoyado en un principio de certeza científica, aunque no sea absoluta, que la decisión se dirija a impedir la degradación del medio ambiente y que conste en acto motivado[21].

Y en el caso esos elementos concurren: sobre los hechos ya reseñados, constatados por sus técnicos, la CAR valoró un riesgo para el medio ambiente y ordenó, mediante acto motivado, la suspensión de la obra para evitar que ese riesgo se materializara. No cabe, entonces, reprocharle no haber hecho la ponderación estricta que solo se exige cuando ya está comprobada una infracción y se impone una sanción.

A ello se agrega que la medida escogida era la que la ley preveía para esta situación. El artículo 36 de la Ley 1333 de 2009 enumera las medidas preventivas así:

> [...] impondrán al infractor de las normas ambientales, mediante acto administrativo motivado y de acuerdo con la gravedad de la infracción alguna o algunas de las siguientes medidas preventivas:
>
> 1. Amonestación escrita.
> 2. Decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.

---

[20] Corte Constitucional, sentencia C-703 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. En dicha providencia la Corte examinó la constitucionalidad de las medidas preventivas de la Ley 1333 de 2009 y precisó que su adopción se rige por el principio de precaución, que opera ante la incertidumbre, a diferencia del juicio de proporcionalidad propio de las sanciones, que presupone la infracción ya comprobada.

[21] Corte Constitucional, sentencia C-293 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. En dicha providencia la Corte declaró exequible el principio de precaución previsto en la Ley 99 de 1993 y señaló los elementos que la autoridad debe constatar para adoptar una medida con fundamento en él: que exista peligro de daño, que este sea grave e irreversible, que haya un principio de certeza científica, aunque no absoluta, que la decisión se dirija a impedir la degradación del medio ambiente y que el acto que la adopta sea motivado.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

3. Aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres.
4. Suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos.

Y el artículo 39 define esa medida en los siguientes términos:

> **ARTÍCULO 39.** *Suspensión de obra, proyecto o actividad.* Consiste en la orden de cesar, por un tiempo determinado que fijará la autoridad ambiental, la ejecución de un proyecto, obra o actividad cuando de su realización pueda derivarse daño o peligro a los recursos naturales, al medio ambiente, al paisaje o la salud humana o cuando se haya iniciado sin contar con la licencia ambiental, permiso, concesión o autorización o cuando se incumplan los términos, condiciones y obligaciones establecidas en las mismas.

Ese es el supuesto que la CAR verificó, el de una construcción que avanzaba en área de reserva sin la autorización ambiental correspondiente. La medida respondía, así, a un riesgo real, y era la que la ley preveía para conjurarlo.

De lo anterior se sigue que tampoco hubo el prejuzgamiento que la parte alega. Como lo ha precisado la Corte, la medida preventiva se adopta en un estado de incertidumbre y "*no implica una posición absoluta o incontrovertible acerca del riesgo o afectación, como tampoco un reconocimiento anticipado acerca de la existencia del daño, ni una atribución definitiva de la responsabilidad*"[22], sino una respuesta inicial ante un riesgo valorado; y su mayor o menor gravedad no la convierte en sanción.

Ahora bien, la segunda razón por la que la parte deriva la falsa motivación es distinta: sostiene que el cumplimiento posterior de lo ordenado dejó a la medida sin fundamento. Al respecto, la Sala encuentra que el argumento no puede acogerse, porque la legalidad de un acto se juzga con lo existente al momento de su expedición y no con lo que ocurre después. Como se ha constatado, el cumplimiento de las actividades de compensación, de remoción del pozo y de adecuación de la ronda fue posterior a los actos acusados, de modo que no afecta la motivación con que fueron dictados; y, en todo caso, subsistía la razón principal de la medida, la ubicación del predio dentro de la reserva.

Por último, la parte adujo en el recurso que el permiso de vertimientos no le era exigible por no haberse reglamentado el Decreto núm. 3930 de 2010. Se trata de un planteamiento que la parte no formuló en la demanda y que introduce por primera vez en el recurso de apelación, por lo que la Sala se abstiene de examinarlo.

Descartadas las dos razones previamente analizadas, se concluye que los actos acusados no incurrieron en la falsa motivación que se les atribuye, pues los hechos que les sirvieron de sustento existieron, no fueron tergiversados y guardaban relación con la medida adoptada.

Por lo expuesto, el cargo no prospera.

---

[22] Corte Constitucional, sentencia C-703 de 2010, cit.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Como ninguno de los cargos formulados en la apelación prospera, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones, sin que haya lugar, en consecuencia, a examinar el restablecimiento del derecho.

6.5. Costas

La Sala no condenará en costas en la presente instancia comoquiera que las mismas no aparecen causadas ni probadas, lo anterior de acuerdo con lo establecido en el artículo 188 del CPACA, en concordancia con los artículos 365 y 366 del CGP, aplicables al caso por la remisión del artículo 306 de la mencionada ley.

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

FALLA

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia del 18 de octubre de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que negó las pretensiones de la demanda de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. SIN CONDENA EN COSTAS en atención a lo señalado en precedencia.

TERCERO. Una vez en firme esta decisión, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

PABLO ANDRÉS CÓRDOBA ACOSTA
Consejero de Estado
Presidente

CARLOS FERNANDO MANTILLA NAVARRO
Consejero de Estado

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZON
Consejera de Estado

CONSTANCIA: 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, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com