Fundación para el Estado de Derecho

Bogotá, 03 de diciembre de 2024

Magistrado
HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
CONSEJO DE ESTADO - SECCIÓN PRIMERA
E.S.D.

Radicado:	11001032400020240028200
Medio de control:	Nulidad simple - Resolución DGEN No. 20237000994 de 2023
Demandante:	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS).
Demandado:	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR).
Asunto:	Escrito de coadyuvancia a la parte demandada y reiteración de improcedencia a la medida cautelar.

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**, identificada con NIT 901.652.590-1, organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, representada en este acto por el suscrito representante legal, con fundamento en el artículo 137 y 223 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA)-, a través del presente escrito solicito reconocimiento en el proceso de la referencia en calidad de **COADYUVANTE DE LA PARTE DEMANDADA**, con fundamento en las razones que se exponen a continuación:

I. ANOTACIONES PRELIMINARES 2

II. OPORTUNIDAD DE LA COADYUVANCIA 3

III. PRONUNCIAMIENTO ACERCA DE LA IMPROCEDENCIA DE LA MEDIDA CAUTELAR 3

3.1 Incumplimiento de requisitos para la procedencia de la medida cautelar solicitada 3

3.2 La licencia ambiental contenida en la Resolución 20237000994 se otorgó sobre un área sustraída de la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen (RFPVH) 5

3.2.1 De la naturaleza productora y no protectora de la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen 6

3.2.2 El Acuerdo 21 de 2024 (CAR) permite la ejecución de construcciones nuevas sobre la RFPVH siempre y cuando se sustraigan las áreas 9

3.2.3 Del trámite de sustracción de áreas sobre la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen 11

3.3 La Resolución 20237000994 de 2023 no se expidió con infracción a las normas superiores en que debían fundarse 13

3.3.1 El proyecto no requiere diagnóstico ambiental de alternativas (DAA) 13

3.4 No es cierto que deba aplicarse el principio de "precaución" 18

3.5 No es cierto que el Resolución 20237000994 de 2023 genere efectos nocivos que alteren el orden público, político, económico, social y ecológico 23

IV. PETICIÓN 23

V. PRUEBAS 23

VI. NOTIFICACIONES 24

I. ANOTACIONES PRELIMINARES

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) es la entidad competente para otorgar licencia ambiental dentro de su jurisdicción y requerir el diagnóstico ambiental de alternativas en los casos en los cuales sea necesario (art. 53 L.99/93 y art. 2.2.2.3.2.3. D.1076/15). Esta Entidad, en ejercicio de sus funciones legales y reglamentarias realizó la evaluación ecosistémica de impacto del proyecto de "***prolongación*** *de la avenida Boyacá"* en los tramos San Antonio-Guaymaral -en adelante el proyecto-, y concluyó la necesidad y viabilidad del proyecto en búsqueda del interés general, garantizando la protección ecosistémica y mitigación de impactos ambientales.

Es así como esta autoridad no solo expidió la Resolución 20237000994 de 2023, hoy demandada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), sino que a su vez, y con antelación a este acto, ya había expedido los Acuerdos 06 de 2023 y 30 de 2023, mediante los cuales analizó y autorizó la sustracción de un área sobre la Reserva Forestal Regional Productora Thomas Van der Hammen (RFPTV). Estos últimos actos se encuentran vigentes, gozan de presunción de legalidad y no han sido objeto de debate de nulidad por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS).

Es importante destacar que, la Resolución 20237000994 de 2023 (demandada por nulidad) otorgó licencia ambiental sobre 44,54 hectáreas, dentro de las cuales, solo 20.87 hectáreas hacían parte de la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen (RFPTV). A hoy, las 20.87 hectáreas referidas ya no integran la reserva pues como se mencionó fueron sustraídas por la autoridad competente[1].

No obstante, la parte actora apelando de manera incorrecta a la generalización sobre la naturaleza de las hectáreas que integran el proyecto pretende el decreto de medidas cautelares sobre el acto demandado, alegando que sobre el área licenciada son aplicables las reglas propias de la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen (RFPTV), lo cual es contrario a la realidad, no solo porque de las 44,54 hectáreas licenciadas solo 20.87 hectáreas hacían parte de la reserva, sino que, como se mencionó estas últimas ya no están categorizadas como área de reserva productora que integra la RFPTV, por ende, carece de fundamento la solicitud de medida cautelar y la demanda misma.

[1] Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Acuerdo 06 del 17 de abril de 2023. Pág. 15.

La intervención de FEDe.Colombia, en calidad de coadyuvante resulta plenamente justificada en virtud de los principios fundamentales que guían su labor institucional y su compromiso con el fortalecimiento del Estado de Derecho. En tal sentido, la presente coadyuvancia busca la protección de los ecosistemas distritales, la salvaguarda al principio de legalidad y la autonomía de las autoridades territoriales frente a la petición de nulidad y medidas cautelares elevada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), todo ello en aras de promover proyectos de infraestructura que garantizan la prevalencia del interés general, social y utilidad de pública, como lo es en este caso el proyecto de prolongación de la avenida Boyacá.

II. OPORTUNIDAD DE LA COADYUVANCIA

El artículo 223 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contempla la coadyuvancia en procesos de simple nulidad en los siguientes términos: *"En los procesos que se tramiten con ocasión de pretensiones de simple nulidad, desde la admisión de la demanda y hasta en la audiencia inicial, cualquier persona podrá pedir que se la tenga como coadyuvante del demandante o del demandado. El coadyuvante podrá independientemente efectuar todos los actos procesales permitidos a la parte a la que ayuda, en cuanto no esté en oposición con los de esta".*

Considerando lo anterior, la Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia) se encuentra dentro de la oportunidad procesal para solicitar coadyuvancia a la parte pasiva dentro del proceso de la referencia.

III. PRONUNCIAMIENTO ACERCA DE LA IMPROCEDENCIA DE LA MEDIDA CAUTELAR

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) demandó la nulidad de la Resolución **20237000994** en la que solicitó la suspensión provisional de sus efectos, para lo cual argumentó que: **(i)** existe una infracción directa de las normas superiores en que deberían fundarse y, **(ii)** existe un el supuesto perjuicio irremediable que se causaría como consecuencia de la expedición del acto.

A continuación, se presentan argumentos que constatan la improcedencia de las medidas cautelares:

III.1 Incumplimiento de requisitos para la procedencia de la medida cautelar solicitada:

La medida cautelar solicitada es la suspensión provisional del acto administrativo acusado. En consecuencia, la solicitud debe cumplir con los requisitos establecidos en el inciso 1 del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que establece que: *"Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud".*

A su turno, el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que *"en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de* ***parte debidamente sustentada****, podrá el juez o magistrado ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo".*

De lo anterior se colige que, para que proceda el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de un acto administrativo deben cumplirse 2 requisitos: **(i)** que se realice una solicitud fundamentada, específica y propia para la procedencia de la medida, y **(ii)** que la violación de las disposiciones invocadas surja de la confrontación del acto administrativo con las normas o con las pruebas allegadas con la solicitud. En este sentido ha determinado el Consejo de Estado:

> *"Hoy en día el artículo 229 del CPACA* ***consagra la medida en comento exigiendo una "petición de parte debidamente sustentada", y el 231 impone como requisito la "(…) violación de las disposiciones invocadas en la demanda o*** *en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud". Entonces, las disposiciones precisan que la medida cautelar i) se debe solicitar con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado -siempre que el/los cargo(s) estén comprendidos en la demanda y que se encuentre en término para accionar- o en la misma demanda, pero en todo caso que sea específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión a que el apoyo de la medida se soporta en el concepto de violación y ii) al resolver se debe indicar si la violación de las disposiciones invocadas surge de la confrontación entre el acto demandado y las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud"*[2]*. -Subraya y negrillas fuera del texto-.*

