

República de Colombia
Rama Judicial



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUBSECCIÓN "B"

Bogotá, DC, siete (7) de noviembre de dos mil veinticinco (2025)

Radicación nro.: 250002315-000-2001-00479-02
Demandante: Gustavo Moya Ángel y otros
Demandado: Empresa de Energía de Bogotá y otros
Proceso: Acción popular

Magistrada Sustanciadora:
Dra. LINA ÁNGELA MARÍA CIFUENTES CRUZ

AUTO

I. ANTECEDENTES

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

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

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

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

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

¹ Expediente nro. 25000-23-27-000-2001-90479-17, C. P. Nubia Margoth Peña Garzón.

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

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

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

1.3. Respecto de la anterior decisión, fueron presentadas solicitudes de aclaración por parte del Distrito Capital de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca, frente a las cuales se opuso el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tras considerar que el CECH no constituye una instancia adicional obligatoria en el proceso de iniciativas normativas.

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

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

1.5. El Consejo de Estado – Sección Primera, mediante auto de 25 de septiembre de 2025, se pronunció respecto de las solicitudes de aclaración contra el auto que modificó la medida cautelar, y sobre el particular resaltó:

“(…), se advierte que en la parte considerativa de la providencia de 26 de junio de 2025 se precisó que el CECH no puede ser eludido en cuanto a la discusión del proyecto normativo cuestionado. Para el efecto, se indicó que: [...].

En consecuencia, los lineamientos que el MADS busca implementar en la sabana de Bogotá recaen en el ámbito territorial donde se acreditó la transgresión de los derechos colectivos amparados en la sentencia de 28 de mayo de 2014. [...].

Se especificó que la etapa de discusión comprende una verdadera interlocución entre las autoridades integrantes del CECH, pues bajo la misma lógica del SINA20, el MADS debe integrar a las demás entidades competentes en los procesos de planificación y ejecución armónica de las

políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la protección de la región hidrológica afectada. [...]

Se puntualizó que el material probatorio allegado por el MADS no permitió demostrar el 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 consecuencia, se entiende que el desarrollo de los diálogos del CECH supone **debates de calidad**, pues los motivos de las solicitudes de medida cautelar elevadas el 5 de marzo de 2025, refieren a aspectos concretos que deben ser ventilados, aclarados y acordados con el fin de que el proyecto de resolución se integre y, a la vez, potencie los esfuerzos que se han venido adelantando para a efectiva recuperación del ecosistema. [...]*

La Sala precisa que en atención a que el proyecto normativo incide directamente en las dinámicas territoriales preexistentes en la región, resulta indispensable que el MADS active el CECH, en el sentido de realizar y adelantar “[...] 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 [...]”.

[...] como ya se explicó, la convocatoria a una reunión del CECH refiere textualmente a ventilar, discutir, aclarar y consensuar los puntos del proyecto normativo que genera incertidumbre entre las entidades territoriales, las empresas de servicios públicos, las autoridades ambientales, los particulares y demás actores del territorio, en torno a los mecanismos de armonización de cara a las dinámicas sociales, económicas, jurídicas y ambientales de la sabana de Bogotá.

Como se puede observar, las consideraciones de la providencia de 26 de junio de 2025 son claras respecto del alcance de las conclusiones que se logren al término de los debates correspondientes, los cuales se deben surtir según lo dispuesto en el reglamento interno del CECH.

Conforme a lo estudiado en la providencia objeto de aclaración, el Consejo es un escenario vinculante para deliberar acerca de la articulación de los lineamientos de ordenación de la sabana de Bogotá, con los objetivos de descontaminación y restauración ambiental del río Bogotá. En consecuencia, las decisiones que allí se adopten, según el Acuerdo 08, se materializan en los “acuerdos CECH”, que deben propender por desarrollar el plan de acción para la recuperación integral de la cuenca”.

1.6. La Secretaría Técnica del CECH, mediante convocatoria remitida a este Despacho el pasado 22 de octubre de 2025, citó a la cesión extraordinaria nro. 57, celebrada el día de ayer 4 de noviembre de 2025, para la “discusión de los efectos del proyecto que define los lineamientos [directrices] para el

ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá”; a la cual fue invitada la suscrita Magistrada.

II. CONSIDERACIONES

De conformidad con lo expuesto, una vez en firme el auto de 26 de junio de 2025, se dispondrá obedecer y cumplir lo dispuesto por el H. Consejo de Estado mediante auto de 25 de septiembre de 2025, por medio del cual se resolvió sobre las solicitudes de aclaración presentadas contra el auto que modificó la medida cautelar decretada por auto de 14 de marzo de 2025.

En consonancia con lo anterior, y dada la asistencia de la suscrita Magistrada a la Sesión Extraordinaria nro. 57 del CECH, se exhortará tanto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como a los consejeros miembros de dicho cuerpo decisorio y demás miembros itinerantes, para que se ciñan a los lineamientos trazados por el Consejo de Estado en la parte motiva de los autos de 26 de junio y 25 de septiembre de 2025.

Esto, en el entendido que se deben adelantar las sesiones y agotar las instancias que sean necesarias para que los lineamientos (directrices) de ordenamiento de la Sabana de Bogotá, que recaen en el ámbito territorial y que se pretenden implementar, sean concertados al interior del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica y no resulten transgresores de los derechos colectivos amparados en la sentencia de 28 de marzo de 2014.

En ese orden, se reitera que las decisiones administrativas que el Ministerio proyecta implementar, tendientes al ordenamiento de la Sabana de Bogotá, deben atender los presupuestos de articulación institucional y funcional del CECH. Por lo que, si bien, la orden refiere estudiar los efectos del proyecto de resolución, ello no se puede limitar simplemente al análisis del articulado existente, sino también a la construcción de consensos respecto del referido instrumento, bajo la absolución y discusión de las diversas manifestaciones de las entidades concurrentes, dado el carácter vinculante del CECH, conforme lo ha considerado el H. Consejo de Estado.

En ese sentido, el Despacho llama la atención sobre las manifestaciones aisladas, en el sentido de considerar que la instancia de articulación se agota de manera separada o aislada, al atender algunas observaciones de entidades; en tanto persisten inquietudes, sugerencias y recomendaciones de otros consejeros, gremios y demás autoridades territoriales, las cuales no han sido absueltas o tenidas en cuenta por la cartera ministerial como se logró evidenciar en la Sesión Extraordinaria nro. 57.

Por lo tanto se itera que, al repercutir el articulado del proyecto, tanto en las órdenes judiciales de la sentencia de 28 de marzo de 2014, como en los proyectos, herramientas ambientales y en la autonomía de entidades territoriales, que inciden directamente en la recuperación, restauración y conservación ecológica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá, las decisiones

administrativas que el MADS pretenda implementar para el ordenamiento ambiental de la Sabana, deben ser articuladas con la totalidad de los integrantes del CECH.

En tal sentido, la medida cautelar no se agota con la mera discusión del “análisis sobre los efectos positivos y negativos del proyecto de resolución” que los miembros del CECH tengan al respecto, pues, de un lado, no se trata de una simple divulgación de la información, y de otro, como bien lo determina el Consejo de Estado, al incidir el proyecto en las dinámicas territoriales preexistentes en la región, se debe articular el texto del proyecto teniendo en cuenta la totalidad de los actores concurrentes y destinatarios del mismo.

De manera que dichas preexistencias deben ser tenidas en cuenta para no resultar afectadas, para lo cual se debe debatir y concertar todo lo atinente a: 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.

Finalmente, se recuerda al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que es el principal obligado a coordinar todo el proceso de **planeación, concertación y “ejecución armónica de proyectos ambientales”**, de común acuerdo con las entidades del sector (entiéndase por estas las Autoridades Territoriales y Ambientales); de manera que se garantice el uso eficiente de los recursos y los derechos colectivos amparados por la Sentencia de 28 de marzo de 2014.

En razón y en mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN “B”**,

DISPONE:

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

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

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

CUARTO. - NOTIFICAR por estado a todas las partes intervinientes en el proceso

y **comunicar** por correo electrónico a las mismas.

Notifíquese y Cúmplase,

Firmado Electrónicamente
LINA ÁNGELA MARÍA CIFUENTES CRUZ
Magistrada Sustanciadora

Constancia: *La presente providencia fue firmada electrónicamente por la magistrada que conforma la Sala de la Sección Cuarta-Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.*