



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D. C., veintiséis (26) de junio de dos mil veinticinco (2025)

CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17

ACCIÓN POPULAR – AUTO

Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

Asunto: Resuelve apelación frente a medida cautelar.

AUTO INTERLOCUTORIO DE SALA

TESIS: SE MODIFICA LA MEDIDA CAUTELAR DECRETADA EN EL SENTIDO DE ORDENAR A LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO ESTRATÉGICO DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL RÍO BOGOTÁ - CECH QUE 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.

DERECHOS COLECTIVOS: GOCE DE UN AMBIENTE SANO, A LA SALUBRIDAD PÚBLICA Y A LA EFICIENTE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE¹

contra el proveído de 14 de marzo de 2025, proferido por la

¹ En adelante el MADS.



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

Sección Cuarta -Subsección "B"- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca², a través del cual se decretó una medida cautelar.

I.- ANTECEDENTES

I.1.- Los señores **GUSTAVO MOYA ÁNGEL, JORGE ENRIQUE CUERVO RAMÍREZ, MIGUEL ÁNGEL CHAVES GARCÍA, JORGE HUMBERTO GONZÁLEZ VILLANUEVA y NICOLÁS DÍAZ ROA**, en ejercicio de la acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998³, presentaron demanda ante el Tribunal contra la **CAR**, el **DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA**, entre otros, tendiente a que se protegieran los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad pública y a la protección de los derechos de los usuarios, al equilibrio ecológico, al goce del espacio público y al acceso a una infraestructura de servicios públicos que garanticen la salubridad pública, los cuales estimaron vulnerados por la grave contaminación del río Bogotá, ocasionada por el desarrollo del Distrito Capital, de los municipios en el área de influencia del río Bogotá y de las industrias aledañas.

² En adelante el Tribunal.

³ "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones".



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

I.2.- El Tribunal, mediante sentencia de 24 de agosto de 2004, concedió el amparo de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la salubridad pública y a la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios, vulnerados con ocasión de la catástrofe ecológica del río Bogotá y de la contaminación de los ríos y quebradas afluentes del primero, causada por la acción de todos los habitantes e industrias de la cuenca que, desde hace no menos de veinte años, han realizado sus vertimientos domésticos e industriales, así como por la omisión de diferentes entidades estatales en el control de los vertimientos de las aguas residuales.

En virtud de lo anterior, el Tribunal impartió diversas órdenes de amparo con el fin de buscar la descontaminación del río Bogotá.

I.3.- La anterior decisión fue apelada por las partes del proceso, cuyos recursos fueron resueltos por la Sección Primera de esta Corporación en sentencia de 28 de marzo de 2014, en la que se impartió, entre otras órdenes, las siguientes:

*"[...] **4.2. CONSTITÚYASE** el Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CECH – y el Fondo Común de Cofinanciamiento – FOCOF - de manera transitoria y hasta tanto se expida la correspondiente ley de creación de la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – GCH – y del citado Fondo de acuerdo con el numeral anterior.*



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

El propósito del Consejo radica en dirigir, gestionar, articular, integrar y coordinar con un enfoque sistémico la cuenca hidrográfica del Río Bogotá, el cual estará conformado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Departamento de Cundinamarca, el Distrito Capital – Secretaría Distrital de Ambiente – Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.A.A.B. -, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y dos (2) representantes de los entes territoriales aferentes a la cuenca, quienes establecerán por mayoría simple su reglamento de funcionamiento y de toma de decisiones. Hasta tanto se cree la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – GCH participarán en calidad de intervinientes el Contralor General de la República o su delegado y el Procurador General de la Nación o su delegado, acorde con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

El fondo se integrará con los recursos necesarios para la formulación, estructuración, desarrollo, implementación, ejecución y puesta en marcha de las estrategias, planes, programas, proyectos y, en general, todas las actividades que sean priorizadas por el Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CECH – y posteriormente por la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – GCH – en el marco del POMCA. [...].

ORDÉNASE al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que de manera inmediata coordine y lidere la implementación del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CECH– y la constitución del Fondo Común de Cofinanciamiento – FOCOF –, y realice de manera permanente su Secretaría Técnica, este hecho lo deberá acreditar y comunicar al juez de instancia so pena de incurrir en desacato a orden judicial.

4.3. DECLÁRASE que el Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CECH – tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- Coordinar, cooperar y gestionar con los entes territoriales y las autoridades ambientales la implementación y seguimiento de la Política Ambiental.
- Incrementar los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional e intersectorial, y evaluar periódicamente su gestión permitiendo el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la gestión ambiental.
- Establecer directrices y procedimientos para la articulación de acciones entre las Corporaciones Autónomas Regionales y las entidades territoriales, para el manejo y financiación de proyectos comunes.



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

- *Desarrollar acciones para la articulación entre las Autoridades del orden Nacional, Regional Departamental, Distrital y Municipal.*
- *Desarrollar acciones de articulación y coordinación para la planificación ambiental territorial entre las diferentes instituciones con competencia en el tema.*
- *Establecer directrices e implementar programas para la cooperación regional entre las autoridades ambientales y los entes territoriales para la formulación, estructuración, desarrollo, ejecución y puesta en marcha de las estrategias, planes, programas, proyectos y, en general, todas las actividades necesarias para la gestión integral de la cuenca hidrográfica del Río Bogotá.*
- *Dirimir las diferentes problemáticas del orden técnico, administrativo y financiero en torno al recurso hídrico en la cuenca hidrográfica del Río Bogotá.*
- *Realizar el monitoreo, evaluación y seguimiento a la gestión adelantada de manera integral para la recuperación y sostenibilidad de la cuenca del Río Bogotá.*

Una vez creada la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – GCH – ésta deberá asumir las funciones del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CECH – de acuerdo con lo dispuesto en esta decisión. [...].

4.9. DECLÁRASE que cualquier estudio sobre la cuenca hidrográfica del Río Bogotá deberá sujetarse a las directrices del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CECH – y posteriormente de la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – GCH –, para evitar la dispersión de esfuerzos y recursos.

4.10. DECLÁRASE que el ejecutor de las estrategias, planes, programas, proyectos y, en general, todas las actividades que sean priorizadas para la recuperación integral de la cuenca del Río Bogotá y su sostenibilidad, será definido por el Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CECH – y posteriormente por la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – GCH –, las mismas estarán a cargo de una o varias de las siguientes personas jurídicas o naturales: i) los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Vivienda, Ciudad y Territorio, Minas y Energía, Trabajo; ii) Departamento de Cundinamarca; iii) Distrito Capital, iv) la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR; v) las entidades territoriales (municipios de ronda); vi) los personas a los cuales se hace referencia en esta providencia y vi) los demás que el



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

CECH y la GCH consideren en el marco de ejecución del POMCA. [...].

