

República de Colombia



Rama Judicial

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA SUBSECCIÓN "B"

Bogotá D.C, doce (12) de febrero dos mil veintiséis (2026)

Radicación nro.: 250002315000-2001-00479-02
Accionante: Gustavo Moya Ángel y Otros
accionado: Empresa de Energía de Bogotá y Otros
Proceso: Acción Popular Río Bogotá

Magistrada Sustanciadora:
Lina Ángela María Cifuentes Cruz

INCIDENTE DE DESACATO nro. 3 MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –
LINEAMIENTOS AMBIENTALES PARA LA SABANA DE BOGOTÁ

I. AUTO:

Procede el Despacho a resolver la solicitud de levantamiento de la medida cautelar, decretada en auto del 14 de marzo de 2025, presentada por el Secretario Técnico del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá (CECH) mediante escrito escrito radicado el pasado 4 de diciembre de 2025, en el cual manifiesta el cumplimiento a la medida cautelar, modificada por el Consejo de Estado en providencia de 26 de junio del año inmediatamente anterior; solicitud coadyuvada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en escrito radicado por conducto de su apoderada judicial el 5 de diciembre de 2025.

El levantamiento de la cautela decretada se analizará atendiendo las prescripciones del artículo 235 y s.s. del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, por remisión expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998.

II. ANTECEDENTES:

Actuaciones Procesales:

2.1. En audiencia de inspección judicial llevada a cabo el 5 de marzo de 2025 en el páramo de Chingaza, el señor apoderado judicial de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá solicitó decretar una medida cautelar con el fin de que se suspenda el trámite de expedición del proyecto de resolución por la cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establece los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la sabana de Bogotá.

2.2. La anterior solicitud fue adicionada por el señor apoderado de la EAAB en audiencia virtual de 7 de marzo de 2025, en el sentido de plantear la necesidad de articulación y concertación de ese tipo de instrumentos en torno al manejo de la

cuenca hidrográfica del río Bogotá con el Consejo Estratégico de Cuenca Hidrográfica. En igual sentido, fue coadyuvada por el Distrito Capital, el Grupo Energía de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca, Camacol, el señor Néstor Guillermo Franco y la CAR.

2.3. Mediante auto proferido en audiencia de 14 de marzo de 2025, la entonces Magistrada sustanciadora decretó la siguiente medida cautelar:

*«**SEGUNDO: DECRETÁSE** como medida cautelar provisional que se reinicie y agoten las etapas de que da cuenta la parte motiva de esta providencia, haciendo hincapié que los documentos y pruebas técnicas practicadas deberán someterse a la contradicción de los sujetos y entidades que no tuvieron la oportunidad de ser oídos y de controvertirlos y contradecirlos en los términos del inciso segundo del artículo 138 del Código General del Proceso».*

2.4. Contra la anterior decisión, la señora apoderada judicial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible interpuso recurso de apelación; el cual se concedió en el efecto devolutivo para ante el Consejo de Estado.

2.5. Por auto de junio 26 de 2025¹, al resolver el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Sección Primera del Consejo de Estado dispuso modificar la medida cautelar, así:

*«**MODIFICAR** el ordinal segundo de la providencia de 14 de marzo de 2025, proferida por la SECCIÓN CUARTA -SUBSECCIÓN “B”- DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, el cual quedará así:*

*“[...] **SEGUNDO: DECRETAR** como medida cautelar que la Secretaría Técnica del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá - CECH convoque a una reunión, en los términos del Acuerdo 08 de 16 de octubre de 2020, **para que se discutan los efectos del proyecto de resolución que define los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la sabana de Bogotá en el marco del cumplimiento de la sentencia de 28 de marzo de 2014** [...]”*

Ejecutoriado este proveído, devuélvase el expediente al Tribunal de origen».

2.6. Frente a la anterior decisión se radicaron solicitudes de aclaración por parte del Distrito Capital y la Gobernación de Cundinamarca, ante las cuales el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible manifestó su oposición.

2.7. En el entretanto, mediante providencia de 15 de septiembre de 2025, este Despacho dispuso obedecer y cumplir lo dispuesto por el Consejo de Estado en el auto que antecede, así mismo ordenó:

*«**TERCERO. – REQUERIR** a la Secretaría Técnica del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá para que se sirva convocar (cuando sea del caso) a la suscrita Magistrada a la reunión ordenada por el Consejo de Estado mediante auto de 26 de junio de 2025, en virtud del seguimiento y verificación de la medida cautelar y según lo arriba explicado».*

2.8. Por auto de 25 de septiembre de 2025, la Sección Primera del Consejo de Estado

se pronunció respecto de las solicitudes de aclaración presentadas contra el auto de modificó la medida cautelar decretada en el marco de la verificación del cumplimiento de la sentencia de segunda instancia proferida en el proceso de la referencia; según el cual realizó ciertas consideraciones en la parte motiva de la providencia y resolvió no aclarar.

2.9. En cumplimiento de lo ordenado por el Consejo de Estado, la Secretaría Técnica del CECH, mediante convocatoria remitida a este Despacho el pasado 22 de octubre de 2025, citó a la sesión extraordinaria nro. 57, celebrada el día 4 de noviembre de 2025, para la “discusión de los efectos del proyecto que define los lineamientos [directrices] para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá”; en la cual participó la suscrita Magistrada.

2.10. El 7 de noviembre de 2025, la suscrita Magistrada ordenó obedecer y cumplir lo resuelto por el Consejo de Estado en el auto de 25 de septiembre de 2025 y exhortó a los concurrentes al cumplimiento de la medida cautelar para que los lineamientos expuestos por el superior en la mencionada providencia, así:

«PRIMERO. – OBEDECER Y CUMPLIR lo dispuesto por el H. Consejo de Estado – Sección Primera, mediante auto de 25 de septiembre de 2025.

SEGUNDO. – EXHORTAR, tanto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como a la Secretaría Técnica del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá y a sus Consejeros, para que se ciñan y den cumplimiento a las pautas trazadas por el Consejo de Estado en providencias de 26 de junio y 25 de septiembre de 2025, en las sesiones de análisis correspondientes requeridas para la concertación del cuerpo normativo planteado.

TERCERO. – ORDENAR a la Secretaria Técnica del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica, una vez realizado el examen atrás explicado, INFORMAR a este Despacho, de la culminación del proceso de participación y concertación del documento de directrices (lineamientos) ambientales para la Sabana de Bogotá, a efectos de proceder a disponer el agotamiento de dicha etapa y de ser viable, al levantamiento de la medida cautelar».

2.11. El desarrollo de la Sesión Extraordinaria no. 57 del CECH, transcurrió de manera continuada los días 10, 13, 18, 19 y 26 de noviembre y 2 de diciembre de 2025.

2.12. Con el escrito de solicitud de levantamiento de la medida cautelar, radicado el 4 de diciembre de 2025, el secretario técnico del CECH allegó informe y acta de la Sesión Extraordinaria nro. 57; con la cual, considera, se da cumplimiento a lo ordenado por el Consejo de Estado en la providencia que modificó la medida cautelar. Solicitud que fue coadyuvada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, según escrito de 5 de diciembre de 2025.

2.13. Mediante auto de diciembre 16 de 2025, el Despacho informó que procedería con el análisis de la documentación anexa a la solicitud de levantamiento de la medida cautelar, a efectos de establecer el acatamiento de lo dispuesto por el Consejo de Estado y, según corresponda, proceder a levantar o mantener la cautela decretada.

