CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

CONSEJERO PONENTE: WILSON RAMOS GIRÓN

Bogotá D.C., cinco (5) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2025-01929-00
Demandante: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN B

Tema: Contra providencias que decretaron medida cautelar de suspensión provisional. Improcedente por proceso en trámite

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La Sala decide la acción de tutela interpuesta por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud de amparo

El 2 de abril de 2025[1], en ejercicio de la acción de tutela y por conducto de apoderada, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible pidió la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, al medio ambiente sano, «*a la defensa y contradicción, seguridad jurídica, y al principio de separación de poderes*».

A juicio del tutelante, la vulneración de dichas garantías superiores se deriva de los autos del 14 y 28 de marzo del 2025, con los que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, decretó como medida cautelar dentro de la acción popular 25000-23-15-000-2001-00479-00/01 el reinicio y agotamiento de las etapas necesarias para emitir la resolución «*por medio de la cual se establecen los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá*».

2. Pretensiones

El actor formuló las siguientes pretensiones:

> 6.1. AMPARAR los derechos fundamentales al debido proceso, derecho de defensa y contradicción, derecho a un ambiente sano y proteger el principio de separación de poderes.
> 6.2. DEJAR SIN EFECTOS el Auto de 14 de marzo de 2025 y el Auto 28 de marzo de 2025, proferidos por la magistrada NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA, adscrita al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN B, por la evidente vulneración que configura la totalidad de su contenido y sus determinaciones, a los derechos y principio previamente mencionados, lo cual configuró una vía de hecho por defecto fáctico y orgánico.
> 6.3. EXHÓRTESE al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN B, al seguimiento estricto del cumplimiento de las órdenes de la sentencia proferida en el marco de la A.P. Expediente 2001-00479, río Bogotá.

3. Hechos

Del expediente y de los documentos que obran en el aplicativo Sami, la Sala destaca los siguientes hechos relevantes:

[1] Índice 1 de Samai.

3.1. Acción popular

El señor Gustavo Moya Ángel interpuso acción popular contra varias entidades públicas (a la que se le asignó el número de radicación 25000-23-15-000-2001-00479-00/01), con el fin de obtener la protección de los derechos colectivos vulnerados por la contaminación del Río Bogotá y se ordenara la adopción de medidas orientadas a salvaguardarlos en debida forma. Del asunto conoció el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, que con sentencia del 16 de septiembre de 2004[2] amparó las mencionadas prerrogativas y, entre otras cosas, ordenó adelantar una serie de actuaciones tendientes a restituir el afluente al estado en el que se encontraba antes de que se realizaran en él vertimientos industriales y domésticos[3], dentro de las que se destaca la creación de un comité de verificación del cumplimiento del fallo.

La anterior decisión fue apelada por varios de los allí demandados y modificada el 28 de marzo de 2014 por el Consejo de Estado, Sección Primera, en el sentido de amparar otros derechos colectivos (equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible) y modificar algunas órdenes que no eran competencia de las entidades a las que se les impuso, como la del Ministerio de Agricultura de garantizar que los vertimientos hídricos se mantuvieran en óptimas condiciones.

3.2 Diligencias de cumplimiento de los fallos

Con el fin de dar seguimiento al cumplimiento de las órdenes consignadas en los fallos que decidieron en primera y segunda instancia la acción popular 25000-23-15-000-2001-00479-00/01, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, adelantó incidentes de verificación de cumplimiento de la sentencia, dentro de los cuales realizó audiencias e inspecciones judiciales, como la adelantada el 24 de febrero de 2025 en el Páramo Chingaza y en el Embalse de Chuza, en la cual varios de los intervinientes, como el apoderado de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, expresaron su preocupación por el proyecto de resolución con la que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible «*establecía los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sábana de Bogotá*».

En la diligencia los intervinientes señalaron que el mencionado proyecto de acto administrativo contenía disposiciones contrarias a las órdenes fijadas en las sentencias que decidieron la acción popular 25000-23-15-000-2001-00479-00/01, lo que afectaba los avances logrados para atender las referidas providencias, de ahí que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, requiriera a los Ministerios de Justicia y del Derecho (Ministerio ad hoc para «*el proceso del Río Bogotá*») y al de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que allegaran los soportes técnicos en la que se fundamentaba el aludido proyecto.

