



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente (E): GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES

Bogotá, D. C. veintitrés (23) de octubre de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 68001 23 33 000 2021 00013 01 acumulado con el 68001 23 33 2021 00146 00

Accionante: Luis Emilio Cobos Mantilla

Accionados: Municipio de Los Santos, Autoridad Nacional de Licencia Ambientales – ANLA y Celsia Colombia S.A. E.S.P.

Tesis: No es cierto que la construcción de una planta de energía solar configure una actividad de tipo industrial.

No se vulneran los derechos colectivos con la ejecución del proyecto Celsia Solar Chicamocha que comporta una actividad de desarrollo de infraestructura para la provisión del servicio público domiciliario de energía eléctrica, si de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Los Santos la zona licenciada está habilitada para ese uso.

ACCIÓN POPULAR – SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el demandante en contra de la sentencia proferida el 13 de diciembre de 2024, por el Tribunal Administrativo de Santander que negó las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

1.1. El señor Luis Emilio Cobos Mantilla, actuando en nombre propio, promovió las acciones populares de la referencia solicitando la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.



1.2. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

Expediente 68001 23 33 000 2021 00013 00

«[...] PRETENSIONES

Con fundamento en la anterior relación de hechos y fundamentos de derecho, solicito muy respetuosamente se ordene:

PRIMERO: Que se ordene al DIRECTOR GENERAL DEL (sic) ANLA, y al alcalde del municipio de LOS SANTOS, garantizar el goce de los derechos e intereses colectivos de todas las personas que residen y cultivan productos agrícolas en la VEREDA ROSA BLANCA, del MUNICIPIO DE LOS SANTOS, en el sector del predio EL AZUCENO, las cuales serán afectadas con la construcción de una planta de producción de energía solar por parte de la EMPRESA DE ENERGIA DEL PACIFICO S.A. E.S.P., en un terreno de uso agropecuario infringiéndose el goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, como derechos e intereses colectivos consagrados en el artículo 4 numerales A., C. y M. de la LEY 472 de 1.998.

SEGUNDO: que como consecuencia de la declaración anterior se ordene al ALCALDE DEL MUNICIPIO DE LOS SANTOS SANTANDER, y al DIRECTOR GENERAL DEL ANLA, realizar todas las actuaciones administrativas, judiciales y legales que correspondan a fin de no permitir que la EMPRESA DE ENERGIA DEL PACIFICO S.A. E.S.P., construya la planta solar denominada proyecto CELSIA SOLAR CHICAMOCHA, en la vereda ROSA BLANCA predio EL AZUCENO jurisdicción del MUNICIPIO DE LOS SANTOS, por ser un terreno de uso eminentemente agrícola y no de uso industrial, de acuerdo a lo establecido en la LEY de ORDENAMIENTO TERRITORIAL del MUNICIPIO DE LOS SANTOS.

TERCERO: Ordenar el cumplimiento inmediato de las acciones que se consideren necesarias para garantizar la defensa y protección de los intereses colectivo aquí violados, otorgando un término perentorio para tal caso.

CUARTO: Que se condene en costas a la parte demandada. [...]»¹.

Expediente 68001 23 33 000 2021 00146 00

«[...] PRETENSIONES.

Con fundamento en la anterior relación de hechos y fundamentos de derecho, solicito muy respetuosamente se ordene:

¹ Visible a índice 2 del Sistema de Gestión Judicial Samai.



PRIMERO: Que se ordene al alcalde del municipio de LOS SANTOS, garantizar el goce de los derechos e intereses colectivos de todas las personas que residen y transitan por la VEREDA ROSA BLANCA, del MUNICIPIO DE LOS SANTOS, en cuanto se refiere al goce del ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; del goce del espacio público, y la utilización y defensa de los bienes de uso público, de la defensa del patrimonio público, y de la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, como derechos e intereses colectivos consagrados en el artículo 4 numerales A, C, D, E, y M de la LEY 472 de 1.998.

SEGUNDO: que como consecuencia de la declaración anterior se ordene al ALCALDE DEL MUNICIPIO DE LOS SANTOS SANTANDER, la identificación y delimitación física de todas las áreas de protección hídrica de cada uno de los nacimientos, quebradas, humedales y de todos sus árboles, que existen en el área del POLIGONO 1 del PROYECTO CELSIA SOLAR CHICAMOCHA PARQUE No. 5, y el restablecimiento del uso y goce de los mismos bienes de uso público y la prohibición de talar o tumbar los árboles que están plantados y ubicados en las áreas de protección de los referenciados bienes de uso público y de propiedad estatal, descritos en los hechos y pretensión anterior.

TERCERO: Ordenar el cumplimiento inmediato de las acciones que se consideren necesarias para garantizar la defensa y protección de los intereses colectivo aquí violados, otorgando un término perentorio para tal caso.

CUARTO: Que se condene en costas a la parte demandada. [...]»².

1.3. Como sustento de las pretensiones adujo lo siguiente:

Expediente 68001 23 33 000 2021 00013 00

La parte accionante informó que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (en adelante ANLA) le concedió en septiembre de 2019 una licencia ambiental a la empresa Energía del Pacífico S.A. para la construcción de una planta de producción de energía solar en la Vereda Rosa Blanca del municipio de Los Santos.

Expuso que, mediante el Acuerdo municipal núm. 033 del 30 de diciembre de 2003, se adoptó el Esquema de Ordenamiento Territorial (en adelante EOT) de Los Santos, en el que se clasificó el suelo como urbano, de expansión urbana, suburbano, de protección y rural. Este último, además, está dividido en áreas agropecuarias, agroforestales, forestales y suelos mineros.

² Visible a índice 17 del sistema Samai del expediente nro. 68001 23 33 000 2021 00013 00



Señaló que, conforme a la norma citada, la zona agropecuaria estaba destinada a cultivos limpios, semi limpios y densos, según la clasificación de cada una de las veredas que conforman dicho territorio. En particular, la de Rosa Blanca fue destinada a cultivos densos, por lo que en ese sector no se permitían actividades industriales.

Aseguró que con la construcción de la planta eléctrica se afectaría el ambiente sano, los humedales, nacimientos y quebradas de la zona, pues la ANLA autorizó la tala de 120 árboles. Al igual que, los derechos colectivos previstos en los literales a, c y m del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

Expediente 68001 23 33 000 2021 00146 00

Sostuvo que en el polígono 1 del proyecto Celsia Solar Chicamocha se construirían 3 parques para la producción de energía que serían denominados 3, 4 y 5.

Advirtió que en el parque solar núm. 5, existen 5 nacimientos de agua, 4 quebradas y varios humedales, los cuales, por ser bienes de uso público y patrimonio del Estado, debían ser protegidos por la Alcaldía de Los Santos. Dichos recursos se encuentran ubicados en la margen izquierda de la carretera que conduce de ese municipio a Piedecuesta, dentro de los terrenos de propiedad de la empresa Energía del Pacífico S.A. ESP.