III. HECHOS RELEVANTES Y LAS PRUEBAS RECAUDADAS:

De las documentales arrojadas al proceso, por el municipio interesado y por la CAR, así como de lo expuesto en audiencia pública de octubre 11 de 2025 y las posteriores de que da cuenta esta providencia, se tienen como ciertos los siguientes hechos:

3.1. En la apertura de la Sesión celebrada en noviembre 4 de 2025, la Viceministra de Ambiente y Desarrollo, explicó el trámite que hasta el momento había surtido la expedición de las directrices para el ordenamiento de la Sabana de Bogotá y

«[...] que la sesión se realiza en cumplimiento del auto del Consejo de Estado del 26 de junio de 2025, aclarado el 25 de septiembre de 2025, que ordena analizar los efectos del proyecto de resolución sobre estas directrices, destacando que el objetivo no es reabrir su construcción sino cerrar institucionalmente la discusión, recoger observaciones y avanzar hacia su adopción. Finalmente, invitó a las entidades a asumir la discusión como una responsabilidad colectiva, afirmando que las diferencias no deben generar parálisis y llamando a un diálogo respetuoso y argumentado que permita avanzar en decisiones para la protección del río Bogotá y la Sabana».

3.2. En la reunión de inicio de la Sesión Extraordinaria la suscrita magistrada intervino para exhortar, a los destinatarios y concurrentes al cumplimiento de la medida cautelar modificada por el Consejo de Estado, a efectos de que atendieran los lineamientos planteados, tanto por Despacho al momento de dictar la medida como por el alto tribunal tras confirmar y modificar la medida; asimismo:

«[...] Recordó los hitos judiciales del proceso, incluyendo la decisión del Tribunal en marzo, la apelación ante el Consejo de Estado en junio y el auto del 25 de septiembre de 2025, que reiteró la necesidad de verificar la articulación entre los lineamientos ambientales y las competencias del CECH como instancia coordinadora del cumplimiento de la sentencia. Señaló que su presencia en la sesión responde a esta función de verificación judicial, con el fin de escuchar avances, observaciones y propuestas, y asegurar que el instrumento que el Ministerio pretende adoptar sea coherente con el fallo. Finalmente, enfatizó que el propósito es avanzar en el cumplimiento de la sentencia, entendiendo la sesión no como un cierre definitivo, sino como un espacio de articulación y diálogo constructivo entre las entidades en el marco de las competencias del CECH y del mandato judicial vigente».

3.3. Según una petición ciudadana (Ver anexo Petición Discusión Transmisión Pública CECH), el secretario técnico del CECH informó que la sesión fue habilitada para transmisión pública, en garantía de la publicidad, transparencia y acceso ciudadano al desarrollo de la reunión; decisión ante la cual se manifestaron los delegados de los consejeros de dicho cuerpo colegiado a efectos de advertir su inconformidad, en el entendido que no había sido definido por ellos. Situación que igualmente fue advertida por la delegada del Ministerio Público.

3.4. A renglón seguido se procedió a someter a consideración de los delegados de los consejeros del CECHO, quienes, en cumplimiento de sus facultades legales y reglamentarias, procedieron a efectuar la correspondiente votación, manifestando su acuerdo con la transmisión, señalando esta última la necesidad de mejorar los mecanismos de difusión y anunciar estos espacios con mayor antelación para permitir una participación ciudadana más amplia.

3.5. En el desarrollo de la sesión se presentó una discrepancia en cuanto al orden del día y la forma de cumplir lo ordenado por el Consejo de Estado en la providencia de modificó la medida cautelar, por cuanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la CAR, la Alcaldía de Cachipay y la Alcaldía de Chía lo aprobaron el orden del día, relativo a “revisar los efectos” del proyecto de resolución de ordenamiento de la Sabana de Bogotá, mientras que los demás delegados de los consejeros consideraron pertinente incluir dentro del orden del la lectura, análisis y conclusiones de los autos objeto de cumplimiento de una manera colegiada, dado que esta actividad no se ha desarrollado al interior del Consejo.

3.6. En su oportunidad, el delegado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mencionó, entre otras, que el CECH tiene unas directrices acerca de qué es lo que se trae al CECH y entre otras cosas, las metodologías nunca se han discutido y por otro lado aclara que esta sesión se encuentra en el marco de una sesión extraordinaria con un único punto que obedece a la orden impartida mediante auto y es la discusión de los efectos del proyecto de resolución de directrices para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá, de la propuesta del proyecto de resolución, que se ha construido desde el año pasado y que las entidades CECH han venido participando en el proceso, analizando la incorporación de los aportes.

3.7. Sobre el particular, la suscrita Magistrada explicó que su presencia en la sesión responde a su función de verificar el cumplimiento de la Sentencia del Río Bogotá y de la medida confirmada y modificada por el Consejo de Estado, y aclaró que, aunque no interviene en las decisiones del CECH, le preocupaba que dicha sesión extraordinaria se interpretara de forma inadecuada, a sabiendas que lo pretendido con la medida cautelar era fortalecer la articulación y el consenso institucional en la adopción de las directrices ambientales, que, aunque son materia de competencia del Ministerio de Ambiente, deben pasar por el CECH que es el que tiene el deber de articular y consensuar dentro del espíritu participativo del proceso.

3.8. En desarrollo del orden del día, aprobado por las mayorías, se procedió a discutir los efectos del proyecto de resolución que define los lineamientos de la Sabana de Bogotá, en el marco del cumplimiento de la sentencia de 28 de marzo de 2014, del Acuerdo 08 de 2020 y de lo ordenado por el Consejo de Estado en el auto de 26 de junio de 2025, mediante el cual confirmó la medida cautelar y modificó la orden. En ese orden de ideas intervino el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para explicar el trasegar del proyecto que el presentado correspondía a una actualización del proyecto anterior, el cual se fortaleció a partir del proceso participativo y técnico que contó con la intervención de diversas entidades y actores.

3.8.1. En ese sentido, se resaltó que el proyecto de resolución de directrices para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá da cumplimiento directo a la orden 4.14 de la Sentencia del Río Bogotá, que asigna al Ministerio de Ambiente la responsabilidad de formular políticas y expedir la reglamentación necesaria para orientar la gestión integral de la cuenca. Señaló que el documento responde a este mandato judicial y lo señalado por el Consejo de Estado en la providencia de 15 de septiembre de 2025, según la cual, la discusión debía comprender una verdadera interlocución entre los integrantes del CECHO y dicha cartera ministerial, para que se abordaran los aspecto relativos a: los nuevos usos de suelo, la continuidad de los

proyectos de las PTAR, de energía eléctrica y demás servicios públicos, la adecuada identificación de las variables cartográficas del territorio y la aplicación de otros instrumentos de gestión territorial decididos por la sentencia del Río Bogotá.

3.9. Tras culminar la exposición del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se concedió el uso de la palabra a los delegados de las entidades miembros del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá y los representantes de los órganos de control, quienes a excepción de la CAR, quien señaló que en una mesa de trabajo previa se habían absuelto casi que la totalidad de sus observaciones, manifestaron su desacuerdo en el desarrollo de la cesión para cumplir con el objeto de la misma, la falta de atención de las observaciones manifestadas por algunos de ellos, insistiendo en la obligatoriedad de concertación del proyecto ante el CECH y la necesidad de extender la cesión de forma que permitiera abordar de una forma eficaz el cumplimiento de lo ordenado judicialmente.

3.10. Frente a las preocupaciones reiteradas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP y la Secretaría Distrital de Ambiente, coadyubadas por otros miembros del CECH, el Ministerio de Ambiente señala que no pretende desconocer los precedentes del Consejo de Estado, sin embargo, explicó que el enfoque de la entidad no busca reinterpretar dichos fallos, sino orientar la aplicación progresiva de las directrices desde una perspectiva de planeación a futuro. Aclaró que, en materia de licencias, no se restringe la continuidad de proyectos ya autorizados, sino que precisa su alcance operativo, dejando en claro que las licencias otorgadas pueden continuar ejecutándose sin contravenir el espíritu del régimen de transición. Abordó las preocupaciones sobre la infraestructura de servicios públicos y saneamiento, señalando que la resolución no impide ni limita la operación ni el desarrollo de proyectos esenciales —como la PTAR CANOAS—.