En audiencia del 14 de marzo de 2025, diferentes autoridades, como la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y el alcalde mayor de Bogotá[4], entre otros, advirtieron que el proyecto de resolución con la que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible «*establecía los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sábana de Bogotá*», desconocía los principios de coordinación y participación, dado que no se habían convocado a las diferentes autoridades locales, en especial al Consejo Estratégico para la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá, en aras de asegurar no solo el cumplimiento de las órdenes fijadas en las sentencias que decidieron la acción popular 25000-23-15-000-2001-00479-00/01, sino también la interacción de diferentes autoridades en aras de

[2] Adicionada el 16 de septiembre de 2004.
[3] Como iniciar los procedimientos de revocatoria de las licencias ambientales para el aprovechamiento de recursos naturales con incidencia en la cuenca del Río Bogotá, la restitución de las áreas afectadas, la ejecución de programas de reforestación, entre otras.
[4] También advirtieron la urgencia de decretar una medida cautelar en relación con el proyecto de resolución el departamento de Cundinamarca, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol), la Procuraduría General de la Nación, entre otras.

«*garantizar una política ambiental coherente*».

En la diligencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, decretó como medida cautelar el reinicio del trámite surtido para fijar los lineamientos del ordenamiento ambiental de la Sábana de Bogotá, al estimar que se cumplían las exigencias de los artículos 25 y 34 de la Ley 472 de 1998 y 230 y 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y ello resultaba necesario para asegurar el cumplimiento de las sentencias que decidieron la acción popular 25000-23-15-000-2001-00479-00/01, dado que el mencionado proyecto no atendía el Decreto 1981 de 2015, en el que se fijó la obligación de informar y coordinar con los destinatarios de la norma su implementación con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica.

Dentro de la audiencia el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible interpuso recursos de reposición y en subsidio de apelación contra la providencia que impuso la medida cautelar, al estimar que no era procedente porque aún no existía acto administrativo alguno, sino que era un proyecto sin efectos jurídicos, y que esa decisión judicial resultaba más gravosa para los derechos colectivos, pues allí se establecían medidas orientadas a obtener el cumplimiento de las órdenes fijadas en los fallos que decidieron la acción popular 25000-23-15-000-2001-00479-00/01.

Mediante auto del 28 de marzo de 2025, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, desató el recurso de reposición, en el sentido de confirmar la decisión inicial, con fundamento en los mismos argumentos allí consignados, y concedió la apelación en el efecto devolutivo, conforme al artículo 26 de la Ley 472 de 1998.

4. Fundamentos de la tutela

De manera preliminar, el tutelante expuso las razones por las que la acción de tutela cumplía los requisitos generales de procedibilidad contra providencia judicial. Sobre la exigencia de subsidiariedad, adujo que no contaba con otro instrumento para cuestionar las decisiones que impusieron la correspondiente medida cautelar y que si bien formuló recursos de reposición y en subsidio de apelación contra aquella, «*ya fueron agotados*», pues el primero fue decidido el 28 de marzo de 2025, y el segundo debe tramitarlo el Consejo de Estado, etapa que estaba sometida a una serie de formalidades que impedían acceder prontamente a una determinación definitiva, la cual resultaba urgente en aras de proteger la Sábana de Bogotá.

En cuanto al fondo del asunto, el accionante afirmó que las providencias enjuiciadas incurrieron en **defecto fáctico**, por cuanto no advirtieron que, contrario a lo allí afirmado, sí convocó a las diferentes autoridades a participar en la adopción de los lineamientos del ordenamiento ambiental de la Sábana de Bogotá, como la convocatoria publicada en su página electrónica. Además, en la diligencia en la que se emitieron las determinaciones judiciales censuradas no se le permitió ejercer su derecho de defensa, pues no se le brindó la posibilidad pronunciarse en debida forma sobre la legalidad del trámite adelantado en el marco del respectivo proyecto de acto administrativo.

Que las decisiones judiciales cuestionadas también adolecían de **defecto orgánico** por trasgredir las competencias que tenía el ejecutivo para regular aspectos relacionados con el medio ambiente y salvaguardarlo, como las señaladas en la Ley 99 de 1993, lo que afectaba gravemente no solo este derecho, sino también la autonomía del Gobierno Nacional y la separación de poderes, máxime cuando la autoridad accionada no expuso motivos suficientes en aras de justificar la medida cautelar.

Sostuvo que el demandado no advirtió que el ordenamiento jurídico preveía que la Sábana de Bogotá tenía un interés ecológico nacional y que su destinación era prioritariamente agropecuaria y forestal, premisas en virtud de las cuales se emitió el

proyecto de acto administrativo que fijaba «*los lineamientos para el ordenamiento ambiental*» de esa zona, el cual, además, estaba amparado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que le imponía el deber a las autoridades administrativas de salvaguardar el medio ambiente.

5. Trámite procesal

Por auto del 10 de abril de 2025, el Despacho sustanciador admitió la acción de la referencia, denegó la suspensión provisional de las providencias cuestionadas y, entre otras cosas, dispuso notificar a la autoridad accionada, a la que también se le ordenó comunicar de este trámite constitucional a los intervinientes en la acción popular 25000-23-15-000-2001-00479-00/01.