Expuso que en la licencia ambiental otorgada a la citada compañía no se identificaron físicamente los bienes, lo que ha generado un riesgo y vulnera los derechos e intereses de la comunidad, pues la empresa se apropió de ellos e impidió su uso público mediante la contratación de vigilancia privada. Añadió que en el lugar existen 120 árboles que no pueden ser talados por estar en un área de protección, dado que se encuentran dentro del radio de 100 metros de la fuente hídrica.

II. TRÁMITE DE LA ACCIÓN

2.1. En el expediente 68001 23 33 000 2021 00013 00, mediante auto del 20 de enero de 2021, el Tribunal Administrativo de Santander admitió la demanda y



ordenó notificar personalmente a la ANLA, al municipio de Los Santos, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Agente del Ministerio Público³.

2.2. Por su parte, en el expediente 68001 23 31 000 **2021 00194 00**, el *a quo* admitió la demanda en auto del 7 de mayo de 2021, decretó la acumulación con el proceso **2021 00013 00** y ordenó notificar personalmente a la ANLA, al municipio de Los Santos, a la empresa de Energía del Pacífico S.A. ESP, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Agente del Ministerio Público.

2.3. Mediante escrito radicado el 8 de marzo de 2022, **el municipio de Los Santos**⁴ contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones, para lo cual propuso las siguientes excepciones:

2.3.1. «[...] *Inexistencia de derechos colectivos vulnerados por el municipio de Los Santos [...]*». Manifestó que ha cumplido con cada uno de los parámetros que fueron establecidos en el EOT. Además, implementó una serie de acciones para verificar y proteger los derechos colectivos invocados. Sin embargo, de acuerdo con el concepto emitido por la Secretaría de Planeación y Obras Públicas, es la Corporación Autónoma Regional de Santander (en adelante CAS) la encargada de velar por la protección de estos.

2.3.2. Por otro lado, adujo que con el material probatorio aportado no se había logrado evidenciar que en realidad existiera una vulneración real de los derechos colectivos invocados, más cuando es claro que la autoridad territorial ha efectuado acciones de seguimiento y verificación de los hechos narrados en el escrito de demanda, tal como quedó exhibido en el acta de visita que se adjuntó con la contestación de la demanda.

Por último, solicitó la vinculación al proceso de la ANLA y de la CAS.

2.4. Por su parte, la **ANLA** contestó la demanda por conducto de apoderado y manifestó que mediante Resolución núm. 01786 de 5 de septiembre de 2019, le otorgó licencia ambiental a la empresa Energía del Pacífico S.A. ESP, para el

³ Folio 164 a 165 *ibidem*.

⁴ *ibidem*.



proyecto Celsia Solar Chicamocha, localizado en el municipio de Los Santos en el Departamento de Santander. Sostuvo que autorizó la construcción y conformación de 5 plantas o parques fotovoltaicos equivalentes a 100.5mw, con un área de 181.618 ha distribuida en dos (2) polígonos, de la siguiente manera:

| Parques Solares | Area (Ha) | Coordenadas Magna Sirgas Origen Bogotá | |
|-----------------|-----------|--|------------|
| | | Este | Norte |
| Parque 1 | 20.713817 | 1109844.94 | 1243626.09 |
| Parque 2 | 21.279586 | 1110067.48 | 1243006.19 |
| Parque 3 | 21.167889 | 1108516.85 | 1243300.58 |
| Parque 4 | 22.472391 | 1108111.22 | 1242769.98 |
| Parque 5 | 21.567152 | 1109368.94 | 1242725.08 |

Afirmó que identificó cuerpos de agua en la zona de influencia del proyecto. No obstante, la obligación de protección de los bienes públicos recae en la alcaldía más no en la ANLA. Resaltó que, de acuerdo con los conceptos técnicos núms. 07716 del 13 de diciembre de 2018 y 4955 del 4 de septiembre de 2019, que fueron acogidos con la Resolución núm. 01786 de 2019, específicamente en su artículo 5, se determinó que el área de exclusión sería el 12.22% del sector donde se construiría la planta; lo que demuestra que se establecieron las medidas adecuadas para impedir la afectación a los cuerpos de agua y evitar que se incumplan los parámetros ambientales.

Dijo que con el licenciamiento solo autorizó el aprovechamiento forestal de 119 individuos que fueron presentados con el inventario forestal, que hacen parte del sitio donde se llevaría a cabo la construcción del proyecto. Adicionalmente, expuso que le concedió un plazo de 12 meses a la empresa Energía del Pacífico S.A. E.S.P. para que aportara el Plan de Compensación por Pérdida de Biodiversidad, el cual estaría ajustado de acuerdo con el área intervenida.

Manifestó que fijó unos límites para la ejecución de las obras y actividades de grandes magnitudes, con las cuales se podrían poner en peligro grave a los recursos, al ambiente y a la población. Asimismo, mencionó que los documentos que reposaban en el expediente LAV0027 00 2018 no evidencian que la empresa



de Energía del Pacífico S.A. ESP haya informado que inició las actividades del proyecto. Sin embargo, el 17 de febrero de 2021, aportó el PMA del proyecto Celsia Solar Chicamocha dando cumplimiento al artículo 7 del mencionado acto administrativo.

Advirtió que, mediante comunicado AMLS SP CE 2017 00133 del 10 de marzo de 2017, el secretario de Planeación y Obras Públicas de la Alcaldía de Los Santos en respuesta al concepto de compatibilidad y viabilidad del uso de suelo para el proyecto Celsia Solar Chicamocha, certificó lo siguiente:

«Que revisado el documento DU2 y FU2 del Esquema de Ordenamiento Territorial, el uso del suelo del predio con matrícula inmobiliaria 314-48053 y código catastral 0001 0001 0092 000 de propiedad de CELSIA S.A.E.S.P., identificado con NIT.811030322- 7, denominado el AZUCENO, ubicado en la vereda Rosa Blanca, de jurisdicción del municipio de Los Santos, es compatible para el desarrollo del Proyecto de generación de Energía Eléctrica Solar Fotovoltaica denominado "CELSIA SOLAR CHICAMOCHA»⁵

Indicó que no había advertido alguna situación que obedeciera al incumplimiento de la norma ambiental.

Afirmó que no ha vulnerado ninguno de los derechos invocados, pues cuando se confirió el permiso se establecieron las áreas de exclusión dentro de la zonificación de manejo ambiental para el proyecto, así como las medidas necesarias para proteger el ambiente. Además, resaltó que ha cumplido con cada una de las etapas del procedimiento en el que se evaluó la solicitud y se efectuaron cada uno de los trámites para consolidar la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales; lo que demuestra que la ANLA no actuó de forma negligente u omisiva.

Señaló que lo pretendido en el proceso de la referencia se encontraba por fuera de su margen funcional, pues las acciones u omisiones que presuntamente causaron la infracción de los derechos colectivos no provenían de la autoridad ambiental.

Sostuvo que el actor no cumplió con el deber de probar las afirmaciones expuestas en el escrito de la demanda, por lo que no es clara la responsabilidad de la ANLA en el presente proceso.

⁵ Folio 10 de la contestación de la ANLA.