3.10.1. En igual sentido, en cuanto a los puntos más sensibles como el de la cartografía ambiental y su nivel de detalle, señaló que, en la actualidad, no existe una cartografía adoptada por la CAR con la precisión requerida, por lo cual no hay una escala transitoria de aplicación inmediata, por lo que el proceso de incorporación de esa cartografía en los POT y demás instrumentos de planeación solo se activará una vez la CAR culmine su identificación y adopción oficial, de acuerdo con sus competencias y plazos institucionales. Mientras tanto, los municipios podrán continuar desarrollando sus proyectos, siempre que no contradigan los objetivos de conservación y restauración ecológica.

Enfatizó que la escala cartográfica 1:100.000 empleada por el Ministerio de Ambiente es referencial y no normativa, por lo que una vez se avance hacia escalas más detalladas se podrán tomar decisiones más precisas sobre usos del suelo, ecosistemas y áreas de intervención. Resaltando que este proceso responde al principio de mejor información para una mejor decisión, y no debe interpretarse como una “mancha” o una restricción total del territorio, como algunos actores han temido

3.11. El Secretario Técnico del CECH enfatizó en que el Ministerio de Ambiente cumplió con los principios de participación y transparencia, realizando un amplio proceso de socialización con diversos sectores —empresariales, comunitarios, productivos y ambientales—, liderado por el equipo técnico del Ministerio. Señaló

que estos espacios estuvieron abiertos a todos los miembros del CECH, quienes, si lo desean, podían participar directamente o ser invitados a las próximas sesiones de diálogo, sin que esto implique detener el proceso en curso. Insistió en que la competencia del CECH no es dirimir debates jurídicos, sino analizar los efectos técnicos, administrativos y financieros de las medidas relacionadas con la Sentencia del Río Bogotá.

3.11.1 La delegada de la Procuraduría General de la Nación para asuntos ambientales, intervino en respaldo de las manifestaciones de inconformidad procesal expresada por algunos consejeros y enfatizó en la necesidad de pasar de un debate general a mesas técnicas especializadas, donde las entidades del CECH trabajen de manera directa y detallada sobre el proyecto de directrices ambientales. Reconoció que la Gobernación presentó los aportes más estructurados y que el proceso requiere ahora un ejercicio literalmente técnico: revisión artículo por artículo y cartografía por cartografía entre los equipos del Ministerio, la CAR, la SDA, los municipios y demás actores. Resaltó que las alertas expresadas por varias entidades muestran la urgencia de fortalecer la coordinación interinstitucional y superar posturas defensivas. En ese orden de ideas, propuso que estas mesas incluyan también la participación ordenada de actores locales y sociales, garantizando transparencia, trazabilidad y legitimidad.

En cuanto a las observaciones, discrepancias y propuestas técnicas presentadas por los consejeros, señaló que no se había recibido retroalimentación clara por parte del Ministerio de Ambiente sobre qué se acogió y por qué; por lo que señala que es el paso faltante para la materialización del cumplimiento de la orden y recordó que el Consejo de Estado ordenó un trabajo coordinado y articulado, por lo que solicita precisar si el Ministerio ya realizó ese ejercicio o si sigue pendiente.

3.12. El delegado del Ministerio de Ambiente mencionó que se ha recibido únicamente dos solicitudes formales relacionadas con la apertura de espacios en el CECH en el marco de la discusión de los efectos. Explico que dichas solicitudes fueron remitidas a todos los consejeros para su conocimiento y que, conforme al procedimiento habitual, serían tramitadas como invitaciones, es decir, sometidas a consideración del CECH para definir si se aprueba o no la realización de una sesión extraordinaria. Precisa además que estas solicitudes provienen de la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol) y de la Cámara Colombiana de la Infraestructura, reiterando que se seguirá el mismo procedimiento aplicado en casos anteriores dentro del marco del Consejo.

Se precisó que, al no haberse declarado agotada la discusión, la sesión continúa abierta. Reconoció que aún no se finaliza la discusión sobre los efectos, pero reiteró que el Ministerio mantiene disposición para escuchar nuevas intervenciones o aclaraciones al respecto.

3.13. Finalmente se propuso aprobar un cronograma que dé cumplimiento a los autos del 26 de junio y 25 de septiembre de 2025 y así permitirse escuchar a Camacol y la CCI el 10 de noviembre, y presentar observaciones y conclusiones finales el 19 de noviembre, cerrando formalmente la sesión 57. No obstante el Ministerio de ambiente aclara que la intervención de estos actores no deriva directamente del auto judicial, sino que es un espacio adicional de escucha solicitado por los consejeros.

3.14. En la continuación de la Sesión Extraordinaria, se escucharon las intervenciones de CAMACOL y la Cámara Colombiana de la Infraestructura. Se discutió y ajustó el cronograma para cumplir los autos judiciales. Se decidió continuar la sesión el 13 de noviembre, con los insumos de las mesas técnicas.

3.15. El 12 de noviembre siguiente, se realizó, en la jornada de la tarde, una reunión conjunta de la Mesa Técnica y la Mesa Jurídica; en la cual se presentaron observaciones individuales a la metodología, se consolidaron aportes y se unificaron los insumos técnicos y jurídicos. Asimismo, se elaboró una síntesis metodológica basada en la propuesta remitida previamente a los consejeros. Finalmente se presentó el documento consolidado de metodología colegiada, para continuar con la deliberación y aprobación de la misma y la definición de reglas para la sesión del 18 de noviembre, en donde se permitiría un espacio abierto a actores públicos, privados, sociales y comunitarios.

3.15.1 El 13 de noviembre de 2025, se realizó la continuación a la Sesión Extraordinaria nro. 57, en la cual nuevamente se verificó el quórum y se reinstaló la sesión a efectos de presentar el documento consolidado de metodología colegiada para continuar con la deliberación y aprobación de la misma, así como la definición de las reglas para la sesión del 18 de noviembre siguiente.

3.15.2. Se informó a los consejeros e invitados permanentes que las sesiones de la mesa técnica y la mesa técnico-jurídica fueron adelantadas con transmisión en vivo y pueden visualizarse a través del canal de YouTube del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (<https://www.youtube.com/watch?v=-RStlvG99dU&t=652s>). Se puso de presente que dicho espacio permitió recopilar los análisis y observaciones para la consolidación del documento de metodología colegiada para la discusión de los efectos del proyecto de resolución que adopta las Directrices para el Ordenamiento Ambiental de la Sabana de Bogotá, en cumplimiento de los autos del Consejo de Estado del 26 de junio, 25 de septiembre y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 17 de septiembre y del 7 de noviembre de 2025.

3.15.3. Se resaltó que el documento incorpora la identidad institucional de las entidades del CECH y que su construcción se apoyó en la propuesta metodológica presentada inicialmente por el Ministerio de Ambiente el 27 de agosto, la cual fue revisada, complementada y ajustada en el trabajo conjunto reciente. Explicó el Ministerio de Ambiente que el documento incorpora un contexto temático en relación con el Plan de Acción del CECH, específicamente en la línea estratégica de gestión del territorio, que es donde se ubica la discusión de las directrices ambientales, particularmente en referencia a las tres líneas estratégicas del CECH: • Mejoramiento ambiental • Articulación y coordinación interinstitucional • Educación y participación ciudadana.