En cumplimiento de las anteriores órdenes, la Secretaría General del Consejo de Estado y la Secretaría de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca practicaron las notificaciones correspondientes por correos electrónicos enviados el 23 y 25 de abril del año en curso, en su orden.

6. Intervenciones

La **Agencia Nacional de Minería**, por conducto de apoderado, adujo que carecía de legitimación en la causa por pasiva porque sus funciones previstas en el Decreto 4134 de 2011 no se relacionaban con las pretensiones del tutelante, sino que se circunscribían al estudio, otorgamiento y revocación de títulos mineros, y tampoco había incurrido en acción u omisión alguna que permitiera atribuirle desconocimiento de derechos fundamentales.

El **Instituto Geográfico Agustín Codazzi** señaló que no había vulnerado los derechos fundamentales invocados por el demandante y que dentro de sus funciones contempladas en los Decretos 846 y 847 de 2021 no estaba la de intervenir en la adopción del plan de ordenamiento para la Sábana de Bogotá, por tanto, debía ser desvinculado de este trámite constitucional.

La **Agencia Nacional de Infraestructura,** por medio de representante judicial, afirmó que tenía como funciones las de planear, elaborar y vigilar proyectos de concesión relacionados con la infraestructura pública del país y en cumplimiento de esas tareas no había vulnerado derecho fundamental alguno dentro de la acción popular 25000-23-15-000-2001-00479-00/01, de ahí que debiera ser desvinculada de la acción de tutela de la referencia.

La **Agencia Nacional de Licencias Ambientales**, por intermedio de apoderado, pidió que se declarara su falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que «*no es la que genera la presunta vulneración de* [los] *derechos enunciados por el accionante*» y las pretensiones de esta no tenían relación con las competencias que le otorga la Ley 1333 de 2009 y el Decreto 3573 de 2011.

La **Cámara Regional de la Construcción de Bogotá y Cundinamarca** sostuvo que la acción de tutela no cumplía el requisito de procedibilidad de subsidiariedad, por cuanto el recurso de apelación interpuesto contra el auto del 14 de marzo de 2025, con el que la autoridad accionada decretó la medida cautelar que el actor reprocha, no había sido decidió por parte del Consejo de Estado, y la tutelante no acreditó la existencia de un perjuicio irremediable.

Que el demandante fundó la acción de tutela en un derecho fundamental inexistente, pues el ordenamiento jurídico no prevé la prerrogativa a favor de las entidades públicas de que el trámite de los proyectos de actos administrativos no pueda suspenderse, ya que ello era procedente cuando se evidenciaba una afectación del sistema normativo o desobedecimiento a órdenes judiciales.

La **Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca,** a través de apoderada, señaló que no había vulnerado derecho fundamental alguno del demandante, dado que no emitió los autos reprochados y tampoco tuvo incidencia en su expedición.

El **municipio de Chía**, mediante representante judicial, afirmó que en la diligencia en la que se emitió la providencia del 14 de marzo de 2025 se escuchó de manera suficiente al apoderado de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien planteó argumentos a favor del proyecto de acto administrativo que suscitó la respectiva medida cautelar, de ahí que no fuera cierto la afirmación de que se desconoció la prerrogativa de defensa de esa Cartera. Además, el plan que se iba a adoptar con esa decisión administrativa no fue puesto en conocimiento de las diferentes entidades que tenían el deber de recuperar el Río Bogotá, en especial, de su Consejo Estratégico de la Cuenca, lo que denotaba desconocimiento del principio de coordinación e imponía reiniciar las actuaciones con la concurrencia de todas las autoridades ambientales competentes.

Que la tutela «*no cumple con* [el] *requisito* [de subsidiariedad]*, pues existen mecanismos judiciales ordinarios de defensa que deberán ser empleados por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*» para cuestionar las providencias que aquí se censuran y no se constataba la existencia de un perjuicio irremediable.

El **municipio de Cogua** indicó que las pretensiones del tutelante debían denegarse, pues los autos reprochados en este trámite constitucional se profirieron en atención al ordenamiento jurídico y con la finalidad de evitar el incumplimiento de las órdenes consignadas en las sentencias que decidieron la acción popular 25000-23-15-000-2001-00479-00/01, de manera que no era dable atribuirles vulneración de preceptos superiores, cuanto más si se tenía en cuenta que no se demostró la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

La **Comisión de Regulación de Agua Potable** señaló que no eran de su competencia las «*situaciones de hecho*» referidas por la parte actora, ya que no se relacionaban con la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, de ahí que careciera de falta de legitimación en la causa por pasiva.

La **Contraloría General de la República**, a través de la contralora delegada para el medio ambiente, aseveró que la acción de tutela de la referencia devenía improcedente frente al organismo, por cuanto sus funciones no se relacionaban con las pretensiones del demandante y los hechos allí expuestos le concernían al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, porque fue la autoridad que emitió las providencias censuradas.