2.5. En escrito del 21 de septiembre de 2023, la empresa **Celsia Colombia S.A. ESP**,⁶ se pronunció manifestando que, el 14 de marzo de 2022 inició la construcción de una subestación de energía eléctrica denominada «[...] Mesa del Sol 115/34.5KV [...]»⁷ en el predio denominado El Azuceno que es de su propiedad; ello en razón a que el 10 de marzo de 2017, la Secretaría de Planeación y Obras Públicas del municipio de los Santos expidió el certificado de viabilidad para la ejecución del proyecto. Resaltó que, la citada obra tiene como finalidad recibir la energía de los parques solares, es decir una actividad de utilidad pública o de interés social, más no el desarrollo de una labor industrial; esto en virtud de la definición prevista en el artículo 2.2.1.1 del Decreto núm. 1077 de 2015.

Sostuvo que la Resolución nro. 1786 de 2019 autorizó el aprovechamiento forestal de 119 individuos con fundamento en el Concepto Técnico núm. 7716 de 2018. Sin embargo, la ANLA le impuso la obligación de presentar un plan de compensación en el que se definieran las actividades con las que se iba a resarcir la biodiversidad por los impactos negativos que se generaran con las obras; lo que evidenciaba que siempre se ha velado por garantizar la protección de los recursos naturales, especialmente las fuentes hídricas de la zona.

Aseguró que como área de exclusión se dispuso el 12.22% del sitio de influencia del proyecto, la cual fue considerada de la siguiente manera:

«[...] Nacederos, represas y su ronda de 100 m: De acuerdo con el resultado de la zonificación ambiental dada, este elemento tiene una sensibilidad alta, por consiguiente en la zonificación de manejo ambiental se considera de exclusión dentro de la construcción de los parques solares fotovoltaicos, no susceptible de intervención. No obstante, lo anterior, se considera pertinente realizar adecuaciones y mantenimientos de vías existentes donde el proyecto lo requiera, cumpliendo con las distancias establecidas de exclusión para tal elemento.

Cuerpos de agua lóticos (ríos, caños, canales y quebradas) y su franja de protección de 30 m protección a lado y lado de las corrientes hídricas, medida paralela a las líneas de mareas máximas: De acuerdo con los resultados de la zonificación ambiental este elemento tiene una sensibilidad alta; por consiguiente en la zonificación de manejo ambiental se considera de intervención con restricciones altas; donde las actividades de: (1) Construcción de los parques solares fotovoltaicos, (2) Uso de la infraestructura vial existente (adecuaciones y mantenimientos) y (3) construcción de accesos nuevos, son

⁶ Visible a índice 30 del expediente 68001 23 33 000 2021 00013 00 de Samai.

⁷ *Ibidem.*



susceptibles de intervención siempre y cuando se cumpla con la distancia mínima (30 metros), aplicando las respectivas medidas específicas de manejo ambiental.

Cuerpos de agua artificiales (reservorios) y una ronda de 30 m: De acuerdo con los resultados de la zonificación ambiental este elemento tiene una sensibilidad media; por consiguiente en la zonificación de manejo ambiental se considera de intervención con restricciones medias, considerando que son ecosistemas de importancia en la región; donde las actividades de: (1) Construcción de los parques solares fotovoltaicos, (2) Uso de la infraestructura vial existente (adecuaciones y mantenimientos) y (3) construcción de accesos nuevos, son susceptibles de intervención siempre y cuando se cumpla con la distancia mínima (30 metros), aplicando las respectivas medidas específicas de manejo ambiental. [...]»⁸. (Subrayas del escrito).

Añadió que la ANLA sí identificó la totalidad de los cuerpos de agua lóticos existente en el área del proyecto y determinó la necesidad de su protección, con el fin de evitar que se vieran afectados con el desarrollo de las actividades. Adicionalmente, señaló que la subestación no ponía en riesgo la vida ni la salud de las personas, pues existían más de esas áreas ubicadas en las áreas urbanas del país.

Anotó que la planta Celsia Solar Chicamocha ocupa una zona de 181.618 hectáreas distribuidas en 2 polígonos, dentro de los cuales está la construcción de 5 parques fotovoltaicos, que están identificadas de la siguiente manera:

| PARQUES SOLARES | ÁREA (Ha) | COORDENADAS MAGNA SIRGAS ORIGEN BOGOTÁ | |
|-----------------|-----------|--|------------|
| | | ESTE | NORTE |
| Parque 1 | 20,713817 | 1109844,94 | 1243626,09 |
| Parque 2 | 21,279586 | 1110067,48 | 1243006,19 |
| Parque 3 | 21,167889 | 1108516,85 | 1243300,58 |
| Parque 4 | 22,472391 | 1108111,22 | 1242769,98 |
| Parque 5 | 21,567152 | 1109368,94 | 1242725,08 |

Por otro lado, adujo que el EOT de Los Santos debía ser analizado de forma armónica con el artículo 5 de la Ley 142 de 1994, artículo 8 de la Ley 143 de 1994, los artículos 2.2.1.1, 2.2.1.2.1.3 y 2.2.2.1.1.2 del Decreto núm. 1077 de 2015; el artículo 3 del Decreto núm. 879 de 1998; el numeral 3 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el Decreto núm. 2201 de 2003 reglamentario del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 artículos 1, 2 y 3; Decreto nro. 1232 de 2020 y el artículo 4 de la Ley 1715 de 2014.

⁸ *Ibidem.*



2.6. El 29 de noviembre de 2023, se declaró fallida la audiencia de pacto de cumplimiento.⁹

III. EL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

3.1. El Tribunal Administrativo de Santander, mediante sentencia del 13 de diciembre de 2024¹⁰, dispuso negar las pretensiones y se abstuvo de condenar en costas.

Procedió a efectuar un análisis normativo y jurisprudencial sobre las licencias ambientales y la generación de energía solar. Posteriormente, estudió el material probatorio que fue allegado al expediente, especialmente la Resolución núm. 1786 de 2019.

Resaltó que a través de dicho acto se le concedió una licencia ambiental a la empresa Energía del Pacífico S.A ESP, para el proyecto denominado Celsia Solar Chicamocha, que se localizaría en el Municipio de Los Santos, ocuparía un área de 181.618 hectáreas y se distribuiría en 2 polígonos.

Expuso que las obras, actividades e infraestructuras que le fueron permitidas a la citada compañía eran las siguientes:

| | |
|-------------------------|--|
| Infraestructura: | <ul style="list-style-type: none">a. Parques solares fotovoltaicos: autorizó la construcción de cinco parques con corrientes alternas determinadas y las hectáreas que cada uno de éstos ocupa.b. Campamentos permanentes y/o transitorios: se autorizó la construcción de tres campamentos, con la correspondiente ubicación indicada en coordenadas.c. Vías de acceso: se autorizó construir un total de 6320,13 metros de vías para acceder a los parques solares y a los campamentos. Se especifica cada una de las vías a realizar, su longitud, ubicación y el parque al que da acceso.d. Mejoramiento o adecuación a vías de acceso: se autorizó mejorar 5871,71 metros de vías ya existentes- |
|-------------------------|--|

⁹ Visible a índice 39 *ibidem*.