De forma específica, frente a la medida cautelar de suspensión del acto administrativo, el Consejo de Estado analizó los requisitos de procedencia de los cuales con concluyó que:

> *"En el marco de las diversas medidas cautelares instauradas en el nuevo proceso contencioso administrativo, se encuentra la figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada en los artículos 231 y siguientes del CPACA.*
>
> *Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesoria, tendiente a evitar* ***que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos****, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad, en el proceso ordinario en el que se hubiere decretado tal medida. Es por ello que su finalidad está dirigida a "evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho.*

[2] Consejo de Estado, Sección Quinta. Auto de 27 de noviembre de 2014, rad. 11001-03-28-000-2014-00135-00, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

> *De otra parte, es preciso resaltar que el anterior Código Contencioso Administrativo – CCA (Decreto 01 de 1984), establecía que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos se supeditaba a la "**manifiesta infracción de la norma invocada**", indicándose que en acciones distintas a la objetiva de legalidad, se requería demostrar, aunque fuera sumariamente, el perjuicio con la ejecución del acto**. Por ello, la innovación más relevante de la Ley 1437 de 2011 consiste en referirse expresamente a la confrontación de legalidad que debe efectuar el Juez de la medida; es decir, ese análisis inicial de legalidad del acto acusado, de cara a las normas que se estiman infringidas"**[2]*. -Subraya y *negrillas fuera del texto original-*.

Para el caso que nos ocupa, el decreto de la medida de suspensión provisional de los efectos de la **Resolución 20237000994** solicitada por la parte actora resulta improcedente, porque la solicitud de medida cautelar no está debidamente sustentada, considerando que:

- La procedencia de las medidas cautelares debe estar precedida de una argumentación jurídica y probatoria que no puede limitarse a un simple reenvío a los razonamientos de la demanda. Contrario a lo anterior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presenta una versión condensada de los cargos de su escrito principal, pero realmente no sustenta las razones que justificarían la suspensión solicitada.

- No es cierto que exista una infracción directa de las normas superiores en que debería fundarse del acto acusado. Por el contrario, pretende el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible aplicar disposiciones que no resultan aplicables al caso en concreto solamente para argumentar su supuesta violación.

- No constata así la necesidad de las medidas cautelares para la protección y garantía del objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Pretende alegar un perjuicio ecosistémico irremediable considerando la supuesta vulneración de normas que no son aplicables, sin relacionar cómo esto afecta el medio ambiente.

Por lo anterior, resulta improcedente la solicitud de medidas cautelares.

III.2 La licencia ambiental contenida en la Resolución 20237000994 se otorgó sobre un área sustraída de la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen (RFPVH):

Se destaca que tanto la solicitud de medida cautelar como el texto mismo de la demanda pretenden justificar la nulidad del acto por el hecho de otorgar una licencia ambiental sobre un área de la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen (RFPVH) y a partir de este entendimiento erróneo argumenta el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca dio una aplicación indebida de la norma.

[3] Consejo de Estado, Sección Primera. Auto de fecha 15 de octubre de 2019, consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés. Expedientes 11001-03-24-000-2018-00387-00 y 11001-03-24-000-2018- 00399-00, acumulados.

Lo anterior es contrario a la realidad por cuanto: **(i)** la Reserva Forestal Thomas Van der Hammen fue declarada reserva productora y no reserva protectora. Por lo tanto, no hace parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; **(ii)** el tramo licenciado por medio de la Resolución 20237000994 de 2023 ya no hace parte de la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen (RFPTVH), por cuanto fue sustraído por medio del Acuerdo 6 de 2023.

A efectos de señalar la debida justificación y expedición del acto acusado que constata la improcedencia de la medida cautelar solicitada por el Ministerio, a continuación se presenta el marco normativo aplicable a la sustracción de áreas que hacen parte de la Reserva Forestal de Protección Van der Hammen (RFPVH), en el entendido que, una vez extraída el área de protección de la reserva forestal, ésta se regirá por las normas de licenciamiento aplicables a las vías del tercer orden.

III.2.1 De la naturaleza productora y no protectora de la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen:

A lo largo de la solicitud incoada por el Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) se evidencia que esta entidad hace referencia a la reserva como área *protectora*. Contrario a lo anterior, la zona fue declarada área productora y **no** protectora, como de forma errónea lo anuncia tal Entidad en su solicitud.

Esta imprecisión en la naturaleza y categorización de las áreas que integran la reserva, no solo induce a error, sino que constituye un defecto sustantivo en el análisis del caso en concreto, que ha llevado a que el Ministerio pretenda dar un alcance a las normas que no le son aplicables, veamos:

i. El artículo 206 del Decreto Ley 2811 de 1974 "*Código de Recursos Naturales Renovables*" define la reserva forestal así: ***"Artículo 206****.- Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras".*

ii. El artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 estableció dos tipos de reservas forestales: productoras y protectoras. Solamente las áreas forestales protectoras son protegidas en el Sistema Nacional de Áreas de Áreas Protegidas, así:

> ***"ARTÍCULO 204. ÁREAS DE RESERVA FORESTAL. Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.***
>
> *Las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrán declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal.* ***En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar,*** *sin perjuicio de las*

que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada". -Subraya y negrilla fuera de texto-.

iii. El Decreto 2372 de 2010, en su artículo 10 (compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015) establece una lista taxativa de áreas protegidas que conforman el Sistema de Áreas Protegidas -SINAP-. A saber: *"Áreas protegidas públicas: a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales; b)* ***Las Reservas Forestales Protectoras****; c) Los Parques Naturales Regionales; d) Los Distritos de Manejo Integrado; e) Los Distritos de Conservación de Suelos.; f) Las Áreas de Recreación; Áreas Protegidas Privadas; g) Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil". -Subraya y negrilla fuera de texto-.*

De la lectura del mentado artículo, resulta evidente que las reservas forestales productoras no hacen parte del Sistema de Áreas Protegidas -SINAP-; únicamente las reservas forestales protectoras se encuentran bajo su salvaguardia, por cuanto "*son espacio[s] geográfico[s] en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute"* (Decreto 2372 de 2010, artículo 12). En concepto de Parques Naturales Nacionales:

> *"En el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP-, área protegida, es aquella área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar los objetivos de específicos de conservación, y que de acuerdo con sus finalidades se enmarque en una de las categorías señaladas en el artículo 10 del Decreto 2372 de 2010.*
>
> *En cuanto se refiere a las reservas forestales, el citado artículo contempla el Área de Reserva Forestal Protectora como una categoría de área protegida que conforma el Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP, definida como el: "Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarios a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute". Según la Ley 99 de 1993 y el Decreto Ley 3570 de 2011, su reserva, delimitación, alinderación, declaración y sustracción en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Nacionales, y en la escala regional, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, caso en el cual se nombrarán como Reservas Forestales Protectoras Regionales.*
>
> ***En este sentido, la denominada Reserva Forestal Protectora - Productora, no se considera área protegida"***[4]***.*** *-Subraya y negrilla fuera de texto-.*

iv. El 19 de julio de 2011, el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) emitió el **Acuerdo 11 del de 2011**, por medio del cual declaró la Reserva Forestal Regional **Productora** Thomas Van der Hammen (RFPVH), localizada en las localidades de Suba y Usaquén del Distrito Capital.