4.13. ORDÉNASE al Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CECH – y posteriormente a la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – GCH -, promover la cooperación con visión regional de los entes territoriales entre sí y con las diferentes autoridades ambientales y demás actores relacionados con la cuenca hidrográfica del Río Bogotá para desarrollar planes de acción consensuados que compartan metas y recursos financieros, técnicos e institucionales. Para los fines anteriores y como punto de partida, **ORDÉNASE** al CECH y posteriormente a la GCH delimitar la Región Hídrica del Río Bogotá. [...]" (Negrilla del texto original).

La sentencia de 28 de marzo de 2014 fue adicionada por la providencia de 17 de julio de 2014.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

II.1.- En el marco de la audiencia de inspección judicial celebrada el 5 de marzo de 2025⁴ en el Páramo de Chingaza, la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ**⁵ solicitó al Tribunal el decreto de la medida cautelar de urgencia consistente **en suspender el trámite de expedición de la resolución** por la cual el **MADS** establece los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá.

⁴ Cfr., índice 2, expediente digital Consejo de Estado, documentos 143, 144, 154 y 155.

⁵ En adelante EAAB.



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

Consideró que el referido proyecto normativo no fue objeto de concertación en el marco del **Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CECH**, con los demás sujetos procesales obligados por la sentencia ni con las personas posiblemente afectadas con la aplicación de los lineamientos adoptados.

Puso de relieve que dicha instancia participativa es esencial para lograr la articulación de los planes y proyectos existentes, de lo contrario, se generarían inconsistencias con los POT ya establecidos.

Adujo que, en consecuencia, el proceso de aprobación del proyecto desconoció las funciones del **CECH** y las órdenes judiciales contenidas en los numerales 4.2., 4.3., 4.9., 4.25.⁶, 4.35.⁷, 4.36.⁸ y 4.73.⁹ de la sentencia objeto de verificación, amén de que la falta de concertación del proyecto también desconoce la normativa ambiental y los principios de coordinación y participación en el marco del Sistema Nacional Ambiental - SINA.

⁶ Obligación de conservación y recuperación de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos.

⁷ Definición del esquema de tratamiento para la descontaminación del Río Bogotá PTAR Salitre y PTAR Canoas.

⁸ PTAR Canoas.

⁹ Elaboración de un sistema de indicadores para medir el avance de cumplimiento de la sentencia.



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

Indicó que la aplicación de la resolución del **MADS** conduce al incumplimiento de la sentencia del Consejo de Estado y a la parálisis de los proyectos de descontaminación, pues, por ejemplo, estableció restricciones que afectan el 50% del uso del suelo previsto para el desarrollo de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Canoas¹⁰, la cual ya cuenta con licencia ambiental, así como también afectaría la operación de la PTAR Salitre, pues impone restricciones para el manejo de biosólidos en predios donde se gestiona ese tipo de residuos y se planea desarrollar nueva infraestructura.

II.2.- El DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ coadyuvó¹¹ la solicitud cautelar, para lo cual destacó la importancia de conocer y acordar, en el marco del **CECH**, toda decisión que tenga incidencia en la cuenca del río Bogotá, cuya omisión supone una falta de coordinación con los entes territoriales, y el incumplimiento de la sentencia en sus ordinales 4.1.¹², 4.13.¹³ 4.18., 4.19., 4.20., 4.21., 4.22., 4.23., 4.33., 4.34., 4.35., 4.36., 4.37., 4.38., 4.39.¹⁴, 4.40., 4.55. y 4.56.

¹⁰ En adelante PTAR Canoas.

¹¹ Cfr., índice 2, expediente digital Consejo de Estado, documentos 147 y 165.

¹² Proyecto de ley de creación de la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – GCH y del Fondo Común de Cofinanciamiento – FOCOF.

¹³ Obligación del CECH de promover la cooperación para desarrollar planes de acción consensuados que compartan metas y recursos financieros, técnicos e institucionales.

¹⁴ Adquisición del predio para el desarrollo de la PTAR Canoas.



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

Argumentó que los lineamientos ambientales aprobados por el **MADS** generan incertidumbre sobre los contenidos de las herramientas de planificación ya existentes como el POMCA y los POT de los municipios involucrados y, además, la aplicación inmediata de la resolución cuestionada afecta la implementación armónica de esos instrumentos.

Adujo que tales lineamientos normativos generan un impacto negativo en la planificación del recurso hídrico, pues la escala empleada para delimitar las variables del ordenamiento territorial es imprecisa, no tuvo en cuenta la infraestructura existente en el territorio y genera superposición de categorías de suelo.

II.3.- El señor **NÉSTOR GUILLERMO FRANCO GONZÁLEZ**¹⁵ coadyuvó la solicitud cautelar porque estima que el proyecto de resolución del **MADS** ignora la sentencia del Consejo de Estado, desconoce los plazos otorgados por la ley del Plan de Desarrollo, limita y dificulta la gestión ambiental coordinada que se adelanta sobre la cuenca del río Bogotá y transgrede el Acuerdo de Escazú en materia de participación pública en asuntos ambientales.

¹⁵ Cfr., índice 2, expediente digital Consejo de Estado, documento 159.



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

II.4.- El GRUPO ENERGÍA DE BOGOTÁ¹⁶ coadyuvó la medida cautelar solicitada en el sentido de señalar que el artículo 6° de la Resolución del **MADS** convierte en área protegida la zona donde se encuentra ubicada la subestación Norte Sesquilé, la cual cuenta con licencia ambiental.

A su juicio, la restricción en comentario pone en riesgo la ejecución del proyecto para la sostenibilidad energética, pues las torres conectan con los bosques andinos, razón por la que se encuentra en trámite la sustracción de la reserva y la modificación de la licencia.

Advirtió que el proyecto de Resolución no cuenta con un anexo que determine el grado de afectación de los proyectos de transmisión de energía eléctrica.

II.5.- El DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA¹⁷ coadyuvó la medida cautelar para efecto de solicitar mesas de trabajo en las que se lleven a cabo diálogos técnicos que permitan concertar con el **MADS** la ordenación ambiental de los territorios municipales sin poner en riesgo el cumplimiento de la orden 4.18.

¹⁶ En adelante GEB.

¹⁷ En adelante el DEPARTAMENTO.



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

II.6.- La CÁMARA COLOMBIANA DE LA CONSTRUCCIÓN DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA¹⁸ coadyuvó la medida cautelar solicitada, para lo cual adujo que la cartografía de zonificación no solo contradice la aprobada por el POMCA, sino que delimita humedales en zonas donde se están desarrollando las infraestructuras que se requieren para el saneamiento y la descontaminación del río Bogotá, lo cual conduce al incumplimiento de las órdenes 4.7.¹⁹, 4.8.²⁰, 4.9., 4.10., 4.13., 4.18., 4.39., 4.44., 4.46. y 4.57.