El **municipio de Cota**, por conducto de su alcalde, sostuvo que debía denegarse el amparo deprecado por el accionante, en razón a que las providencias cuestionadas se emitieron con la finalidad de salvaguardar el medio ambiente y los avances logrados en el cumplimiento de las órdenes fijadas en las sentencias que decidieron la acción popular 25000-23-15-000-2001-00479-00/01. Que el trámite del proyecto de acto administrativo que fijaba los lineamientos del plan de ordenamiento ambiental en la Sábana de Bogotá no se garantizaron los principios de coordinación y participación.

Que la tutela era improcedente «*por ausencia de relevancia constitucional y por no configurarse ninguna de las causales ni generales ni específicas que habilitan este mecanismo contra providencias judiciales*».

El **municipio de Cucunubá** adujo que el proyecto de acto administrativo que se reprochó en los autos aquí censurados desconocía preceptos superiores de los entes territoriales que tenían incidencia en la recuperación del Río Bogotá, pues no fueron convocados a discutir los lineamientos del plan ordenamiento ambiental en la Sábana de Bogotá, con lo que se desatendieron el principio de coordinación, irregularidades que imponía decretar la medida cautelar, tal como lo hizo la autoridad accionada.

La **Defensoría del Pueblo**, mediante la Defensora Regional de Cundinamarca, afirmó que la controversia se dirimiría de manera pronta si el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible elaboraba el respectivo plan de ordenamiento ambiental de la Sábana de Bogotá en torno a las órdenes fijadas en las sentencias que decidieron la acción popular 25000-23-15-000-2001-00479-00/01, trámite en el que se había inmiscuido de manera activa en aras de preservar el medio ambiente, de ahí que no fuera dable atribuirle vulneración de garantías superiores.

El **Distrito Capital de Bogotá**, a través de su Secretaría Distrital Jurídica, sostuvo que la tutela era improcedente, ya que no atendía la exigencia de subsidiaridad porque el ordenamiento jurídico «*contemplaba múltiples mecanismos*» para controvertir la decisión de ordenar que se surtiera un nuevo trámite para adoptar los lineamientos del plan de ordenamiento ambiental de la Sábana de Bogotá. Además, el asunto tampoco comportaba relevancia constitucional, puestoque dentro de la diligencia en la que se emitieron las providencias cuestionadas el actor tuvo la oportunidad de exponer argumentos a su favor, tal como lo hizo, por lo que no se evidenciaba alguna vulneración de preceptos superiores.

Que las determinaciones judiciales censuradas tampoco incurrían en las causales específicas de procedibilidad de la tutela, ya que su finalidad fue la de preservar tanto las normas que imponen la participación de las autoridades ambientales en la adopción del referido plan ambiental, como las órdenes emitidas en los fallos que desataron la acción popular 25000-23-15-000-2001-00479-00/01, en consecuencia, no vulneraron derechos fundamentales, lo que impedía acceder a las súplicas del tutelante.

La **Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá**, por medio de apoderado, adujo que en la audiencia dentro de la cual se decretó la medida cautelar que reprochaba el accionante se garantizó el derecho de defensa de todos los intervinientes y también se aseguró que los argumentos empleados por aquel fueran objeto de pronunciamiento, situación que impedía atribuirle a las providencias cuestionadas afectación de derechos fundamentales. Asimismo, la tutela resultaba improcedente por no cumplir la exigencia de subsidiariedad, pues contra el proveído censurado del 14 de marzo de 2025, el tutelante interpuso recurso de apelación y aún no había sido desatado por el Consejo de Estado.

La empresa **ENEL Colombia SA ESP** sostuvo que carecía de legitimación en la causa por pasiva, dado que la presunta vulneración de los derechos fundamentales del demandante se originó en providencias en las que no tuvo incidencia alguna, lo que impedía atribuirle desconocimiento de aquellos.

El **municipio de Funza** señaló que la tutela de la referencia era improcedente, porque no satisfacía la exigencia de subsidiariedad, pues el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible interpuso recurso de apelación, que no había sido desatado, contra el auto del 14 de marzo de 2025, con el que Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, decretó la medida cautelar de reiniciar el trámite administrativo pertinente para adoptar los lineamientos del plan de ordenamiento ambiental de la Sábana de Bogotá.

Que el sistema normativo facultaba a la autoridad accionada a emitir la referida medida, toda vez que ello resultaba necesario para salvaguardar los principios de coordinación y participación, los cuales, dicho sea de paso, imponía que las autoridades territoriales intervinieran en la adopción del plan de ordenamiento ambiental, de ahí que se coligiera que los proveídos cuestionados se emitieron en atención al sistema normativo.