[4] Parques Nacionales Naturales. Tomado de: https://old.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2013/12/reservasforestalesprotectoras.pdf

A su vez, determinó que la "*Dirección General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -- CAR, expedirá el* ***Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá Thomas van der Hammen****, que contempla el* ***diagnóstico****, la* ***zonificación ambiental*** *con su* ***régimen de usos y programas y proyectos orientados al mantenimiento de los objetos de conservación de la reserva, de manera participativa con los actores vinculados a esta área.*** *Dicho plan se elaborará dentro de los treinta (30) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acuerdo, conforme a los parámetros establecidos en el mismo". -Subraya y negrilla fuera de texto-.*

v. El 23 de septiembre de 2014, el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), mediante **Acuerdo 021** adoptó el Plan de Manejo Ambiental del área referida, en cuyo texto se establecieron las siguientes zonas con sus respectivos usos:

> ***"Zona de Preservación:*** *cuyo objetivo es el mantenimiento y favorecimiento del desarrollo de las coberturas nativas y otros tipos de ecosistemas regionales, por procesos de sucesión natural y/o restauración ecológica pasiva, de tal manera que se sostengan las cualidades naturales y la diversidad biológica en su desarrollo evolutivo.*
>
> ***Zona de Restauración:*** *Como espacio dirigido al restablecimiento parcial o total a un estado anterior, de la composición, estructura y función de la diversidad biológica. En estas zonas se pueden llevar a cabo procesos inducidos por acciones humanas, encaminados al cumplimiento de los objetivos de conservación del área protegida.*
>
> ***Zona de Protección al Paisaje:*** *Corresponde a aquellas áreas que deben manejarse en forma especial, por haber sido declaradas como monumentos o áreas dignas de conservación, en razón de los valores históricos, culturales o paisajísticos que albergan o representa. Para la reserva está representado en la Casa Hacienda la Conejera, declarado por el Ministerio de Cultura como Bien de Interés Cultural del Ámbito nacional.*
>
> ***Zona de Uso Sostenible****: Incluye los espacios para adelantar actividades productivas y extractivas compatibles con los objetivos de conservación; de manera que las acciones encaminadas al uso sostenible se deben orientar a utilizar los componentes de la biodiversidad de un modo y a un ritmo que no ocasione su disminución o degradación a largo plazo; incluye la Subzona de uso Múltiple y la Subzona de Alta Densidad".*

vi. Las áreas productoras se catalogan como áreas de estrategias de conservación *in situ*, para la protección, planeación y manejo de recursos naturales renovables. El artículo 2.2.2.1.3.1. del Decreto 1076 de 2015 dispone:

> *"**Artículo 2.2.2.1.3.1. Permanencia de las figuras de protección declaradas.** Las categorías de protección y manejo de los recursos naturales renovables reguladas por la Ley 2ª de 1959, el Decreto Ley 2811 de 1974, o por la Ley 99 de 1993 y sus reglamentos, existentes a la entrada en vigencia del presente decreto, con base en las cuales declararon áreas públicas o se designaron áreas por la sociedad civil, y las establecidas directamente por leyes o decretos, mantendrán plena vigencia y continuarán rigiéndose para todos sus efectos por las normas que las regulan.*

> ***Sin embargo, esas áreas no se considerarán como áreas protegidas integrantes del SINAP, sino como estrategias de conservación in situ que aportan a la protección, planeación, y manejo de los recursos naturales renovables y al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país****" -Subraya y negrilla fuera de texto-.*

Se constata entonces que, la naturaleza de la Reserva Forestal Thomas Van der Hammer es productora, es decir, destinada a garantizar un manejo sostenible de los recursos forestales para que puedan ser aprovechados de manera controlada. Se permite entonces la ejecución de actividades de bajo impacto ecológico, ambiental y de beneficio social (Art. 16 Acuerdo 21 de 2014).

Ahora bien, en aquellos casos en los cuales se requiera de la acometida de obras que generen un alto impacto sobre la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammer, el Acuerdo 21 de 2014 permitió la ejecución de nuevas obras previa sustracción del área, tal como se detallará en los capítulos siguientes.

III.2.2 El Acuerdo 21 de 2024 (CAR) permite la ejecución de construcciones nuevas sobre la RFPVH siempre y cuando se sustraigan las áreas:

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) alega una prohibición de construcción de nuevas vías sobre la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen (RFPVH), mediante la aplicación parcial y errónea del artículo 21 del Acuerdo 21 de 2014[5] proferido por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR).

Omite el Ministerio que, el mismo artículo referido **sí** autoriza la construcción de nuevas vías, siempre y cuando se cumplan con los requisitos allí establecidos, veamos:

> ***"21. Construcción de nuevas vías.*** *Según el régimen de usos establecido para cada una de las zonas en los artículos anteriores, la construcción de nuevas vías vehiculares dentro de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, D. C. "Thomas Van der Hammen", se encuentra prohibida.*
>
> *Bajo esta perspectiva, y en concordancia con el precepto anterior,* ***la construcción de nueva infraestructura de este tipo se sujetará a la previa sustracción del área respectiva por parte del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR); y a la autorización de la ejecución de las obras, previa imposición de las medidas de compensación respectivas, por parte de la administración de la CAR.***
>
> *La autorización emanada de la CAR busca garantizar la mitigación de los impactos sobre la reserva forestal, para lo cual, en la formulación y construcción de tales vías, se deberán definir, además de los sistemas tradicionales, alternativas que eviten el fraccionamiento de los ecosistemas"*[6]*. -Subraya y negrilla fuera de texto-.*

[5] Demanda Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Pág. 11
[6] Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Acuerdo 1 de 2014. Art. 21. Tomado de: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=65443

Se destaca entonces que, la construcción de nuevas vías sobre la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen (RFPVH) implica que, previamente se haya surtido el trámite de sustracción del área. Asunto que, para el caso en concreto se cumplió de la siguiente forma:

Requisito	Cumplimiento
Previa sustracción del área respectiva por parte del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)	● El 17 de abril de 2023, el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca expidió el Acuerdo 06 de 2023 *"por medio del cual se sustrae un área de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. "Thomas Van der Hammen" en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR – y se dictan otras disposiciones".* El artículo 2 del Acuerdo estableció la obligación de compensar la sustracción definitiva de 20.87 hectáreas de la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hamenn mediante la adquisición de 62,5 hectáreas. ● El 24 de noviembre de 2023, el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) emitió el Acuerdo 30 de 2023, con el cual confirmó la sustracción del área y dispuso que, **su eficacia queda supeditada al trámite de licenciamiento.**
Autorización de la ejecución de las obras, previa imposición de las medidas de compensación respectivas, por parte de la administración de la CAR. Licenciamiento y medidas compensatorias.	El 28 de diciembre de 2023, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) emitió la Resolución 20237000994 y con esta otorgó licencia ambiental para la ejecución de la "***prolongación*** *de la Avenida Boyacá desde la 185 hasta la 235",* previa ejecución de las medidas de compensación forestales. Se destaca de este acto que: ● Se establecen medidas de restauración ecológica activa que conlleven a la recuperación total de la vegetación sobre las áreas de intervención temporal a efectos de garantizar que retornen a sus condiciones originales. (art. 6 Resolución 20237000994 de 2023). ● Se contempló a su vez el traslado de individuos forestales de la especie Credo (Cedrela Montana), así como el manejo de otras especies forestales determinadas (art. 7, 8, 9 y 10 Resolución 20237000994 de 2023) . ● Compensación por el aprovechamiento forestal de 2.236 individuos forestales, mediante la siembra de

	12.275 individuos arbóreos de especies nativas tales como: Carbonero, Chicalá, Arráyan acuminata, Cedro, entre otros. (art. 22 Resolución 20237000994 de 2023). ● Incorporar la compensación de 59.97 hectáreas como parte de las compensaciones del componente biótico en el marco del licenciamiento ambiental. (art. 23 Resolución 20237000994 de 2023).