Mencionó que las nuevas afectaciones que trae el proyecto de Resolución imposibilitarían las gestiones de enajenación, licenciamiento, construcción y financiación de los proyectos promovidos por la decisión del Consejo de Estado y afectaría considerablemente el interés público.

II.7.- La CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA²¹ coadyuvó la medida cautelar pues estimó que el proyecto de Resolución no tiene en cuenta ninguna de las consideraciones de la sentencia objeto de cumplimiento.

¹⁸ En adelante Camacol.

¹⁹ El POMCA del río Bogotá es el máximo instrumento de planeación y gestión de la cuenca hidrográfica.

²⁰ La aprobación del POMCA del río Bogotá debe contar con el aval del CECH, quien tiene la potestad de solicitar ajustes.

²¹ En adelante CAR.



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

Destacó que, además, el **MADS** carece de competencia para expedir la Resolución cuestionada porque la ley que invocó como fundamento, es decir, el Plan Nacional de Desarrollo²², fijó un plazo perentorio de 6 meses para proferir ese tipo de reglamentación.

III.- FUNDAMENTOS DE LA PROVIDENCIA RECURRIDA

II.1.- El Tribunal en proveído dictado el **14 de marzo de 2025**²³, decretó la siguiente medida cautelar:

*"[...] **SEGUNDO: DECRÉTASE** 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. [...]"*. (Negrilla del texto original).

Argumentó que se configuraron los requisitos de procedibilidad para el decreto de la medida cautelar porque 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; y iv) se

²² Ley 2294 de 19 de mayo de 2023, "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida"".

²³ Cfr., índice 2, expediente digital Consejo de Estado, documento 1.



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

promueve la inseguridad jurídica en materia de desarrollos urbanísticos y facilita los asentamientos ilegales.

Insistió en que se evidencia “[...] *el daño grave que podría llegar a causarle al ordenamiento del territorio que ha sido materia de múltiples otorgamientos de licencias expedidas una vez que se ha constatado el acatamiento a las determinantes ambientales, actos administrativos que gozan de presunción de legalidad [...]*”.

Precisó que conforme con las “[...] *Directrices generales de técnica normativa [...]*”, contenidas en el Decreto 1081 de 26 de mayo de 2015²⁴, el **MADS** tenía las obligaciones de garantizar la seguridad jurídica, evitar la dispersión y proliferación normativa, optimizar el uso de recursos y garantizar un ordenamiento jurídico eficaz, coherente y estructurado a partir de preceptos normativos correctamente formulados.

Aludió a las disposiciones que rigen el trámite para la expedición de resoluciones por parte del **MADS**, de las que destacó: i) la **etapa de consulta**, cuyas constancias deben estar anexas a la memoria

²⁴ “Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República”.



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

justificativa del proyecto²⁵; ii) la **etapa de publicidad**, que exige poner la información del proyecto a consideración del público y evaluar las observaciones ciudadanas que se hubieren presentado²⁶; y iii) “[...] *el deber de información y coordinación con las demás dependencias de la Administración interrelacionadas con la materia regulada* [...]”²⁷.

Puso de relieve la necesidad de que el proyecto cumpla con el deber de calidad formal, en el sentido de que su redacción sea clara, precisa, sencilla y coherente a fin de que el articulado no presente ambigüedades ni contradicciones²⁸.

Advirtió, con base en los requisitos formales y sustanciales contenidos en el Decreto 1081, que el **MADS** debe anexar a la memoria justificativa del proyecto de Resolución, constancia de las etapas de consulta, publicidad y evaluación de las observaciones presentadas por la ciudadanía.

Añadió que la memoria justificativa también debe estar acompañada de un estudio de viabilidad jurídica “[...] *que permita constatar la*

²⁵ Artículo 2.1.2.1.13.

²⁶ Artículo 2.1.2.1.14.

²⁷ Artículo 2.1.2.1.21., numeral 5.

²⁸ Artículos 2.1.2.1.15. y 2.1.2.1.21., numeral 6.



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

revisión y análisis de las decisiones judiciales de los órganos de cierre de cada jurisdicción que pudieran tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto [...]”.

Advirtió que el CPACA establece que la gestión administrativa debe respetar el principio de publicidad, en el sentido de dar a conocer al público los actos administrativos de contenido general²⁹.

IV.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

En el marco de la audiencia de 14 de marzo de 2025³⁰, el **MADS** solicitó revocar la medida cautelar a fin de que se le permita dar continuidad al trámite de expedición de los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la sabana de Bogotá. Para el efecto, explicó lo siguiente:

Señaló que la medida cautelar es improcedente e inoportuna porque aún no existe una decisión administrativa que produzca efectos jurídicos, pues la Resolución solo es un proyecto que se encuentra en etapa de consulta, por lo cual está abierto a debate, modificaciones y ajustes.

²⁹ Artículos 3.º, numeral 9., y 65.

³⁰ Cfr., índice 2, expediente digital Consejo de Estado, documentos 5, 188 y 219.



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

Advirtió que no está demostrado que el proyecto normativo suponga un perjuicio irremediable para los derechos colectivos, por lo que no habría mérito para retrotraer el proceso.

Señaló que, conforme al artículo 61 de la Ley 99 de 22 de diciembre 1993³¹, es competente para fijar los lineamientos de ordenación ambiental de la sabana de Bogotá y, por ende, el **CECH** no puede verificar el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Reconoció que en el seno del **CECH** podrían discutirse determinados temas del proyecto, pero no someterlos a deliberación o aval, pues resultaría contrario al principio de legalidad, dado que aquél es un organismo creado por una sentencia, por lo que no puede ser un filtro adicional para el proceso de reglamentación de la sabana de Bogotá.

Adujo que el proyecto normativo cumple con el deber constitucional de proteger el ambiente y el recurso hídrico, al igual que procura la adaptación al cambio climático, cuyos objetivos se encuentran acorde con las órdenes de la sentencia para la descontaminación del río Bogotá.

³¹ "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones".



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

A su juicio, la suspensión del trámite, además de ser una decisión regresiva, puede causar mayores perjuicios a los derechos e intereses colectivos, pues pone en riesgo la estabilidad económica, ecológica e hidrológica de la sabana.

Manifestó que el proyecto de Resolución no acepta las iniciativas relacionadas con el esquema de tratamiento dictado en la sentencia del Río Bogotá, que se compone de las PTAR Salitre y Canoas; no obstante, la normativa no afecta las obras ni las licencias ambientales otorgadas, pues su aplicación se regirá por el principio de irretroactividad de la ley, es decir que solo regulará situaciones futuras.

Aclaró que si aún persistiera la preocupación por el efecto o el tránsito de las disposiciones del proyecto, se pueden realizar los ajustes necesarios para dar cumplimiento con el requisito de calidad formal, de conformidad con el artículo 2.1.2.1.15 del Decreto 1081 de 2015.