3.15.4. El delegado de la EAAB S.A. ESP reconoció el trabajo realizado para llegar al documento metodológico, destacó que se ajusta a lo previsto en el Acuerdo 08 de 2020 y a la insistencia del CECH en que la propuesta surgiera de la Mesa Técnica, con el aporte inicial del Ministerio de Ambiente como borrador estructural.

3.16. Ahora bien, ante la decisión de permitir un mayor espacio para la socialización

e intervención participativa, tanto de ciudadanos como de empresarios, gremios y ONG, se presentó un informe sobre el avance de la convocatoria para la participación pública del 18 de noviembre siguiente; en el cual se explicó que el formulario de inscripción se abrió el 10 de noviembre y fue difundido por redes sociales, solicitando apoyo a la mesa de comunicaciones para difundir en las redes institucionales de los miembros del CECH y, hasta la fecha, se habían registrado 159 personas, distribuidas así: 85 del sector social, 43 del sector privado y 31 del sector público. De ellas, 71 optaron por participar presencialmente. Por lo que a efectos de materializar el principio de publicidad y participación de decidió:

«[...] Para garantizar un proceso ordenado, transparente y equitativo durante el espacio abierto de participación del 18 de noviembre de 2025, se adoptan las siguientes reglas metodológicas:

1. Convocatoria y registro de participantes

- La convocatoria estará abierta entre el 10 y el 14 de noviembre de 2025, en nombre del CECH y a través de un formulario remitido con la convocatoria <https://forms.office.com/r/H77uk9ShVL>
- Podrán inscribirse actores públicos, privados y sociales-comunitarios de la Sabana de Bogotá. (...).

2. Orden de intervención

- La sesión se organizará por grupos de actores. El grupo que cuente con el mayor número de inscritos dispondrá de un mayor tiempo dentro de la franja horaria asignada, seguido proporcionalmente por el segundo grupo y, así sucesivamente, garantizando una distribución equitativa del tiempo de intervención conforme al volumen de inscritos.
- Al interior de cada grupo el orden de las intervenciones se definirá conforme al orden de inscripción.
- En función del número de inscritos y el tipo de actor, la Secretaría Técnica del CECH organizará las intervenciones e informará a los intervinientes y a los consejeros, además de definir otros aspectos logísticos.

3. Tiempo de intervención

- El tiempo de uso de la palabra se asignará proporcionalmente al número de inscritos en cada grupo con un tiempo entre 3 minutos a 5 minutos. El CECH podrá definir un mayor tiempo de intervención a un representante de un colectivo de personas o en función de la naturaleza de la intervención.
- Los intervinientes deberán ajustarse estrictamente al tiempo otorgado.

4. Llamado a intervención

- Cada interviniente será llamado hasta un máximo de tres veces.
- Si no responde al tercer llamado, se continuará con el siguiente inscrito sin posibilidad de reprogramación dentro de la misma sesión.
- Al finalizar cada grupo el CECH deliberará el accionar conforme al avance en las intervenciones por grupo.

5. Participación por institución u organización

- En caso de que una misma institución u organización registre múltiples inscritos, deberá designar un único delegado para intervenir en nombre del colectivo.

6. Actores previamente escuchados en el CECH

- Los actores que hayan intervenido anterioridad en sesiones del CECH no podrán intervenir nuevamente en el marco de la sesión del 18 de noviembre de 2025.

7. Alcance de las intervenciones

- Sin perjuicio del libre derecho a la participación se invitará respetuosamente a los ciudadanos para que las intervenciones se centren exclusivamente en los efectos del proyecto de Resolución de Directrices para el Ordenamiento Ambiental de la Sabana de Bogotá, en el marco de los autos judiciales vigentes y la sentencia río Bogotá.

8. Normas de comportamiento

- Las intervenciones se sujetarán a los principios del Reglamento Interno del CECH artículo 11 parágrafo 1, incluyendo el uso adecuado de la palabra y la interacción respetuosa con los asistentes.

9. Registro y publicidad

- La sesión será registrada en audio y/o video, con transmisión en vivo a través del canal institucional del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible <https://www.youtube.com/@minambiente/streams>

10. Aportes para la discusión de los efectos del proyecto de resolución

- Los aportes corresponderán a los insumos que los consejeros usarán en el marco de la continuación de la sesión extraordinaria N°57 para la discusión de los efectos del proyecto de resolución por medio del cual se adoptan las directrices para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá.

11. Cierre del espacio de participación abierto y definición de curso de acción

- En caso que, al finalizar la jornada a las 8:00 p. m., aún existan intervinientes inscritos que no hayan podido participar, el CECH definirá el curso de acción correspondiente, pudiendo establecer la continuidad del espacio, reprogramar intervenciones o adoptar el mecanismo que considere adecuado para garantizar la participación equitativa. En caso que el tiempo previsto para el desarrollo del espacio resulte insuficiente se habilitará la continuación del espacio de participación ciudadana en la jornada del 19 de noviembre de 2024 hasta por 4 horas iniciando a las 8:00 am.

12. Publicidad

- Estas reglas se publicarán en página web oficial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el micrositio <https://www.minambiente.gov.co/sabana/> y se informarán mediante el correo electrónico de confirmación».

3.17. El 18 de noviembre de 2025, se llevó a cabo la instalación de la continuación de la Sesión Extraordinaria nro. 57, en la cual, con posterioridad a la verificación del quorum se presentó un informe por parte de la Secretaría Técnica del CECH en relación con la convocatoria y las reglas del espacio abierto para la participación de diversos actores, que servirá de insumo para la discusión colegiada. A renglón seguido se procedió con la intervención por grupos que fue escuchada por el CECH, así como por los delegados del Ministerio de Ambiente.

3.18. En continuación de la Sesión Extraordinaria nro. 57, celebrada el 19 de noviembre de 2025, se realizó la presentación de las intervenciones pendientes y se

concedió el uso de la palabra a los consejeros del CECH, quienes procedieron a deliberar dejando plasmados los desacuerdos y dudas que persistían respecto del proyecto de resolución de lineamientos de la Sabana de Bogotá, particularmente respecto a que intervenciones u observaciones van a ser acogidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la elaboración del acto administrativo.

3.18.1. Las inquietudes planteadas por los intervinientes fueron absueltas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible en el curso de dicha cesión, señalando asimismo que el proyecto de resolución iba a tener en cuenta los aportes y observaciones de los actores; el cual quedaría listo una vez se cumplen los términos de ley para la presentación de comentarios y su publicación, entre otras:

«[...] En respuesta, MinAmbiente indica que, se han realizado más de 140 espacios con diferentes actores a lo largo de la Sabana, en el proceso de diagnóstico y formulación de las directrices. No se están definiendo usos del suelo para no afectar la autonomía municipal. Los estudios están en cabeza de las autoridades ambientales, lo cual se ha discutido con las CARs, quienes ya en sus instrumentos de planificación tienen previsto la ejecución de los mismos. Por último, se propone financiar parte de la implementación de la resolución a través del programa Sabana aprobado ante el fondo para la vida. [...]

En respuesta, la Oficina Asesora Jurídica de MinAmbiente (OAJ) interviene mencionando que se sugirió hacer una incorporación de un capítulo especial en la memoria justificativa del instrumento normativo y, en la etapa en la que se abre a consulta pública, se van a incorporar en la matriz general, en la que se señala si se acepta o no se acepta el aporte que hace el actor, en este caso, todos los actores que participaron en el ejercicio del 18 de noviembre. Allí quedaría plasmado lo que se acoja en el acta, además de las participaciones de los actores.

En respuesta, la Oficina Asesora Jurídica de MinAmbiente (OAJ) interviene mencionando que no se puede tener una versión definitiva hasta que se surta la consulta pública con las observaciones de todos los actores, cuando se reciban los comentarios en los términos señalados en la norma, se acogen según su aplicación y vuelve a publicarse el instrumento. Eso va en la ruta de instrumento normativo a cargo de MinAmbiente.

Desde DOAT-SINA de MinAmbiente, se añade que se espera que se recojan lo manifestado por el CECH y la ciudadanía. Indican que, si se compara el texto de marzo versus el de octubre, muchos de los comentarios han sido acogidos, aunque saben que persisten otros. Si bien el instrumento es normado por MinAmbiente, finalmente lo implementa la CAR. Indica que es objetivo también del Gobierno Nacional es sacar las directrices en pro del ordenamiento de la Sabana.

En atención a lo establecido en la metodología aprobada por el Consejo, se precisa que la síntesis de los principales resultados de la discusión para cada una de las categorías de efectos definidas por el Consejo de Estado en el Auto del 26 de junio de 2025 se encuentran consolidados en la herramienta definida por los consejeros para la consolidación de efectos: Matriz consolidación efectos CECH 19 Nov. Dicha herramienta incluye los efectos tanto positivos como negativos identificados por el CECH [...]».

3.18.2. Asimismo, se realizó el diligenciamiento de la matriz de efectos, de manera

paralela a la realización de las presentaciones la secretaría técnica realizó el registro y sistematización de los efectos, en matriz de consolidación diseñada. Con posterioridad al espacio del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el esclarecimiento de ciertos aspectos, se dejaron plasmados los acuerdos, consensos y disensos, para poder identificar puntos de acuerdo y discrepancias. Se decidió dar continuidad a la sesión nro. 57 del CECH el día 26 de noviembre de 2025 para aprobación del acta.

3.19. El 26 de noviembre de 2025, se da continuación a la Cesión Extraordinaria nro. 57 del CECH, en la cual se retomó la discusión de los efectos del proyecto de resolución que define los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá en el marco de la sentencia de 28 de marzo de 2014. De la cual siguieron las siguientes conclusiones:

«[...] Revisión de la matriz de consolidación de efectos

[...]

En vista de la anterior deliberación, las conclusiones para el bloque de efectos sobre la adecuada identificación de variables del territorio quedan así:

1. Las variables del territorio identificadas, discutidas y aclaradas en el marco del CECH corresponden a: Variables hidrográficas, Cambio climático, Biodiversidad (Integridad ecológica, ecosistemas degradados o frágiles - humedales, bosques altoandinos y subxerofitia andina-, especies amenazadas (Capítulos 7 DTS p. 54 y ss), Seguridad hídrica (Capítulo 10 DTS p. 264 y ss), Gestión del recurso suelo y huella urbana, Criterios de usos del suelo, actividades e instrumentos actuales y vigentes (Capítulos 8 DTS p. 167 y ss y Capítulo 9 DTS p. 222 y ss), que corresponden a las desarrolladas en el Documento técnico de soporte.

2. Se sugiere por parte del CECH, precisar que, durante el periodo de 24 meses establecido para la elaboración de la cartografía de detalle, se incluya de manera expresa en el documento técnico de soporte y memoria justificativa, que continuará aplicando la cartografía vigente hasta la adopción de la nueva.

3. Se sugiere precisar que las directrices se mantengan articuladas con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 y con el POMCA del río Bogotá a fin de evitar posibles conflictos interinstitucionales.

4. El CECH precisa que la revisión del proyecto de resolución se ha delimitado al ámbito de la Sabana, comprendiendo los municipios de la cuenca alta y media del río Bogotá y no de la región hídrica de la cual trata la orden 4.13 de la Sentencia del río Bogotá, responsabilidad que sigue a cargo del CECH.

5. Se recomienda precisar los alcances relacionados con el tratamiento del conocimiento ancestral, aclarando que no se están afectando las competencias de las entidades que reglamentan los determinantes de tipo cultural.

6. El CECH concluye que, para este grupo de efectos (adecuada identificación de variables del territorio), no se han evidenciado efectos negativos frente al cumplimiento de las órdenes establecidas en la Sentencia de Acción Popular del río Bogotá, se identifican algunos efectos positivos, por lo que se recomienda que en la versión final se mantengan o adopten disposiciones que no contravengan las órdenes de la sentencia. [...].

Aplicación en los instrumentos de gestión territorial ordenados en la sentencia

En vista de la deliberación, las conclusiones para el bloque de efectos sobre los instrumentos de gestión territorial ordenados en la sentencia quedan así:

1. Los instrumentos de gestión incluidos en la sentencia identificados, discutidos y aclarados en el marco de la sesión N°57 del CECH son: POMCA (orden 4.7 - máximo instrumento de planeación y gestión de la cuenca), planes de acción consensuados (orden 4.13), instrumentos de ordenamiento territorial articulados con el POMCA (orden 4.18 - POT, PBOT, EOT), planes de manejo ambiental (orden 4.19), plan maestro de acueducto y alcantarillado- PMAA (orden 4.20), planes de saneamiento y manejo de vertimientos – PSMV (orden 4.21), planes de gestión integral de residuos –PGIR (orden 4.22), áreas de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico con base en instrumentos de planificación ambiental relacionados con el recurso hídrico (orden 4.25), Convenio 171 (orden 4.42), otros convenios (órdenes 4.46, 4.47, 4.48), plan de rehabilitación de redes (orden 4.56), sin perjuicio de todos los demás aplicables incluidos en la Sentencia. Se sugiere que se incluya mención de la aplicabilidad de dichos instrumentos de gestión en el documento técnico de soporte.

2. Se recomienda por parte del CECH la revisión de algunos verbos utilizados en el proyecto de resolución para que no se interprete como intromisión en la autonomía de los entes territoriales en la definición de los usos del suelo.

3. Se recomienda por el CECH que el proyecto de resolución fortalezca condiciones a aplicar para situaciones jurídicas consolidadas, a fin de evitar la interpretación que las Directrices afectan permisos, licencias e infraestructuras existentes.

4. El CECH recomienda que se revise el tema relacionado con la transicionalidad para los municipios que se encuentran en proceso de revisión de sus instrumentos de ordenamiento territorial y que aún no han culminado, pero que tienen adelantada la concertación ambiental, entendiendo que varios de ellos vienen realizando esfuerzos importantes para avanzar en dicho proceso.

*5. El CECH concluye que, para este grupo de efectos (aplicación de Instrumentos de gestión territorial ordenados por la sentencia), no se han evidenciado efectos negativos frente al cumplimiento de órdenes establecidas en Sentencia de acción Popular del río Bogotá, se identifican algunos efectos positivos, por lo que se recomienda que en la versión final se mantengan o adopten disposiciones que no contravengan las órdenes de la sentencia. Se sugiere incluya mención de la articulación entre instrumentos de gestión en el documento técnico de soporte.
[...]*

Continuidad proyectos PTAR, energía eléctrica y otros servicios públicos

En vista de la anterior deliberación, las conclusiones para el bloque de efectos sobre la continuidad proyectos PTAR, energía eléctrica y otros servicios públicos quedan así:

1. El CECH recomienda revisar la redacción del proyecto de resolución, a fin de que sea claro que la infraestructura requerida para la continuidad de proyectos PTAR (orden 4.57, 4.35, 4.36, 4.37, 4.38, 4.39, 4.46, 4.47, 4.48 y 4.50) y saneamiento ambiental (orden 4.20, orden 4.21, orden 4.22, orden 4.56), energía eléctrica y otros servicios públicos se pueda realizar acatando las directrices de ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá y sin perjuicio de las licencias,

trámites y permisos que requiere este tipo de infraestructura de acuerdo con la normatividad ambiental vigente y otra normativa técnica y sectorial aplicable según el tipo de infraestructura.

2. El CECH concluye que está de acuerdo con los artículos 8 y 9 del proyecto de resolución y recomienda que, en lo relacionado con la gestión de los humedales loticos y lénticos, se reconozca explícitamente la posibilidad de contar con infraestructura de saneamiento necesaria para el funcionamiento de los humedales en pro de mejorar su salud ecológica y reducción de riesgos de inundación sin comprometer la conservación. Adicionalmente tener la posibilidad de manera condicionada del mantenimiento de los humedales con maquinaria de bajo impacto, previa autorización de la autoridad ambiental y en casos excepcionales el uso de maquinaria pesada en situaciones de emergencia.

3. El CECH recomienda que en el proyecto de resolución se haga explícito que, en el caso de los embalses, por ser humedales artificiales, no restringe la continuidad de las actividades de operación y mantenimiento para la prestación de los servicios con los que se relacionan.

4. El CECH concluye que, para este grupo de efectos (Continuidad proyectos PTAR, energía eléctrica y otros servicios públicos), no se ha evidenciado que se afecte la continuidad de proyectos PTAR, energía eléctrica y otros servicios públicos, ni se han evidenciado efectos negativos frente al cumplimiento de las órdenes establecidas en la Sentencia de Acción Popular del río Bogotá, se identifican algunos efectos positivos. Se recomienda que en la versión final se mantengan o adopten disposiciones que no contravengan las órdenes de la sentencia creando condiciones que garanticen los derechos colectivos amparados por la mencionada sentencia en la orden primera. [...].

Nuevos usos del suelo

En vista de la anterior deliberación, las conclusiones para el bloque de efectos sobre los nuevos usos del suelo quedan así:

1. El CECH recomienda que en la versión final del proyecto de resolución se incorpore un régimen de transición en los procesos de modificación o actualización de los instrumentos de planificación territorial (POT, PBOT, EOT).

2. El CECH recomienda que la redacción sea explícita en que la expedición de las directrices no obliga a la modificación inmediata de los instrumentos de ordenamiento territorial (POT, PBOT y EOT).

3. El CECH observa que en el documento técnico de soporte se mencionan conceptos como “espacios verdes y azules urbanos” y “motores de transformación”, por lo cual se recomienda la incorporación de estas definiciones técnicas claras en el Documento Técnico de Soporte.

4. El CECH recomienda que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible revise la redacción del concepto técnico de sellamiento en el párrafo 2 del artículo 22 del proyecto de resolución para mayor claridad en su alcance.

5. El CECH recomienda que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible revise las disposiciones sobre protección de los suelos incluidas en el artículo 22

del proyecto de resolución, para que en la redacción sea claro que no hay un posible vaciamiento de competencias, en atención a las inquietudes de los ciudadanos y grupos de interés que intervinieron en el marco del espacio participativo de la sesión N°57 del CECH.

6. Resueltas las recomendaciones anteriores el CECH concluye que, para este grupo de efectos (nuevos usos del suelo), no se ha evidenciado que se afecten los nuevos usos del suelo, ni se han evidenciado efectos negativos frente al cumplimiento de las órdenes establecidas en la Sentencia de Acción Popular del río Bogotá, se identifican algunos efectos positivos. Se recomienda que en la versión final se mantengan o adopten disposiciones que no contravengan las órdenes de la sentencia creando condiciones que garanticen los derechos colectivos amparados por la mencionada sentencia en la orden primera.

7. El CECH observa de manera positiva la incorporación del artículo 30 en el proyecto de resolución, donde se hace reconocimiento a las situaciones jurídicas consolidadas, que incluyen los instrumentos de ordenamiento territorial actualizados, junto con las disposiciones de mayor detalle emitidas en el marco de estas actualizaciones y que el proyecto de resolución está orientado al cumplimiento de las órdenes de la sentencia. [...]

Lectura de las propuestas de conclusiones para los efectos sobre Otros:

En vista de la anterior deliberación, las conclusiones para el bloque de efectos sobre otros efectos quedan así:

1. El CECH recomienda ajustar la redacción de la directriz relacionada a la mesa de restauración, para que se articule al plan de acción definido por el CECH, sin que se cree una nueva instancia. Se sugiere indicar criterios de funcionamiento y posible articulación con la Región Metropolitana y la RAPE

2. Se sugiere la revisión de la redacción del considerando relacionado con la sentencia del río Bogotá, indicando que el juez estableció medidas u órdenes para la recuperación integral del río Bogotá.

3. El CECH recomienda que la CAR, el Distrito Capital y la EAAB, en el marco de sus competencias, consideren la posibilidad de incorporar el convenio 171 del 2007 como una de las posibles fuentes de financiación para la implementación de las directrices para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá, considerando que son medidas tendientes a apoyar la continuidad de la recuperación integral del río Bogotá.

[...]

Manifiesta que se elaboró una propuesta de conclusiones generales finales parte de la secretaria técnica del consejo y posterior a ello la secretaria técnica se procede a leer las conclusiones generales propuestas, las cuales se incluyen a continuación:

1. El CECH realiza el reconocimiento de que la propuesta de las Directrices de la Sabana aporta al desarrollo sostenible del territorio para garantizar su integridad ecológica, impulsar la transición y resiliencia territorial, fortalecer la adaptación climática, ordenar el territorio alrededor del agua y promover la sostenibilidad de

las actividades productivas, culturales y sociales, reconociendo las dinámicas socioecológicas de la Sabana.

2. El CECH en pleno está de acuerdo con la necesidad de expedir las directrices para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá en el marco del artículo 61 de la Ley 99 de 1993.

3. El CECH concluye que el proyecto de resolución presenta efectos positivos significativos en materia ambiental, territorial e institucional, al fortalecer la planificación sostenible de la Sabana de Bogotá y aportar al cumplimiento de múltiples órdenes de la Sentencia de Acción Popular del río Bogotá, especialmente las órdenes 4.7, 4.8, 4.13, 4.14, 4.18, 4.20, 4.21, 4.22, 4.23, 4.24, 4.25, 4.26, 4.27, 4.34, 4.56, 4.57 entre otras. En conjunto, las medidas propuestas promueven la coherencia entre el ordenamiento ambiental y el ordenamiento territorial, no afectan la continuidad de proyectos estratégicos de servicios públicos, promueven la articulación interinstitucional, refuerzan la implementación del POMCA del río Bogotá, favorecen la protección de zonas de recarga de acuíferos, humedales y ecosistemas estratégicos, fomentan la sostenibilidad hídrica, impulsan la gestión adecuada de los residuos sólidos y el saneamiento básico y fomentan la gobernanza de cuenca, en plena concordancia con la acción popular que propende por la recuperación integral del río Bogotá creando condiciones que garanticen los derechos colectivos amparados por la mencionada sentencia en la orden primera.

4. El CECH concluye que el ejercicio adelantado en el marco de la sesión N°57 del CECH da cumplimiento a lo ordenado por el Consejo de Estado en los autos del 26 de junio y 25 de septiembre de 2025 y por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 15 de septiembre y el 7 de noviembre de 2025.

5. El CECH recomienda al Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca levantar la medida cautelar. [...]».

3.20. El 2 de diciembre de 2025, se llevó a cabo la revisión y firma del acta de la Sesión Extraordinaria nro. 57 y se dio por concluida la misma. De la cual se allegó copia al Despacho verificador para los efectos pertinentes.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA Y LEVANTAMIENTO DE LA MEDIDA CAUTELAR.

De conformidad con lo expuesto, la suscrita Magistrada procede a resolver sobre el cumplimiento de las órdenes de la sentencia de 28 de marzo de 2014 proferida por el Consejo de Estado y correlativamente sobre la procedencia o no de levantar, la medida cautelar decretada por auto de marzo 14 de 2025, posteriormente confirmada y modificada por el Consejo de Estado en providencias de junio 26 y 25 de septiembre siguientes, relativa a ordenar “*que la Secretaría Técnica del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá, convoque a una reunión en los términos del Acuerdo 08 de 2020, para que se discutan los efectos del proyecto de resolución que define los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá en el marco del cumplimiento de la sentencia de 28 de marzo de 2014*”.

Lo anterior, en el marco de la competencia conferida al juez de la acción por el artículo 235 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que prescribe:

“ARTÍCULO 235. Levantamiento, modificación y revocatoria de la medida cautelar. El demandado o el afectado con la medida podrá solicitar el levantamiento de la medida cautelar prestando caución a satisfacción del Juez o Magistrado Ponente en los casos en que ello sea compatible con la naturaleza de la medida, para garantizar la reparación de los daños y perjuicios que se llegaren a causar.

La medida cautelar también podrá ser modificada o revocada en cualquier estado del proceso, de oficio o a petición de parte, cuando el Juez o Magistrado advierta que no se cumplieron los requisitos para su otorgamiento o que estos ya no se presentan o fueron superados, o que es necesario variarla para que se cumpla, según el caso; en estos eventos no se requerirá la caución de que trata el inciso anterior.

La parte a favor de quien se otorga una medida está obligada a informar, dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento, todo cambio sustancial que se produzca en las circunstancias que permitieron su decreto y que pueda dar lugar a su modificación o revocatoria. La omisión del cumplimiento de este deber, cuando la otra parte hubiere estado en imposibilidad de conocer dicha modificación, será sancionada con las multas o demás medidas que de acuerdo con las normas vigentes puede imponer el juez en ejercicio de sus poderes correccionales.”

4.1.1. Previo a efectuar el análisis de fondo en el caso en concreto, resulta pertinente resaltar que la medida cautelar que nos convoca se profirió en procura de proteger y garantizar, temporalmente, la efectividad de la sentencia, constituyéndose como mecanismo efectivo para prever, prevenir o reducir al mínimo los impactos ambientales, así como mitigar sus efectos adversos, con el fin de impedir la continuidad del daño al ecosistema de la cuenca del Río Bogotá.

4.1.1.1. Lo anterior en el entendido que al momento del estudio de la solicitud de decreto de una medida cautelar el Despacho determinó que en el proceso de elaboración del proyecto de Resolución: **i)** no fueron escuchados quienes se verían directamente afectados en sus derechos; **ii)** no se tuvo en cuenta las preexistencias en el ordenamiento del territorio ni estudios de suelos a una escala más detallada; **iii)** no se tomó la mejor información disponible como lo establece el POMCA; **iv)** se promovía la inseguridad jurídica en materia de desarrollos urbanísticos que facilita los asentamientos ilegales, **v)** no se surtió un proceso de articulación entre las entidades concurrentes al cumplimiento de la sentencia, en particular con el CECH, y **vi)** no se acompañó del estudio de viabilidad jurídica que permitiera constatar la revisión y análisis de decisiones judiciales de los órganos de cierre de cada jurisdicción que pudieran tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto administrativo.

4.2. Por su parte, el Consejo de Estado, al momento de resolver sobre la apelación de la medida cautelar: concluyó que las decisiones administrativas que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible proyecta implementar para la ordenación de la sabana de Bogotá, deben atender los presupuestos de articulación institucional y

funcional contenidos en la decisión de 28 de marzo de 2014, así como los proyectos, herramientas y medidas que se han venido desarrollando de manera coordinada para restablecer el equilibrio ecológico de la zona afectada.

4.2.1. Precisó que el problema específico, que originó la controversia, fue la elusión de la instancia articuladora para la restauración del ecosistema del río Bogotá y, en consecuencia, el desconocimiento de la sentencia del Consejo de Estado; que según la sentencia de 28 de marzo de 2014, la “[...] *dispersión de recursos y esfuerzos en materia de: Información, Planeación, Gestión, Coordinación interinstitucional de proyectos, y recursos tecnológicos, financieros, humanos [...]*”, fue uno de los factores que mas contribuyó a la contaminación del río.

4.3. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE 28 DE MARZO DE 2014 PROFERIDA POR EL CONSEJO DE ESTADO, POR PARTE DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MARCO DE EXPEDICIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE DEFINE LOS LINEAMIENTOS PARA EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL DE LA SABANA DE BOGOTÁ

Al respecto, se requiere determinar el apego en la expedición del proyecto de resolución, por el cual se pretende implementar lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá, a los postulados determinados por el Consejo de Estado en sentencia de marzo 28 de 2014, puntualmente lo relativo a la articulación interinstitucional que viabilice la concentración de recursos y esfuerzos, como la planeación, gestión, coordinación de proyectos y recursos tanto tecnológicos como financieros y humanos que permitan una eficaz recuperación del ecosistema.

En tal sentido, la orden impartida mediante auto de 25 de junio de 2025, pretende que el Ministerio de Ambiente, miembro del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá, quien además ostenta la secretaría técnica de dicho órgano colegiado, atienda sus propios lineamientos como lo es el Acuerdo 08 de 16 de octubre de 2020, proferido en cumplimiento de la sentencia de 28 de marzo de 2014, por medio de cual se adopta el reglamento interno del CECH y en el que se determinó que la función esencial del mismo era la de articular y coordinar, con un enfoque sistémico, la elaboración e implementación del plan de acción para la recuperación integral de la cuenca del Río Bogotá.

Es decir que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible estaba llamado a fortalecer los mecanismos de cooperación interinstitucional e intersectorial a fin de concertar y armonizar, tanto metas como esfuerzos y recursos, para la financiación de proyectos comunes y la planificación ambiental del territorio bajo una perspectiva regional, todo en cumplimiento de la sentencia del Río Bogotá.

Se recuerda que la decisión del Consejo de Estado en segunda instancia se fundamentó en que el proyecto de resolución por el cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible define que los lineamientos de ordenamiento ambiental de la sabana de Bogotá, incide directamente en la gestión del recurso hídrico, sus afluentes, condiciona el uso de suelos y de recursos, por lo que recae en el ámbito territorial de la sentencia de segunda instancia de 28 de marzo de 2014.

Por ello, se precisó que el CECH es una instancia transitoria que permite discutir y lograr objetivos de descontaminación y restauración del río Bogotá de forma articulada entre las distintas entidades que deben concurrir a este propósito, sin dispersión de recursos, por lo que es necesario que el MADS ventile los lineamientos ambientales que pretende definir en el marco de dicha instancia.

En las consideraciones de la providencia que resolvió las solicitudes de aclaración presentadas contra el auto que modificó la medida cautelar el Consejo de Estado puntualizó que el CECH no puede ser eludido en cuanto a la discusión del proyecto normativo cuestionado. Para el efecto, se indicó que: *[...] En consecuencia, los lineamientos que el MADS busca implementar en la sabana de Bogotá recaen en el ámbito territorial donde se acreditó la transgresión de los derechos colectivos amparados en la sentencia de 28 de mayo de 2014. [...]*.

El Consejo de Estado especificó que la etapa de discusión comprende una verdadera interlocución entre las autoridades integrantes del CECH, pues bajo la misma lógica del SINA²⁰, el MADS debe integrar a las demás entidades competentes en los procesos de planificación y ejecución armónica de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la protección de la región hidrológica afectada.

Razón por la cual, se requirió como indispensable que el MADS activara el CECH, en el sentido de realizar las convocatorias y discusiones pertinentes en torno a los efectos que puede llegar a tener el proyecto de resolución de ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá, sobre: **i)** los nuevos usos de suelo, **ii)** los proyectos de sanitización del agua como las PTAR, los proyectos de energía pública, entre otros servicios públicos, **iii)** la adecuada identificación de las variables del territorio; y **iv)** la aplicación de otros instrumentos de gestión territorial ordenados por la sentencia, entre otros puntos de discusión. Esto, siempre dentro del marco de observancia y debido cumplimiento de la pluricitada sentencia.

Además de lo anterior, debía tenerse en cuenta que el articulado repercute en las órdenes judiciales orientadas a la recuperación, restauración y conservación ecológica integral del hidrosistema fluvial de la cuenca del río Bogotá, toda vez que genera efectos sobre los diversos instrumentos de gestión, planificación y observación previstos en la normativa ambiental, y que fueron objeto del pronunciamiento judicial para definir, articular e integrar la adopción de decisiones que permitieran materializar la solución planteada por el juez de la acción popular.

Ahora bien, constatado por el Despacho, se pudo evidenciar en las documentales arribadas al trámite incidental, que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible logró demostrar que se realizó la convocatoria a una reunión del CECH, denominada Cesión Extraordinaria nro. 57, en la cual se permitió ventilar, discutir, aclarar y consensuar los puntos del proyecto normativo que generaban incertidumbre entre las entidades territoriales, las empresas de servicios públicos, las autoridades ambientales, los particulares y demás actores del territorio; situación superada por la implementación de los mecanismos de armonización de cara a las dinámicas sociales, económicas, jurídicas y ambientales de la sabana de Bogotá.

En las reuniones efectuadas en el transcurso de la sesión extraordinaria se

presentaron los lineamientos (**ahora denominados directrices**) propuestos para el ordenamiento de la sabana, se dialogaron temas relacionados con la recopilación de insumos para el diagnóstico del documento técnico de soporte, los usos del suelo, las actividades mineras, se resolvieron dudas, se recogieron aportes técnicos, entre otras actividades.

En su desarrollo se integraron diversas entidades como el Departamento Nacional de Planeación – DPN, los 45 municipios representados por los dos miembros itinerantes en el CECH, los órganos de control como la Procuraduría y la Contraloría, delegadas para el medio ambiente, la CAR, la GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA, los gremios, las ONG, las veedurías y demás población circundante a la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá; quienes tuvieron la oportunidad de participar en un espacio de dialogo para que expusieran sus inconformidades o apreciaciones.

En ese sentido, se tiene que el que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible aportó las constancias y actas suscritas por la Secretaría Técnica del CECH, relativas a la citación de sus miembros, la remisión del proyecto de lineamientos de ordenación de la sabana de Bogotá, las convocatorias y discusiones en torno a los efectos que puede llegar a tener el proyecto de Resolución sobre: i) los nuevos usos del suelo; ii) la continuidad de los proyectos PTAR, de energía eléctrica y de otros servicios públicos; iii) la adecuada identificación de las variables del territorio; iv) la aplicación de otros instrumentos de gestión territorial ordenados por la sentencia, entre otros puntos de discusión.

Si bien, se advierte que las actuaciones del CECH y el MADS observaron la disposición metodológica de la medida cautelar fungiendo como instancia articuladora, también es cierto que como se indicó por parte del Consejo de Estado, al modificarla se busca con la misma discutir ***“los efectos del proyecto de resolución que define los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la sabana de Bogotá en el marco del cumplimiento de la sentencia de 28 de marzo de 2014. [...]”***, lo que implica advertir los problemas estructurales que condujeron al grave deterioro del ecosistema y efectivizar la salvaguarda del ecosistema fluvial de la Sabana de Bogotá, en observancia y cumplimiento de las ordenes de la sentencia del Rio Bogotá.

Así las cosas, al revisar las actuaciones surtidas durante la sesión extraordinaria nro. 57, y las decisiones allí acordadas -según los informes y documentos allegados al expediente-, encuentra el Despacho en calidad de verificador del cumplimiento de la sentencia dictada por el Consejo de Estado el 28 de marzo 28 de 2014 (descontaminación del Rio Bogotá), que:

- i) No se define claramente la diferencia entre lineamientos y directrices y su nivel de jerarquía respecto de los demás reglamentos o normas que atañen al rio Bogotá, a fin de advertir su incidencia respecto de las ordenes de la sentencia de rio Bogotá; y que,
- ii) En lo relativo al régimen de transición allí planteado, se indica que: ***“Las acciones en desarrollo o previstas para el cumplimiento de las ordenes derivadas de (...), y la sentencia 250002327000200190479-01 relacionada con la descontaminación del rio Bogotá continuaran bajo las condiciones para garantizar su cumplimiento.”***; sin explicar o determinar cuáles son

esas condiciones para garantizar el cumplimiento de las órdenes judiciales dictadas por el H. Consejo de Estado, en sede de acción popular; a más de no entenderse acompañadas con las disposiciones sobre las situaciones jurídicas consolidadas, abordadas previamente en el mismo capítulo.

V. CONCLUSION

5.1. Verificado por el Despacho el proceso de discusión del proyecto de resolución que define los lineamientos **-directrices-** para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá en el marco del cumplimiento de la sentencia de 28 de marzo de 2014, y teniendo en cuenta que la medida cautelar fue modificada por el Consejo de Estado bajo el entendido de que la concertación era un presupuesto esencial para garantizar la legitimidad y juridicidad del instrumento, y que no solo se realizó formalmente, sino que fue sustancial y eficaz; se considera necesario, antes de decretar el levantamiento definitivo de la medida cautelar, solicitar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y al CECH, información detallada y documentada sobre los aspectos advertidos por el Despacho, en pro de salvaguardar los derechos colectivos amparados mediante el fallo popular objeto de verificación.

1. El estado actual del proyecto de resolución.
2. La forma en que fueron incorporadas o atendidas las observaciones formuladas en la sesión extraordinaria No. 57.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo De Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B,**

RESUELVE

PRIMERO: **NO LEVANTAR** la medida cautelar impuesta por este Despacho y modificada en segunda instancia por el Consejo de Estado mediante auto de 26 de junio de 2025, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: **REQUERIR** al **MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y AL CONSEJO ESTRATEGICO DE LA CUENCA HIDROGRAFICA DEL RIO BOGOTÁ**, para que dentro del término de quince (15) días hábiles, alleguen información detallada y documentada respecto del estado actual del proyecto de resolución de las directrices o lineamientos para el ordenamiento ambiental de la sabana de Bogotá, puntualmente, en lo referido a:

- I) No se define claramente la diferencia entre lineamientos y directrices y su nivel de jerarquía respecto de los demás reglamentos o normas que atañen al río Bogotá, a fin de advertir su incidencia respecto de las ordenes de la sentencia de río Bogotá; y que,
- II) En lo relativo al régimen de transición allí planteado, se indica que: *“Las acciones en desarrollo o previstas para el*

*cumplimiento de las ordenes derivadas de (...), y la sentencia 250002327000200190479-01 relacionada con la descontaminación del río Bogotá **continuaran bajo las condiciones** para garantizar su cumplimiento.”; sin explicar o determinar cuáles son esas condiciones para garantizar el cumplimiento de las órdenes judiciales dictadas por el H. Consejo de Estado, en sede de acción popular; a más de no entenderse acompañadas con las disposiciones sobre las situaciones jurídicas consolidadas, abordadas previamente en el mismo capítulo.*

TERCERO:

NOTIFICAR la presente providencia, a través de la Secretaría de la Sección Cuarta, por Estado a las partes e intervinientes de este incidente dentro de la acción popular, esto es, a los correos electrónicos pertenecientes a:

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible,
- Consejo Estratégico de la Cuenca del Río Bogotá (Secretaría Técnica),
- Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá,
- Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá,
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca,
- Gobernación de Cundinamarca.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado Electrónicamente)

LINA ÁNGELA MARÍA CIFUENTES CRUZ
Magistrada

Constancia: *El presente proveído fue firmado electrónicamente por la suscrita magistrada perteneciente a la Sección Cuarta – Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.*