Por lo anterior, no es cierto que se encuentre prohibida la construcción de nuevas vías sobre la Reserva Forestal Productora Van der Hammen (RFPVH). No obstante, sí se establecen unas obligaciones específicas para garantizar la estabilidad del ecosistema y mitigar los impactos ambientales, las cuales están detalladas en el trámite adelantado por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

III.2.3 Del trámite de sustracción de áreas sobre la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen:

i. El artículo 20 del Acuerdo 21 de 2024 permitió la **sustracción** de áreas de la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen, cuando se justifiquen motivos de utilidad pública o interés general, en los siguientes términos:

> *"**Artículo 20. Sustracciones.** De conformidad con lo establecido en el artículo 210 del Código Nacional de Recursos Naturales, **si por motivos de utilidad pública o interés social**, u otra causa legalmente establecida, es necesario ejecutar actividades económicas que impliquen remoción de bosque o cambio en el uso de los suelos, o cualquier otra actividad distinta al aprovechamiento sostenible dentro del área, la zona afectada deberá ser sustraída de la reserva por parte del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), previa imposición de las medidas de compensación que correspondan. -Subraya y negrilla fuera de texto-.*

El Decreto 1076 de 2015, en su artículo 2.2.2.1.3.9 establece los criterios para otorgar la sustracción de reserva, destacando que se puede sustraer un área cuando por motivos de utilidad pública e interés social se proyecte desarrollar usos y actividades no permitidas al interior de un área protegida. Para autorizar la sustracción, se debe contar con los siguientes elementos que permiten justificar las razones técnicas y ecológicas necesarias para proteger el medio ambiente y permitir el desarrollo y el interés general:

> *"**a) Representatividad ecológica:** Que la zona a sustraer no incluya elementos de biodiversidad (paisajes, ecosistemas o comunidades), no representados o insuficientemente representados en el sistema nacional de áreas protegidas, de acuerdo a las metas de conservación definidas;*
>
> ***b) Integridad ecológica:** Que la zona a sustraer no permita que se mantenga la integridad ecológica del área protegida o no garantice la dinámica natural de cambio de los atributos que caracterizan su biodiversidad;*

c) Irremplazabilidad: *Que la zona a sustraer no considere muestras únicas o poco comunes y remanentes de tipos de ecosistemas***;**

d) Representatividad de especies: *Que la zona a sustraer no incluya el hábitat de especies consideradas en alguna categoría global, nacional o regional de amenaza, conforme el ámbito de gestión de la categoría;*

e) Significado cultural: *Que la zona a sustraer no incluya espacios naturales que contribuyan al mantenimiento de zonas estratégicas de conservación cultural, como un proceso activo para la pervivencia de los grupos étnicos reconocidos como culturas diferenciadas en el país;*

f) Beneficios ambientales: *Que la sustracción de la zona no limite la generación de beneficios ambientales fundamentales para el bienestar y la calidad de vida de la población humana".*

De conformidad con la norma señalada, la sustracción puede ser total o parcial, temporal o definitiva; en todo caso, se deben establecer los límites sobre los cuales recae la decisión, es decir, que el área que se va a sustraer debe ser delimitada.

En este sentido, la sustracción se otorga sin perjuicio del trámite de los permisos que la actividad requiera y debe resolverse previamente al trámite de licenciamiento (artículo 6º Resolución número 1526 de 2012), el cual al efecto señala: "*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".*

Conforme lo expresado los trámites de licencia y de sustracción se deben realizar de forma simultánea, pero en todo caso se resolverá la sustracción a fin de conocer y tener certeza del trazado del área a sustraer, plenamente identificada y especializada la actividad.

ii. Ahora bien, para el caso que nos ocupa se tiene que, el 17 de abril de 2023, el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca expidió el Acuerdo 06 de 2023 *"por medio del cual se* ***sustrae*** *un área de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. "Thomas Van der Hammen" en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR – y se dictan otras disposiciones".*

Este acuerdo recortó de manera definitiva 20.87 hectáreas de la Reserva Forestal Regional Productora del Thomas Van der Hammen (RFPTV)[7] para permitir sobre este tramo el licenciamiento y ejecución de las obras establecidas en pro del interés general. **Esta extensión sustraída corresponde al 1,49% sobre el área total de la reserva**[8], es decir, se trató de una sustracción parcial de la reserva. Como medida compensatoria por la sustracción, la Fiduciaria de Bogotá SA, vocera del patrimonio autónomo, deberá compensar los pastos y cultivos mediante la

[7] Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Acuerdo 06 del 17 de abril de 2023. Pág. 15.
[8] El área total de la reserva RFPTV es de 1396.2 hectáreas según el Acuerdo 06 del 17 de abril de 2023.

adquisición de predios en un área equivalente a 62,5 hectáreas[9] *"lo que representa una relación 3 a 1(…) además contempla la siembra de más de 12.475 individuos arbóreos de especies nativas"*[10].

El Acuerdo 06 de 2023 fue confirmado el 24 de noviembre de 2023, por el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) mediante el Acuerdo 30 de 2023, en el trámite del recurso de reposición solicitado por los terceros intervinientes.

Resulta importante resaltar que, una vez extraída el área ya no le son aplicables ni el Acuerdo 11 del 2011, ni el Acuerdo 21 de 2014 emitidos por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). En otras palabras, las 20.87 hectáreas que fueron sustraídas de la reserva se rigen por las normas del Plan de Ordenamiento Territorial.

III.3 La Resolución 20237000994 de 2023 no se expidió con infracción a las normas superiores en que debían fundarse:

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) fundamenta tanto la demanda como la solicitud de medida cautelar en la supuesta violación de los artículos 8, 79 y 80 de la Constitución, por cuanto a su parecer la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) *"ha omitido los mandatos claros de protección, control y prevención de la degradación del medio ambiente (…) desconoció como* ***autoridad ambiental el principio de precaución*** *(…) vulneración de las normas constitucionales en cuanto otorga una licencia que permite y reglamenta el desarrollo de una* ***actividad vial con demostrados efectos adversos****". -Subraya y negrilla fuera de texto-.*

A su vez, la demandante sostiene que el trámite aplicable exigía la realización de un diagnóstico ambiental de alternativas, lo cual, en su opinión viola el procedimiento establecido para el licenciamiento ambiental y las normas la Ley 99 de 1993, el Decreto 1076 de 2015, entre otros.

Contrario a lo afirmado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR):

- Dio cumplimiento a los mandatos de diagnóstico, sustracción, licenciamiento, protección, control y prevención de la degradación.

- No ha desconocido el principio de precaución y, de hecho, resulta improcedente la aplicación del mentado principio en el caso concreto.

- No es cierto que existan "demostrados" efectos adversos. Por el contrario, tanto la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) como la Fiduciaria Bogotá SA han realizado estudios necesarios de evaluación ecosistémica de impactos de valoración ambiental. Tal como se ha constado en los informes técnicos y estudios realizados previamente a la sustracción del área de reserva y el licenciamiento ambiental.