El **Grupo de Energía de Bogotá**, por conducto de apoderada, indicó que la tutela devenía en improcedente, porque todavía no se había desatado el recurso de apelación interpuesto contra el autocensurado del 14 de marzo de 2025 y no es cierto que el actor se encontrara frente a un perjuicio irremediable, pues no acreditó alguna situación de

especial gravedad que haga impostergable un estudio de fondo sobre la controversia. Que lo pretendido por el tutelante en este asunto constitucional es que la tutela se utilice como una tercera instancia, en la que se obtenga un pronunciamiento del juez constitucional, cuando lo procedente era esperar a que lo desate el juez natural.

Que carecía de legitimación en la causa por pasiva, ya que no incidió en la expedición de los autos que se emiten en este trámite constitucional.

El **Instituto de Desarrollo Urbano** manifestó que no tenía legitimación en la causa por pasiva, ya que no tuvo incidencia alguna en las diligencias dentro de las cuales se emitieron los proveídos censurados. Además, la tutela no era procedente, porque no colmaba la exigencia de procedibilidad de relevancia constitucional, ya que dentro del expediente 25000-23-15-000-2001-00479-00/01 se respetó los derechos fundamentales de quienes en él intervenían.

El **municipio de La Calera** afirmó que carece de legitimación en la causa por pasiva, en razón a que no emitió las providencias atacadas y sus funciones no están relacionadas con las pretensiones del demandante.

El **Ministerio de Educación Nacional**, por conducto de apoderado, sostuvo que no fue parte en la acción popular 25000-23-15-000-2001-00479-00/01 y aunque integraba las mesas de verificación creadas para velar por el cumplimiento de las órdenes allí previstas, no tenía legitimación en la causa por pasiva en esta tutela, pues no incidió en las providencias cuestionadas. Que «*el descontento de la parte accionante respecto de la decisión que no reconoció sus pretensiones no puede servir de base para abrir la puerta a que la jurisdicción constitucional actúe en reemplazo del juez natural de la causa*».

Que la tutela tampoco cumplía el requisito de procedibilidad de subsidiariedad, ya que aún no se habían agotado todos los mecanismos previstos para cuestionar las decisiones judiciales reprochadas, no se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable y se presumía que aquellas eran válidas por estar cobijadas por el principio de autonomía judicial.

El **municipio de Madrid** señaló que la tutela no cumplía el requisito de subsidiariedad, por cuanto no se había desatado el recurso de apelación interpuesto contra el auto censurado del 14 de marzo de 2025, y se hacía necesario desvincularlo de este asunto, porque no emitió las providencias cuestionadas.

El **Ministerio de Justicia y del Derecho** afirmó que sus funciones no se relacionaban con las pretensiones del accionante y no había vulnerado los derechos fundamentales invocados por aquel.

El **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio** pidió su desvinculación de la acción de tutela de la referencia, por cuanto no emitió los autos cuestionados y tampoco incidió en la declaratoria de la medida cautelar en el expediente 25000-23-15-000-2001-00479-00/01.

El **municipio de Mosquera** sostuvo que las decisiones judiciales reprochadas se ajustaban al ordenamiento jurídico, pues garantizaban que los entes territoriales participaran en la adopción de los lineamientos del plan de ordenamiento ambiental.

La **Personería de Bogotá** indicó que no se evidenciaba que las providencias cuestionadas desatendieran el ordenamiento jurídico y tampoco había vulnerado los derechos fundamentales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, motivo por el cual debía declararse «*improcedente la acción de tutela por inexistencia de vulneración de derechos fundamentales a la parte actora*».

La **Procuraduría General de la Nación** señaló que existía un recurso de alzada por decidir en el Consejo de Estado interpuesto contra el auto cuestionado del 14 de marzo de 2025, lo que hacía improcedente la tutela por no satisfacer la exigencia de

subsidiariedad. Asimismo, como no tuvo injerencia alguna en la expedición de las providencias atacadas, se imponía desvincularla de este trámite constitucional.

El **Representante a la Cámara por Bogotá Gabriel Becerra Yáñez** allegó escrito en el que dijo coadyuvar al tutelante, comoquiera que era imprescindible fijar de manera pronta el plan de ordenamiento ambiental de la Sábana de Bogotá, para lo cual reprodujo los argumentos empleados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El **Servicio Geológico Colombiano** afirmó que «*la providencia impugnada genera un impacto negativo sobre la administración pública y los derechos colectivos al suspender indebidamente el trámite del acto administrativo* […]*, sin una justificación suficiente*» de ahí que debiera accederse al amparo pretendido por el demandante, máxime cuando ello contribuía a un eficaz cumplimiento de las órdenes fijadas en los fallos que decidieron la acción popular 25000-23-15-000-2001-00479-00/01.

El **municipio de Tabio** solicitó que se denegaran las pretensiones del Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible, pues la tutela no cumplía las causales generales y específicas de procedibilidad contra providencias judiciales y los autos reprochados atendían el ordenamiento jurídico.