Mencionó que el trámite de reglamentación no ha incurrido en algún vicio, pues ha observado las disposiciones contenidas en el Decreto



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

1081 de 2015 y la Resolución 129 de 11 de febrero de 2025³²; y que, además, está demostrado en el proceso que: i) ha contado con los estudios técnicos correspondientes, a la escala que exige la ley; ii) se programaron espacios de difusión del proyecto en redes sociales, comunicados de prensa y su sitio web; y iii) no ha desconocido la etapa de diálogo y participación de los interesados en el tema, cuyo desconocimiento atenta contra su derecho al debido proceso.

Afirmó, en cuanto al proceso de participación y coordinación interadministrativa, que el plazo de publicación del proyecto de Resolución se amplió hasta el 28 de abril y que se convocó a la ciudadanía, a la **GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA**, a la **CAR** y a los gremios interesados, a fin de realizar conversatorios y mesas técnicas de trabajo.

Explicó que la “[...] *consulta pública debe culminar con un informe, ese informe contiene todas las opiniones, sugerencias o propuestas alternativas recibidas [...]*”³³.

³² “Por la cual se adopta la Guía de implementación de la política de Mejora Regulatoria del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se dictan otras disposiciones”.

³³ Cfr., índice 2, expediente digital Consejo de Estado, documento 2.

Mediante auto de 28 de marzo de 2025, el Tribunal denegó el recurso de reposición presentado por el MADS contra la medida cautelar decretada, y concedió el recurso de apelación en el efecto devolutivo ante el Consejo de Estado.



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

V.1.- PROBLEMAS JURÍDICOS

Previo a delimitar el problema jurídico, es necesario precisar que en atención a la naturaleza y finalidad de las acciones populares, que no es otra que buscar el amparo de los derechos colectivos vulnerados o amenazados, no resulta pertinente ni oportuno referirse a los argumentos de apelación relacionados con el origen o la legitimidad de la potestad reglamentaria del **MADS**, y mucho menos a la competencia, a la debida motivación o a cualquier otro presupuesto de legalidad o idoneidad técnica del proyecto de Resolución cuestionado por las partes, comoquiera que dicho debate está reservado para el juez natural.

En consecuencia, la Sala resolverá los siguientes problemas jurídicos:

a.- ¿El proyecto de Resolución que está tramitando el **MADS** para definir los lineamientos del ordenamiento ambiental de la sabana de Bogotá, es una decisión administrativa que recae dentro del ámbito territorial y material de la sentencia de 28 de marzo de 2014 y, en



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

consecuencia, debe observar los parámetros de articulación contenidos en esa decisión judicial?

En caso de obtener una respuesta positiva, se evaluará si:

b.- ¿El **MADS** acató las órdenes judiciales relacionadas con la participación, coordinación, articulación, cooperación y consenso de los lineamientos de ordenación de la sabana de Bogotá en el marco del **CECH**, y si su desconocimiento perpetúa la vulneración de los derechos colectivos que fueron amparados en las sentencias cuyo cumplimiento se persigue?

V.2. Caso concreto

V.2.1. De la incidencia de la propuesta de ordenación de la sabana de Bogotá en la gestión ambiental de la cuenca del río Bogotá diseñada en la sentencia de 28 de marzo de 2014

Para efectos de determinar si los lineamientos del ordenamiento ambiental de la sabana de Bogotá es una decisión administrativa que recae dentro del ámbito territorial y material de la sentencia de 28 de marzo de 2014, la Sala estudiará los aspectos principales de la propuesta normativa.



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

Para el efecto, se advierte que mediante memorial de 13 de marzo de 2025³⁴, el **MADS** aportó el proyecto de Resolución para establecer los lineamientos del ordenamiento ambiental de la sabana de Bogotá, la memoria justificativa, el Documento Técnico de Soporte – DTS y el Acuerdo 08 de 16 de octubre de 2020, por el cual se adoptó el Reglamento Interno del **CECH**.

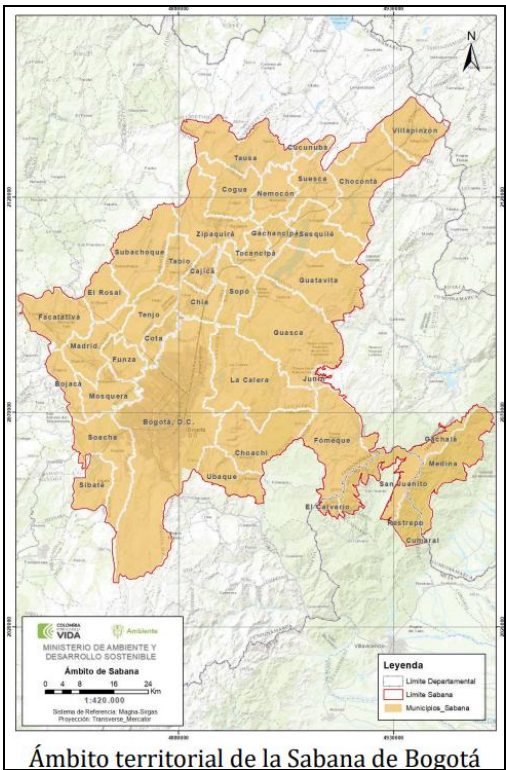
Se destaca que el ordenamiento ambiental planteado por el **MADS** se realiza alrededor del recurso hídrico; así, el proyecto de Resolución se compone de 3 títulos, orientados a: i) delimitar la sabana de Bogotá como área de interés ecológico nacional y establecer **determinantes ambientales para garantizar la integridad ecológica y la protección del recurso hídrico**; ii) definir los lineamientos aplicables para las áreas de especial importancia ambiental, áreas rurales, áreas urbanas y áreas compatibles con la actividad minera; y iii) determinar lineamientos ambientales para reducir la vulnerabilidad hídrica, garantizar la integridad ecológica, evaluar e implementar infraestructuras viales y de servicios públicos, y gestionar el acceso a la información y el conocimiento.

³⁴ Cfr., índice 2, expediente digital Consejo de Estado, documentos 168 a 171.



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

El DTS³⁵, en atención a la Resolución 2001 de 2 de diciembre 2006³⁶, definió el ámbito territorial de la sabana de Bogotá en la siguiente imagen:



El proyecto de Resolución, teniendo en cuenta los fundamentos técnicos del DTS, delimitó y caracterizó la región de la sabana de Bogotá, teniendo como eje estructurador de la misma, la Cuenca Alta del río Bogotá:

“[...] Que la Sabana de Bogotá, de conformidad con lo establecido en el documento técnico, corresponde a una región estratégica del

³⁵ La sigla corresponde al Documento Técnico de Soporte que compone el proyecto de Resolución.
³⁶ “Por la cual se determinan las zonas compatibles con las explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá, y se adoptan otras determinaciones”.



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

*centro del país, la cual fue declarada al igual que sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como un área de interés ecológico del orden nacional por la Ley 99 de 1993, cuya destinación prioritaria es la agropecuaria y la forestal. **Para definir el ámbito geográfico de la Sabana de Bogotá**, se tomó como eje central el Distrito Capital y **se consideraron entre otros las siguientes variables de información geográfica:** áreas protegidas de la CAR, **Cuenca Alta del Río Bogotá**, páramos, áreas importantes para la conservación de las aves AICAs, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP), entre otras que figuran en el documento técnico [...]" (Negrilla fuera del texto).*

Asimismo, el numeral 2 del artículo 7° del proyecto de Resolución definió como lineamiento para la gestión de humedales lóticos y lénticos, "[...] *Priorizar la actualización del acotamiento de la ronda hídrica del río Bogotá y sus afluentes, así como la identificación y delimitación de los humedales permanentes de planicie a mayor escala [...] e identificar la figura de protección correspondiente [...]"*.

El artículo 18 *idem* estableció diversos lineamientos para hacer frente a la vulnerabilidad hídrica y prevenir el desabastecimiento, de los cuales se destacan los siguientes:

*"[...] Verificar [...] si se cumplen las condiciones para la **declaratoria de agotamiento del recurso de la cuenca alta y media del río Bogotá**, de conformidad con el procedimiento legalmente establecido y teniendo en cuenta el cálculo del caudal ambiental.*

*[...] **Gestionar la oferta hídrica disponible de la cuenca alta y media del río Bogotá** a partir de revisar, ajustar o modificar las concesiones de agua, o restringir su uso y aprovechamiento, con el objeto de liberar las aguas destinadas a: (i) el derecho fundamental al agua, (ii) el uso agropecuario, priorizando aquél con fines de*



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

subsistencia. Lo anterior, considerando aspectos de hidráulica, calidad, integridad de ecosistemas terrestres y acuáticos, y escenarios de variabilidad y cambio climático.

*[...] Ejecutar acciones integrales orientadas a la **recuperación de la disponibilidad y calidad del agua en la cuenca alta y media del río Bogotá**, entre ellas, las de: (i) restauración de ecosistemas terrestres y otras soluciones basadas en la naturaleza, para mantener y mejorar la regulación, la calidad y el rendimiento hídrico; (ii) la restauración de ecosistemas acuáticos para recuperar la capacidad de asimilación; (iii) el fortalecimiento ambiental a los acueductos comunitarios para que implementen proyectos de conservación y restauración en las fuentes hídricas, mejoren la calidad y generen reservorios de agua; (iv) el monitoreo hidrogeoquímico, estableciendo una línea base e identificando fuentes de manganeso y elementos potencialmente peligrosos. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en los POMCA [...]"*. (Negrilla fuera del texto).

Para procurar la restauración de los ecosistemas de la sabana de Bogotá, el artículo 19 *ibidem* dispuso priorizar “[...] *las áreas abastecedoras de agua, el río Bogotá y aquellas que presenten especies exóticas, invasoras y potencialmente invasoras para su sustitución [...]"*.

En relación con los lodos o biosólidos de las plantas de tratamiento de aguas residuales proyectadas para la descontaminación del río Bogotá, el artículo 22 advierte que “[...] *las autoridades ambientales velarán por que estas infraestructuras se localicen por fuera de las áreas de especial importancia ambiental [...]"*.



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

Para el uso de las áreas rurales de la sabana, el artículo 11 advirtió que los entes territoriales, en sus herramientas de planificación territorial, deben restringir “[...] *actividades que impliquen el sellamiento del suelo, la transformación de las coberturas naturales y seminaturales ni de los sistemas pecuarios y agrícolas existentes. Así como mantener bajos índices de ocupación y construcción asociados a la actividad agropecuaria [...]*”.

De lo expuesto, la Sala advierte que el proyecto de Resolución tiene incidencia directa en la gestión del recurso hídrico de la cuenca del río Bogotá y sus afluentes -la cual atraviesa la región de la sabana definida por el **MADS**- y, además, propone condiciones para el uso y destinación de los suelos y los recursos naturales que integran una unidad ecosistémica con el cuerpo de agua principal.

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 2024.

Además de lo anterior, el articulado repercute en las órdenes judiciales orientadas a la recuperación, restauración y conservación ecológica integral del hidrosistema fluvial de la cuenca del río



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

Bogotá, toda vez que genera efectos sobre los diversos instrumentos de gestión, planificación y observación previstos en la normativa ambiental³⁷, y que fueron objeto del pronunciamiento judicial para definir, **articular** e **integrar** la adopción de decisiones que permitan materializar la solución planteada por el juez de la acción popular.

En esa medida, la Sala concluye que las decisiones administrativas que el **MADS** 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.

Llama la atención de la Sala que el **MADS** ejerce un papel preponderante en el **CECH**, pues es quien lideró la implementación de dicho consejo y, además, es el encargado de la secretaría

³⁷ “[...] Artículo 2. *Ámbito de aplicación.* De conformidad con el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 los lineamientos establecidos en la presente resolución tendrán el carácter de determinantes ambientales de ordenamiento territorial para la formulación, modificación y/o actualización de los planes de ordenamiento territorial departamentales, municipales, distritales y planes estratégicos metropolitanos, y orientarán las actuaciones de las autoridades ambientales, los esquemas asociativos territoriales y las entidades territoriales en el marco de sus competencias ambientales en la Sabana de Bogotá. [...]”.



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

técnica³⁸, por lo que tiene completo y directo conocimiento de la importancia y las funciones del órgano articulador y, pese a ello, conforme se advierte de **los argumentos del recurso de apelación de la providencia bajo examen**, desconoce su mismo esfuerzo desplegado con ocasión de la sentencia de 28 de marzo de 2014, lo que denota una postura inconsistente y alejada del trabajo interinstitucional por él mismo liderado.

V.2.2. El incumplimiento de los presupuestos de articulación interadministrativa para la ordenación de la sabana de Bogotá

En consecuencia de lo anterior, la Sala examinará si el **MADS** acató o no las órdenes judiciales relacionadas con la participación, coordinación, articulación, cooperación y consenso en cuanto a los lineamientos de ordenación de la sabana de Bogotá en el marco del **CECH**, y si su desconocimiento perpetúa la vulneración de los derechos colectivos que fueron amparados en las sentencias cuyo cumplimiento se persigue.

³⁸ Conforme se dispuso en la orden 4.2 de la sentencia de 28 de marzo de 2014.



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

Sobre el particular, el **MADS** aseguró que el *a quo* vulneró su derecho al debido proceso porque no tuvo en cuenta las pruebas que, a su juicio, acreditan: i) la programación de espacios de difusión del proyecto de Resolución en redes sociales, comunicados de prensa y en su sitio web; y ii) el trámite debido de la etapa de diálogo y participación de los interesados en el tema.

Sostuvo que el trámite de reglamentación observó el Decreto 1081 de 2015 y la Resolución 129 de 2025³⁹; y que al estar en etapa de consulta se convocó a la ciudadanía, a la **GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA**, a la **CAR** y a los gremios interesados para efectos de debatir posibles modificaciones y ajustes al proyecto.

Mediante memorial de 13 de marzo de 2025⁴⁰, el **MADS** allegó la carpeta titulada “[...] *Participación 2023 – 2024 Lineamientos sabana* [...]”, que contienen los soportes de los espacios participativos alegados, tales como talleres, mesas de trabajo, asambleas, foros ambientales y actas de reunión en puntos clave de la ruralidad de los municipios de la sabana de Bogotá, como Cogua, Guasca, entre otros, y en cuerpos de agua como los embalses de Neusa y Fúquene.

³⁹ “Por la cual se adopta la Guía de implementación de la política de Mejora Regulatoria del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se dictan otras disposiciones”.

⁴⁰ Cfr., índice 2, expediente digital Consejo de Estado, documentos 168 a 171.



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

En las reuniones se presentaron los lineamientos 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 Administrativo Nacional de Estadística – DANE, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, el Servicio Geológico Colombiano – SGC, la **CAR**, la **GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA**, el municipio de Soacha, la Asociación Nacional de Industriales – ANDI, entre otras. Como síntesis del proceso participativo, el MADS esbozó las siguientes actividades:

Proceso de construcción participativa de los Lineamientos de la Sabana de Bogotá					
ID	Evento	Propósito	Convocante	Fecha	Lugar
2023					
1	Foro Ordenamiento Territorial de la Sabana de Bogotá. Balances y Desafíos.	Construcción de insumos y socialización del Diagnóstico de los Lineamientos	Alianza por la Sabana del río Bogotá	26/4/2023	Parque del Chicó, Sociedad Mejoras y Ornatos de Bogotá
2	Mesa de trabajo para construcción del Diagnóstico de la Sabana.	Construcción de insumos y socialización de los Lineamientos	Colectivo Huertopía Serranía del Zuke	7/8/2023	Minambiente
3	Mesa de trabajo Presentación avances Diagnóstico Territorial y mapa de actores de la Sabana de Bogotá	Construcción de insumos y socialización del Diagnóstico de los Lineamientos	Alianza por la Sabana del río Bogotá	28/8/2023	Parque del Chicó, Sociedad Mejoras y Ornatos de Bogotá
4	Recorrido para evidenciar conflictos: rondas hídricas y minería en Cogua; y producción agroecológica.	Construcción de insumos y socialización del Diagnóstico de los Lineamientos	Pacto Ciudadano y Veeduría de Cogua/ Comunidad indígena de Tocancipa/Guasca	5/9/2023	Visita al río Neusa, y a la vereda Patasica Cogua
5	Conversatorio: la importancia, retos y desafíos ambientales de la sabana de Bogotá.	Construcción de insumos y socialización del Diagnóstico de los Lineamientos	Minambiente	11/9/2023	MinAmbiente- virtual

9	Mesa de trabajo con Autoridades Ambientales	Construcción de insumos y socialización del Diagnóstico y la formulación de los Lineamientos.	Minambiente	24/5/2024	Minambiente
10	Mesa de trabajo con CAR sobre minería para los lineamientos de la Sabana	Construcción de insumos y socialización de la formulación de los Lineamientos	Minambiente	7/6/2024	CAR
11	Reunión con La Gobernación de Cundinamarca y municipios	Construcción de insumos y socialización de la formulación de los Lineamientos	Minambiente	31/7/2024	Gobernación de Cundinamarca
12	Comite Ambiental de la ANDI: presentación de los Lineamientos de ordenamiento ambiental para La Sabana de Bogotá	Construcción de insumos y socialización de la formulación de los Lineamientos	ANDI	31/7/2025	ANDI
13	Mesa de trabajo de Socialización y retroalimentación con representantes de entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA).	Construcción de insumos y socialización de la formulación de los Lineamientos	Minambiente	29/8/2024	Minambiente
14	Mesa de trabajo con CAR Cundinamarca -DGOAT	Construcción de insumos y socialización de la formulación de los Lineamientos	Minambiente	3/9/2024	CAR



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

6	Asamblea Ambiental de la Sabana de Bogotá	Construcción de insumos y socialización del Diagnóstico de los Lineamientos	Minambiente	14/9/2023	IDRD	15	Mesa de trabajo: Reunion director de la CAR Cundinamarca y su equipo técnico mesa 1	Construcción de insumos y socialización de la formulación de los Lineamientos	Minambiente	6/9/2024	MinAmbiente
7	Mesa de trabajo: Mesa Permanente Comunidades Indígenas de Cundinamarca MPCC Pueblo Muisca	Construcción de insumos y socialización del Diagnóstico de los Lineamientos	Pueblos indígenas	19/9/2023	Ministerio de Ambiente	16	Mesa de trabajo: Reunion director de la CAR Cundinamarca y su equipo técnico MESA 2 Minería	Construcción de insumos y socialización de la formulación de los Lineamientos	Minambiente	10/9/2024	MinAmbiente-Virtual
8	Mesa de trabajo sobre integridad ecológica y restauración de la Sabana	Construcción de insumos y socialización del Diagnóstico de los Lineamientos	Minambiente	11/10/2023	Minambiente	17	Asamblea popular de Minería en Soacha.	Construcción de insumos y socialización de la formulación de los Lineamientos	Ministerio de Minas y Energía	12/9/2024	Soacha
9	Mesa Conflicto Minería y área de importancia ambiental	Construcción de insumos y socialización del Diagnóstico de los Lineamientos	Comunidades de San Francisco y Subachoque	13/10/2023	Minambiente	18	Mesa de trabajo: Reunion director de la CAR Cundinamarca y su equipo técnico Mesa 3 Recurso Suelo y Ocupación Rural	Construcción de insumos y socialización de la formulación de los Lineamientos	Minambiente	13/9/2024	MinAmbiente-Virtual
10	Mesa Laguna de Fúquene: conflicto sobre humedales en áreas conexas a la Sabana	Construcción de insumos y socialización del Diagnóstico de los Lineamientos	Minambiente	10/11/2023	Minambiente	19	Mesa de trabajo: Reunion director de la CAR Cundinamarca y su equipo técnico Mesa 4 Áreas de Especial Importancia Ambiental.	Construcción de insumos y socialización de la formulación de los Lineamientos	Minambiente	18/9/2024	MinAmbiente-Virtual
11	Foro Cogua organizado por el municipio	Construcción de insumos y socialización del Diagnóstico de los Lineamientos	Municipio de Cogua	18/11/2023	Casa de la Cultura, Cogua	20	Asamblea Ambiental del Sur Occidente de la Sabana	Construcción de insumos y socialización de la formulación de los Lineamientos	Minambiente	21/9/2024	Soacha
12	Asamblea Regional de Cogua, Cuenca alta del río Bogotá	Construcción de insumos y socialización del Diagnóstico de los Lineamientos	MinAmbiente	30/11/2023	Centro Educativo Cogua	21	Mesa de trabajo sobre la Subvertofitia Andina.	Construcción de insumos y socialización de la formulación de los Lineamientos	Minambiente	26/9/2024	Soacha
13	Mesa de trabajo sobre situación del monitoreo comunitario Sabana	Construcción de insumos y socialización del Diagnóstico de los Lineamientos	Minambiente	16/12/2023	Minambiente	22	Reunion ANDI Presentación y retroalimentación de los capítulos de Lineamientos propuesto	Construcción de insumos y socialización de la formulación de los Lineamientos	Minambiente	10/10/2024	MinAmbiente: Virtual
2024						23	Presentación y retroalimentación de los capítulos de Lineamientos propuestos relacionados con la Subvertofitia Andina con la Alcaldía de Soacha	Construcción de insumos y socialización de la formulación de los Lineamientos	Minambiente	28/10/2024	MinAmbiente: Virtual
1	Mesa de trabajo conflictos en humedales	Construcción de insumos y socialización del Diagnóstico de los Lineamientos	Veeduría Comunitaria de Cordoves	15/1/2024	Minambiente	24	Presentación y retroalimentación de los capítulos de Lineamientos propuestos: Con el Comité Intergremial.	Construcción de insumos y socialización de la formulación de los Lineamientos	Minambiente	12/11/2024	MINAMBIENTE
2	Mesa de trabajo. Estudio de Proyecciones poblacionales con DANE	Construcción de insumos y socialización del Diagnóstico de los Lineamientos	MINAMBIENTE	19/3/2024	Minambiente	25	Mesa de trabajo sobre Presentación y retroalimentación de los Lineamientos: con la Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de Habitat, Secretaría Distrital de Ambiente.	Construcción de insumos y socialización de la formulación de los Lineamientos	Minambiente	14/11/2024	MINAMBIENTE
3	Asamblea, Gobierno con los barrios populares: Ciudad Bolívar.	Construcción de insumos y socialización del Diagnóstico de los Lineamientos	PRESIDENCIA	6/5/2024	Ciudad Bolívar	26	Mesa de Trabajo temática de Minería con la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá	Construcción de insumos y socialización de la formulación de los Lineamientos	Minambiente	19/11/2024	MINAMBIENTE VIRTUAL
4	Asamblea Gobierno con los barrios populares: Soacha.	Construcción de insumos y socialización del Diagnóstico de los Lineamientos	PRESIDENCIA	6/5/2024	Soacha	27	Mesa de Trabajo temática de Ordenamiento (Servicios publicos con la Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría Distrital de Habitat y Secretaría Distrital de Planeación)	Construcción de insumos y socialización de la formulación de los Lineamientos	Minambiente	27/11/2024	MINAMBIENTE VIRTUAL
5	Taller lineamientos en la Sabana con la gobernación de Cundinamarca y 40 municipios.	Construcción de insumos y socialización del Diagnóstico y la formulación de los Lineamientos.	Gobernación de cundinamarca-MinAmbiente	7/5/2024	Gobernación de cundinamarca	28	Foro de La Sabana: Presentación y retroalimentación de los Lineamientos propuesto.	Construcción de insumos y socialización de la formulación de los Lineamientos	Minambiente	5/12/2024	MINAMBIENTE
6	Mesa de trabajo de Presentación Diagnóstico y avances de formulación de los lineamientos. con Entidades Nacionales y Distritales	Construcción de insumos y socialización del Diagnóstico y la formulación de los Lineamientos.	Minambiente	8/5/2024	Minambiente	29	Mesa de Trabajo con el Servicio Geológico Colombiano	Construcción de insumos y socialización de la formulación de los Lineamientos	SGC-MINAMBIENTE	11/12/2024	SGC
7	Mesa de trabajo Diagnóstico y avances de formulación de los lineamientos de la Sabana, con el Servicio Geológico Colombiano	Construcción de insumos y socialización del Diagnóstico y la formulación de los Lineamientos.	Minambiente	17/5/2024	SGC	30	Mesa de Trabajo con La Región Metropolitana	Construcción de insumos y socialización de la formulación de los Lineamientos	MinAmbinete	12/12/24	MINAMBIENTE VIRTUAL
8	Mesa de trabajo con ANLA de Presentación Diagnóstico y avances de formulación de los lineamientos.	Construcción de insumos y socialización del Diagnóstico y la formulación de los Lineamientos.	Minambiente	21/5/2024	ANLA y Virtual	[41]					

Sin embargo, debe recordarse que los fundamentos de la solicitud cautelar no refieren propiamente a un vicio en el proceso participativo en el trámite de elaboración de los lineamientos de la ordenación de la sabana de Bogotá, el cual se viene surtiendo conforme a lo demostrado por el **MADS** y no es objeto de examen en este proceso, sino que el problema específico que originó la controversia es la elusión de la instancia articuladora para la

41 Cfr., índice 2, expediente digital Consejo de Estado, documento 169.
Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

restauración del ecosistema del río Bogotá y, en consecuencia, el desconocimiento de la sentencia del Consejo de Estado.

Al respecto, la Sala precisa que uno de los motores de degradación ambiental identificados por el Consejo de Estado fue la “[...] *dispersión de recursos y esfuerzos en materia de: Información, Planeación, Gestión, Coordinación interinstitucional de proyectos, y recursos tecnológicos, financieros, humanos [...]*”, por lo que se evidenció una integración interinstitucional muy leve y una actividad de policía frágil. Sobre dicho asunto, en la sentencia se indicó que:

- “[...] a. *La coordinación entre los niveles nacional, regional, Distrital y municipal es aún precaria.*
b. *Pocos Convenios Generales Interinstitucionales.*
c. *Limitación de recursos para inspecciones, visitas y monitoreo.*
d. *Escasez de investigaciones por vertimientos y sanciones ambientales ejemplarizantes [...]*”.

Por tales razones se determinó la necesidad de crear una instancia de “[...] *articulación interinstitucional e integración de instrumentos de gestión, planeación y observación [...]*”, como lo sería un organismo que fije y organice los términos y modalidades de una acción común, y que “[...] *tratara la problemática de la Cuenca del Río Bogotá de una manera sistémica y de manera tal que se ajuste*



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

a una política ambiental única y definida, lo que coloca en operación efectiva al Sistema Nacional Ambiental [...]”.

El organismo en comento se encargaría de, entre otras cosas, articular los proyectos de adecuación hidráulica y recuperación ambiental del río Bogotá y de consolidar un Observatorio Regional Ambiental y de Desarrollo Sostenible – OBARBO como sistema de dirección, gestión y toma de decisiones integral con base en una visión común del Río Bogotá.

Ahora, conforme lo dispuso esta Sección en la sentencia, el **MADS** es el designado para: i) liderar y coordinar dicha instancia articuladora de la política ambiental; ii) definir el ejecutor de las estrategias y: iii) priorizar e implementar proyectos comunes y específicos, en el marco de la integración y armonización de los instrumentos financieros, técnicos y de monitoreo, tales como el Plan de Gestión Ambiental 2008-2038 de la Secretaría Distrital de Ambiente, el Plan Departamental de Aguas de la Gobernación de Cundinamarca, las Evaluaciones del Agua del IDEAM, el POMCA del Río Bogotá de la CAR, los planes de ordenamiento territorial de los municipios, el Fondo de Inversiones para la Adecuación del Río Bogotá, entre otros instrumentos normativos que deben estar entrelazados para la gestión integral de la cuenca.



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

En tal virtud, los ordinales 4.2., 4.3., 4.9., 4.10. y 4.13. de la parte resolutive de la sentencia de 28 de marzo de 2014 instituyeron el **CECH** como una instancia transitoria para lograr de manera integral los objetivos de descontaminación y restauración ambiental de la cuenca.

La activación de dicho organismo es una manifestación de la competencia del **MADS** orientada a “[...] *Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA)* [...]”⁴².

Asimismo, acudir al **CECH** implica observar los principios que rigen la actividad administrativa, particularmente los de coordinación y economía, pues solo en la medida en que las autoridades involucradas concierten sus actividades con las de otras instancias estatales, se logra el uso eficiente de los recursos y, por ende, la protección efectiva de los derechos conculcados⁴³.

Por lo expuesto, a juicio de la Sala, las pruebas aportadas por el **MADS** son impertinentes, en la medida en que no refieren al

⁴² Ley 99 de 1993, artículo 5.º, numeral 4.º.

⁴³ Ley 1437 de 2011, artículo 3.º, numerales 10 y 12.



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

cumplimiento de sus deberes judiciales relativos a ventilar y discutir los lineamientos de ordenación de la sabana de Bogotá en el marco del **CECH**.

En efecto, la Sala precisa que, en cumplimiento de la sentencia de 28 de marzo de 2014, la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico del **MADS** expidió el Acuerdo 08 de 16 de octubre de 2020, “[...] *Por medio del cual se adopta el Reglamento Interno del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá [...] para el óptimo funcionamiento en cumplimiento de los objetivos establecidos en el fallo mencionado [...]*”⁴⁴, en el que se estableció como función esencial del **CECH** articular y coordinar, con un enfoque sistémico, la elaboración e implementación del plan de acción para la recuperación integral de la cuenca, para lo cual debe fortalecer los mecanismos de cooperación interinstitucional e intersectorial a fin de concertar y armonizar metas, esfuerzos y recursos orientados a la financiación de proyectos comunes y la planificación ambiental territorial bajo una perspectiva regional.

En ese sentido, el **MADS** no aportó las actas, acuerdos o circulares suscritas por la Secretaría Técnica del **CECH**, relativas a la citación

⁴⁴ Cfr., índice 2, expediente digital Consejo de estado, documento 171.



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

de sus miembros, a la remisión del proyecto de lineamientos de ordenación de la sabana de Bogotá, ni a 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.

Además de lo anterior, se advierte que las medidas judiciales cuestionadas por el **MADS** no son improcedentes o inoportunas, tampoco resultan regresivas ni implican un perjuicio mayor a los derechos colectivos objeto de amparo, pues, como se vio, el **CECH** no es un organismo que condiciona el ejercicio de una potestad legal, sino una instancia articuladora de la función administrativa que: i) ataca uno de los problemas estructurales que condujo al grave deterioro del ecosistema, ii) observa los preceptos normativos del SINA y iii) propende por la salvaguarda del ecosistema fluvial de la sabana de Bogotá.

De tal modo, el **CECH** es la instancia adecuada para discutir y aclarar las cuestiones aducidas por el **MADS** en su recurso de



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

apelación, como la idoneidad de los fundamentos técnicos del proyecto y los beneficios de su implementación, la aplicación temporal de sus disposiciones y su incidencia en las licencias ambientales, proyectos, obras o actividades que se estén ejecutando o que se encuentren en trámite de aprobación.

La Sala considera que asumir una postura contraria, esto es, tomar decisiones individuales y aisladas, desconoce la articulación señalada en la sentencia, e implica reincidir en una conducta que fue calificada como originaria de la contaminación del río Bogotá y, además, atenta contra los proyectos, instrumentos, recursos, insumos y acciones adelantadas para la gestión integral y sistémica de la cuenca del río.

Por lo anterior, para la Sala no es de recibo el argumento del apelante, según el cual la medida cautelar es improcedente e inoportuna porque aún no existe una decisión administrativa que produzca efectos jurídicos, pues el hecho de que no se hubiese agotado la instancia articuladora ante el **CECH** que, por demás, a juicio del **MADS**, no resulta necesaria, constituye una amenaza real y cierta que perpetúa la vulneración de los derechos colectivos amparados en la sentencia que hizo tránsito a cosa juzgada.



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

Asimismo, la Sala considera que el agotamiento de las etapas de publicidad y consulta efectuadas por el **MADS** para la expedición de la Resolución, no lo releva de acudir al **CECH**, toda vez que como en este órgano se articulan todos los instrumentos de ordenación relacionados con la cuenca del río Bogotá y las medidas para su descontaminación, su desconocimiento es una clara reincidencia en una de las conductas vulneradoras, que es aún más reprochable si proviene de quien debe propender por ese escenario de coordinación y quien funge como secretario técnico.

Por las razones expuestas, la Sala encuentra que el presupuesto de necesidad de la medida cautelar se encuentra satisfecho, toda vez que el **MADS** no acreditó el cumplimiento de las órdenes judiciales relacionadas con la participación, coordinación, articulación, cooperación y consenso de los lineamientos de ordenación de la sabana de Bogotá en el marco del **CECH**.

Sin embargo, aun cuando sí resulta necesario el decreto de una medida cautelar, a juicio de la Sala, la orden proferida por el *a quo* de reiniciar las etapas de publicidad, consulta o cualquiera otra establecida en el Decreto 1081 de 2015, no es proporcional ni pertinente, pues estas refieren a las directrices generales de técnica



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

normativa, cuya observancia no le compete al juez de la acción popular.

En consecuencia, se modificará el ordinal segundo del auto de 14 de marzo de 2025, en el sentido de ordenar a la Secretaría Técnica del **CECH** que convoque a una reunión, en los términos del Acuerdo 08 de 2020, para que se discutan los efectos del proyecto de resolución en el marco del cumplimiento de la sentencia de 28 de marzo de 2014, conforme se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

R E S U E L V E:

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*



Número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-17
Actores: GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS

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.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de 26 de junio de 2025.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Salva voto

JAIME HUMBERTO TOBAR ORDOÑEZ
Conjuez

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