[9] Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Acuerdo 06 del 17 de abril de 2023. Pág. 28.
[10] Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Pronunciamiento a la medida cautelar.

III.3.1 El proyecto no requiere diagnóstico ambiental de alternativas (DAA):

No todos los procedimientos de licenciamiento ambiental deben contar con diagnóstico ambiental de alternativas y estudio de impacto ambiental. La normatividad aplicable para el licenciamiento de las áreas sustraídas de la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen (RFPVH) exigía de un plan de manejo ambiental y estudios de impacto ambiental, y no la acometida de un diagnóstico de ambiental de alternativas, tal y como se indica a continuación:

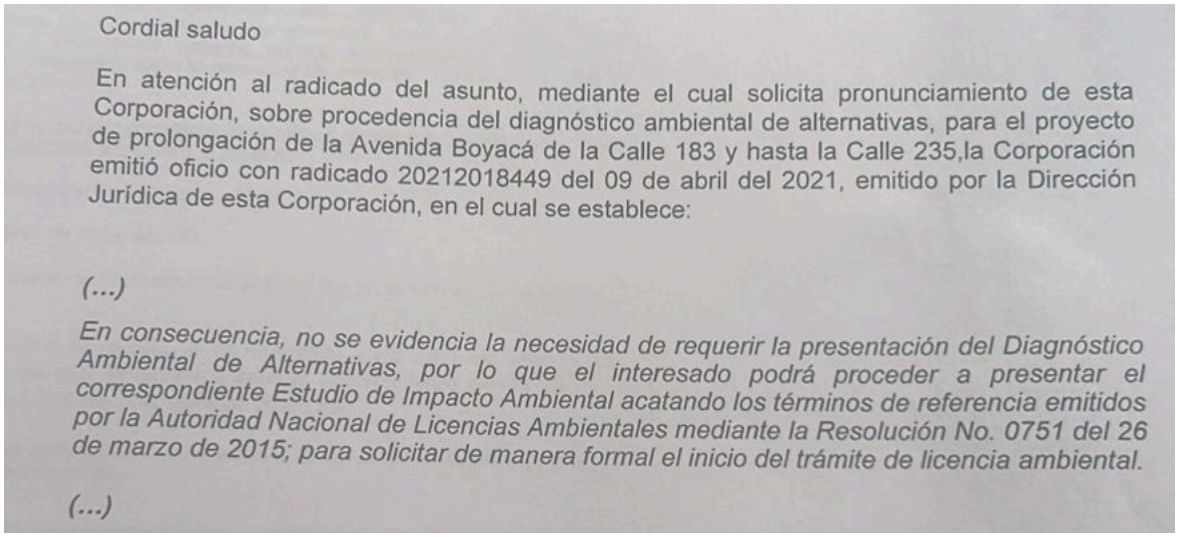
i. El Decreto 1076 de 2015 en su artículo 2.2.2.3.4.1 establece que el diagnóstico ambiental de alternativas "*tiene como objeto suministrar la información para evaluar y comparar las diferentes opciones que presente el peticionario, bajo las cuales sea posible desarrollar un proyecto, obra o actividad",* con el fin de aportar los elementos requeridos para seleccionar la alternativa o alternativas que permitan optimizar y racionalizar el uso de recursos.

El artículo 2.2.2.3.4.2. del precitado decreto establece que, el interesado en la construcción de infraestructura terciaria debe solicitar a la autoridad competente concepto acerca de la necesidad de adelantar un diagnóstico ambiental de alternativas, en los siguientes términos:

> *"Los interesados en los proyectos, obras o actividades que se describen a continuación* ***deberán solicitar pronunciamiento a la autoridad ambiental competente sobre la necesidad de presentar el Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA)****: (...) 12. La construcción de carreteras, los túneles y demás infraestructura asociada de la red vial nacional, secundaria y* ***terciaria****". -Subraya y negrilla fuera de texto-.*

Lo anterior no implica (como lo argumenta el MADS) que las vías terciarias tengan que contar con un diagnóstico ambiental de alternativas, sino que es una materia bajo el arbitrio de la autoridad ambiental competente, que para el caso que nos ocupa corresponde a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). Lo que sí obliga es a la solicitud de pronunciamiento a la autoridad ambiental sobre la necesidad del DAA en el caso en concreto.

ii. En este sentido, y dando cumplimiento a lo establecido en la norma, la Sociedad Fiduciaria de Bogotá SA le requirió a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) concepto acerca de la necesidad de pronunciamiento con respecto a la necesidad de adelantar un diagnóstico ambiental de alternativas. Para lo cual la autoridad determinó:



Cordial saludo

En atención al radicado del asunto, mediante el cual solicita pronunciamiento de esta Corporación, sobre procedencia del diagnóstico ambiental de alternativas, para el proyecto de prolongación de la Avenida Boyacá de la Calle 183 y hasta la Calle 235,la Corporación emitió oficio con radicado 20212018449 del 09 de abril del 2021, emitido por la Dirección Jurídica de esta Corporación, en el cual se establece:

(...)

En consecuencia, no se evidencia la necesidad de requerir la presentación del Diagnóstico Ambiental de Alternativas, por lo que el interesado podrá proceder a presentar el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental acatando los términos de referencia emitidos por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales mediante la Resolución No. 0751 del 26 de marzo de 2015; para solicitar de manera formal el inicio del trámite de licencia ambiental.

(...)

Tomado de: radicado CAR 2021203806

iii. La Resolución No. 1552 de 2005 por medio de la cual se expide el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales, vigente para la época de licenciamiento: "*detalla y articula sistemáticamente las actividades que, como parte del licenciamiento ambiental, deben desarrollar los profesionales asignados para la evaluación de estudios ambientales (Diagnósticos Ambientales de Alternativas, Estudios de Impacto Ambiental y Planes de Manejo Ambiental)*".

El artículo 2 de la precitada Resolución establece que la autoridad debe evaluar la necesidad de elaborar un diagnóstico ambiental de alternativas, sin que sea obligatoria su estructuración así:

> *"(...) PASO 2. Evaluación de la necesidad de elaborar un DAA.* ***Este paso debe ejecutarse en el evento que en el PASO 1 o en el PASO 3 se haya identificado la necesidad de realizar una evaluación de requerimiento de DAA.***
>
> *Esta evaluación solamente determina la necesidad de llevar a cabo o no un DAA, pero de antemano se sabe que al menos se requerirá de un EIA.*
>
> *(...) Los proyectos que por su naturaleza puedan presentar los tipos de alternativas mostradas en el Cuadro A-1 son aquellos que eventualmente podrían requerir de DAA;* ***sin embargo, la decisión de solicitarlo o no queda a concepto del evaluador****". -Subraya y negrilla fuera de texto-.*

De forma taxativa se exceptuó del diagnóstico ambiental de alternativas aquellos *"a). Proyectos que se desarrollarán completamente* ***en áreas compatibles con el uso establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial*** *(...)".*

iv. El proyecto *"****prolongación*** *de la Avenida Boyacá*" se desarrolla completamente sobre áreas compatibles con el uso en el Plan de Ordenamiento Territorial:

- El Decreto 190 de 2004 (antiguo POT de Bogotá).

- Plan de Ordenamiento Zonal del Norte Decreto 088 de 2017.
- Decreto 555 de 2021 (nuevo POT de Bogotá).

Se destaca que, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) afirma que al no existir un trazado vial final para la construcción desde la Avenida San Antonio (Calle 183) hasta la Avenida Guaymaral (Calle 235) *"no existía una vía configurando un aumento en la malla vial disponible, la cual se tiene contemplada dentro del mencionado artículo 39 ibidem"*[11].

Contrario a lo afirmado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), el tramo de interconexión Avenida San Antonio (Calle 183) hasta la Avenida Gaymaral (Calle 235) sí se contempló en todos y cada uno de los instrumentos compatibles con el Plan de Ordenamiento Territorial:

<table>
<tr><td>Decreto 190 de 2004 (antiguo POT de Bogotá):</td><td>"Artículo 414. Prolongación y mejoramiento del subsistema vial. El desarrollo del subsistema vial de las áreas rurales del Distrito Capital, comprende: 1. Actuación de Mejoramiento: a. Vía de Suba a Cota"</td></tr>
<tr><td>Decreto 088 de 2017: Plan de Ordenamiento Zonal del Norte</td><td>"ARTÍCULO 3. Delimitación de Ciudad Lagos de Torca. El Área de Ciudad Lagos de Torca se encuentra delimitada en el Plano No. 1 "Ámbito y Clasificación del Suelo" del presente decreto, en la siguiente manera:
<table>
<tr><th>DELIMITACIÓN</th><th>LÍMITE</th></tr>
<tr><td>Norte</td><td>Con el municipio de Chía y perímetro urbano del Distrito Capital.</td></tr>
<tr><td>Oriente</td><td>Con el perímetro urbano del Distrito Capital y la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá</td></tr>
<tr><td>Sur</td><td>Con las calles 189, 191 (Trazado Avenida Tibabita), 192, 193, la Unidad de Planeamiento Zonal la Uribe y la calle 183 (Avenida San Antonio)</td></tr>
<tr><td>Occidente</td><td>Con el perímetro urbano y la Unidad de Planeamiento Rural – UPR Zona Norte que contiene la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., "Thomas van der Hammen".</td></tr>
</table>
ARTÍCULO 39. Modificado por el art. 3, Decreto Distrital 049 de 2018. <El nuevo texto es el siguiente> Malla vial arterial principal. La malla vial arterial principal es la red de vías de mayor jerarquía, que actúa como soporte de la movilidad y la accesibilidad urbana y regional y de conexión con el resto del país.

Las vías que conforman la malla vial arterial principal de Ciudad Lagos de Torca son las que se identifican en la siguiente tabla:</td></tr>
</table>

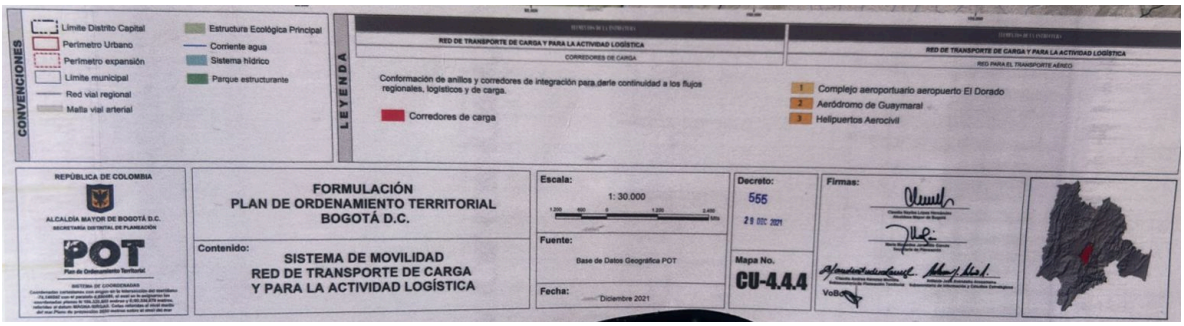
[11] Demanda Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Pág. 11

<table>
<tr>
<td></td>
<td>
<table>
<tr><th>NOMBRE</th><th>TIPO DE VÍA</th><th>ANCHO (mt.)</th><th>TRAMO</th></tr>
<tr><td>Avenida Longitudinal de Occidente</td><td>V-0</td><td>100.00</td><td>Entre el límite occidental y rel límite norte de Ciudad Lagos de Torca</td></tr>
<tr><td>Avenida Paseo Los Libertadores</td><td>V-0</td><td>100-00</td><td>Entre el Límite Sur de la Ciudad Lagos de Torca y el Límite Norte de la Ciudad Lagos de Torca</td></tr>
<tr><td>Avenida Laureano Gómez</td><td>V-2</td><td>70.00</td><td>Entre la Calle 193 y la Avenida Guaymaral</td></tr>
<tr><td>Avenida Ciudad de Cali</td><td>V-2</td><td>57.00</td><td>Entre Av. Guaymaral y el límite Norte del ámbito de Ciudad Lagos de Torca</td></tr>
<tr><td>Avenida Boyacá</td><td>V-1</td><td>69.00</td><td>Entre Avenida San Antonio hasta el límite Norte de Ciudad Lagos de Torca</td></tr>
<tr><td>Avenida El Polo (Incluye ancho de las líneas de alta y media tensión)</td><td>V-2</td><td>58.00</td><td>Entre Av. Paseo de Los Libertadores y Avenida Boyacá</td></tr>
</table>

ARTÍCULO 44. Zonas de reserva de la Malla Vial Arterial.
Las zonas necesarias para localización y futura construcción de las obras del sistema vial arterial determinadas en el Plano No. 5 “Estructura Funcional: Sistema de Movilidad.- Subsistema Vial” del presente decreto y delimitadas mediante las coordenadas establecidas en el Anexo No. 2. Cartera de Coordenadas, constituyen las zonas de reserva vial, información con base en la cual se podrá efectuar la entrega de los suelos de carga de general requeridos para su ejecución.

Sin perjuicio de lo anterior, las reservas viales serán precisadas mediante resolución que para el efecto expida la Secretaría Distrital de Planeación - SDP una vez el Fideicomiso Lagos de Torca haya realizado los estudios y diseños definitivos, así como los levantamientos topográficos correspondientes. Dicha resolución deberá ser remitida a la Unidad Administrativa de Catastro Distrital para que se realicen las incorporaciones definitivas de la reserva vial en cada uno de los predios y los ajustes señalados en el artículo 180 “Segregación de suelos de Carga General” del presente decreto”.
</td>
</tr>
<tr>
<td>Decreto 555 de 2021 (nuevo POT de Bogotá).</td>
<td>“d. La conexión vial arterial o intermedia que va desde la Av Boyacá por Av Guaymaral hacia el norte del Distrito Capital, que da accesibilidad a estas áreas y que está definida en el mapa CU-4.4.3. “Sistema de Movilidad-Espacio Público para la Movilidad - Red Vial”, se financiará con las cargas inicialmente estimadas dentro del reparto de cargas y beneficios del POZ Norte, para la construcción del trazado de la Av. Boyacá definida en el Decreto 088 de 2017. Si se requieren montos adicionales para financiar la culminación de esta conexión, se obtendrán a través de los instrumentos y mecanismos de financiación establecidos en este Plan”.</td>
</tr>
</table>

La cartografía que hace parte integral del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (Decreto 555 de 2021) establece la representación gráfica de: **(i)** las obras existentes; y, **(ii)** otras obras proyectadas para mejorar la movilidad:



En esta cartografía se evidencia que, las obras de prolongación desde la calle 183 hasta la calle 235 sí se encontraban proyectadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, veamos:

Tomado de: Cartografía POT D. 555 de 2021

No es cierto que el Ministerio señale que no existe una vía, cuando sus tramos se encuentran establecidos de forma específica en el Plan de Ordenamiento Territorial y complementarios, como el Plan de Ordenamiento Zonal. Es así como, en el marco de la concertación del POT y POZ, el proyecto fue objeto de análisis, verificando su trazado frente a las determinantes ambientales y estructura ecológica principal del Distrito.

III.4 No es cierto que deba aplicarse el principio de "*precaución*":

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) alegade forma genérica la procedencia del principio de precaución, por cuanto a su parecer existe un daño irreparable al medio ambiente.

Por lo anterior, a continuación se analizará por qué en el caso concreto no procede la aplicación del principio de precaución:

i. El principio de precaución tiene sustento normativo internacional. La Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo determinó que: *"Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".*

ii. En el ámbito nacional el artículo 1° de la Ley 99 de 1993 contempla el principio de precaución como principio general ambiental aplicable únicamente cuando exista peligro de daño grave e irreversible que requiera medidas eficaces. Veamos:

> *"6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual,* ***cuando exista peligro de daño grave e irreversible,*** *la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente". -Subraya y negrilla fuera de texto-.*

iii. La Corte Constitucional en sentencia de unificación SU-123 de 2018 estableció que:

> *"El principio de precaución prescribe que los agentes ambientales deben abstenerse de ejecutar una actividad que causa una perturbación ambiental inaceptable,* ***siempre y cuando exista una duda razonable*** *de que el acto pueda causar un daño a la naturaleza. Este principio se convierte entonces en una* ***guía de acción humana para comportarse ante la incertidumbre de perjuicio*** *en un ecosistema y prevenir ese riesgo. Además, reconoce la falibilidad de la ciencia, lo cual impone al ser humano la obligación de ser prudente ante la incertidumbre de una eventual lesión. El principio de precaución materializa los deberes de protección y salvaguarda del medio ambiente". -Subraya y negrilla fuera de texto-.*

La Corte Constitucional en sentencia C-293 de 2002 analizó el principio de precaución en el ámbito internacional[12] y nacional, y concluyó que las decisiones que se adoptan en el marco de la

[12] Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo"

precaución sin evidencia científica deben estar precedidas de un estudio riguroso, motivado y alejado a la arbitrariedad de la administración. Así:

> *"Al leer detenidamente el artículo acusado, se llega a la conclusión de que, cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho.*
>
> *Para tal efecto, debe constatar que se cumplan los siguientes elementos:*
>
> *1. Que exista peligro de daño;*
> *2. Que éste sea grave e irreversible;*
> *3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta;*
> *4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente.*
> *5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado".*

iv. En el caso en concreto no existen elementos que permitan configurar la procedencia del principio de precaución, toda vez que no existe daño o peligro de daño que sufriría el medio ambiente con la acometida del proyecto de ampliación de la Avenida Boyacá.

En efecto, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca previo a proferir el licenciamiento realizó la evaluación de impactos generados por el tipo de vida y método constructivo planteado en el proyecto; emitió concepto técnico y sustrajo las áreas correspondientes a la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen. Por lo cual, no existe un daño o peligro que requiera de la aplicación del principio alegado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tal como se detalla a continuación:

Elemento (según C-293 de 2002)	**Improcedencia del principio de precaución**
"1. Que exista peligro de daño	No existe peligro de daño por las intervenciones que se realizarán sobre las 20.87 hectáreas que fueron sustraídas de la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen. Mas aún cuando el acto administrativo demandado otorga licencia ambiental sobre tramos que, por haber sido previamente sustraídos, ya no hacían parte de la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen, por lo que cualquier alegación de daño o peligro sobre la reserva, como la que pretende el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) carece de fundamento fáctico. No obstante, siguiendo las ordenes de la autoridad ambiental, se destaca que, previo a la ejecución de las intervenciones: ● La Fiduciaria de Bogotá SA realizó estudios técnicos detallados que soportan las decisiones en torno a las intervenciones (materiales y tipología constructiva,

Elemento (según C-293 de 2002)	**Improcedencia del principio de precaución**
	adaptación al entorno natural y condiciones ecosistémicas) siguiendo el marco legal vigente. ● La CAR otorgó los permisos de sustracción de área previo análisis y expedición de los informes técnicos requeridos: (i) **<u>Informe Técnico DGOAT No. 08 de 2023:</u>** describe las características del proyecto, métodos, técnicas y equipos en la fase de construcción. Se evaluaron los impactos ambientales positivos sobre ellos y descarta a partir de estudios científicos el peligro de daño y decreta medidas de compensación ambiental. Este informe concluye que: *"(...) Los estudios presentados son suficientes y los resultados obtenidos son satisfactorios ya que la vía no generará cambio en las cabezas equipotenciales del sector. El impacto ambiental que es factible que sea generado en la Reserva, por el proyecto de ampliación de la Avenida Boyacá, es debido a la estructura de cimentación que tiene previsto hincar pilotes o micropilotes en configuración tres bolillos, que incidirá en la compactación del depósito cuaternario, Formación Chía (...)".* Tal como destaca la Corporación Autónoma Regional "*los estudios presentados dentro de la solicitud de sustracción y que relacionan los componentes mencionados, no se prevé afectación frente al agua subterránea; no obstante, al ejecutar el proyecto en el área sustraída de la reserva, puede presentarse un impacto por la cimentación por pilotes o micropilotes sobre la compactación del suelo, que puede ser mitigado o compensado, o tener algún tipo de medida de manejo según el artículo 2.2.2.3.1.3. del Decreto 1076 de 2015, donde se establece que la licencia ambiental sujeta al beneficiario de la misma, al cumplimiento de requisitos, términos, condiciones y obligaciones que se imponga por la autoridad ambiental".* **<u>(ii) Informe Técnico DESCA No. 1151 de 2023:</u>** Este informe se deriva de la evaluación al Estudio de Impacto Ambiental -EIA, en el que se evaluaron los impactos generados por la acometida del proyecto de prolongación de la avenida Boyacá. Tal como lo reseñó la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, se destacaron impactos "*para el medio abiótico: CP-AB-01 Modificación en las condiciones de estabilidad del terreno, CP-AB-02 Cambio en las geoformas del terreno, CP-AB-05 Cambio en las propiedades fisicoquímicas del suelo, CP- AB-08 Cambio en las propiedades fisicoquímicas y bacteriológicas del agua superficial, CP-AB-09 Cambio en el nivel freático, CP-AB-10 Alteración en las condiciones de calidad del aire por emisiones atmosféricas, CP-AB-11 Cambio en las emisiones de ruido Ambiental; y para el medio biótico: CP-BI-06 Cambio en la composición y estructura de las comunidades hidrobiológicas. Adicionalmente, en los capítulos iniciales de caracterización del proyecto y sus fases, se describe la vía, su perfil, método constructivo y cimentaciones, entre otros aspectos de detalle".*

Elemento (según C-293 de 2002)	**Improcedencia del principio de precaución**
	(…) en los conceptos técnicos arriba citados, se abordó el análisis integral de las afectaciones por la construcción de la vía no sólo por impactos asociados al diseño, perfil, materiales de construcción y demás aspectos civiles asociados a esta, sino también a otras actividades de todas las fases del proyecto que podrían generar afectación social y ambiental al medio y a los recursos naturales, ya que el proyecto si implementa técnicas constructivas alternativas como son las inclusiones rígidas y flotantes, Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible – SUDS, materiales reciclados, así mismo el diseño presentado se ajustó para minimizar la afectación a las áreas sensibles, ya que estas consideró la conectividad ecológica mediante ocho pasos de fauna estratégicamente ubicados, revegetalización con especies nativas y preservación de la conectividad hídrica". La certeza acerca de la inexistencia de peligro de daño permitió a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca proferir los Acuerdos 6 y 30 de 2023 por medio de los cuales sustrajo de la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen el 1,49% de hectáreas para ejecutar en el proyecto de prolongación de la avenida Boyacá.
2. Que éste sea grave e irreversible	En los mismos términos del ítem anterior, al constatar con evidencia científica la inexistencia a de peligro de daño por las intervenciones, es imposible catalogar como grave e irreversible el mismo, del cual por demás no existe certeza o inquietud razonable sobre su causación. El proceso de investigación científica fue la guía para la toma de decisiones, a partir de la certidumbre sobre los impactos positivos de las obras sobre el ecosistema y los beneficios medioambientales de las medidas de compensación adoptadas.
3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta	Como se evidenció anteriormente, la evaluación científica da cuenta de la inexistencia de un efecto dañino. Por el contrario, los riesgos fueron plenamente identificados y mitigados antes de expedir la licencia ambiental. Existe certeza a partir de un proceso científico, y del cumplimiento estricto de las normas ambientales que las intervenciones a realizar tienen un impacto positivo tanto en el ecosistema como en la comunidad de entorno, se resalta incluso que se incorporarán más de 60 hectáreas a la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen.
4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente	Las obras a ejecutar y la resolución demandada están orientadas a evitar que el medio ambiente sufra degradación. Así ha sido establecido en los conceptos técnicos, el estudio de impacto ambiental y los análisis proferidos por la autoridad competente. Por el contrario, son las medidas cautelares y la demanda misma las que podrían afectar el medio ambiente, no solo porque no se materializará la compensación 3 a 1 que se tiene prevista en la licencia ambiental, sino que, a su vez, impide la ejecución de un proyecto estructurado que considera la protección al medio ambiente y que cuenta con todas las autorizaciones ambientales necesarias.
5. Que el acto en que se adopte la	El cargo no se encuentra motivado, solamente fue anunciado en la petición cautelar de forma genérica. Por lo tanto, no es procedente dar aplicación al principio de precaución en los términos establecidos por el MADS.

Elemento (según C-293 de 2002)	**Improcedencia del principio de precaución**
decisión sea motivado".	

Fuente propia: Indebida aplicación al principio de precaución.

vi. En síntesis, el cargo no tiene vocación de prosperidad por cuanto:

- No existe peligro de daño.
- No existe un daño grave ni irreversible, más aún cuando, en su mayoría, las obras ya se encuentran materializadas.
- No existe certeza científica sobre un posible peligro de daño.
- Al no existir degradación del medio ambiente, sería injustificada una medida que suspende los efectos de un acto administrativo técnica y jurídicamente adoptado.
- La solicitud carece de motivación.

vii. La Corte Constitucional ha establecido que, las medidas de precaución adoptadas en materia ambiental tienen como límite el principio de proporcionalidad, en tanto *"debe existir una razonable proporción entre la magnitud e inminencia del riesgo que se advierte y la intensidad de las medidas que se adoptan"*[13]. Este principio obliga a la autoridad ambiental a evaluar el riesgo, afectación y amenaza, y a motivar el acto administrativo. *"[D]ebe ser excepcional y motivado para que pueda ser controvertido y no se abra margen alguno a las "decisiones arbitrarias o caprichosas"*[14].

Para el caso en cuestión el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) no realizó un ejercicio de ponderación del supuesto riesgo o daño con respecto a la solicitud cautelar. Por el contrario, solicitó la medida cautelar de suspensión sin evaluar el riesgo, afectación y amenaza, omitiendo el test de proporcionalidad que debe preceder la imposición de este tipo de medidas.

Por lo anterior, la solicitud de decreto de medidas cautelares no tiene vocación de prosperidad, y hace necesaria la intervención judicial para garantizar el principio de legalidad, la autonomía de las autoridades territoriales y el debido proceso.

III.5 No es cierto que el Resolución 20237000994 de 2023 genere efectos nocivos que alteren el orden público, político, económico, social y ecológico:

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) alega que la Resolución 20237000994 de 2023 podría afectar el orden público, económico, social, ecológico y político.

No obstante lo anterior, el Ministerio plantea el referido cargo de forma genérica y sin ningún tipo de sustentación, por lo cual resulta improcedente decretar la suspensión provisional de los efectos del acto demandado, puesto que la demandante incumple con la carga argumentativa requerida por el ordenamiento jurídico.

[13] Corte Constitucional C-703 de 2010.
[14] Ibidem.

Aunado a lo anterior, y tal y como se ha demostrado en el presente escrito, el acto cuestionado cumple con los requisitos establecidos en la Ley 99 de 1993, el Decreto 1076 de 2015, con los Acuerdos 06 de 2023 y 30 de 2023 proferidos por la CAR y demás normas concordantes en que se fundamenta la Resolución 20237000994 de 2023.

IV. PETICIÓN

Con los argumentos expuestos, sustentados solicito:

Primero: Reconocer a la Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia) identificada no Nit. 901.652-590-1 como tercero interviniente coadyuvante a la parte pasiva dentro del proceso de la referencia.

Segundo: Negar el decreto de la medida cautelar solicitada por el demandante, teniendo en cuenta que la misma no cumple con los requisitos establecidos en los artículos 229 y 231 del CPACA y de conformidad con lo expuesto a lo largo del presente documento.

V. PRUEBAS

En el siguiente enlace se anexa para consulta pública:
https://drive.google.com/drive/folders/1SMbCSdm9_dRL_TAHMaqux7BKKMBYnCV6?usp=drive_link

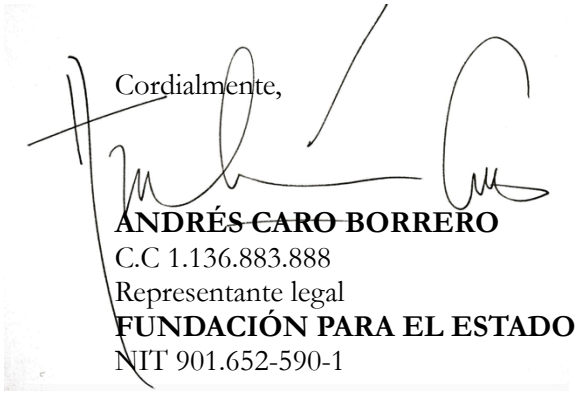
Anexo 1	Cédula de ciudadanía y certificado de existencia y representación.
Anexo 2	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Acuerdo 06 del 17 de abril de 2023.
Anexo 3	Concepto Parques Nacionales Naturales. Tomado de: https://old.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2013/12/reservasforestalesprotectoras.pdf
Anexo 4	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Acuerdo 1 de 2014.
Anexo 5	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Acuerdo 6 de 2014.
Anexo 6	Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). Acuerdo 30 de 2023.
Anexo 7	Resolución No. 1552 de 2005: "*Manual de Evaluación de Estudios Ambientales*".
Anexo 8	Decreto 190 de 2004 antiguo Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.
Anexo 9	Decreto 088 de 2017: Plan de Ordenamiento Zonal del Norte.
Anexo 10	Decreto 555 de 2021: Nuevo Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

VI. NOTIFICACIONES

Se recibirán por parte de la **FEDe. Colombia** en los siguientes:

Dirección: Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C
Teléfono: 3133935290
Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

Cordialmente,



ANDRÉS CARO BORRERO
C.C 1.136.883.888
Representante legal
FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO
NIT 901.652-590-1