El **municipio de Tenjo** señaló que la medida cautelar que derivó en la acción de tutela de la referencia se decretó en virtud de los principios de coordinación y participación que impone el ordenamiento jurídico en cuestiones ambientales, de manera que no era dable dejarla sin efectos como lo pretende el accionante, cuanto más si todavía no se había decidido el recurso de apelación que se interpuso contra el auto del 14 de marzo de 2025.

El **municipio de Tocancipá** adujo que «*presente acción de tutela es improcedente porque se encuentra en trámite el recurso de alzada en mención, existiendo así otro mecanismo judicial*». Adicionalmente, dijo que en el procedimiento surtido para fijar el plan de ordenamiento ambiental de la Sábana de Bogotá no se garantizó la participación ciudadana ni la de la de las autoridades locales, a pesar de resultar afectados, lo que hacía imperioso decretar la medida cautelar que aquí se reprochaba, máxime cuando adolecía de tecnicidad.

La **Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres** afirmó que no se oponía a la prosperidad de las pretensiones del demandante y aclaró que no ha vulnerado derecho fundamental alguno dentro del expediente 25000-23-15-000-2001-00479-00/01 y que no tiene incidencia en la controversia, por lo que debía desvincularse de este asunto.

El **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B,** señaló que contra las providencias aquí censuradas ya se habían promovido las acciones de tutela 11001-03-15-000-2025-01536-00 y 11001-03-15-000-2025-01684-00 y que la de la referencia no colmaba la exigencia de procedibilidad de subsidiariedad, puesto que aún no se había decidido el recurso de apelación interpuesto contra el auto del 14 de marzo de 2025, que decretó la medida cautelar que aquí reprochaba el accionante.

II. CONSIDERACIONES

1. Cuestiones preliminares

1.1 Legitimación en la causa por pasiva

De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier autoridad y, excepcionalmente, contra particulares (artículo 42 del Decreto 2591 de 1991).

La Corte Constitucional[4] ha señalado que la legitimación en la causa por pasiva en sede de tutela se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción

de tutela, y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando ésta resulte demostrada.

En el presente asunto adujeron que carecían de legitimación en la causa por pasiva la Agencia Nacional de Minería, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, la Comisión de Regulación de Agua Potable, la empresa ENEL Colombia SA ESP, el Grupo de Energía de Bogotá, el municipio de La Calera, el Ministerio de Educación Nacional, el municipio de Madrid, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Procuraduría General de la Nación y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, dado que no tenían injerencia en la discusión planteada por el demandante, por lo que debían ser desvinculadas de este trámite constitucional.

Luego de analizar el expediente 25000-23-15-000-2001-00479-00/01, la Sala evidencia que las precitadas autoridades fueron vinculadas a los incidentes de verificación de cumplimiento de la sentencia adelantados por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, con el fin de velar por el cumplimiento de las órdenes fijadas en las sentencias que decidieron esa acción popular, de manera que les asiste interés en este trámite constitucional, por cuanto se reprocha una medida cautelar allí decretada.

Además, el proyecto de acto administrativo que derivó en la medida provisional contenía aspectos jurídicos que les atañe, pues fijaba los lineamientos del plan de ordenamiento ambiental de la Sábana de Bogotá, por lo que de expedirse esa decisión debían acatarla, de ahí que se haga necesaria su concurrencia en esta acción de tutela.

En ese orden de ideas, se denegarán las solicitudes de desvinculación de la acción de tutela de la referencia formuladas por la Agencia Nacional de Minería, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, la Comisión de Regulación de Agua Potable, la empresa ENEL Colombia SA ESP, el Grupo de Energía de Bogotá, el municipio de La Calera, el Ministerio de Educación Nacional, el municipio de Madrid, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Procuraduría General de la Nación y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

1.2 Coadyuvancia

El representante a la Cámara por Bogotá, Gabriel Becerra Yáñez, pidió ser aceptado como coadyuvante del demandante en este trámite constitucional. Para determinar la procedencia de esa solicitud, debe advertirse que la coadyuvancia es una figura procesal en virtud de la cual una persona acude a un proceso, con el fin de apoyar las pretensiones del demandante u oponerse a ellas, y así velar por sus propios intereses, conforme al artículo 13[5] del Decreto 2591 de 1991 y de lo precisado por la Corte Constitucional[6].

En ese orden de ideas, se evidencia que el señor Gabriel Becerra Yáñez, en efecto, funge como representante a la Cámara por Bogotá, sin embargo, dentro de las funciones previstas en los artículos 135 y 178 de la Constitución Política no se encuentran la de acudir a los trámites judiciales que conciernen a la circunscripción por la cual resultó electo, de ahí que no sea dable admitirlo como coadyuvante, máxime cuando no señaló qué interés tenía en la controversia que se ventila en este asunto constitucional.