¹⁰ Visible a índice 77 *ibidem*.



Señaló que la ANLA además de exigir el cumplimiento de la cláusula de zonificación de manejo ambiental; también requiere unas especificaciones técnicas, dentro de las cuales está la presentación de un informe de cumplimiento ambiental en el que se debe relacionar la cantidad de agua utilizada, los residuos generados, las medidas que garanticen la contención de combustibles en caso de derrames, la impermeabilización del lugar donde se ubique el sistema de tratamiento de aguas residuales, el sistema de control y manejo de escorrentías; asimismo, se debe evidenciar que se evita la intervención de cuerpos de agua y se respetan las distancias mínimas de los mismos y se adecuan vías que garanticen el normal flujo de las aguas entre los dos 2 costados de las vías de acceso de manera permanente.

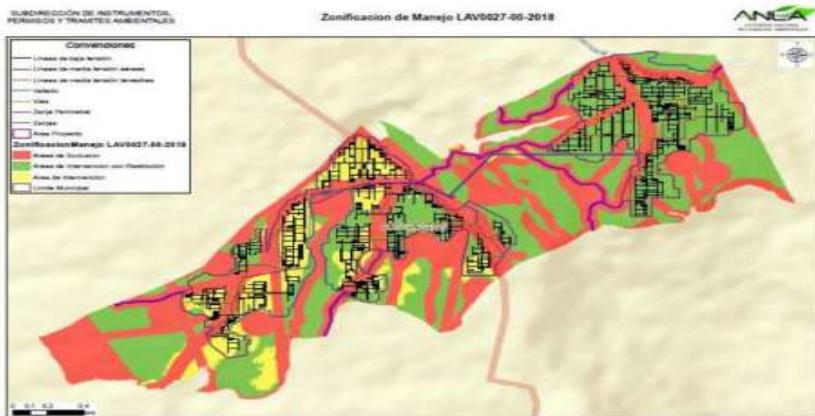
Manifestó que en la licencia ambiental se acogió el Concepto Técnico 7716 de 13 de diciembre de 2018, para definir la zona de manejo ambiental de la siguiente manera:

| Tipo de área | Elementos | Área (ha) | Porcentaje |
|--|--|----------------|------------|
| Área de exclusión | Nacederos, represa, conservación nacional, pendientes > 45°, parque nacional | 55.181 | 12.223 |
| Área de intervención con restricción alta | Construcciones, drenajes, pozos, proyecto línea alta tensión | 55.456 | 12.283 |
| Área de intervención con restricción media | Luminarias, reservorios, proyecto línea alta tensión, torre de energía, poste de energía | 49.143 | 10.885 |
| Área de intervención con restricción baja | Pastos limpios, pastos enmalezados, otros cultivos transitorios | 125.009 | 27.689 |
| Área de intervención | Área sin afectación | 166.678 | 36.919 |
| TOTAL | | 451.467 | 100 |

Asimismo, se trajo a colación el mapa en el que se identificaban las áreas de exclusión e intervención con restricciones del Municipio de Los Santos, de acuerdo con la zona del proyecto, el cual es:



- Área de exclusión
- Área de intervención con restricción
- Área de intervención
- Área de proyecto
- Líneas de tensión



Sostuvo que en el acto de licenciamiento se aprobó el Plan de Manejo Ambiental de la empresa Energía del Pacífico S.A. ESP, en el que se especificaron las actividades que se llevarían a cabo en cada uno de los recursos ambientales, especialmente en los cuerpos de agua, que son:

«[...] Consideraciones: de acuerdo con la presente ficha de manejo ambiental, se ejecutará en las etapas de preconstrucción y construcción, se puede señalar que el tipo de medida está enfocada a la prevención y control de los impactos identificados. Respecto a las acciones a desarrollar, se establecer recomendaciones para el manejo adecuado que impidan la afectación de los cuerpos de agua superficiales, reservorios y nacimientos incluidos en el área de influencia del proyecto; para tal, plantean que estas zonas sean protegidas durante la construcción del proyecto con polisombras, cintas de seguridad o cualquier elemento que indique la prohibición de realizar obras constructivas dentro del perímetro mencionado.

[...]

se propone un monitoreo de calidad de agua en los mismos sitios y parámetros que se evaluó la línea base con el ánimo de establecer comparativos; si llegase a establecer variaciones en la calidad del agua a causa del proyecto se deberá realizar inspecciones a las rondas de protección y procesos constructivos. [...]»¹¹.

Aseveró que el monitoreo que se menciona debía efectuarse antes y después de la etapa de construcción del proyecto, en la que se mediría la temperatura, el PH, la conductividad, el oxígeno disuelto, la turbiedad, el color verdadero; los sólidos

¹¹ Ibidem.



disueltos, sedimentables y suspendidos; los DBO5, DBQ, las grasas, aceites, los macroinvertebrados acuáticos, peces, macrófitos y plancton. Adicionalmente, se formuló el plan de manejo de residuos en el que se prohibió los vertimientos en las áreas verdes, las fuentes hídricas, los suelos, los sumideros y las redes de alcantarillado.

Advirtió que la ANLA en el artículo décimo quinto de la Resolución núm. 1786 de 2019, estableció que era deber de la empresa que efectuaría el proyecto presentar semestralmente un informe de cumplimiento ambiental durante la etapa de construcción y anualmente, en la fase de operación. Sin embargo, de presentarse afectaciones ambientales la actividad quedaría suspendida, hasta que la autoridad licenciataria señalara las medidas que debería asumirse para resolver la dificultad.

3.3. Por otro lado, se pronunció sobre la protección a los cuerpos de agua que fueron tenidos en cuenta en el proyecto de generación de energía solar; para ello trajo a colación el testimonio de señor Néstor Julio Victoria Escobar, quien conforma el Grupo de la Vicepresidencia de Transmisión y Distribución de la empresa Celsia Colombia, el cual en la audiencia de pruebas dijo lo siguiente:

«[...] Pregunta: Bueno, también en la acción popular se manifiesta la posible afectación por parte del proyecto respecto de nacimientos de agua existentes en la zona. Específicamente se habla de 7 cuerpos de agua. ¿Nos puede indicar usted sobre la existencia de dichos cuerpos de agua, así como la eventual afectación de los mismos?

Responde: Claro que sí, bueno, los términos de referencia que les mencionaba hace un momento, exigen que las empresas para las solicitudes de las licencias ambientales puedan identificar y hacer una caracterización de las áreas, no solamente el punto donde va a ir el proyecto, sino un área de influencia, un área de influencia que involucra diferentes aspectos y uno de los criterios que se deben caracterizar y que se le debe informar a la autoridad ambiental, es precisamente todo el tema de pozos activos, hay un componente de los términos de referencia que habla de la hidrología de la zona, es decir, debe haber una identificación de los diferentes drenajes dentro de las áreas de influencia que se relacionan con el proyecto y a partir de esa caracterización se definen dónde se puede y dónde no se puede establecer el proyecto. Es un capítulo dentro del estudio de impacto ambiental que se llama zonificación de manejo de la actividad. ¿Qué significa esto? Que nosotros le proponemos a ANLA una zonificación de manejo, identificando todos estos elementos ambientales sensibles, ya para este caso en particular, el ANLA nos requirió, o sea, que cuando vayamos a ejecutar el proyecto, debemos tener en cuenta una zonificación de manejo establecida por ellos a través de la licencia ambiental. Entonces, todos los elementos ambientales sensibles dentro de las áreas que tenemos nosotros caracterizadas y que denominamos no solo nosotros, sino las autoridades ambientales dentro de sus documentos de planeación como áreas de influencia, están identificados y están dentro de esa zonificación de



manejo. Entonces, por ejemplo, el tema de nacimientos, el tema de nacimientos dentro de la zonificación de manejo son áreas de exclusión. Es decir, son áreas que nosotros no podemos intervenir [...]»¹²

3.4. Sobre la clasificación del uso de suelo, informó que en el Oficio del 11 de marzo de 2022, la Secretaría de Planeación y Obras Públicas del municipio de Los Santos, certificó que el suelo de la vereda Rosa Blanca de acuerdo con lo previsto en el EOT adoptado mediante Acuerdo nro. 033 de 2003, es de tipo rural y que «[...] el predio donde se tiene previsto hacer la construcción del parque solar por la empresa denominada Celsia, en su mayoría del predio el corresponden dos usos de suelo que son cultivos semilimpios y cultivos densos, donde según su clasificación y sus usos establecidos en el Esquema de Ordenamiento Territorial les permite realizar infraestructura de servicios [...]»¹³.

Dijo que esa entidad le reportó la misma información a la empresa de Energía del Pacífico, con el Oficio AMLS SP CE 2017 0001333 del 10 de marzo de 2017, en el que especificó:

«[...] Que revisado el documento DU2 y FU2 del Esquema de Ordenamiento Territorial, el uso de suelo del predio con matrícula inmobiliaria 314-48053 y código catastral 00010001009200 de propiedad de Celsia S.A E.S.P. identificado con NIT: 811030322-7 denominado El Azuceno, ubicado en la vereda Rosa Blanca, de jurisdicción del municipio de Los Santos, es compatible para el desarrollo del Proyecto de Generación de Energía Eléctrica Solar Fotovoltaica denominado Celsia Solar Chicamocha [...].»

Puso de presente que la testigo Marice Eulogía Zalazar, funcionaria de la empresa Celsia Colombia S.A. ESP, explicó que la producción de energía solar era entendida como infraestructura de servicios, más no de tipo industrial, ya que la energía eléctrica había sido declarada de utilidad pública, por lo que su distribución es de acuerdo con la necesidad del servicio y no, en virtud del territorio donde se genera.

3.5. Destacó que, en el trámite del proceso ordenó el decretó de una prueba de oficio, consistente en que la Corporación Autónoma Regional de Santander identificara los nacimientos, humedales, quebradas y árboles que se estuvieran ubicados en el polígono 1 del proyecto Celsia Solar Chicamocha, la cual fue

¹² *Ibidem*.

¹³ Visible a folio 20 de la sentencia de primera instancia.



efectuada mediante visitas los días 21, 22 y 23 de marzo de 2024, donde se arrojó como conclusión, la siguiente:

«Durante todo el recorrido no se evidenciaron nacimientos, humedales ni quebradas dentro del polígono de intereses.

Hidrografía: En el recorrido efectuado por el Parque 5 del polígono 1 del Proyecto Celsia Solar Chicamocha, no se observaron drenajes o cuerpos de agua, es decir, por el lugar de la referencia no discurre recurso hídrico. Entre tanto, apoyado en el Sistema de Información Geográfico GeoCAS, el sector en general está influenciado por corrientes hídricas innominadas.

A lo largo del recorrido se pudo identificar en diferentes puntos estratégicos del parque, vallas informativas en relación con el proyecto georreferenciando la zona de influencia y demás factores relevantes del proyecto.

Dado lo anterior nos permitimos informar que dentro del área de interés no se identificaron durante el recorrido nacimientos humedales ni quebradas. Además de que no se evidenciaron impactos significativos al medio ambiente ni a los recursos naturales renovables debido al desarrollo del proyecto de interés.»¹⁴

Añadió que la prueba venía acompañada del documento núm. 4699, que correspondía a la verificación de las determinantes ambientales del predio visitado, el cual evidencia que la geometría del lugar no se superpone con: «[...] reserva forestal, áreas del SINAP, áreas protegidas declaradas en la jurisdicción de la CAS, páramos, drenajes sencillos, ni drenajes dobles. [...]»¹⁵.

3.6. Del estudio de las pruebas señaladas en los párrafos anteriores, el Tribunal concluyó que no se había logrado demostrar que el uso de suelo en el que se desarrollaba el proyecto de energía solar era incompatible con este; tampoco, que la ejecución de este afectara los cuerpos de agua que se encontraban en el predio.

Resolvió no condenar en costas, debido a que la parte vencida había sido el actor popular.

IV. RECURSO DE APELACIÓN

4.1. El demandante¹⁶ consideró que el juez de primera instancia utilizó argumentos errados, pues no supo diferenciar que, si bien, la generación de energía es un

¹⁴ Visible a folio 21 de la sentencia de primera instancia.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Visible a índice 2 de Samai.



servicio público y de utilidad pública, también es una industria debido a que la acción de transformar luz solar en electricidad requiere que se empleen tecnologías basadas en el efecto fotovoltaico; por lo que es claro que dicha actividad no puede ser desarrollada en la vereda Rosa Blanca.

Afirmó que la licencia ambiental otorgada por la ANLA a la empresa Energía del Pacífico S.A. ESP, incurrió en la vulneración de derechos colectivos, ya que desconoció los artículos 18, 41 y 46 del EOT de Los Santos, pues allí se especificó que la Vereda Rosa Blanca hace parte del suelo rural para uso agropecuario, en el cual se encuentran prohibidas las actividades industriales.

V. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

5.1. En proveído del 21 de mayo de 2025 se resolvió admitir el recurso de apelación y se prescindió de los alegatos de conclusión¹⁷.

VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público se abstuvo de emitir concepto en este proceso.

VII. CONSIDERACIONES DE LA SALA

7.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998, el artículo 150 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, proferido por el Consejo de Estado, esta Corporación es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación en contra de las sentencias emitidas por los Tribunales Administrativos en los medios de control de protección de los derechos e intereses colectivos.

7.2. Planteamiento

La Sala evidencia que la problemática radica en la presunta vulneración de derechos colectivos en el asunto de referencia. En efecto, para el señor Luis Emilio

¹⁷ Visible a índice 4 *ibidem*.



Cobos Mantilla, la decisión recurrida resulta errónea porque no contempló que el proceso de transformación de luz solar en electricidad es una actividad de tipo industrial, por lo que la misma se encuentra prohibida en el área donde se pretende desarrollar el proyecto debido a que está ubicado en suelo de clase rural. Por su parte, el Tribunal consideró que las plantas fotovoltaicas sí podían estar situadas en el citado territorio, puesto que, en el sector rural, está permitida la construcción de infraestructuras para servicios públicos, como es el caso de la obra Celsia Solar Chicamocha.

7.3. De la controversia sobre el uso industrial y de infraestructura de servicios públicos

En ese orden de ideas, la Sala tendrá que determinar si la construcción de una planta de energía solar se enmarca en una actividad de tipo industrial y, por ende, no podía ser efectuada en el área licenciada dentro del municipio de Los Santos.

7.3.1. Con miras a resolver dicho interrogante es menester indicar que el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, estableció dentro de las determinantes de un plan de ordenamiento territorial, entre otros, la infraestructura relacionada con el suministro de energía eléctrica; veamos:

«Artículo 10. Determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

(...)

4. Nivel 4. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional; fluvial, red férrea, puertos y aeropuertos; infraestructura logística especializada definida por el nivel nacional y regional para resolver intermodalidad, y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía y gas, e internet. En este nivel también se considerarán las directrices de ordenamiento para las áreas de influencia de los referidos usos» (Subrayas de la Sala).

Asimismo, la norma citada, en su Capítulo IV, reguló la clasificación del suelo y, en el artículo 35, definió el de protección, dentro del cual se ubican las infraestructuras destinadas para la prestación de servicios públicos; veamos:



«Artículo 35.- Suelo de protección. Constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.» (Subrayas de la Sala).

Por su parte, en el numeral 4. del artículo 4.º del Decreto núm. 3600 de 2007, al regular el ordenamiento del suelo rural, determinó que en esas zonas se podrían localizar infraestructuras primarias para la provisión de servicios públicos domiciliarios:

«[...] Artículo 4º. Categorías de protección en suelo rural. Las categorías del suelo rural que se determinan en este artículo constituyen suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y son normas urbanísticas de carácter estructural de conformidad con lo establecido 15 de la misma ley:

(...)

4. Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios. Dentro de esta categoría se localizarán las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras primarias para la provisión de servicios públicos domiciliarios, con la definición de las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia.

Deberán señalarse las áreas para la realización de actividades referidas al manejo, tratamiento y/o disposición final de residuos sólidos o líquidos, tales como rellenos sanitarios, estaciones de transferencia, plantas incineradoras de residuos, plantas de tratamiento de aguas residuales, y/o estaciones de bombeo necesarias para resolver los requerimientos propios de uno o varios municipios y que se definan de conformidad con la normativa vigente. [...]» (Subrayas de la Sala).

Ello es relevante, pues de conformidad con el artículo 1 de la Ley 1715 de 2014, la producción de energía renovable hace parte del sistema energético nacional y, por ende, se utiliza entre otras, en la prestación de los servicios públicos domiciliarios; veamos:

«[...] Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto promover el desarrollo y la utilización de las fuentes no convencionales de energía, sistemas de almacenamiento de tales fuentes y uso eficiente de la energía, **principalmente aquellas de carácter renovable, en el sistema energético nacional, mediante su integración al mercado eléctrico, su participación en las zonas no interconectadas, en la prestación de servicios públicos domiciliarios, en la prestación del servicio de alumbrado público y en otros usos energéticos como medio necesario para el desarrollo económico sostenible, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la seguridad de abastecimiento energético.** Con los mismos propósitos se busca promover la gestión eficiente de la energía y sistemas de medición inteligente, que comprenden tanto la eficiencia energética como la respuesta de la demanda [...].»



En esa medida, el desarrollo de este tipo de infraestructura reviste una especial importancia, en tanto permite garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, como son la prestación eficiente de los servicios públicos, la promoción de la prosperidad general y la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad. Justamente por tratarse de obras de utilidad pública orientadas a asegurar el suministro de energía, su localización se encuentra rodeada de una especial protección en los planes de ordenamiento territorial, los cuales reconocen que la provisión de servicios públicos constituye un determinante para la estructuración de las normas de ese tipo.

7.3.2. En ese contexto, es pertinente indicar que el artículo 47 del Acuerdo núm. 033 de 2003, emitido por el Concejo Municipal de Los Santos¹⁸, definió las áreas de infraestructura de servicios públicos, así:

«[...] Artículo 47° - SUELOS DE PROTECCION DE LOS RECURSOS NATURALES Y DE IMPORTANCIA AMBIENTAL GENERAL Y RURAL

Para el E.O.T. se definen las siguientes áreas de manejo para la protección dada su Importancia ambiental.

(...)

E. ÁREAS DE PROTECCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS

E-1. INFRAESTRUCTURA PARA SERVICIOS PUBLICOS

Corresponde a las unidades territoriales identificadas en el diagnóstico y en el componente general y que se deben prever para la instalación de obras de infraestructura y prestación de servicios públicos [...].».

Por su parte, en el artículo 114 ibidem¹⁹, identificó el uso industrial así:

«Artículo 114°- USO INDUSTRIAL

Es el destinado a la transformación de materias primas. Para los efectos de la clasificación de los establecimientos industriales se consideran los siguientes aspectos: Tamaño de la Industria: teniendo en cuenta, número de empleados, capacidad instalada área, Clases de productos a elaborar e Impacto urbanístico. Con base en lo anterior los usos industriales para el municipio de LOS SANTOS se clasifican en:

¹⁸ Visible en la página de la Alcaldía de Los Santos en el siguiente link: <https://www.lossantos-santander.gov.co/Transparencia/PlaneacionyEjecucion/PLAN%20DE%20ORDENAMIENTO%20TERITORIAL%20-%20EOT.pdf>.

¹⁹ ibidem.



Industria Grupo 1. (Industria doméstica artesanal)

Comprende labores de fabricación preferentemente manual y de carácter artesanal, que no requiere grandes depósitos de materiales, ni implique locales comerciales, ni avisos publicitarios. Pertenecen a este grupo los siguientes:

Adornos, sombreros, hebillas, botones y similares.

Artículos para el hogar

Tejido

Artesanías

Cerámicas

Confecciones

Galletas, confites, postres y similares.

Tallas de madera, molduras, accesorios.

Industria grupo 2: (Industria liviana.)

Es aquella industria compatible con otros usos dado su bajo impacto ambiental, pero con restricciones de localización. Pertenecen a este grupo los siguientes:

Alimentos otros con características similares.

Carpintería metálica, aluminio, madera y/o ornamentación.

Conservas y salsas

Derivados de la harina.

Bobinados de motores.

Fabricación de equipos de oficina.

Muebles en madera.

Embutidos y enlatados.

Industria grupo 3. (industria mediana.)

Es aquella industria que por el proceso de elaboración de materia prima puede generar contaminación ambiental como: ruidos, olores, vibraciones y entorpecer el tráfico vehicular, por lo tanto, tiene restricciones de localización y debe situarse en zonas de uso industrial. Pertenecen a este grupo los siguientes:

Aserradoras de madera.

Central de Sacrificio.

Embutidos y enlatados

Enlatadoras de frutas, legumbres y conservas.

Leche pasteurizada y derivados lácteos.

Metalmecánica.

Pinturas y productos afines.

Embutidos y enlatados.

Industria grupo 4. (Industria pesada.)

Es aquella industria cuyos procesos de elaboración pueden generar efectos nocivos sobre el medio ambiente, ocasionando peligros e inconvenientes para la seguridad colectiva y cuyo funcionamiento, por requerir instalaciones aisladas y medidas extremas de seguridad. solo se permitirán a través de licencia especial. Pertenecen a este grupo los siguientes:

Pulverizadores y trituradores de piedra, rocas y minerales.»

7.3.3. De lo expuesto, la Sala concluye que las áreas de actividad industrial corresponden a sectores rurales o suburbanos destinados a la localización de establecimientos orientados a la producción, transformación, fabricación, preparación y almacenamiento de bienes materiales. Por su parte, las zonas de



servicios públicos domiciliarios se conciben como espacios de utilidad pública destinados a la instalación de infraestructuras primarias indispensables para la prestación de los servicios básicos. En consecuencia, mientras la primera categoría busca impulsar labores económicas de carácter productivo, la segunda está dirigida a garantizar la satisfacción de las necesidades colectivas vinculadas al acceso a los servicios públicos domiciliarios.

7.3.4. Así las cosas, es pertinente aludir a las pruebas obrantes en el plenario:

- A) El certificado AMLS SP CE 2017 000 133 del 18 de marzo de 2017, expedido por la Secretaría de Planeación y Obras Públicas de Los Santos, en el que se expuso lo siguiente sobre el uso del suelo en el área de influencia del proyecto Celsia Solar Chicamocha:²⁰

«[...] En respuesta a su solicitud sobre Concepto de compatibilidad y viabilidad de uso del suelo para el Proyecto Celsia Solar Chicamocha, ubicado en jurisdicción el municipio de Los Santos, departamento de Santander, me permito certificar:

Que revisado el documento DU2 y FU2 del Esquema de Ordenamiento Territorial, el uso de suelo del predio con matrícula inmobiliaria 314-48053 y código catastral 0001 0001 0092 000 de propiedad de CELSIA S.A.E.S.P., identificado con NIT. 811030322-7, denominado EL AZUCENO, ubicado en la vereda Rosa Blanca, de jurisdicción del Municipio de Los Santos, es compatible para el desarrollo del Proyecto de generación de Energía Eléctrica Solar Fotovoltaica denominado "CELSIA SOLAR CHICAMOCHA". [...].».

- B) La certificación núm. US 22 16 del 9 de marzo de 2022, emitido por la Secretaría de Planeación y Obras Públicas del municipio de Los Santos, en el que se identifica la clasificación y uso del suelo de la vereda Rosa Blanca de dicho territorio; veamos:

«[...] Que, a la vereda Rosa Blanca del municipio de los Santos, según el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) adoptado mediante Acuerdo 033 de 2003, le corresponden las siguientes características:

| Clasificación de suelo (Plano F4) | Suelo Rural |
|-----------------------------------|------------------------------------|
| | Bosques Productores (BPT) – 5.48% |
| Uso de suelo (Plano F6) | Cultivos Densos (CD) – 60.99% |
| | Protección absoluta (PA) – 5.30% |
| | Cultivos Semilimpios (CS) – 28.23% |

²⁰ Visible a índice 30 de Samai en el expediente nro. 68001 23 33 000 **2021 00013 01**



Artículo 46º - ÁREAS DE MANEJO Y USO DEL SECTOR RURAL

C. ÁREAS FORESTALES PRODUCTORAS.

C-1 ÁREAS PARA BOSQUES PRODUCTORES. (BPT) Son aquellas zonas que deben ser conservadas permanentemente con bosque natural o artificial para obtener productos forestales para la comercialización y consumo. Su finalidad es la producción forestal directa o indirecta. Es producción directa cuando la obtención de productos implica la desaparición temporal del bosque y su posterior recuperación; es indirecta cuando se obtienen los productos sin que desaparezca el bosque. Esta unidad se localiza hacia las veredas: Garbanzal, Los Teres, Laguna Alta, La Loma, Regadero, Espinal, Potrero. Ocupa una extensión de 4256.31 Has.

Reglamentación de usos:

| | |
|--------------------|---|
| USO PRINCIPAL | Plantación, mantenimiento forestal y agro silvicultura. |
| USOS COMPATIBLES | Recreación contemplativa, rehabilitación ecológica, e investigación de las especies forestales y de los recursos naturales en general. |
| USOS CONDICIONADOS | Actividades silvopastoriles, aprovechamiento de plantaciones forestales, minería, agroindustria, infraestructura para el aprovechamiento forestal e infraestructura básica de producción de usos compatibles. |
| USOS PROHIBIDOS | Industriales diferentes a la forestal, urbanizaciones o loteo para construcción de vivienda en agrupación y otros usos que causen deterioro al suelo y al patrimonio ambiental, cultural e histórico del municipio. |

A – 3. AGROPECUARIO TRADICIONAL: Uso Cultivos Densos.

Son aquellas áreas con suelos poco profundos, pedregosos, con relieves quebrados susceptibles a los procesos erosivos y de mediana a baja capacidad agrológica. Generalmente se ubican en las laderas de las formaciones montañosas con pendientes mayores del 25%. Son tierras que no requieren la remoción continua y frecuente del suelo, ni lo dejan desprovisto de una cobertura vegetal protectora, aún entre las plantas, excepto por períodos breves poco frecuentes, tales como los meses de cosecha. Los cultivos propios de esta unidad son: café, cacao con árboles de sombrío y frutales. En esta categoría se incluyen los pastos de corte y forrajes de largo periodo vegetativo.

Este uso potencial se encuentra localizado en las Veredas: Rosa Blanca, Guamito y Delicias.

Reglamentación de uso:

| | |
|------------------|---|
| USO PRINCIPAL | Agropecuario Tradicional, y forestal. Se debe dedicar como mínimo el 20% del predio para uso forestal protector – productor, para promover la formación de bosques productores – protectores. |
| USOS COMPATIBLES | Vivienda del propietario y trabajadores, establecimientos institucionales de tipo rural, granjas avícolas, cunicolas y silvicultura. |



| | |
|--------------------|--|
| USOS CONDICIONADOS | Cultivos de flores, granjas porcinas, recreación, vías de comunicación, infraestructura de servicios, agroindustria, parcelaciones rurales con fines de construcción de vivienda campestre siempre y cuando no resulten predios menores a los indicados por el municipio para tal fin y minería. |
| USOS PROHIBIDOS | Agricultura mecanizada, usos urbanos, y suburbanos, industria de transformación y manufacturera. |

Directrices de manejo

- Promocionar el uso de prácticas culturales ambientalmente sostenibles en la actividad agropecuaria, implementando la agricultura biológica y mejorando praderas como estrategia de cambio y sistema de producción asociado a la sostenibilidad ambiental.
- Talleres de educación ambiental sobre el manejo de técnicas en agroecología.
- Fomentar y desarrollar actividades de conservación y manejo de suelos: Terraceas; Siembras, teniendo en cuenta la pendiente de tal forma que se retenga la pérdida de suelo por escorrentía.
- Rotación de leguminosas: cultivos y forrajes que permitan incorporar nutrientes orgánicos para la restauración de su productividad.

A-2 AGROPECUARIO SEMI – INTENSIVA O SEMI - MECANIZADA: Uso Cultivos Semilimpios y pastoreo.

Son aquellas áreas con suelos de mediana capacidad agrológica caracterizadas por un relieve de plano a moderadamente ondulado, profundidad efectiva, de superficial a moderadamente profunda, con sensibilidad a la erosión pero que puede permitir una mecanización controlada o uso semi-intensivo.

Son los que permiten siembra, labranza, recolección por períodos vegetativos mayores de un (1) año; no exigen la remoción frecuente y continua del suelo, ni lo dejan totalmente desprovisto de una cobertura vegetal, excepto entre las plantas o por cortos períodos estacionales; tales como: café sin sombrío, la caña panelera, en esta categoría se incluyen los pastos para el pastoreo. En el territorio municipal se recomienda en las veredas La Mesa, Carrizal, Tabacal, Majadal, Garbanzal, Los Teres y La Laguna. Esta unidad ocupa una extensión de 1577.05 Has

Reglamentación de Uso:

| | |
|--------------------|--|
| USO PRINCIPAL | Agropecuario Tradicional a Semi – Mecanizado y Forestal. Se debe dedicar como mínimo el 15% del predio para uso forestal protector – productor. |
| USOS COMPATIBLES | Infraestructura para distritos de adecuación de tierras, establecimientos institucionales de tipo rural, granjas avícolas o cuniculas y vivienda del propietario. |
| USOS CONDICIONADOS | Cultivos de flores, granjas porcinas, minería, recreación general, vías de comunicación, infraestructura de servicios y parcelaciones rurales con fines de construcción de vivienda campestre siempre y cuando no resulten predios menores a los autorizados para el municipio para tal fin. |
| USOS PROHIBIDOS | Usos urbanos y suburbanos, industriales y loteo con fines de construcción de vivienda. |

[...]]».



C) Mediante escrito del 11 de marzo de 2022²¹, la Secretaría de Planeación y Obras Públicas de Los Santos expuso lo siguiente sobre la posibilidad de construir las plantas solares de la empresa Celsia:

«[...] De conformidad con su solicitud radicada por correo damos respuesta en los siguientes términos.

(...)

2. Si en la zona en donde se tiene previsto el parque solar por la empresa CELSIA, está prohibido las industrias y la obra que se piensa realizar.

El predio donde se tiene previsto hacer la construcción del parque solar por la empresa denominada Celsia, en su mayoría del predio le corresponde dos usos de suelos que son Cultivos Semilimpios y Cultivos Densos, donde según su clasificación y sus usos establecidos en el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) adoptado mediante Acuerdo 033 de 2003 les permite realizar infraestructura de servicios. [...]».

D) La Resolución núm. 01786 del 2019, «[...] Por la cual se otorga una licencia ambiental y se adoptan otras determinaciones [...]»²², en esta se evidencia la finalidad del proyecto denominado Celsia Sola Chicamocha; veamos:

«[...] CONSIDERACIONES DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA

(...)

ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

Objetivo del proyecto

El proyecto Celsia Solar Chicamocha tiene como objetivo instalar y operar un complejo solar fotovoltaico, el cual tendrá capacidad para entregar a la red nacional 100,5 MW, el complejo estará conformado por cinco plantas (cuatro plantas de 19,9MW y una planta de 21MW) y su conexión eléctrica se realizará en una futura subestación eléctrica 115 kV que se construirá mediante la apertura de la línea San Gil – Piedecuesta 115 kV a 40 km de la subestación San Gil 115 kV.

Localización

El proyecto Celsia Solar Chicamocha se encuentra ubicado en el departamento de Santander, municipio de Los Santos, en las veredas Rosa Blanca, El Tabacal, El Guamito, Laguna Baja, La Fuente y La Mojarra. [...]».

²¹ *Ibidem*.

²² Visible a índice 23 *ibidem*.



En el presente proceso se pretende la protección de los derechos colectivos que, según el actor, habrían sido vulnerados por el municipio de Los Santos y por la ANLA al permitir, en la vereda Rosa Blanca de dicho territorio, el desarrollo del proyecto denominado Celsia Solar Chicamocha. A juicio del demandante, dicho proyecto constituye una actividad industrial, pues transforma la luz solar en energía, circunstancia que lo haría incompatible con el uso del suelo en la zona.

La Sala observa, sin embargo, que la obra licenciada tiene como finalidad la instalación y operación de un complejo solar fotovoltaico destinado a generar y aportar 100.5 megavatios al Sistema Interconectado Nacional, con el objeto de fortalecer la prestación continua y confiable del servicio público de energía eléctrica. El proyecto está conformado por cinco plantas encargadas de transformar la radiación solar en energía eléctrica.

De acuerdo con el material probatorio que obra en el expediente, la Secretaría de Planeación y Obras Públicas del municipio de Los Santos, mediante los certificados núm. AMLS SP CE 2017 000 133 del 18 de marzo de 2017 y US 22 16 del 9 de marzo de 2022, determinó que el proyecto de la empresa Energía del Pacífico S.A. E.S.P. podía ejecutarse en la vereda Rosa Blanca, por tratarse de un suelo rural, en área agropecuaria con cultivos densos, en donde estaba permitida la infraestructura de servicios públicos.

En ese orden, la Sala comparte lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Santander, en cuanto concluyó que no se configura vulneración de los derechos colectivos, por cuanto la ejecución del proyecto Celsia Solar Chicamocha se encuentra permitida en el territorio en cuestión. Es claro que no se trata de una actividad industrial, como lo afirma el actor, sino de una infraestructura primaria destinada a la provisión del servicio público de energía eléctrica, mediante la cual se da cumplimiento a una finalidad de utilidad pública. En efecto, el proyecto busca el aprovechamiento eficiente de una fuente renovable —la luz solar—, pero no corresponde a una labor encaminada a producir, elaborar o transformar bienes materiales.



Por lo tanto, la Sala concluye que la obra puede ejecutarse en la vereda Rosa Blanca, toda vez que se ubica en un área que permite la construcción de este tipo de plantas de generación de energía como infraestructura de servicios públicos.

En consecuencia, se confirmará el fallo del 13 de diciembre de 2024, emitido por el Tribunal Administrativo de Santander.

Finalmente, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 472 y los numerales 1.^º y 8.^º del artículo 365 de la Ley 1564, la Sala se abstendrá de condenar en costas en esta instancia, en atención a que no está probada su causación.

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 13 de diciembre de 2024, expedida por el Tribunal Administrativo de Santander, por las razones expuestas en la parte motiva del presente fallo.

SEGUNDO: SIN COSTAS en esta instancia.

TERCERO: En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, **REMITIR** copia de esta decisión a la Defensoría del Pueblo.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,



Radicación: 68001 23 33 000 **2021 00013 01**
Accionante: Luis Emilio Cobos Mantilla

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala el 23 de octubre de 2025.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado
Presidenta
Aclara voto

PABLO ANDRÉS CÓRDOBA ACOSTA
Consejero de Estado

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Consejero de Estado (E)

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