[5] «*La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior. Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud*».
[6] Sentencia T-70 de 2018, M. P. Alejandro Linares Cantillo.

Así las cosas, se denegará la solicitud de coadyuvancia presentada por el señor Gabriel Becerra Yáñez.

1.3 Otras tutelas adelantadas contra las providencias aquí cuestionadas

En la contestación de la acción de tutela, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, señaló que contra las providencias aquí cuestionadas ya se habían promovido las tutelas 11001-03-15-000-2025-01536-00 y 11001-03-15-000-2025-01684-00.

Al analizar esas acciones de amparo, la Sala evidencia (i) que la 11001-03-15-000-2025-01536-00 fue promovida por Ericsson Ernesto Mena Garzón, quien no es parte en la acción popular 25000-23-15-000-2001-00479-00/01[7], y (ii) que la 11001-03-15-000-2025-01684-00 fue presentada por Irma Llanos Galindo y se declaró improcedente el 5 de mayo de 2025 por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, por falta de legitimación en la causa por activa, ya que aquella no hizo parte de la acción popular.

En ese orden de ideas, la Sala evidencia que no hay lugar a remitir la tutela de la referencia a las precitadas acciones de amparo con el fin de que sean acumuladas, porque para ello deben advertirse identidad de situaciones fácticas, lo que no acontece, pues el aquí tutelante sí fue parte en la acción popular 25000-23-15-000-2001-00479-00/01, mientras que Ericsson Ernesto Mena Garzón e Irma llanos Galindo no tuvieron esa condición, aspecto que hace diferente el estudio jurídico a realizarse.

2. Problema jurídico y solución

Corresponde a la Sala determinar si procede la acción de tutela presentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el fin de dejar sin efectos los autos del 14 y 28 de marzo del 2025, con los que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, decretó como medida cautelar dentro de la acción popular 25000-23-15-000-2001-00479-00/01 el reinicio y agotamiento de las etapas necesarias para emitir la resolución «*por medio de la cual se establecen los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá*».

La Sala anticipa que declarará improcedente la acción de tutela, pues se cuestionan providencias emitidas en un asunto que se encuentra en trámite.

Para llegar a esa conclusión, la Sala se referirá a los siguientes asuntos: (i) la acción de tutela contra providencias judiciales, (ii) la improcedencia general de la acción de tutela cuando el proceso judicial se encuentra en curso y, finalmente, (iii) analizará el caso concreto.

3. De la acción de tutela contra providencias judiciales

La Corte Constitucional, en la sentencia C-590 de 2005, fijó dos tipos de requisitos para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Por un lado, los requisitos generales[8] o de procedibilidad, que son de naturaleza procesal, y se estudian de manera previa a cualquier análisis de fondo; y por el otro lado, los requisitos específicos[9] o vicios de fondo que son de naturaleza sustancial y se analizan cuando se han superado los requisitos generales.

[7] Repartida al Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, y cuya sentencia que la decide no ha sido notificada.
[8] Estos son: la relevancia constitucional del asunto; la inmediatez; el agotamiento de los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios; cuando se trate de una irregularidad procesal, debe incidir directamente en la decisión objeto de tutela; la identificación razonable de los hechos que generan la amenaza o vulneración del derecho fundamental, y que no se cuestione un fallo de tutela.
[9] Se clasifican en: defecto orgánico, sustantivo, procedimental, fáctico, error inducido, decisión sin motivación, desconocimiento del precedente judicial o violación directa de la Constitución.

4. La improcedencia general de la acción de tutela cuando el proceso judicial se encuentra en curso

En sentencia T-113 de 2013, la Corte Constitucional señaló que «*si el proceso se encuentra en curso la intervención del juez constitucional está en principio vedada, pues como se sabe la acción de tutela no es un mecanismo alternativo o paralelo, pero puede resultar necesaria para evitar un perjuicio irremediable que comprometa la vulneración de derechos fundamentales*». Asimismo, en sentencia T-126 de 2019, la Corte indicó que «*no es dable la intromisión de la jurisdicción constitucional en la órbita propia de la justicia ordinaria sino cuando se presentan unas especialísimas circunstancias que hacen procedente el amparo*».

Adicionalmente, en sentencia T-511 de 2020, la Corte Constitucional manifestó que la acción de tutela no podía ser utilizada en el marco de un proceso judicial en el cual «*no se ha proferido ningún fallo definitivo*» y en el que, por tanto, la parte interesada tenía a su disposición otros medios de defensa judicial.

5. Análisis del caso concreto

A juicio de la parte actora, la autoridad judicial demandada vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, al medio ambiente sano, «*a la defensa y contradicción, seguridad jurídica, y al principio de separación de poderes*», con los autos del 14 y 28 de marzo del 2025, mediante los cuales decretó como medida cautelar dentro de la acción popular 25000-23-15-000-2001-00479-00/01 el reinicio y agotamiento de las etapas necesarias para emitir la resolución «*por medio de la cual se establecen los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá*», ya que no se había garantizado los principios de coordinación y participación.

De la revisión de las pruebas allegadas a este expediente constitucional, la Sala evidencia que dentro de las diligencias surtidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, para obtener el cumplimiento de las órdenes consignadas en los fallos que decidieron en primera y segunda instancia la acción popular 25000-23-15-000-2001-00479-00/01, se destacan las inspecciones judiciales al Páramo Chingaza y al Embalse de Chuza realizada el 24 de febrero de 2025, en la que el apoderado de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá señaló que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible elaboró un proyecto de acto administrativo en el que «*establecía los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sábana de Bogotá*», trámite en el que no participaron las demás autoridades ambientales.

En audiencia del 14 de marzo de 2025 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, decretó como medida cautelar el reinicio del trámite surtido para fijar los lineamientos del ordenamiento ambiental de la Sábana de Bogotá, al estimar que se colmaban las exigencias de los artículos 25 y 34 de la Ley 472 de 1998 y 230 y 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), pues el proyecto de acto administrativo no había sido elaborado con la participación de las demás autoridades ambientales.

Contra la anterior providencia el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible interpuso recursos de reposición y en subsidio de apelación, por lo que la autoridad accionada, con providencia del 28 de marzo de 2025, desató la reposición, en el sentido de confirmar la determinación inicial, y concedió la alzada en el defecto devolutivo, la cual no ha sido decidida.

Así las cosas, la Sala encuentra que mediante la acción de tutela de la referencia se cuestionan unas providencias emitidas dentro de un incidente de verificación de cumplimiento en curso, en el cual no se ha proferido una decisión definitiva sobre la medida cautelar, pues, se recalca, aún no se ha desatado el recurso de apelación interpuesto contra el auto del 14 de marzo de 2025, con el que la autoridad accionada decretó la medida provisional que reprocha el accionante, el cual se encuentra en curso

en la Sección Primera del Consejo de Estado, bajo el número de radicación 25000-23-27-000-2001-904791-17.

Sin perjuicio de lo anterior, la Sala no advierte la causación de un perjuicio irremediable que comprometa la vulneración de los derechos fundamentales de la parte actora y que amerite la intervención urgente del juez de tutela, por el contrario, se evidencia que las providencias cuestionadas pretenden que en las directrices que fije el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, relacionadas con el plan de ordenamiento ambiental de la Sábana de Bogotá, tengan incidencia las demás autoridades ambientales en aras de garantizar los principios de coordinación y participación y velar por el efectivo cumplimiento de las órdenes fijadas en las sentencias que decidieron la acción popular 25000-23-15-000-2001-00479-00/01, de ahí que no se constate una evidente vulneración de preceptos superiores que cause un daño inminente.

La Corte Constitucional, con relación al perjuicio irremediable, ha dicho[10]:

> En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las-particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable.

Para la Sala, en el *sub lite*, se reitera, no está probada ninguna circunstancia de urgencia, inminencia, impostergabilidad o gravedad que demuestre la existencia de un perjuicio irremediable que imponga la necesidad de la intervención del juez de tutela, máxime si aún, se reitera, no se ha decidido el recurso de apelación interpuesto contra el auto del 14 de marzo de 2025, por lo que no hay una decisión definitiva sobre la medida cautelar que el actor reprocha.

Lo anterior es suficiente para que la Sala declare improcedente la tutela.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

III. FALLA

1. **Denegar** las solicitudes de desvinculación de la Agencia Nacional de Minería, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, la Comisión de Regulación de Agua Potable, la empresa ENEL Colombia SA ESP, el Grupo de Energía de Bogotá, el municipio de La Calera, el Ministerio de Educación Nacional, el municipio de Madrid, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Procuraduría General de la Nación y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, conforme a la motivación.

2. **Denegar** la solicitud de coadyuvancia presentada por el representante a la Cámara por Bogotá, Gabriel Becerra Yáñez, de acuerdo con la parte motiva.

3. **Declarar improcedente** la acción de tutela promovida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural, conforme a lo indicado en la motivación.

4. **Notificar** la presente decisión a las partes, tal y como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

[10] Corte Constitucional, sentencia T - 1316 de 2001.

5. Publicar la presente providencia en la página web del Consejo de Estado.

6. Si no se impugna, **enviar** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

(*Firmado electrónicamente*)
WILSON RAMOS GIRÓN
Presidente

(*Firmado electrónicamente*)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(*Firmado electrónicamente*)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

La validez e integridad de este documento pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:
https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador