



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., cinco (5) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos

Número único de radicación: 250002341000201500032-01

Demandante: Ricardo María Cañón Prieto

Demandados: Bogotá Distrito Capital – Secretaría Distrital de Ambiente – Secretaría Distrital de Planeación – Alcaldía Local de Suba; Curaduría Urbana núm. 2; Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca; Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Praga Servicios Inmobiliarios S.A.

Vinculado: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. S.A.¹

Coadyuvantes: Roberto Sáenz Vargas, Gina Paola Díaz, Alexander Bustos, Daniel Julián Ortega Hernández, Mauricio Castrillón Quiroga, Andrés Acosta Barrera, Jorge Enrique Vargas Gómez, José Agustín Pacanchique Ramírez y Luis Alberto Bateman Hernández

Asunto: Resuelve unos recursos de apelación interpuestos contra la sentencia proferida en un proceso de protección de los derechos e intereses colectivos

SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

La Sala procede a decidir los recursos de apelación interpuestos por el Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Ambiente – Secretaría Distrital de Planeación – Alcaldía Local de Suba; Praga Servicios Inmobiliarios S.A; y el Curador Urbano núm. 2 de Bogotá contra la sentencia de 12 de julio de 2019 proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

¹ La Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante auto de 9 de abril de 2015 resolvió vincular como tercero con interés directo a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. S.A.



I. ANTECEDENTES

La demanda

1. Ricardo María Cañón Prieto² presentó demanda, en ejercicio del respectivo medio de control, con el objeto de lograr la protección de los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano; la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

2. La parte demandante formuló las siguientes pretensiones:

"[...] 1. Que se tutelen los derechos colectivos: (i) a un ambiente sano; (ii) a la existencia de equilibrio ecológico y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; y (iii) la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, tutelados constitucionalmente en los artículos 79, 80 y 82, y en los literales a), c), y m) del artículo 4 de la ley 472 de 1998.

2. Como consecuencia de lo anterior, se ordene de manera INMEDIATA: (i) se deje sin efectos la licencia de construcción No. 14-2-0663, otorgada por la Curaduría Urbana No. 2 a la CONSTRUCTURA PRAGA SERVICIOS INMOBILIARIOS S.A, para la construcción del proyecto URBANIZACIÓN FONTANAR DEL RIO A-1, ETAPA VIII; (ii) se impida cualquier tipo de construcción, obra o actividad, actual o futura, que atente o amenace contra la conservación o existencia de la zonas protegidas del Humedal la Conejera; y (iii) en caso de haberse adelantado algún tipo de construcción en las zonas protegidas del Humedal la Conejera con independencia del actor, se proceda a su inmediata demolición y correspondiente recuperación y restablecimiento del equilibrio ambiental, de la misma forma que se encontraba antes de la misma.

3. Se advierta a los demandados, que las zonas contenidas Zona de Manejo y Preservación Ambiental (ZMPA) del Humedal la Conejera, son áreas de reserva ambiental, que constituyen parte del medio ambiente, y por ende, no se puede realizar NINGÚN tipo de construcción, obra o actividad que atente o amenace contra su conservación o existencia.

4. En caso de acogerse las pretensiones aquí consignadas, se ordene la conformación de un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia,

² En su condición de Personero de Bogotá.



integrado por: el Honorable Magistrado de conocimiento, las partes, el Ministerio Público y miembros de la comunidad afectada.

5. Se compulsen copias a la Fiscalía General de la Nación, para que inicie las acciones penales correspondientes a que haya lugar, por la posible comisión de conductas punibles por parte de funcionarios públicos y particulares involucrados a título de acción u omisión en la vulneración de los derechos e intereses colectivos agraviados [...].”

Presupuestos fácticos

3. La parte demandante indicó, en síntesis, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones:

4. Manifestó que el Humedal la Conejera tiene una extensión de 58.59 hectáreas de las cuales 47.73 integran la ronda hídrica y es abastecido por aguas provenientes de la Quebrada la Salitrosa, el Río Bogotá y corrientes subterráneas.

5. Adujo que, de acuerdo con estudios realizados, el Humedal la Conejera posee la mayor biodiversidad de la ciudad de Bogotá.

6. Señaló que el artículo 1.º de la Ley 357 de 21 de enero de 1997³ define los humedales como “[...] las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros [...]”.

7. Indicó que en los términos de los artículos 78 y 95 del Decreto núm. 190 de 22 de junio de 2004⁴ y el Decreto núm. 062 de 14 de marzo de 2006⁵ se determinó que cualquier actividad urbanística debe ser acorde con las zonas de protección de los humedales, teniendo en cuenta que representan el interés general de la comunidad.

8. Afirmó que el 9 de mayo de 2014 la constructora Praga Servicios Inmobiliarios S.A radicó solicitud de licencia de construcción en el predio ubicado en la calle 146 núm. 138-04 ante la Curaduría Urbana núm. 2, siendo otorgada el 16 de junio de 2014.

³ “[...] Por medio de la cual se aprueba la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", suscrita en Ramsar el dos (2) de febrero de mil novecientos setenta y uno (1971) [...]”.

⁴ “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”.

⁵ “Por medio del cual se establecen mecanismos, lineamientos y directrices para la elaboración y ejecución de los respectivos Planes de Manejo Ambiental para los humedales ubicados dentro del perímetro urbano del Distrito Capital”.



9. Expresó que luego de varios estudios realizados a la licencia de construcción en comento se logró concluir que el proyecto a desarrollar invade en un 4% el área total protegida del Humedal la Conejera, específicamente, en la Zona de Manejo y Preservación Ambiental (ZMPA).

10. Agregó que “[...] [n]o ofrece duda el hecho que a pesar de la legalidad formal que reviste un acto administrativo, como lo es, el acto que otorgó la licencia de construcción a la CONSTRUCTURA PRAGA SERVICIOS INMOBILIARIOS S.A, proferida por la Curaduría Urbana No. 2 para adelantar la construcción del proyecto URBANIZACIÓN FONTANAR DEL RIO A-1, ETAPA VIII, esta supone no sólo una flagrante vulneración material de la normas que protegen las áreas protegidas de los humedales, entre estos, el de la Conejera, sino que, de manera concomitante supone el menoscabo de los derechos colectivos de la ciudadanía, poniéndose en grave riesgo el medio ambiente sano, los recursos hídricos y el equilibrio de los ecosistemas como expresión legítima del interés general [...]”.

Contestaciones de la demanda

Contestación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

11. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible⁶ se opuso a las pretensiones de la demanda y señaló que, de conformidad con las funciones y competencias asignadas en la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993⁷ y el Decreto 3570 de 27 de septiembre de 2011⁸, no tiene como función definir el ordenamiento del territorio de ese humedal, ni la evaluación y posterior expedición de licencias urbanísticas, razón por la cual la ejecución de las acciones necesarias para garantizar la preservación de los recursos naturales de este territorio, no se encuentra dentro de las competencias asignadas a la entidad.

Contestación del Distrito Capital – Secretaría Distrital de Ambiente – Secretaría Distrital de Planeación – Alcaldía Local de Suba

12. Adujo que dentro de los elementos en los que se estructura la responsabilidad, “[...] se deben encontrar presentes: una acción u omisión que dan

⁶ Mediante apoderado judicial.

⁷ “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.”

⁸ “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.”



origen al perjuicio y adicionalmente un hecho dañoso, atribuible a la Administración; y finalmente un nexo de causalidad entre la acción o la omisión y el daño [...].”

13. Expresó que en el caso *sub examine* se encuentran ausentes dos de los elementos enunciados, como son: i) el hecho dañoso y ii) el nexo o la relación de causalidad entre la acción u omisión de la Administración y el daño, por lo que no le cabe responsabilidad alguna, y si se evidencia un posible daño reclamado por el actor popular, proviene de un tercero, “[...] *llámese la CURADURÍA URBANA No 2 o la CONSTRUCTORA PRAGA SERVICIOS INMOBILIARIOS, situación que no tiene relación directa ni nada que ver con el Distrito Capital, ni ninguna de sus entidades del orden central [...].”*

Contestación del Curador Urbano núm.2 de Bogotá

14. Señaló que la Licencia de Construcción núm. LC 14-2-0663 de junio 5 de 2014, se ajusta al ordenamiento urbanístico vigente en el Distrito Capital y a la licencia de urbanización.

15. Expresó que la “[...] *licencia cuestionada se basó en actos administrativos expedidos, tal como se reseñó, por la Curaduría Urbana 4 y la Curaduría Urbana 3 sobre los cuales recae la presunción de legalidad de los actos administrativos, sin que fuera posible su desconocimiento, aclarando además que el mapa de Referencia de Bogotá (IDECA-2014, el Oficio N° 31300-2013-1512 del 30 de julio de 2013 y el concepto rendido por el ingeniero de soporte de la Personería Distrital no tiene valor probatorio para la expedición de una licencia de construcción, en la medida de que como se ha venido reiterando, la Licencia de Construcción N° LC 14-2-0663 de junio 5 de 2014, debe ceñirse a las definiciones de localización, linderos y áreas que de antemano se establecieron en el proyecto urbanístico y la licencia de urbanización arriba citados [...].”*

Contestación de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

16. Afirmó que la entidad no es la competente para ejercer funciones dentro de la jurisdicción donde se encuentra el Humedal La Conejera en los términos de los artículos 33 y 66 de la Ley 99 de 1993, por lo que la presunta vulneración de los derechos e intereses colectivos indicados *supra* son “[...] *consecuencia de conductas emanadas de otras entidades diferentes a la CAR [...].”*



Contestación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

17. Señaló que dentro del componente general del POT, se deben tener en cuenta las situaciones de riesgo que impliquen inestabilidad de terrenos y si existen circunstancias de intervención en la zona, por lo que el responsable respecto de la problemática del sector del Humedal la Conejera, localizada en la zona urbana de la Alcaldía Local de Suba en la Ciudad de Bogotá, es un asunto propio del ente territorial en los términos del artículo 311 de la Constitución Política de 1991.

18. En ese orden de ideas, solicitó que se declarara probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Contestación Praga Servicios Inmobiliarios S.A.

19. Señaló que la Comisión de Veeduría de las Curadurías urbanas en virtud de una queja formulada estudió el cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificabilidad de la licencia de urbanismo otorgada con la Resolución núm. 13-3-0926 y la de Construcción núm. LC 14-2-0663, concluyendo que efectivamente se cumplía con todos los requisitos legales y reglamentarios.

20. Se opuso a la prosperidad de las pretensiones por carecer de fundamentos probatorios, jurídicos y fácticos, toda vez que el proyecto es diferente del lote y solamente ocupa un área de 5.187 m² contados desde el límite entre la Zona de Manejo y Preservación Ambiental y el área útil.

De la coadyuvancia

21. Roberto Sáenz Vargas, Gina Paola Díaz, Alexander Bustos, Daniel Julián Ortega Hernández, Mauricio Castrillón Quiroga, Andrés Acosta Barrera, Jorge Enrique Vargas Gómez, José Agustín Pacanchique Ramírez y Luis Alberto Bateman Hernández apoyaron los argumentos expuestos por el demandante en la acción popular, y en ese orden de ideas, solicitaron que se accediera a las pretensiones de la demanda.

La audiencia de pacto de cumplimiento

22. La audiencia de pacto de cumplimiento se realizó el 14 de abril de 2015, declarándose fallida, toda vez que las partes del proceso no llegaron a ningún acuerdo.



Sentencia proferida, en primera instancia

23. La Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la sentencia de 12 de julio de 2019, resolvió lo siguiente:

“[...] PRIMERO.- DECLÁRASE PROBADA la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuestas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio MVCT y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, en consecuencia DENIÉNGANSE las pretensiones de la demanda formuladas en su contra.

SEGUNDO.- DECLARASE probada la violación de los siguientes derechos colectivos: (1) la violación del derecho colectivo al uso del espacio público imputable al Curador Urbano 2, a la Sociedad CONSTRUCTORA PRAGA SERVICIOS INMOBILIARIOS S.A. y al Distrito Capital de Bogotá - Secretaría de Planeación – Alcaldía Local de Suba, al haber permitido la aprobación de la LC 14-2-0663 del 16/06/14 por las razones expuestas en la presente providencia. (2) la violación del derecho colectivo a un ambiente sano imputable a la Sociedad CONSTRUCTORA PRAGA SERVICIOS INMOBILIARIOS S.A. y al Distrito Capital secretaria de Ambiente - Alcaldía Local de Suba, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO. DECLÁRASE que el Humedal La Conejera es sujeto especial de derechos, razón por la cual las autoridades deberán adoptar las siguientes medidas de protección: El Distrito Capital de Bogotá - Secretaría de Planeación - Secretaría de Ambiente - Alcaldía Local de Suba para que en los términos del Plan de Ordenamiento Territorial delimiten las zonas de protección del Humedal La Conejera, con el propósito de que las autoridades encargadas de expedir Licencias de Construcción lo hagan con base en instrumentos legales idóneos y únicos, de manera que no existan superposición de áreas a partir de planos adoptados por autoridades diferentes, que impidan la repetición de hechos como el que originó la presente acción popular.

En forma complementaria, en aras de satisfacer la protección material del humedal se dispone:

1°. Ordenar a la Secretaría del Medio Ambiente (sic), la implementación de estudios y adopción de reglas necesarias para la protección ambiental del Humeral (sic) La Conejera.

2°. Realizar inspecciones a la ronda del Humedal La Conejera e iniciar las acciones administrativas necesarias en aras de garantizar la protección de la misma, conforme a las reglas previstas en el POT.

3°. Verificar con las autoridades distritales, si la expedición de licencias de construcción en el área de ronda protegida del Humedal La Conejera, se encuentran acordes a las reglas previstas en el POT. En caso contrario, inmediatamente disponer la apertura de los procesos administrativos sancionatorios de carácter ambiental.

4°. Disponer la ejecución de actividades promoción y protección del medio ambiente sano en el sector, desarrollando actividades de trabajo educativas frente a las personas que forman parte de entorno inmediato (autoridades educativas, propietarios, poseedores, tenedores, ocupantes, visitantes temporales, turistas) en aras de satisfacer la protección del humedal y su entorno sin ningún tipo de afectación externa, que contribuya a su recuperación ambiental.

5°. Exhortar a la comunidad (autoridades, propietarios, poseedores, tenedores, ocupantes, visitantes temporales, turistas) que forman parte del entorno del Humedal



La Conejera, a desplegar actividades de respeto por el entorno, bajo la concepción de que el hombre como ser racional, no es el amo y señor de la tierra, y que conforme al principio de humildad, se asuma como parte de la misma, para que adopte conciencia de la protección del ambiente sano, sometiendo su actuación en forma estricta y rigurosa a las reglas de uso de las fuentes hídricas, hidrológicas, ambientales, agrícolas, ganaderas, culturales, turísticas, de uso del suelo adoptadas por las autoridades ambientales, que se encuentren vigentes, en aras de contribuir a la recuperación material de humedal como fuente de vida.

6°. Ordenar a la secretaría del Medio Ambiente - Secretaría de Planeación, la Implementación de estudios jurídicos y técnicos necesarios para adoptar, dentro del marco de la Constitución y la ley, una regulación relacionada con el uso del suelo en relación con el Canal Artificial Afidro, en tanto que dicho canal impacta el Humedal de la Conejera.

7° Verificar si en la ejecución del Proyecto Urbanización Fontanar del Río A 1, se cumplieron los compromisos asumidos en el ACTA No. 136 COMISIÓN DE VEEDURÍA DE LAS CURADURÍAS URBANAS DE BOGOTÁ SESIÓN EXTRAORDINARIA de 12 de marzo de 2015, destinadas a la preservación del medio ambiente.

CUARTO. DECLÁRASE superado el hecho originado en el uso indebido del espacio público contenido en la LC 14-2-0663 del 16/06/14 como consecuencia de la aceptación del hecho por parte del actor popular, que conllevó a la expedición de la licencia de modificación del uso del suelo LC-15-2-0558 de 03/12/15. En consecuencia, se levanta la medida cautelar decretada mediante auto del 3 de marzo del 2015.

QUINTO. ORDÉNASE a la Sociedad CONSTRUCTORA PRAGA SERVICIOS INMOBILIARIOS S.A. y al Distrito Capital - Secretaría de Planeación- Alcaldía Local de Suba, previo inicio de actuación administrativa in situ, informen acerca del cumplimiento estricto de la LC-15-2-0558 de 03/12/15, aceptada como garantía de protección del uso del suelo sin comprometer la zona protegida del Humedal La Conejera.

SEXTO.- ORDÉNASE a la Sociedad CONSTRUCTORA PRAGA SERVICIOS INMOBILIARIOS S.A. y al Distrito Capital - Secretaría de Ambiente - Alcaldía Local de Suba, previo inicio de actuación administrativa in situ, informen acerca del cumplimiento de las medidas de protección asumidas en acta de compromiso por el constructor para la implementación de medidas físicas (vidrios o las que técnicamente corresponda), para garantizar la preservación de las aves que hacen tránsito o llegan al Humedal La Conejera. Se informará acerca de la ejecución de las medidas que se hubiesen implementado y sobre el comportamiento de las aves migratorias, como consecuencia de la ejecución material de la obra Urbanización Fontanar del Río.

SÉPTIMO.- CONFÓRMASE un Comité de Verificación conformado por el actor popular o su delegado; Alexander Bustos, Daniel Julián Ortega Hernández, Roberto Sáenz Vargas y Gina Paola Díaz Lemus como coadyuvantes; por un delegado de la Secretaría de Planeación; Secretaría de Ambiente del Distrito y Alcaldía Local de Suba. En el mismo participará un delegado de la empresa constructora SOCIEDAD PRAGA y será presidido por el Magistrado Ponente.

OCTAVO.- CONDÉNASE EN COSTAS, a las autoridades demandadas DISTRITO CAPITAL - CURADOR URBANO No. 2 - SOCIEDAD PRAGA LTDA.

NOVENO. REMÍTASE copia de esta sentencia al Registro Público centralizado de acciones populares y de grupo de la Defensoría del Pueblo.

DÉCIMO. Ejecutoriada esta providencia y previa las constancias del caso **ARCHÍVESE** el expediente [...].”



Consideraciones del Tribunal

24. El Tribunal explicó que el problema jurídico consistía en determinar: “[...] *si la ejecución de la Licencia de Construcción 14-2- 0663 (16/06/2014) del proyecto Fontanar del Río ejecutado por parte de la Sociedad Praga, vulneró los derechos colectivos al medio ambiente, conservación ecológica, protección de especies, espacio público, y ejecución de construcciones de ordenada [...]*”.

25. Afirmó que, en el caso *sub examine*, se encuentra demostrado que con la implementación del proyecto de construcción objeto de debate, se produce la existencia de impactos ambientales en el entorno, por lo que deben llevarse a cabo acciones positivas para garantizar la supervivencia del Humedal, reconocido no solo por su importancia ecológica, como área de protección por parte del Distrito en el Acuerdo núm. 19 de 2004, sino que además, se debe reconocer como sujeto de especial protección en “[...] *tanto que forma parte de un territorio urbanizable, y que de no tomarse las precauciones necesarias para su protección, conllevaría a su extinción, como lo reclaman los intervinientes [...]*”.

26. Consideró que, los impactos ambientales producidos en el Humedal La Conejera originados en la construcción del Proyecto Urbanización Fontanar del Río, conforme al dictamen pericial rendido en el proceso, son los siguientes; i) daños en el entorno ecológico, ii) contaminación sonora, iii) presencia de residuos sólidos, iv) incorporación al entorno de mascotas, v) afectación de la conectividad ecológica; y vi) deterioro de hábitat para las aves que hacen tránsito o tienen como sitio de llegada el espejo de agua del Humedal, además de todos los seres vivos que se desarrollan en su entorno, por lo que concluyó, que en el caso *sub examine*, se evidencia la vulneración del derecho colectivo al goce de un ambiente sano.

27. Adujo que, Colombia forma parte del Convenio Ramsar para la protección de los humedales y su propósito no es otro que garantizar su preservación, además, el Humedal la Conejera forma parte del listado de humedales protegidos al interior del Distrito Capital y para hacerlo se ha conformado una Zona de Protección.

28. Manifestó que, el reconocimiento del Humedal La Conejera, que forma parte del Sistema de Áreas Protegidas como zona de protección se encuentra reconocido en el POT como Parque Ecológico Distrital de Humedales, tal como lo prevé el Decreto núm. 190 de 2004.

29. El Tribunal encontró demostrado lo siguiente:



“[...] Que no resulta clara la delimitación del Humedal La Conejera, lo que aconseja revisar su contenido desde el punto de vista jurídico y técnico, para lograr la existencia de una sola reglamentación que comporte afirmar que la misma sea una sola y, por lo tanto, no exista duda alguna a la hora de otorgar las licencias y permisos correspondientes.

Que la licencia de construcción LC 14-2-0663 se expidió en forma irregular, lo que conllevó a su suspensión provisional parcial, por los hechos antes mencionados.

Que los defectos de la licencia de construcción fueron superados con la modificación de la Licencia LC 15-2-0558 habiéndose superado el tema de uso indebido del suelo.

Que el canal Afidro carece de reglamentación, lo que impone ordenar, en aras de garantizar la preservación del Humedal La Conejera, la adopción de reglas jurídicas y técnicas encaminadas a su protección [...]”.

Recursos de apelación

30. El Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Ambiente – Secretaría Distrital de Planeación – Alcaldía Local de Suba; Praga Servicios Inmobiliarios S.A; y el Curador Urbano núm.2 de Bogotá interpusieron sendos recursos de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia, y los sustentaron de la siguiente manera:

Recurso de apelación interpuesto por el Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Ambiente – Secretaría Distrital de Planeación – Alcaldía Local de Suba

31. Afirmó que el Tribunal no valoró en debida forma los argumentos presentados en el Acta núm. 136 de la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas de Bogotá, no tuvo en cuenta lo expresado por el señor Alcalde Mayor *Ad Hoc* en donde después de relatar toda la gestión realizada para aclarar la situación, adicional a concluir que la modificación de licencia se ajusta a la normativa, indicó que consultó a reconocidos ambientalistas y en especial al Instituto Humboldt, quienes de manera uniforme concluyeron que el proyecto no genera ningún riesgo real para el Humedal.

32. Señaló que, tampoco tuvo en cuenta que en el año 1994 la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá realizó el acotamiento y delimitación del Humedal La Conejera a través de la Resolución núm. 250 de 1994, acto administrativo donde se fijó una franja de 15 metros como Zona de Manejo y Preservación Ambiental-ZMPA- y según las razones de hecho, además, se evidenció que la Urbanización Reserva Fontanar del Río se localiza fuera del límite legal del Humedal La Conejera.



33. Manifestó que el Tribunal no se pronunció respecto a las contradicciones llevadas a cabo a los dictámenes periciales.

34. Adujo que, el Tribunal en su sentencia dictaminó una serie de mandatos, entre los cuales ordenó a la Secretaría del Medio Ambiente, la implementación de estudios y adopción de reglas necesarias para protección ambiental del Humedal La Conejera; sin embargo, el Tribunal no tuvo presente que mediante la Resolución núm. 157 del 12 de febrero de 2004, el “[...] *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó unas medidas para garantizar el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales en Colombia, entre las cuales dispuso en el artículo 4 del acto administrativo en mención, que las Autoridades Ambientales competentes debían elaborar Planes de Manejo Ambiental, siguiendo la línea planteada en la Resolución 196 de 2004 "Por la cual se adopta la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia". Motivos que condujeron a la Secretaría Distrital de Ambiente a emitir la Resolución 0069 de 2015, acto mediante el cual se aprobó el Plan de Manejo Ambiental del Parque Ecológico Distrital de Humedal La Conejera [...]*”.

35. En ese orden de ideas, afirmó que, el Tribunal no tuvo en cuenta que la Resolución núm. 00069 de 2015 es el documento base que sirve como instrumento técnico articulador de planificación de la gestión ambiental del área protegida en mención y, aún si en “[...] *gracia de discusión se considerare pertinente emitir órdenes en relación con la expedición de reglas para la protección de este cuerpo hídrico, no existe sustento en la parte considerativa de la sentencia acerca de cómo el instrumento que normativamente se debe establecer (a saber, el Plan de Manejo Ambiental que, conforme a lo explicado en el anterior párrafo, ya fue expedido), resulta inadecuado o insuficiente para dichos efectos [...]*”.

36. Indicó que el Tribunal sostuvo una tesis equivocada al afirmar que el Canal Afidro carece de reglamentación, lo cual no es cierto, toda vez que el 12 de abril de 2018, la Secretaría Distrital de Ambiente expidió la Resolución núm. 01002, documento por medio del cual se definió el Cauce, la Ronda Hidráulica -RH- y la Zona de Manejo y Preservación Ambiental - ZMPA del tramo del Canal Afidro ubicado por fuera del PEDH La Conejera de la ciudad de Bogotá.

37. Agregó que, el Tribunal llevó a cabo una inadecuada imputación de responsabilidad. En ese orden de ideas, manifestó lo siguiente:

[...] Una vez revisadas las órdenes complementarias entregadas por el despacho judicial se concentran sobre las autoridades distritales y no contra el generador



directo de la presunta afectación, toda vez que en la sentencia hoy discutida se hacen reproches al proceso constructivo. Por lo anterior, no es claro quién debe cumplir la orden entregada en el numeral 4 del punto tercero de la parte resolutive del fallo:

Disponer la ejecución de actividades promoción y protección del medio ambiente sano en el sector, desarrollando actividades de trabajo educativas frente a las personas que forman parte de entorno inmediato (autoridades educativas, propietarios, poseedores, tenedores, ocupantes, visitantes temporales, turistas) en aras de satisfacer la protección del humedal y su entorno, sin ningún tipo de afectación externa, que contribuya a su recuperación ambiental.

Así las cosas, se determina desde la Secretaría Distrital de Ambiente que quien debe darle cumplimiento a esta orden es la Sociedad Constructora por ser quien vulnera los derechos colectivos amparados, insistiendo en que no es claro cuál es el reproche concreto frente a esta autoridad ambiental que derive en la imputación de vulneración de intereses colectivos en el presente caso. En efecto, y como bien se ha manifestado en los cargos anteriores esta autoridad ambiental ha actuado conforme a las competencias establecidas en la normatividad ambiental vigente [...]”.

38. Manifestó que el Tribunal se apartó del precedente judicial fijado por la Corte Constitucional respecto a la declaratoria de los recursos naturales y el ambiente como sujetos.

39. Agregó que el Tribunal desconoció el principio de legalidad de las competencias de la Administración, toda vez que “[...] el numeral 2 de la sentencia declara responsabilidad del sector planeación por “haber permitido la aprobación de la LC 14-2-0663” sin tener en cuenta que frente a la actuación concreta la Secretaría Distrital de Planeación SDP no tuvo la facultad legal de ejercer control o actividad alguna dentro del respectivo procedimiento administrativo de licenciamiento, como quiera que no se interpuso un recurso de apelación o queja en contra de la misma, únicos escenarios frente a los cuales la SDP hubiere podido pronunciarse sobre la legalidad de dicha licencia, previo a su firmeza, momento en que se consolidan los derechos subjetivos de su titular [...]”.

40. Adujo que el Tribunal, sin llevar a cabo un estudio de las competencias y actuaciones propias de cada entidad y organismo distrital atribuye responsabilidad genérica, por ejemplo, a la Secretaría Distrital de Planeación, sin precisar la función o actividad con la cual supuestamente se amenazaron o afectaron los derechos colectivos indicados *supra*.

41. Por último, afirmó que en el caso *sub examine*, no era procedente la condena en costas.

Recurso de apelación interpuesto por Praga Servicios Inmobiliarios S.A

42. Adujo que el Tribunal para dar por acreditado la vulneración del derecho colectivo al goce de un ambiente sano, se fundamentó en el informe de la



Universidad Nacional rendido por el especialista en medio ambiente Hugo Fernando López Arévalo, con prescindencia de tener en cuenta la coherencia y consistencia de la información suministrada.

43. Afirmó que “[...] [A]dicionalmente, en la sentencia se le da a este informe la denominación de peritazgo y se alude a su contradicción, pero el informe de un experto y un peritazgo son dos medios de prueba distintos, sujetos a requisitos formales y sustantivos diferentes y con consecuencias jurídicas también distintas [...]”.

44. Agregó que el Humedal la Conejera no está catalogado como santuario de fauna y flora; y no le son atribuibles afectaciones como las indicadas en el respectivo informe institucional.

45. Expresó que la manera como designó su trabajo el experto de la Universidad Nacional “[...] **INFORME TÉCNICO DESDE EL PUNTO DE VISTA BIOLÓGICO** [...]”, no se trató de un informe técnico y menos de un peritazgo.

46. En este sentido, adujo que:

“[...] Corolario de lo expuesto, se impone admitir que si no se incurrió por parte de mi representada en el uso indebido del suelo, y se limitó a desarrollador un proyecto urbanístico que cumple con todas las exigencias legales, con fundamento en qué se lo condena por supuestamente violar el derecho colectivo a un ambiente sano. Esta condena, si hubiere lugar a ella, debería radicarse en cabeza de la autoridad que expidió el Plan de Ordenamiento Territorial o en la administración que expidió la regulación que permite hacer uso del derecho de ejercer la libre empresa en el ramo de la construcción de vivienda. En todo caso, no en un connacional que, previo cumplimiento de todos los requisitos que exige la Constitución y leyes de la República, ejerce ese derecho constitucional.

4.- Por otra parte, el Tribunal omite señalar el valor probatorio que atribuye al estudio técnico y jurídico que ordenó realizar a la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas de Bogotá, a fin de determinar si el proyecto Fontanar del Río A-1 Etapa VIII, fideicomiso VIS Reserva Fontanar, amparado con la Licencia de Construcción LC-14-2-0663 ocupa la Zona de Manejo y Preservación Ambiental ZMPA del Humedal La Conejera.

En uno de los apartes conclusivos, obtenidos mediante este medio de prueba, legalmente decretado y aducido al proceso, se dice: Plantea el señor Alcalde Mayor Ad Hoc que de acuerdo con el informe presentado por las entidades distritales competentes y con la verificación en terreno solicitada como apoyo al IGAC, se encuentra que la licencia fue expedida atendiendo a las disposiciones urbanísticas que regulan la materia, en tanto los puntos de topografía coinciden con la malla ubicada en esa zona por la EAB, es decir que de la malla hacía atrás no se causa ningún daño, y el proyecto de construcción está por fuera del área protegida, El texto agrega: "Decisiones de la Comisión. Dado que los cuestionamientos de la Personería de Bogotá, D.C. se entienden superados con ocasión de la manifestación expresa y voluntaria del constructor de reubicar los espacios inicialmente previstos en esta zona, y que se corroboró en terreno que la delimitación del humedal La Conejera contenida en el Decreto 190 de 2004 no está siendo transgredida por el proyecto



denominado *RESERVA FONTANAR APARTAMENTOS* aprobado mediante Licencia de Construcción LC 14-2-0663 de junio 5 de 2014, los Comisionados deciden ordenar el archivo del caso objeto estudio. (...)” Significa lo anterior que, de haberse ejecutado la obra con la Licencia de Construcción LC-14-2-0663, ni siquiera así se hubiera transgredido el derecho colectivo al uso indebido del suelo, y su presuntamente sucedánea, la violación del derecho colectivo a un ambiente sano. Mucho menos con la ejecución de la Licencia de Construcción que efectivamente se ejecutó, LC-15-2- 0558, modificatoria de la anterior, que en acatamiento de la medida cautelar, aprobó el rediseño al proyecto y se abstuvo de utilizar el área del lote objeto de dicha orden judicial [...]”.

Recurso de apelación interpuesto por el Curador Urbano núm.2 de Bogotá

47. Adujo que la motivación ofrecida por el Tribunal es precaria en el análisis concreto de la situación, toda vez que existen elementos de juicio suficientes, legales y fácticos, que permiten concluir que la Licencia de Construcción núm. LC 14-2-0663, fue expedida con estricto apego a los preceptos normativos urbanísticos que regulan la materia.

48. Señaló que:

“[...] De acuerdo con lo establecido en el Decreto Nacional 1077 de 2015, por medio del cual se reglamentan las disposiciones referentes a las licencias de construcción y urbanismo, entre otras, las Curadurías Urbanas expedirán las licencias previa verificación del proyecto con respecto a las normas urbanísticas y arquitectónicas vigentes.

Las áreas de cesión al Distrito, la localización del proyecto urbanístico respecto de los sistemas generales de la ciudad y respecto de las áreas de protección ambiental o cualquier tipo de afectaciones, así como la identificación de los lotes privados resultantes del proceso de urbanismo se encuentran definidas planos de Proyecto Urbanístico identificados con números CU4-S.517/4-08, CU4-S.517/4-09, CU4-S.517/4-10, CU4-S.517/4-11 y CU4-S.517/4-12, según los cuales el superlote en los cuales se desarrolla el proyecto denominado RESERVA FONTANAR APARTAMENTOS linda con la Zona de Manejo y Preservación Ambiental (ZMPA) del Humedal La Conejera pero NO OCUPA NINGÚN ÁREA DE ESA ZONA.

Con respecto a las ETAPA I y II y que conforman el proyecto denominado RESERVA FONTANAR APARTAMENTOS, se aclaró que las mismas se localizan en área útil del superlote único que conforma la ETAPA VIII de la urbanización, teniendo en cuenta que los linderos y área del superlote establecidos en los planos arquitectónicos, corresponde a los establecidos en los planos de Proyecto Urbanístico identificados con números CU4- S.517/4-08, CU4-S.517/4-09, CU4-S.517/4-10, CU4-S.517/4-11 y CU4-S.517/4-12, planos que como se dijo anteriormente se encuentran incorporados en la cartografía oficial de la Secretaría Distrital de Planeación, siendo dicha cartografía oficial la que debió tener en cuenta la Curaduría Urbana al momento de resolver las solicitudes de licencia de Construcción presentadas para su estudio y aprobación.

Sobre esta base, se estableció que la Licencia de Construcción N° LC 14-2- 0663 de junio 5 de 2014, se ajusta en un todo al ordenamiento urbanístico vigente en el Distrito Capital y a la licencia de urbanización y al proyecto urbanístico anteriormente citado, los cuales definen los linderos y área del superlote, condiciones a las cuales debería ceñirse de manera estricta la mencionada Licencia de Construcción.



Se resalta en este punto que la licencia de construcción cuestionada legalmente solo puede expedirse dentro de los parámetros urbanísticos que ha predefinido la respectiva licencia de urbanización: en otras palabras, para la expedición de la Licencia de Construcción No. LC 14-2- 0663 del 6 de junio de 2014, era legalmente obligatorio y, por lo tanto absolutamente insoslayable ajustarse al planteamiento cartográfico previamente aprobado por la Resolución N° RES 13-3-0926 de noviembre 18 de 2013 expedida por la Curadora Urbana 3 de Bogotá, D.C. por la cual se concedió la Licencia de Urbanización para la Etapa VIII del desarrollo denominado Fontanar del Río A 1.

Así las cosas, debe decirse que si bien es cierto todos los actos administrativos anteriores a la Licencia de Construcción N° LC 14-2-0663 de junio 5 de 2014, que le sirvieron de sustento jurídico para expedirla, gozan de presunción de legalidad [...]”.

49. Manifestó que el mapa de referencia de Bogotá, IDECA- 2014, el Oficio núm. 31300-2013-1512 del 30 de julio de 2013 y el concepto rendido por el ingeniero de soporte de la Personería Distrital, no tienen valor probatorio para la expedición de una licencia de construcción, toda vez que, como se ha venido reiterando, la Licencia de Construcción núm. LC 14-2-0663 de junio 5 de 2014, “[...] debe ceñirse a las definiciones de localización, linderos y áreas que de antemano se establecieron en el proyecto urbanístico y la licencia de urbanización arriba citados [...]”.

50. Agregó que la Licencia de Construcción núm. LC 14-2-0663 de 6 de junio de 2014 se expidió dentro de los parámetros urbanísticos y cartográficos de la Resolución núm. RES 13-3-0926 de 18 de noviembre de 2013 expedida por la Curadora Urbana núm. 3 de Bogotá.

Actuaciones en segunda instancia

51. El Despacho sustanciador, mediante los autos proferidos el 9 de octubre de 2019 y 29 de noviembre de 2019, admitió los recursos de apelación interpuestos por Bogotá Distrito Capital – Secretaría Distrital de Ambiente – Secretaría Distrital de Planeación – Alcaldía Local de Suba; Praga Servicios Inmobiliarios S.A; y Curador Urbano núm.2 de Bogotá contra la sentencia de 12 de julio de 2019, proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

52. El Despacho sustanciador, mediante auto proferido el 17 de enero de 2020, ordenó la presentación de los alegatos de conclusión.

53. Praga Servicios Inmobiliarios S.A, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, el Distrito Capital – Secretaría Distrital de Ambiente – Secretaría Distrital de Planeación – Alcaldía Local de Suba, la Personería Distrital de Bogotá y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio presentaron los respectivos alegaciones en las que reiteraron lo manifestado a lo largo del proceso.



54. La Procuraduría Quinta Delegada ante el Consejo de Estado solicitó que se confirmara la sentencia proferida, en primera instancia.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

55. La Sala abordará el estudio de las consideraciones en las siguientes partes: i) la competencia de la Sala; ii) los problemas jurídicos; iii) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos; iv) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial de los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales; v) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes; y vi) el análisis del caso concreto.

Competencia de la Sala

56. Vistos: i) el artículo 16 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998⁹, sobre competencia para conocer de las acciones populares en segunda instancia; ii) el artículo 13 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019¹⁰, sobre la distribución de asuntos entre las secciones del Consejo de Estado; y iii) el 150¹¹ de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011¹², sobre competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia; esta Sección es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación que se presenten contra las sentencias proferidas, en primera instancia, por los tribunales administrativos en el trámite de las acciones populares.

57. Vistos los artículos 320¹³ y 328¹⁴ de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012¹⁵, norma aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472, el juez se limitará a conocer de los puntos o cuestiones a los cuales se

⁹ "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".

¹⁰ Por medio del cual se expide el reglamento interno del Consejo de Estado.

¹¹ Modificado por el artículo 615 de la Ley 1564. Aplicable en virtud del artículo 86 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021, teniendo en cuenta que la sentencia se profirió el 12 de julio de 2019 y, en especial, que los recursos de apelación se interpusieron con anterioridad al 25 de enero de 2021.

¹² "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

¹³ "[...] Artículo 320. FINES DE LA APELACIÓN. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo [...]."

¹⁴ "[...] Artículo 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones [...]."

¹⁵ "Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones".



contrae a los recursos interpuestos por Bogotá Distrito Capital – Secretaría Distrital de Ambiente – Secretaría Distrital de Planeación – Alcaldía Local de Suba; Praga Servicios Inmobiliarios S.A; y el Curador Urbano núm.2 de Bogotá, en el caso concreto.

58. Agotados los trámites inherentes a la acción popular de que trata este asunto y sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procede a proferir la sentencia correspondiente.

Problemas jurídicos

59. La Sala deberá determinar, con fundamento en los recursos de apelación, si se encuentra o no probada la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano; la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, como consecuencia de la construcción del proyecto Urbanización Fontanar del Río A-1, ETAPA VII.

59.1 En ese sentido, establecer si se debe confirmar, modificar o revocar la sentencia de 12 de julio de 2019 proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial de la acción popular

60. Visto el artículo 88 de la Constitución Política, que dispone que las acciones populares son un mecanismo de protección *“[...] de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella [...]”*.

61. Visto el artículo 2.º de la Ley 472, que define las acciones populares como *“[...] los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos [...]”* que se ejercen para *“[...] evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la*



amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible [...]”.

62. Esta acción busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de los derechos colectivos, cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo.

63. Conforme con lo anterior, los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son: i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; y, iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.

64. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2014, explicó que la acción popular es autónoma y principal y, además, puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica, sin embargo *“[...] quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es la parte actora quien en la demanda, fija el litigio [...]”*¹⁶.

65. La Sala resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública y un mecanismo propio de la democracia participativa, por lo tanto, puede ser ejercida por *“toda persona”*, organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, providencia de 28 de marzo de 2014, núm. único de radicación 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).



con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial de los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales

Marco normativo internacional en materia de Derecho Ambiental

66. En el orden internacional existen una serie de instrumentos normativos que forman parte del derecho ambiental y tienen por objeto proteger el ambiente y los recursos naturales.

67. Dentro de los primeros instrumentos se encuentran la Declaración de Estocolmo, adoptada en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, el 16 de junio de 1972, y la Carta Mundial de la Naturaleza, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio de la Resolución 37/7 de 1982 “[...] como norma ética con respecto a la protección del medio humano y a la conservación de los recursos naturales [...]”.

68. Con la formación del nuevo orden jurídico internacional ambiental, los principios se encuentran en la Declaración de Río de Janeiro, adoptada el 14 de junio de 1992, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual establece en su preámbulo, que su objeto es instituir una alianza mundial y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas; y procurar alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial y, en la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible que tiene fundamento en los principios de los Derechos Humanos universales y tiene por objeto impulsar el desarrollo sostenible desde diversas perspectivas (económica, social y ambiental).

69. Los principios de la Declaración de Río de Janeiro se aplican en el ordenamiento jurídico colombiano, por virtud de lo dispuesto en el artículo 9.º de la Constitución Política, según el cual “[...] *[[las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia [...]]*”; al igual que lo señalado en el artículo 226 *ibidem* dado que el



Estado colombiano debe promover la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre las bases de la equidad, reciprocidad y conveniencia y, por cuanto los aceptó como vinculantes por virtud de lo dispuesto en el numeral 1.º del artículo 1.º de la Ley 99.

Tratados internacionales

70. En este mismo sentido, se tienen una serie de tratados internacionales fundamentales con vocación universal, con el objeto de proteger el medio ambiente y los recursos naturales, como la Convención de Viena para la protección de la capa de ozono¹⁷; la Convención sobre diversidad biológica¹⁸; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático¹⁹ y el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación²⁰; tratados internacionales que han sido complementados por una serie de protocolos, enmiendas y acuerdos, entre los cuales se pueden mencionar el Protocolo de Montreal²¹ de 1986 relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono; el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Montreal, el 29 de enero de 2000²²; el Protocolo de Kioto²³ de 1997 relacionado con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero que causan calentamiento global, y el Acuerdo de París de 2015²⁴, instrumentos que tienen vocación de universalidad.

Marco constitucional, legal y desarrollo jurisprudencial en materia de derecho ambiental

71. La Constitución Política de 1991 es una Constitución Ecológica comoquiera que más de 30 disposiciones Constitucionales desarrollan la materia, entre las cuales se destacan los artículos 8.º, 58, 79, 80 y 95 que prevén: i) la obligación del

¹⁷ Adoptada el 22 de marzo de 1985, aprobada por el Congreso Nacional, mediante la Ley 30 de 1990, con decreto de promulgación núm. 114 de 1992 y en vigor para Colombia desde el 14 octubre 1990.

¹⁸ Adoptada el 5 de junio de 1992, aprobada por el Congreso Nacional, mediante la Ley 165 de 9 de noviembre de 1994, declaradas exequibles por la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C- 519 de 1994.

¹⁹ Adoptada el 9 de junio de 1992, aprobada por el Congreso Nacional, mediante la Ley 164 de 1994, declaradas exequibles por la Corte Constitucional por la Sentencia C-073 de 1995, promulgada por el Decreto 2081 de 1995 y en vigor para Colombia desde el 22 de marzo de 1995.

²⁰ Adoptada el 16 de septiembre de 1989, aprobada por el Congreso Nacional mediante la Ley 253 de 9 de enero de 1996, declarados condicionalmente exequibles por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-377 de 1996, promulgado por el Decreto 2061 de 1999 y en vigor para Colombia desde el 31 de marzo de 1997.

²¹ Aprobado por Colombia mediante la Ley 29 de 28 de diciembre de 1992. Declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante sentencia C-379 de 1993. Este instrumento comprende las enmiendas: i) Enmienda de Londres de junio 29 de 1990; ii) Enmienda de Copenhague de 25 de noviembre de 1992; iii) Enmienda de Montreal de 17 de septiembre de 1997; iv) Enmienda de Beijing de 3 de diciembre de 1999.

²² Su aprobación se surtió por medio de la Ley 740 de 24 de mayo de 2002, promulgada por el Decreto 132 de 21 de enero de 2004 y declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante sentencia C-071 de 2003.

²³ Colombia aprobó el Protocolo de Kioto mediante la Ley 629 de 27 de diciembre de 2000, declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-860 de 15 de agosto de 2001 y en vigor para Colombia.

²⁴ Adoptado el 12 de diciembre de 2015, aprobado por Colombia mediante la Ley 1844 de 14 de julio de 2017 y declarados exequibles por la Corte Constitucional por medio de la sentencia C-021 de 2018.



Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Así como de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

72. Estos preceptos previamente referidos concentran los atributos principales en relación con el medio ambiente que se manifiestan en otros artículos constitucionales, de ahí que el análisis de este bien jurídico superior se efectúe desde tres perspectivas: i) como un derecho de las personas; ii) un servicio público; y iii) un principio que permea el ordenamiento jurídico en su integridad, dado que asigna facultades e impone compromisos a las autoridades así como a los particulares, en aras de su protección adquiriendo, de esa forma, un carácter de objetivo social.

73. El marco legal en materia ambiental encuentra sus inmediatos orígenes en la Ley 23 de 19 de diciembre de 1973²⁵ y en el Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974²⁶, cuyos artículos 1.º y 2.º, establecen respectivamente que i) el medio ambiente es un patrimonio común cuya preservación y manejo es una obligación exigible al Estado y a los particulares y ii) el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente tiene por objeto, entre otros aspectos, la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, previniendo y controlando los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos y regular la conducta humana en sus dimensiones individual o colectiva así como la actividad de la administración en lo que se refiere a las relaciones que emanan del aprovechamiento y conservaciones del medio ambiente.

74. La Ley 99 prevé como principios que la política ambiental debe seguir haciendo remisión específica a los postulados universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Adicionalmente, procura la protección de la biodiversidad en

²⁵ Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.

²⁶ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.



Colombia como patrimonio nacional y de interés de la humanidad, el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, resaltando que la formulación de políticas ambientales debe tener en cuenta el resultado del proceso de investigación científica.

75. Acerca del medio ambiente sano como derecho colectivo, la Corte Constitucional²⁷ ha resaltado su importancia “[...] *ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de 'tercera generación', sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer, toda vez que la humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve, el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho [...]*”.

Los humedales como bienes de especial importancia ecológica

51. En relación con los humedales como bienes de especial importancia ecológica, su definición y tipos de humedales, la Sala reitera las consideraciones expuestas por esta Sección en sentencia de 21 de junio de 2018.

52. Visto el artículo 1 de la Ley 357 de 21 de enero de 1997, establece que los humedales son “[...] *las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural y artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros [...]*”. Asimismo, debe tenerse en cuenta que los humedales no solo están conformados por el cuerpo de agua o zona de inundación, sino por áreas de transición tales como la ronda hídrica y la zona de manejo y preservación ambiental.

53. Inicialmente se tiene que la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, le atribuye a los humedales su importancia ecológica por cuanto sirven precisamente como hábitats de aves acuáticas. Sin embargo, los estudios científicos han permitido concluir que los humedales cumplen otras funciones relacionadas con el equilibrio de los micro y macro ecosistemas por cuanto son cuna de diversidad biológica y

²⁷ H. Corte Constitucional, Sentencia C-699/15. Referencia: Expediente D-10610. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 53, 54 (parcial) y 55 (parcial) de la Ley 13 de 1990 “Por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca”. Demandante: Diego López Medina. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera, 18 de octubre de 2017.



fuentes de agua y productividad primaria de las diversas especies vegetales y animales que dependen de ellos para subsistir.

54. En ese mismo sentido, la Convención ha señalado que los humedales son indispensables por los innumerables beneficios o servicios ecosistémicos que brindan a la humanidad, desde el suministro de agua dulce, alimentos y materiales de construcción y biodiversidad, hasta control de crecidas, recarga de aguas subterráneas y mitigación del cambio climático.

55. De igual forma, la Convención de Ramsar ha adoptado un Sistema de Clasificación de Tipos de Humedales que incluye 42 tipos, agrupados en tres categorías: humedales marinos y costeros, humedales continentales y humedales artificiales. Actualmente se conocen cinco categorías de humedales, entre las cuales se resaltan: i) los humedales marinos (humedales costeros, inclusive lagunas costeras, costas rocosas y arrecifes de coral); ii) los humedales estuarinos; incluidos deltas, marismas de marea y manglares; iii) los humedales lacustres, asociados con los lagos; iv) los humedales ribereños, adyacentes a ríos y arroyos; y v) los humedales palustres; es decir, “*pantanosos*” - marismas, pantanos y ciénagas.

56. Además, existen humedales artificiales, como por ejemplo los estanques de cría de peces y camarones, estanques de granjas, tierras agrícolas de regadío, depresiones inundadas salinas, embalses, estanques de grava, piletas de aguas residuales y canales.

Marco normativo internacional sobre los humedales

Convención de Ramsar

57. Preocupados por el futuro de los humedales en el mundo, los Estados, las ONG, así como ambientalistas de diferentes países, solicitaron durante la Conferencia MAR, organizada en 1962, la creación de un tratado internacional para su protección y conservación, así como la elaboración de una lista de humedales de importancia internacional.

58. Así pues, dieciocho Estados acordaron la “Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas”, adoptada el 3 de febrero de 1971; sin embargo, solo hasta diciembre de 1975 el Convenio pudo entrar en vigor cuando se oficializó ante la Unesco. Desde su adopción ha sido enmendada en dos ocasiones: por un protocolo (un nuevo tratado que enmienda el tratado original) en diciembre de 1982 y por una serie de



enmiendas al tratado original, conocidas como las “Enmiendas de Regina”, de 1987, convirtiéndose en el primero de los tratados modernos de carácter intergubernamental sobre conservación y uso sostenible de los recursos naturales .

59. Es importante resaltar que los Estados Contratantes de la Convención deben aceptar cuatro compromisos principales, a saber: i) inscripción de sitios en la lista; ii) uso racional; iii) reservas y capacitación y iv) la cooperación internacional. En desarrollo de lo anterior, los Estados han interpretado y ampliado las obligaciones anteriormente descritas y han elaborado lineamientos para facilitar su cumplimiento, los cuales han sido publicados en la serie de Manuales de Ramsar y sirven como guía para abordar el manejo y uso racional de todos aquellos humedales que no estén enlistados como humedales de importancia internacional.

Manual de Ramsar sobre Uso Racional

60. Los Estados Contratantes han adoptado diferentes lineamientos sobre varios temas que han servido de base para la preparación de una serie de manuales para asistir a quienes tengan interés o estén directamente implicados en la aplicación de la Convención en los planos internacional, regional, nacional, subnacional o local.

60.1. La finalidad de los Manuales de Ramsar es organizar el material de orientación a partir de las decisiones pertinentes adoptadas por los Estados Contratantes a lo largo de los años, respecto de diferentes temas. De este modo, se ayuda a los profesionales a aplicar la práctica idónea acordada internacionalmente en la forma que resulte más conveniente y que más naturalmente se adapte al propio entorno de trabajo cotidiano.

60.2. La 3ª Conferencia de los Estados Contratantes en la Convención de Ramsar (COP3, 1987) definió el uso racional de los humedales como el uso sostenible para beneficio de las personas de manera compatible con el mantenimiento de las propiedades naturales del ecosistema. De igual forma, definió el “uso sostenible” como: “[...] el uso de un humedal por los seres humanos de modo que produzca el mayor beneficio continuo para las generaciones presentes, manteniendo al mismo tiempo su potencial para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras [...]”.

60.3. Asimismo, la COP3 de Ramsar reconoció que tanto la política de uso racional como las acciones emprendidas para el manejo de sitios, forman parte integrante del desarrollo sostenible; así las cosas, parece lógico que, en lugar de equiparar



simplemente el uso racional con uso sostenible, resulte más apropiado e idóneo definir el uso racional en el contexto del desarrollo sostenible.

60.4. La cuarta edición del Manual de Ramsar, para el uso racional de los humedales, actualizó la definición de “*uso racional*” y lo definió como “[...] *el mantenimiento de sus características ecológicas, logrado mediante la implementación de enfoques por ecosistemas, dentro del contexto del desarrollo sostenible [...]*”.

61. Lo anterior, en concordancia con lo establecido por el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el cual ha descrito su “enfoque basado en el ecosistema” como un enfoque global del Convenio para su aplicación. Así, el Convenio ha precisado que el “enfoque por ecosistemas” debe ser entendido como: “[...] *una estrategia para la gestión integrada de tierras, extensiones de aguas y recursos vivos por la que se promueve la conservación y utilización sostenible de modo equitativo [...]*”.

62. El enfoque por ecosistemas se basa en la aplicación de las metodologías científicas adecuadas y en él se presta atención prioritaria a los niveles de la organización biológica que abarcan los procesos esenciales, las funciones y las interacciones entre organismos y su medio ambiente. En dicho enfoque se reconoce que los seres humanos, con su diversidad cultural, constituyen un componente integral de muchos ecosistemas. Por ende, el concepto global de “enfoque por ecosistemas” del Convenio sobre la Diversidad Biológica puede considerarse coherente con el concepto global de “uso racional” de Ramsar.

63. Para coadyuvar a las Partes en la aplicación del concepto de uso racional, el Grupo de Trabajo sobre Uso Racional, establecido en Regina, elaboró algunas directrices para la aplicación de dicho concepto, que la 4ª Conferencia de las Partes adoptó en Montreux (Suiza) en 1990. Asimismo, se instituyó el Proyecto sobre Uso Racional, labor que culminó en las orientaciones adicionales para la aplicación del concepto de uso racional, adoptadas por las Partes en su 5ª Reunión, celebrada en 1993. En las “Directrices sobre Uso Racional” originales se subraya que es importante para los Estados Contratantes que:

63.1. Adopten políticas nacionales de humedales, lo que supone revisar su legislación y sus instituciones para encarar los asuntos relativos a los humedales (bien como instrumentos de política autónomos o parte de planes nacionales de medio ambiente, estrategias nacionales de biodiversidad, planes nacionales de desarrollo, u otros mecanismos de planificación nacional estratégica);



63.2. Realicen inventarios nacionales, monitoreo, investigación, capacitación, educación y concienciación del público sobre los humedales; y

63.3. Tomen medidas en humedales elaborando planes de manejo integrados que abarquen los humedales en todos sus aspectos y sus relaciones con la correspondiente cuenca de captación.

64. Finalmente, como resultado de la Convención de Ramsar, en la Séptima Reunión de la Conferencia de los Estados Contratantes de la Convención sobre los Humedales, se aprobaron los “Lineamientos para elaborar y aplicar Políticas Nacionales de Humedales” en los cuales se fijaron los elementos para lograr su conservación y que en la actualidad como se indicó y consideró esta Sección en sentencia de 21 de junio de 2018, indicada *supra*, sirven de guía para el manejo y protección no solo de los humedales de importancia internacional, sino de cualquier tipo de humedal.

Marco normativo constitucional y legal sobre los humedales

65. Con anterioridad a la promulgación de la Constitución Política, el artículo 137 del Decreto Ley 2811 de 18 de diciembre 1974 ya establecía la especial protección y control de la que eran objeto las fuentes, cascadas, lagos y otras corrientes de agua naturales o artificiales, que se encontraran en áreas declaradas dignas de protección, en tanto que el artículo 47 del precitado Decreto estableció que podría “[...] *declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente [...]*”, entre otros.

66. La Constitución Política establece en su artículo 8 la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. A su turno, el artículo 79 *ibidem* establece el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano, señalando el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

67. En correspondencia con lo anterior, el artículo 80 de la Constitución Política, señala, por un lado que: “[...] *[e]l Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución [...]*”; por el otro, que “[...] *[a]demás, deberá prevenir y*



controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados [...]”; y, por último, que “[...] cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas [...]”.

68. Finalmente, los artículos 95 y 334 constitucionales prescriben que el ejercicio de los derechos y libertades allí reconocidos implica responsabilidades, entre ellas, la de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano. En ese orden y como quiera que la dirección general de la economía está a cargo del Estado, este “[...] *intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario [...]”.*

69. De lo anterior, se tiene que la Constitución Política de 1991 elevó a norma constitucional la consideración, manejo y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente.

70. La Ley 99, a fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación y el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, señaló que las mismas se sujetarían a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el artículo 63 de esa normativa.

71. Asimismo, en el numeral 24 del artículo 5.º de la Ley 99 se estableció la responsabilidad del entonces Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en relación con los humedales y señaló que: “[...] *le corresponde regular las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas y demás ecosistemas hídricos continentales [...]”.* (Destacado fuera de texto).



72. En efecto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en desarrollo de las funciones asignadas, fijó la “Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia” en diciembre de 2001, para garantizar la sostenibilidad de los recursos hídricos mediante el uso racional y la conservación de los humedales internos, como ecosistemas estratégicos dentro del ciclo hidrológico, que sirven de soporte a las actividades económicas, sociales, ambientales y culturales.

73. En la Política Nacional para los Humedales se dispuso que la gestión ambiental de estos ecosistemas debe estar enmarcada en el conjunto de principios fundamentales desarrollados por la Ley 99, los cuales se dirigen, entre otros, a asegurar que la formulación, concertación y adopción de las políticas orientadas a la conservación y uso sostenible de los humedales sean temas de inaplazable consideración en los procesos de toma de decisiones tanto en el ámbito público como privado.

74. Asimismo, dando cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Ley 357, el Ministerio, mediante la Resolución núm. 157 del 12 de febrero de 2004, adoptó unas medidas para garantizar el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales en Colombia; al respecto, se destaca el artículo 3.º de la Resolución según el cual “[...] *[l]as autoridades ambientales competentes deberán elaborar y ejecutar los planes de manejo ambiental para los humedales prioritarios de su jurisdicción, los cuales deberán partir de una delimitación, caracterización y zonificación para la definición de las medidas de manejo con la participación de los distintos interesados. El Plan de manejo ambiental deberá garantizar el uso sostenible y el mantenimiento de su diversidad y productividad biológica [...]*”.

75. De igual forma y en desarrollo de lo dispuesto en la precitada resolución, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución núm. 196 del 1 de febrero de 2006, por medio de la cual se adoptó la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia; así, el Anexo 1C de dicha resolución contiene los criterios para la identificación y la delimitación de los humedales y en sus Pasos 4 y 5 establece la forma de determinar los límites de los mismos, así como la de su franja paralela de protección.

76. Sobre el tema, es preciso reiterar que en el ordenamiento jurídico colombiano los humedales sólo fueron definidos en la Ley 357, razón por la cual, para efectos de determinar el régimen jurídico de los humedales y de las rondas hidráulicas, es necesario remitirse a las normas generales sobre aguas, lagunas, pantanos y lechos de los cauces naturales.



Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes

76. De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación este derecho implica “[...] *la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo [...]*”²⁸.

77. De igual forma, esta Sección mediante la sentencia proferida el 7 de abril de 2011²⁹, determinó que el núcleo esencial del derecho colectivo comprendía los siguientes aspectos: i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad³⁰; ii) protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes; iii) respeto de los derechos ajenos y no abusar del derecho propio³¹; y iv) atención de los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible³².

78. Asimismo, esta Corporación ha establecido que comprende el acatamiento a los planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político - administrativas y de organización física contenidas en los mismos³³.

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, Rad. No. AP-2005-00901. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de siete (7) de abril de dos mil once (2011), Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 63001-23-31-000-2004-00688-01(AP)

³⁰ Inciso segundo artículo 58 C.P.

³¹ Art. 95 numeral 1 C.P.

³² 3 Art. 3º ley 388 de 1997.

³³ Art. 5º ley 388 de 1997.



79. Así, como el cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros³⁴.

80. Para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística; es decir, la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial -bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población.

Análisis del caso concreto

81. De conformidad con el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio, para posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

82. La Sala procederá a apreciar y valorar las pruebas, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 176 de la Ley 1564, aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con los problemas jurídicos planteados en el caso *sub examine*.

Solución a los problemas jurídicos

83. La Sala procede a realizar el análisis de los argumentos expuestos en los recursos de apelación, de acuerdo con los problemas jurídicos indicados *supra*, que, se reitera, corresponden a determinar: si se encuentra o no probada la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano; la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de veintiuno (21) de febrero de dos mil siete (2007), Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez, Rad. número: 63001-23-31-000-2004-00243-01(AP).



en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, como consecuencia de la construcción del proyecto Urbanización Fontanar del Río A-1, ETAPA VII; y, en ese sentido, establecer si se debe confirmar, modificar o revocar la sentencia de 12 de julio de 2019 proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

84. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala advierte que las pruebas relevantes para resolver el caso *sub examine* son las siguientes:

84.1 Copia de la Licencia de Construcción núm. LC 14-2- 0663 de 6 de junio de 2014 otorgada por la Curaduría Urbana núm. 2 a la constructora Praga Servicios Inmobiliarios S.A para la construcción del proyecto Urbanización Fontanar del Río A-1, ETAPA VIII.

84.2 Copia del Concepto Técnico de Excepcionalidad del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias bajo el radicado FOPAE 2013ER26101 de 16 de mayo de 2014.

84.3 Copia del informe de visita técnica suscrito por el ingeniero Leonardo Javier Delgado Sandoval – contratista Alcaldía Local de Suba.

84.4 Copia de la Resolución núm. 00069 “[...] por el cual se aprueba el Plan de Manejo Ambiental del Parque Ecológico Distrital de Humedal la Conejera [...]”.

84.5 Copia del Informe técnico núm.02371 del 11 de diciembre de 2014 expedido por la Subdirección de Ecosistemas y Ruralidad.

84.6 Copia del oficio 2-2014-80753 de fecha 3 de diciembre de 2014, por medio del cual se da respuesta al agotamiento de requisito de procedibilidad en relación con la Secretaría Distrital del Hábitat.

84.7 Copia del memorando suscrito por el Subdirector de Ecosistemas y Ruralidad y dirigido a la Directora Legal Ambiental.

84.8 Copia del Acta núm. 136 de 12 de marzo de 2015.

84.9 Copia de la Resolución núm. 03-4-0735 de 23 de diciembre de 2013 “[...] POR LA CUAL se aprueba el Proyecto Urbanístico por Etapas del predio Fontanar



del Río No. A-1, se expide la Licencia de Urbanización para la Etapa I del mismo, predio localizado en la Alcaldía Local de Suba, en Bogotá D.C, se determina el plazo para la ejecución de las obras de urbanismo y se establecen las obligaciones del urbanizador responsable [...]”.

84.10 Copia de la Resolución núm. 13-3-0926 de 18 de noviembre de 2013 “[...] *Por la cual se expide Licencia de Urbanización para el desarrollo denominado URBANIZACION FONTANAR DEL RIO A-1 ETAPA VIII, se establecen sus normas urbanísticas y se fijan las obligaciones a cargo del urbanizador responsable para los predios localizados en la Calle 146 No. 138A-01 (Actual), DG 150 No.140B-12 INT 15 (Anterior), Alcaldía Local de Suba [...]”.*

84.11 Copia del documento suscrito por la Subdirección de Ecourbanismo y Gestión Ambiental en donde se plantean los lineamientos ambientales para el manejo de los impactos ambientales que pudiese ocasionar el proyecto Fontanar del Río.

84.12 Copia del Informe Técnico núm. 02371 de 11 de diciembre de 2014 suscrito por la Dirección de Ecosistemas y Ruralidad de la Secretaría Distrital de Ambiente.

84.13 Copia del informe “[...] *Evaluación de impactos de la infraestructura en la avifauna residente y migratoria de los humedales de La Conejera y Juan Jaramillo [...]”.*

84.14 Copia del Informe Técnico núm. 00214 de 18 de febrero de 2015 suscrito por la Dirección de Ecosistemas y Ruralidad de la Secretaría Distrital de Ambiente.

84.15 Copia del Dictamen pericial rendido por Juan Carlos Montenegro.

84.16 Copia del Dictamen pericial rendido por Edgar López González.

84.17 Copia de la aclaración del Dictamen pericial rendido por Juan Carlos Montenegro.

84.18 Copia del Informe Técnico “[...] *caso urbanización reserva Fontanar del Río A-1 Etapa VIII-Humedal La Conejera [...]”* suscrito por Hugo Fernando López Arévalo.



Primer argumento: Sobre la indebida valoración probatoria

85. El Distrito Capital – Secretaría Distrital de Ambiente – Secretaría Distrital de Planeación – Alcaldía Local de Suba y el Curador Urbano núm. 2 de Bogotá indicaron que el Tribunal no valoró en debida forma el Acta núm. 136 de la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas de Bogotá, porque no tuvo en cuenta lo expresado por el señor Alcalde Mayor *Ad Hoc*, quien indicó que consultó a reconocidos ambientalistas y en especial al Instituto Humboldt, quienes de manera uniforme concluyeron que el proyecto no genera ningún riesgo real para el Humedal. Asimismo, afirmó que no se tuvo en cuenta el acotamiento y la delimitación del Humedal La Conejera a través de la Resolución núm. 250 de 1994, con el que, a su juicio, se evidencia que la Urbanización Reserva Fontanar del Río se localiza fuera del límite legal del Humedal La Conejera. Finalmente, manifestó que el Tribunal no se pronunció respecto a las contradicciones llevadas a cabo a los dictámenes periciales.

86. La Sociedad Praga Servicios Inmobiliarios S.A cuestionó que el Tribunal tuviera en cuenta el informe de la Universidad Nacional rendido por el especialista en medio ambiente Hugo Fernando López Arévalo, con prescindencia de analizar la coherencia y consistencia de la información suministrada, entre otras cosas, destacó que el Humedal la Conejera no está catalogado como santuario de fauna y flora, por lo que no le son atribuibles afectaciones señaladas en el informe. Afirmó que en la sentencia se le da a este informe la denominación de peritazgo, sin serlo realmente.

87. Por su parte, el Curador Urbano núm.2 de Bogotá señaló que que la Licencia de Construcción núm. LC 14-2-0663 de 6 de junio de 2014 se expidió dentro de los parámetros urbanísticos y cartográficos de la Resolución núm. RES 13-3-0926 de 18 de noviembre de 2013 expedida por la Curadora Urbana núm. 3 de Bogotá.

88. La Sala considera que el Tribunal al resolver el caso concreto valoró de manera razonable las diferentes pruebas obrantes en el expediente, para dar por acreditado la responsabilidad de Bogotá Distrito Capital – Secretaría Distrital de Ambiente – Secretaría Distrital de Planeación – Alcaldía Local de Suba y Praga Servicios Inmobiliarios S.A en la vulneración de los derechos colectivos indicados *supra*.

89. La Sala considera que el Tribunal si tuvo en cuenta el acta núm. 136 de 12 de marzo de 2015, la cual fue transcrita en la sentencia; sin embargo, el Tribunal luego de estudiar de manera conjunta las pruebas allegadas al expediente, determinó que,



especialmente, la prueba pericial, permitía concluir, en el caso *sub examine*, la vulneración del derecho colectivo al espacio público y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

90. El Tribunal en la sentencia valoró el dictamen pericial del experto Hugo Fernando López Arévalo, quien señaló que el humedal goza de una gran riqueza de aves y ocupa un lugar estratégico en el continente para el paso de aves acuáticas migratorias, en donde, además, en el año 2003, fue declarado como área importante para la conservación de las aves de Colombia y el mundo. Asimismo, expresó el experto que, según la Convención Ramsar, en el año 2012, declaró el Humedal de La Conejera como uno de los 14 humedales aptos para turismo sostenible del mundo.

91. La Sala destaca que en el referido dictamen se indicó que los impactos ambientales producidos en el Humedal La Conejera originados en la construcción del Proyecto Urbanización Fontanar del Río, fueron los siguientes; i) daños en el entorno ecológico, ii) contaminación sonora, iii) presencia de residuos sólidos, iv) incorporación al entorno de mascotas, v) afectación de la conectividad ecológica; y vi) deterioro de hábitat para las aves que hacen tránsito o tienen como sitio de llegada el espejo de agua del Humedal, además de todos los seres vivos que se desarrollan en su entorno.

92. En ese orden de ideas, para la Sala el Tribunal acertó cuando afirmó que el proyecto de construcción “[...] produce la existencia de impactos ambientales en el entorno, que fueron debidamente explicados y avalados por la Sala por parte del experto, lo que comporta afirmar que deban realizarse acciones positivas para garantizar la supervivencia del Humedal, reconocido no solo por su importancia ecológica, como área de protección por parte del Distrito en el Acuerdo 19 de 2004, sino que además comporta que la Sala lo reconozca como sujeto de especial protección en tanto que forma parte de un territorio urbanizable, y que de no tomarse las precauciones necesarias para su protección, conllevaría a su extinción, como lo reclaman los intervinientes [...]”.

93. De la misma manera, el Tribunal valoró el dictamen pericial rendido por los expertos i) Juan Carlos Montenegro Rodríguez y ii) Edgar López González, para efectos de establecer si con la expedición de la Licencia de Construcción se vulneró el derecho colectivo al espacio público y la protección de bienes de uso público al



comprometer zonas protegidas correspondientes al Humedal La Conejera, lo que le permitió dar por demostrado lo siguiente:

“[...] Que no resulta clara la delimitación del Humedal La Conejera, lo que aconseja revisar su contenido desde el punto de vista jurídico y técnico, para lograr la existencia de una sola reglamentación que comporte afirmar que la misma sea una sola y, por lo tanto, no exista duda alguna a la hora de otorgar las licencias y permisos correspondientes.

Que la licencia de construcción LC 14-2-0663 se expidió en forma irregular, lo que conllevó a su suspensión provisional parcial, por los hechos antes mencionados.

Que los defectos de la licencia de construcción fueron superados con la modificación de la Licencia LC 15-2-0558 habiéndose superado el tema de uso indebido del suelo.

Que el canal Afidro carece de reglamentación, lo que impone ordenar, en aras de garantizar la preservación del Humedal La Conejera, la adopción de reglas jurídicas y técnicas encaminadas a su protección [...]”.

94. En ese orden de ideas, la Sala considera que el Tribunal valoró los medios probatorios allegados al expediente y profirió la decisión de manera motivada y explicando la razón de conformidad con las pruebas analizadas, sin que se evidencie una indebida valoración probatoria.

95. En este específico punto, la Sala destaca que el Tribunal valoró los respectivos dictámenes periciales y las contradicciones que se formularon frente a los mismos, en conjunto con los demás medios de prueba, aplicó las reglas de la lógica, la ciencia y la experiencia, y motivó la decisión judicial, concluyendo que en el *sub examine* existe vulneración de los derechos colectivos indicados *supra*.

96. Ahora bien, respecto al argumento planteado por el Curador Urbano núm. 2 de Bogotá al indicar que la Licencia de Construcción núm. LC 14-2-0663 de 6 de junio de 2014 se expidió dentro de los parámetros urbanísticos y cartográficos de la Resolución núm. RES 13-3-0926 de 18 de noviembre de 2013, la Sala considera que no está llamado a prosperar con fundamento en las siguientes razones jurídicas.

97. El experto Hugo Fernando López Arévalo en su dictamen pericial expresó lo siguiente:

“[...] Los impactos generados por el proyecto pueden dividirse en dos grandes grupos, el primero de ellos los impactos causados durante la construcción del proyecto (actualmente en fase de acabados por parte de los propietarios de los apartamentos) y los impactos generados durante la ocupación de las unidades residenciales. Para cada uno de estos grupos de impactos se generó una matriz analizando su efecto sobre cada uno de los componentes del hábitat y si este generaba o no una eliminación directa o indirecta de individuos (Ver Tabla 2 y Tabla 3 [...]”.

“[...] Contaminación sonora

En este caso se evidenció por música proveniente de los nuevos apartamentos, perceptible dentro del humedal, adicionalmente es importante resaltar que justamente hacia el costado del humedal se encuentran ubicados los parqueaderos generadores de ruido por pitos, ruido del motor, alarmas y el salón Comunal (música y micrófonos durante reuniones sociales). En la Figura 5 se puede observar un gráfico de presión sonora diurna sobre el humedal antes del proyecto, en rojo aparece la ubicación actual del proyecto, si tenemos en cuenta este punto como una nueva fuente de emisión, las ondas sonoras pueden llegar a extenderse incluso hasta el límite occidental del humedal donde se encuentra la zona de preservación estricta, que concentra la mayor diversidad y que como se puede observar en el gráfico en el pasado no presentaba este impacto.

En numerosos estudios entre ellos (Barber, Crooks, & Fristrup, 2010) han demostrado que la Contaminación sonora afecta la delimitación de territorios y la reproducción, disminuyendo el éxito reproductivo, afectando por ende la estructura y densidad poblacional aumentando el riesgo de extinción de las especies [...].”

[...] Contaminación lumínica

Se observó que además de la luz proveniente de los apartamentos, en el parqueadero que limita con el humedal se instalaron una buena cantidad de luminarias de alumbrado público (ver Fotografía 12). Durante el estudio de realización del plan de manejo ambiental del humedal se encontró que aún a distancias de 30 o 120 metros del punto emisor, seguía registrándose el efecto de las luminarias. Dada la cercanía del proyecto con el humedal e incluso la invasión de su ZMPA, estas luces están causando un nuevo impacto sobre la fauna y flora del humedal.

Se ha demostrado que la contaminación lumínica afecta patrones de actividad y procesos regulados por hormonas, tales como los mecanismos de relojes internos (Longcore & Rich, 2004),

(Peel, y otros, 2008) Demostraron que muchas aves que tienen migración nocturna, mueren o pierden la dirección y sus reservas de energía durante la migración como resultado del encuentro con fuentes de luz artificial. Además se han encontrado cambios en las conductas de forrajeo y relaciones predador-presa en respuesta a las alteraciones de patrones lumínicos en las siguientes especies, murciélagos (*Artibeus jamaicensis*), escorpiones (*Buthus occitanus*), búhos (*Asio emmeus*), ratones (*P. maniculatus*) y mariposas (*Danaus plexippus*) (Kristen, Navara, & Randy. 2007).

Deterioro del hábitat

El área de ZMPA incluida dentro del área del proyecto (Ver Fotografía 13 y Fotografía 14) actualmente consiste en una zona de césped sometido a poda y con presencia de residuos sólidos por lo que se ha perdido la vocación de uso de la zona con fines de restauración y por tanto una pérdida de hábitat potencial para las especies del humedal [...].”

[...] Presencia de Residuos sólidos

Durante la visita a la zona del proyecto fue posible observar la presencia de residuos sólidos (ver fotografías 15-17) algunos de ellos de construcción, en el área de ZMPA que está dentro del cerramiento del conjunto residencial y dentro del humedal en límites con el proyecto urbanístico, estos residuos pueden ser fácilmente arrastrados por el agua dada la cercanía del canal Afidro. Cabe anotar que actualmente se están llevando a cabo trabajos de acabados en los apartamentos a cargo de cada uno de los propietarios por lo que se hace más difícil el control para una adecuada disposición de residuos [...].”

[...] Introducción de animales domésticos

Otros de los impactos que se genera con la llegada de nuevos residentes al área limítrofe del humedal es la entrada de animales domésticos (Ver Fotografías 18 y 19) al humedal que pueden afectar la fauna por eliminación de individuos ya sea por transmisión de enfermedades, cacería, o por ahuyentamiento de los mismos. Durante las entrevistas se comentó que la vigilancia del conjunto residencial tenía un perro por razones de seguridad [...]”.

“[...] Afectación en la conectividad ecológica

La conectividad ecológica es la capacidad con la que cuenta el paisaje para permitir los desplazamientos de determinadas especies o poblaciones entre los parches con recursos (Taylor, Fahrig, Henein, & Merriam, 1993). En el caso del humedal la conejera la mayor conectividad se presenta desde el cerro la conejera, pasando por la quebrada la salitrosa y atravesando el humedal hasta la ronda del río Bogotá, el proyecto en cuestión no afecta directamente esta conectividad, pero si la conectividad que existía entre las zonas verdes adyacentes al humedal (parque Urbanización Compartir) y la posibilidad de nuevas conexiones (ej: con el parque Zonal Fontanar del Rio). Las cuales constituyen una barrera que aíslan al humedal de los impactos urbanos [...]”.

[...]

“[...] **CONCLUSIONES**

El desarrollo urbano de la Ciudad ha reducido a un nivel crítico el área de humedales, hoy solo queda el 24%, en su área original por lo que es importante las protección (sic) de cada metro cuadrado de estos ecosistemas,

A partir de la evidencia existente se concluye que él humedal la conejera alberga especies importantes de flor (sic) y fauna y es reconocido como una figura de conservación dentro de legislación nacional e Internacional.

Continuar con la urbanización de las zonas contiguas es un comportamiento lesivo hacia el humedal y al sustraer una parte de la zona de ZMPA hay una limitación de la vocación de uso y por tanto una pérdida de un área potencial para la restauración (555m²) de manera que el presente conflicto constituye un precedente para que las autoridades tengan clara la zonificación del terreno.

Todas las especies de fauna y flora, se vieron directa o indirectamente afectadas por pérdida de hábitat de manera directa a través de la invasión y de manera indirecta a través de la contaminación lumínica y sonora que disminuye el hábitat de las especies ya que estas se ven obligadas a replegarse hacia el interior del humedal. Estos dos tipos de contaminación aumentarán durante la ocupación del proyecto.

Durante la realización de los acabados por parte de los propietarios de los 94 apartamentos, se están generando residuos sólidos que afectan la condición del humedal; adicionalmente el proyecto facilita la entrada de animales domésticos, que pueden ahuyentar, cazar o transmitir enfermedades a la fauna silvestre.

Finalmente es importante tener en cuenta que dadas las implicaciones políticas del conflicto, este caso ha presentado un gran despliegue mediático y de las instituciones, sin embargo es necesario hacer un llamado de atención ya que este mismo conflicto entre las constructoras y los espacios naturales se presenta en prácticamente todos los humedales del (sic) Bogotá, y tal vez de Colombia [...]”.

98. Por su parte, el experto Edgar López González, en su dictamen pericial manifestó lo siguiente:

[...] B. ZONAS QUE VAN A VERSE AFECTADAS POR LA CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO INMOBILIARIO.

RESPUESTA: La Zona afectada de acuerdo a la delimitación de la Ronda entre los alineamientos del Mojón 47 y el mojón 48 y la franja de 15.00 mts de Zona de Manejo y Preservación Ambiental, se indica en plano aportado dentro de la diligencia con sombreado verde, este cubre un área de 555 m², dentro de la cual existe un sardinel en concreto que conforma el costado norte del parqueadero el cual está construido en adoquín y cruza por el vértice Noroccidental de la segunda torre de apartamentos o sea la torre del costado occidental, tal como se indica en la gráfica y registro fotográfico. Es de precisar que el día de la Diligencia la obra civil ya estaba prácticamente construida y se estaban finiquitando los trabajos de remates internos en los apartamentos.

El día de la Diligencia y dentro del perímetro demarcado con el cerramiento definitivo constituido por la malla eslabonada y empotrada en viga de concreto con postes de tubería metálica se encuentra el mojón original correspondiente a punto 47 de la línea de delimitación de la ronda. Este mojón se encuentra a 0.50 ms adentro de la malla de cerramiento. Tal como se indica en figuras y plano aportados [...].

[...]

[...] C. LA INTENSIDAD DEL DAÑO QUE SUFRIRÍA EL MEDIO AMBIENTE Y LA COLECTIVIDAD COMO EL COMENTO.

RESPUESTA:

7. Pérdida de biodiversidad desde la Ecología del paisaje, pérdida de áreas de los últimos paisajes silvestres, con los adelantos de la construcción ya hay una ruptura en el paisaje.

2. Inicialmente ya la zona de Manejo y Preservación Ambiental ha sido intervenida en 555 m², que de acuerdo al Manual de Silvicultura Urbana, son considerados espacios arborizarles en su numeral 2.2 y 4. Dice:

2.2. Espacios relacionados con la arborización. Los espacios arborizables o emplazamientos, clasificados en este documento, han sido establecidos desde el punto de vista específico de la arborización y se basan en lo establecido en el POT en lo relacionado con la conformación de la estructura ecológica principal y su integración con ecosistemas adyacentes al entorno urbano. En los emplazamientos que se considere conveniente, de acuerdo con la condición particular de la zona, la Secretaría Distrital de Ambiente, en conjunto con el Jardín Botánico, podrá aplicar criterios de restauración ecológica en el diseño y establecimiento de coberturas vegetales.

4. Rondas de pantanos y humedales. “Son áreas inundables de carácter natural, con bordes difusos hacia los cuerpos de agua y cuyos bordes exteriores están sujetos a amojonamiento por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, EAAB. La ronda técnica establecida por el código de recursos naturales es de 30 m a partir de la cota máxima de inundación.

3. Se han realizado las construcciones a sabiendas de que son áreas inundables por los cual (sic); las construcciones como sus habitantes se verán afectados teniendo en cuenta las condiciones climáticas y sus variaciones que se han venido sucediendo nivel mundial.

4. Efectos del paisaje sobre la salud humana: En 1984, Roger S. Ulrich, publicó un artículo en la revista Science en el cual exploraba cómo las vistas que los pacientes de un hospital tienen desde su ventana pueden influir en su proceso de recuperación. El estudio concluyó que aquellos que tienen vista a un espacio natural su



recuperación era más acelerada, en el caso de la construcción Reserva Fontanar los que podrán ver el paisaje natural son los residentes, el resto a tener en medio un conjunto de bloques de apartamentos construidos.

5. Perdida de filtros, naturales, regulación de la humedad, hábitat natural de diferentes especies de Avifauna e insectos, por la intervención de varias especies de árboles, en Humedal La Conejera para adelantar sus obras de la Reserva Fontanar.

6. Al ser rellenos los espacios del humedal la Conejera se pierde la capacidad de filtración de las aguas las cuales a su vez recargan otros acuíferos, lo que acarrea a un futuro no muy lejano la escasez del líquido.

7. Colisión de las aves en las torres de apartamentos, El Grupo de Observadores de Aves ANDIGENA de la Pontificia Universidad Javeriana realizó un estudio de la colisión de aves contra los ventanales del campus de la Universidad Javeriana, sede Bogotá, el estudio arrojó que las aves migratorias son una de las más afectadas por estos ventanales, Se registraron 15 accidentes de los cuales 12 fueron mortales [...]”.

99. En ese orden de ideas, para la Sala con la expedición de la Licencia de Construcción que implicó el desarrollo del Proyecto Urbanización Fontanar del Río, trajo como consecuencia impactos ambientales negativos al afectar las zonas protegidas correspondientes al Humedal La Conejera, como lo son: i) daños en el entorno ecológico; ii) contaminación sonora; iii) presencia de residuos sólidos; iv) incorporación al entorno de mascotas; v) afectación de la conectividad ecológica; vi) deterioro de hábitat para las aves que hacen tránsito o tienen como sitio de llegada el espejo de agua del Humedal, además de todos los seres vivos que se desarrollan en su entorno; vii) pérdida de biodiversidad desde la Ecología del paisaje; viii) perdida de áreas de los últimos paisajes silvestres; ix) intervención de la zona de Manejo y Preservación Ambiental en 555 m², que en los términos del Manual de Silvicultura Urbana, son considerados espacios arborizarles; y al “[...] *ser rellenos los espacios del humedal la Conejera se pierde la capacidad de filtración de las aguas las cuales a su vez recargan otros acuíferos, lo que acarrea a un futuro no muy lejano la escasez del líquido [...]”.*

100. De igual manera, para la Sala el argumento del Curador Urbano núm.2 de Bogotá no es de recibo, toda vez que el análisis de la Licencia de Construcción núm. LC 14-2-0663 de 6 de junio de 2014 -no de legalidad sino de impacto sobre los derechos e intereses colectivos- se efectuó con fundamento en el acervo probatorio en el expediente, especialmente con base en los dictámenes periciales analizados *supra*, por lo que la incidencia de dicha licencia en el impacto ambiental del Humedal la Conejera no debía efectuarse a través de la Resolución núm. RES 13-3-0926 de 18 de noviembre de 2013 por medio del cual se concedió “[...] *Licencia de Urbanismo para la ETAPA VIII del desarrollo denominado FONTANAR DEL RIO A-1 para el predio localizado en la Calle 146 No.138^a- 04 (Actual) y/o DG 150 No.140B-12 INT 15 (Anterior), Localidad de Suba [...]”.*



101. Por último, respecto del argumento de la indebida valoración de la Resolución núm. 250 de 1994 expedida por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, la Sala destaca que, si bien ese acto administrativo acotó las Zonas de Ronda y de Manejo y Preservación Ambiental de la Chucua de la Conejera, el Tribunal determinó que debía darse valor a los dictámenes periciales practicados en el proceso que son concluyentes frente a la construcción material de parte del proyecto sobre zonas protegidas y la generación de impactos ambientales en el entorno, en los que se afirmó que debían realizarse acciones positivas para garantizar la supervivencia del Humedal y, se demostró, entre otras cosas, que la licencia de construcción LC 14-2-0663 se expidió en forma irregular.

102. Por último, en este acápite, la Sala considera que el informe rendido por el experto Hugo Fernando López Arévalo, fue una prueba decretada, practicada y valorada, en debida forma, como prueba pericial, lo que se evidencia en el auto de 27 de noviembre de 2015, proferido por el Tribunal, en el que se resolvió, entre otras cosas, solicitarle a la Universidad Nacional de Colombia en los términos del artículo 28³⁵ de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998³⁶ rendir informe con el fin de que establezca si la construcción del Proyecto Urbanístico Fontanar del Río A- 1 Etapa VIII puede llegar a afectar la fauna y flora del Humedal La Conejera “[...] el ecosistema que allí se encuentra [...]”. Asimismo, en el auto de 21 de abril de 2016, en el que se fijaron los gastos periciales para el profesor designado por la Universidad Nacional. Igualmente, en el auto de 27 de febrero 2017, en el que el Tribunal resolvió poner a disposición de las partes el referido dictamen pericial.

103. En este orden de ideas, la Sala concluye que no le asiste razón a las entidades apelantes respecto al argumento de indebida valoración de las pruebas allegadas al expediente, como se expuso *supra*, el Tribunal valoró en conjunto el material probatorio contenido en el expediente lo que le permitió llegar a la conclusión de que está demostrada la vulneración de los derechos e intereses colectivos amparados, por lo que el argumento desarrollado en este acápite no tiene vocación de prosperidad.

³⁵ El artículo 28 prevé lo siguiente: “Pruebas. Realizada la citación para establecer el proyecto de pacto de cumplimiento, sin lograr acuerdo, o citada ésta y no efectuada por ausencia de las partes, el juez decretará, previo análisis de conducencia, pertinente y eficacia, las pruebas solicitará y las que de oficio estime pertinente, señalando día y hora para su práctica, dentro del término de veinte (20) días prorrogables por veinte (20) días más si la complejidad del proceso lo requiere”.

³⁶ “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.”.



Segundo argumento: Desconocimiento de los instrumentos de manejo y control del Humedal La Conejera

104. El Distrito Capital de Bogotá manifestó que el Tribunal impartió órdenes sin tener en cuenta que mediante la Resolución núm. 157 del 12 de febrero de 2004, el “[...] Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó unas medidas para garantizar el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales en Colombia, entre las cuales dispuso en el artículo 4 del acto administrativo en mención, que las Autoridades Ambientales competentes debían elaborar Planes de Manejo Ambiental, siguiendo la línea planteada en la Resolución 196 de 2004 “Por la cual se adopta la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia”. Motivos que condujeron a la Secretaría Distrital de Ambiente a emitir la Resolución 0069 de 2015, acto mediante el cual se aprobó el Plan de Manejo Ambiental del Parque Ecológico Distrital de Humedal La Conejera [...]”.

105. En ese orden de ideas, afirmó que, el Tribunal no tuvo en cuenta que la Resolución núm. 00069 de 2015 es el documento base que sirve como instrumento técnico articulador de planificación de la gestión ambiental del área protegida en mención y, aún si en “[...] gracia de discusión de considerare pertinente emitir órdenes en relación con la expedición de reglas para la protección de este cuerpo hídrico, no existe sustento en la parte considerativa de la sentencia acerca de cómo el instrumento que normativamente se debe establecer (a saber, el Plan de Manejo Ambiental que, conforme a lo explicado en el anterior párrafo, ya fue expedido), resulta inadecuado o insuficiente para dichos efectos [...]”.

106. Ahora bien, la Sala, para efectos de analizar el argumento planteado por la entidad, hará referencia a la Resolución núm. 00069 de 26 de enero de 2015.

107. Mediante la Resolución núm. 00069 de 2015 la Secretaría Distrital de Ambiente aprobó el Plan de Manejo Ambiental del Parque Ecológico Distrital de Humedal la Conejera, previendo en los artículos 1°, 4°, 5° y 6° lo siguiente:

[...] ARTÍCULO 1°. Aprobar el Plan de Manejo Ambiental (PMA) del Parque Ecológico Distrital de Humedal La Conejera como instrumento técnico de planificación, articulador de la gestión ambiental del área protegida en mención, orientado hacia un uso sustentable y sostenible en aras de conservar su biodiversidad y productividad biológica, de conformidad con los documentos técnicos de soporte elaborados en el marco del Convenio de Cooperación Científica y Técnica entre la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., y la Fundación Humedal La Conejera [...]

ARTÍCULO 4° Los objetivos del Plan de Acción, establecen propósitos generales que orientan el manejo del humedal La Conejera en términos de recursos y



esfuerzos. Asimismo, expresan las acciones que se espera alcanzar, así como las decisiones que se deben tomar para solucionar los problemas priorizados.

La presente Resolución aprueba como objetivos generales y específicos del Plan de Acción para el manejo y conservación del Humedal La Conejera, los siguientes:

Objetivo general:

Recuperar las condiciones físicas, ecológicas y paisajísticas del Humedal La Conejera que permitan restablecer la protección de la biodiversidad, la provisión de servicios ecosistémicos, en especial la amortiguación de inundaciones como Área Protegida de la ciudad, con el propósito de resignificar su valor como bien público y patrimonio sociocultural.

Objetivos específicos:

Propiciar la construcción de conocimiento colectivo, mediante las estrategias de investigación, formación y gestión participativa del Humedal La Conejera.

Recuperar la capacidad hidráulica y mejorar la calidad del agua que ingresa con el fin de propiciar las condiciones morfológicas y de flujo hídrico que garanticen la sostenibilidad biofísica del humedal a largo plazo.

Restablecer total o parcialmente la estructura y función de los ecosistemas acuático, litoral y terrestre del humedal, así como las condiciones para lograr la conectividad ecológica con otros elementos de la estructura ecológica principal.

Armonizar las estructuras y funciones naturales y biofísicas del humedal con los usos y estructuras urbanas actuales o previstas para el área, que garantice el manejo sustentable de la calidad ambiental del humedal.

Poner en interacción los diferentes saberes populares, técnicos y científicos- en función de generar habilidades cognitivas, actitudinales y prácticas para la construcción de Competencias Ciudadanas Ambientales, a aras de contribuir a la recuperación integral de este ecosistema.

Consolidar los mecanismos de coordinación inter- institucionales para garantizar la eficacia de la actuación de las diferentes entidades competentes en el manejo y control ambiental del humedal, con la participación de las organizaciones comunitarias.

Recuperar, y aumentar la oferta y calidad de hábitats terrestres, con especies propias del ecosistema.

ARTÍCULO 5°. -Estrategias del Plan de Acción-. Se aprueban las siguientes estrategias para el Plan de Acción del PMA del PEDH La Conejera, las cuales corresponden a las determinadas por la Política de Humedales del Distrito Capital:

a. Educación, Comunicación y Participación. El principal objetivo de esta estrategia es la construcción colectiva de conocimiento sobre el humedal y su territorio, a fin de lograr procesos de apropiación social, fomento de actitudes proactivas por parte de la comunidad del área de influencia hacia el Humedal, el uso y disfrute del ecosistema, garantizando la sustentabilidad del mismo.

b. Investigación Participativa y Aplicada. La estrategia de investigación busca fomentar el conocimiento científico y técnico, así mismo potenciar el saber popular, para retroalimentar la base de información en la toma de decisiones para el manejo de cada uno de los componentes físico, biótico y social en el humedal. La investigación, en la perspectiva del diálogo de saberes, pretende construir conocimiento social sobre el territorio que alberga el ecosistema y será uno de los



pilares sobre los cuales se sustentará la recuperación de las condiciones físicas, ecológicas y socioculturales del Humedal y su área de influencia.

c. Recuperación, Conservación y Protección. *La estrategia busca el desarrollo de estos tres postulados, como ejes centrales de acciones sistemáticas y coordinadas alrededor de la reparación de los procesos de degradación, así como de la prevención de futuras pérdidas de los valores, atributos y funciones del Humedal. Plantea medidas que garanticen la conservación efectiva y el uso racional del Humedal.*

d. Manejo, Uso Sostenible. *Estrategias entendidas como la búsqueda de desarrollos armónicos entre las proyecciones de crecimiento poblacional, consolidación de la malla urbana del Distrito Capital y la necesidad de recuperar los atributos, funciones y dinámicas de los ecosistemas de humedal, asegurando la calidad ambiental, la distribución equitativa de los beneficios ambientales y arqueológicos, el bienestar de la sociedad y la búsqueda del paradigmático desarrollo sostenible.*

e. Gestión Interinstitucional. *La estrategia de coordinación interinstitucional se basa en el supuesto que, para el logro de los objetivos del Plan, la cooperación retribuye mayores beneficios que la competencia. Una correcta coordinación maximiza la eficiencia en la gestión ambiental, evitando la repetición de esfuerzos y fracasos, a la vez que genera un ambiente de cordialidad y confianza entre los actores.*

ARTÍCULO 6º. -Estrategias, programas y proyectos- *Las estrategias son los ejes encaminados al cumplimiento del objetivo general establecido en la presente Resolución.*

Los programas atienden los principales problemas identificados y priorizados con base en las estrategias, las cuales a su vez corresponden a las definidas en la Política de Humedales del Distrito Capital. Los programas se desarrollan mediante los proyectos que lo integran.

Los proyectos son el conjunto de actividades dirigidas al cumplimiento de la Política de Humedales del Distrito Capital, así como los programas, las estrategias y los objetivos específicos establecidos en la presente Resolución.

De acuerdo a lo anterior, se aprueban las siguientes estrategias, programas y proyectos del Plan de Acción del PMA del PEDH La Conejera, los cuales deberán orientarse al cumplimiento de los objetivos establecidos en la presente Resolución y cuyas acciones se guiarán por el Protocolo de Recuperación y Rehabilitación Ecológica de Humedales en Centros Urbanos y el Protocolo Distrital de Restauración Ecológica, a saber:

ESTRATEGIA 1: EDUCACIÓN, COMUNICACIÓN Y PARTICIPACIÓN

*** PROGRAMA: FORMACIÓN Y EDUCACIÓN AMBIENTAL**

Proyecto 1: *Incorporación de la dimensión ambiental en el quehacer de las organizaciones sociales de la microcuenca del Humedal La Conejera.*

Proyecto 2: *Reconstrucción de la memoria histórica en relación con el legado muisca en el área de influencia del Humedal La Conejera.*

ESTRATEGIA 2: INVESTIGACIÓN PARTICIPATIVA Y APLICADA

*** PROGRAMA: GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN FÍSICA**

Proyecto 3: *Monitoreo de indicadores de alerta temprana de la dinámica hídrica en la microcuenca del humedal La Conejera y evaluación limnológica del humedal.*

Proyecto 4: *Elaboración de un modelo de conectividad ecológica entre el Humedal La Conejera y el Cerro La Conejera.*

ESTRATEGIA 3: RECUPERACIÓN, CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN*** PROGRAMA: PROTECCIÓN**

Proyecto 5: Saneamiento predial para la recuperación integral del Humedal La Conejera.

Proyecto 6: Diseño y construcción de cerramiento en el Humedal La Conejera.

*** PROGRAMA: RECUPERACIÓN ECOLÓGICA**

Proyecto 7: Ejecución de las obras de reconfiguración hidrogeomorfológica del Humedal La Conejera

Proyecto 8: Diseño de reconfiguración, recuperación integral y adecuada uso público de la ZR y ZMPA del Humedal La Conejera.

Proyecto 9: Ejecución de obras de reconfiguración, recuperación integral y adecuado uso del Humedal La Conejera.

Proyecto 10: Identificación y control de conexiones erradas y vertimientos superficiales ilegales que llegan al Humedal La Conejera y a la Quebrada La Salitrosa.

Proyecto 11: Control de vertimientos de aguas con residuos agroquímicos provenientes de empresas floricultoras al Humedal La Conejera.

Proyecto 12: Control de extracción de aguas del Humedal La Conejera para usos agropecuarios.

Proyecto 13: Propuesta de caudal ecológico (evaluación, diseño y ejecución).

Proyecto 14: Implementación de un modelo de conectividad ecológica entre el Humedal La Conejera y el Cerro La Conejera.

ESTRATEGIA 4: MANEJO Y USO SOSTENIBLE*** PROGRAMA: ORDENAMIENTO AMBIENTAL**

Proyecto 15: **Propuesta de recategorización del Humedal La Conejera.**

Proyecto 16: Inclusión de la biozona 5 dentro del límite legal del Humedal La Conejera.

PROGRAMA: ADMINISTRACIÓN CON PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES LOCALES

Proyecto 17: Administración y manejo del Humedal La Conejera.

*** PROGRAMA: MANEJO SOSTENIBLE DEL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO Y CULTURAL**

Proyecto 18: Identificación, gestión y manejo del patrimonio histórico y cultural en el área de influencia del Humedal La Conejera.

ESTRATEGIA 5: GESTIÓN INTERINSTITUCIONAL*** PROGRAMA: SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

Proyecto 19: Seguimiento a la incorporación de las medidas de manejo ambiental en el proyecto Avenida San José.

Proyecto 20: Seguimiento al desarrollo de proyectos de infraestructura recreacional.

Proyecto 21: Armonización del PMA con el proyecto de adecuación hidráulica y saneamiento del Río Bogotá.

Proyecto 22: Identificación, evaluación y manejo del riesgo ambiental en el Humedal La Conejera.

Proyecto 23: Seguimiento a la recuperación ecológica del Humedal La Conejera [...].”

108. La Sala considera que, en efecto, mediante la Resolución núm. 0069 de 2015 se aprobó el Plan de Manejo Ambiental (PMA) del Parque Ecológico Distrital de Humedal La Conejera como instrumento técnico, el cual dispone la ejecución de un plan de acción con objetivos de protección del ecosistema, y la formulación de estrategias, programas y proyectos para la protección y conservación del Humedal La Conejera.

109. En este específico punto, la Sala considera que al existir un instrumento de manejo aprobado por la autoridad ambiental y que para su formulación se realizaron



estudios para la protección de ese importante ecosistema, la orden impartida en el numeral primero del ordinal tercero de la sentencia proferida en primera instancia, resulta innecesaria, por lo que se revocará el precitado numeral, tal como se decidirá en la parte resolutive de esta providencia.

Tercer argumento: desconocimiento de los instrumentos de zonificación y usos del suelo del Canal Afidro

110. El Distrito Capital indicó que el Tribunal sostuvo una tesis equivocada al afirmar que el Canal Afidro carece de reglamentación, lo cual, a su juicio, no es cierto, toda vez que la Secretaría Distrital de Ambiente expidió la Resolución núm. 01002 de 12 de abril de 2018³⁷, documento por medio del cual se definió el Cauce, la Ronda Hidráulica -RH- y la Zona de Manejo y Preservación Ambiental - ZMPA del tramo del Canal Afidro ubicado por fuera del PEDH La Conejera de la ciudad de Bogotá.

111. La Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideró lo siguiente: “[...] **Que el canal Afidro carece de reglamentación, lo que impone ordenar, en aras de garantizar la preservación del Humedal La Conejera, la adopción de reglas jurídicas y técnicas encaminadas a su protección [...]**”. (Destacado fuera de texto).

112. La Sala resalta que la Resolución núm. 01002 de 2018 dispuso lo siguiente:

“[...] 7. CONCLUSIONES

Con base en lo expuesto a lo largo del presente Concepto Técnico, respecto al tramo denominado “Canal Afidro la Subdirección de Ecosistemas y Ruralidad, concluye lo siguiente:

7.1. Generales

- Actualmente el cauce del canal Afidro hace parte del Sistema Hídrico del Distrito Capital como componente del Sistema de Drenaje Pluvial.*
- A la fecha el tramo del canal Afidro objeto de alinderamiento, no hace parte de los Corredores Ecológicos de Ronda – CER, por tanto, **mediante el presente concepto, se sustenta técnicamente la delimitación de los polígonos de Cauce, Ronda Hidráulica y Zona de Manejo y Preservación Ambiental - ZMPA de este cuerpo de agua, para su incorporación como elemento de la Estructura Ecológica Principal - EEP del Distrito Capital bajo la categoría de - CER.***
- **El tramo del canal Afidro objeto de alinderación, se localiza fuera del Parque Ecológico Distrital de Humedal - PEDH La Conejera, por su parte el resto del canal cuenta con categoría de protección por ubicarse dentro de esta Área Protegida (PEDH La Conejera).***

³⁷ “Por medio de la cual se define el Cauce, la Ronda Hidráulica -RH- y la Zona de Manejo y Preservación Ambiental – ZMPA del tramo del Canal Afidro ubicado por fuera del PEDH La Conejera de la ciudad de Bogotá, y se toman otras determinaciones”.

7.2. Componente hidráulico

- El informe técnico de la modelación hidráulica del canal Afidro remitido por la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá –EAB, mediante radicado SDA 2016ER43254 concluye lo siguiente:

“A partir del análisis hidráulico del sistema de drenaje de la estructura conocida como canal Afidro, en la entrada del sistema de alcantarillado pluvial del sector en el humedal La Conejera, se concluye que esta estructura es un sedimentador, la cual adicionalmente cuenta con cribas para impedir el ingreso de flotantes al humedal.

Realizada la modelación hidráulica de la estructura de sedimentación para los caudales correspondientes a los períodos de retorno de 10 y 100 años y para dos condiciones de frontera correspondientes a los niveles promedio y máximo en la mira 5 del humedal La Conejera, se encontró que las tuberías afluentes al sedimentador tienen la capacidad suficiente para condiciones de diseño (período de retorno de 10 años), mientras que para la condición de nivel máximo en el humedal y caudal correspondiente al período de retorno de 100 años se presentan reboses en algunas cámaras del Colector Convenio. En todos los escenarios evaluados el nivel del agua en el canal está dentro de los límites de su cauce”.

- **El canal Afidro objeto de alindamiento se localiza en el sector suroccidental fuera del Parque Ecológico Distrital de Humedal La Conejera y corresponde a un tramo del canal abierto revestido en concreto de forma trapezoidal de 32 metros de longitud, ubicado entre las urbanizaciones Hato Chicó II y Fontanar del Río, el cual fue construido por los desarrolladores de los predios San Andrés Afidro, Sabana Tibabuyes, Parques de Campo y Campito; y fue recibido por la EAB ESP., en el año 2002. Este colector tiene un área aferente de 87 ha, de las cuales se benefician 4122 predios, con este componente del sistema de alcantarillado pluvial.**

- La línea de máxima inundación para un periodo de retorno de 100 años que puede llegar alcanzar el agua en este tramo del canal Afidro, es la diseñada y construida para el hombro del mismo.

- En consideración a la relación funcional entre el canal Afidro, el PEDH La Conejera y el Río Bogotá, se hace necesario imponer y/o gestionar medidas orientadas a la recuperación de la calidad hídrica del canal y de la calidad ambiental de sus áreas aledañas

- Para el mejoramiento de la calidad hídrica del Canal Afidro, se hace necesario gestionar con la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá – EAB ESP y demás actores pertinentes, la corrección de las conexiones erradas, así como el mantenimiento de las rejillas de contención de sólidos suspendidos ubicadas en punto límite legal del PEDH La Conejera y el Canal Afidro, para evitar el aumento del nivel del agua dentro del canal y la evacuación de los lodos presentes en el fondo del canal.

- Se deberá conservar despejado el carretable ubicado en la margen derecha del canal Afidro que, comunica el parque de la urbanización Hato Chicó II y el PEDH La Conejera, teniendo en cuenta que es empleado para el acceso de maquinaria utilizada en el mantenimiento del canal.

7.3. Componente biótico

- En las zonas aledañas al área del Canal Afidro se evidencian coberturas vegetales de Plantación Forestal con especies nativas (Bp-2) y Herbazal arbustivo (Ha) con diferentes estratos donde predominan en arbustivo, subarbóreo y arbóreo.

- La distribución de especies por familias vegetales es equitativa, aunque la familia más diversa es la Asteraceae con 2 géneros y 2 especies, seguido de Saliaceae con 2 géneros y 2 especies; para familias restantes se cuanta con un género y una especie.



- Las especies vegetales registradas en las zonas aledañas al Canal Afidro corresponden a su mayoría a especies típicas de las franjas terrestres de la matriz urbana del Distrito, lo cual facilita el desarrollo de procesos de restauración y regeneración natural de algunas especies nativas como el arboloco *Smallanthus pyramidalis*, *Abatia parviflora*, *Cedrella montana*, *Quercus humboldtii*, *Croton bogotensis*, *Baccharis latifolia* y *Alnus acuminata*, las cuales ofrecen protección al cuerpo de agua y sirven como ejes que promueven la conectividad ecológica hacia el sur del humedal.
- La especie más abundante es *Baccharis latifolia*, seguida de *Acacia decurrens*, *Dodonaea viscosa*, *Cedrella montana* y *Alnus acuminata*.
- A nivel corológico, se registraron doce (12) especies de origen nativo, la mayoría reintroducidas mediante procesos de implantación de módulos de restauración, las cuales están asociadas a la cobertura de Plantación forestal con especies nativas (Bp-2); 10 especie exóticas y una (1) naturalizada.
- Para el establecimiento de la Franja de Protección a lado y lado del Canal Afidro, se deberán utilizar especies nativas pertenecientes a diversos estratos, dispuestas en por lo menos dos franjas o líneas de vegetación paralelas. Los diseños de restauración ecológica (selección de especies y su arreglo espacial), será generada por la Subdirección de Ecosistemas y Ruralidad de la SDA y aprobado por ésta dependencia, en caso de que la genere algún particular u otra entidad.
- Se registraron siete (7) especies de avifauna, de origen nativo y sin algún grado considerable de amenaza que, utilizan la vegetación aledaña al canal Afidro, para actividades de forrajeo y alimentación.
- A fin de implementar las medidas planteadas en el presente Concepto Técnico, el mismo se debe remitir a las Direcciones Legal Ambiental – DLA y de Gestión Ambiental - DGA a la Subdirección de Silvicultura, Flora y Fauna Silvestre y a la Subdirección de Recurso Hídrico y del Suelo, para que actúen de conformidad, en el marco de sus competencias [...]”.

[...]

“[...] RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. Definir el Cauce, la Ronda Hidráulica -RH- y la Zona de Manejo y Preservación Ambiental – ZMPA del tramo del Canal Afidro ubicado por fuera del PEDH La Conejera de la Alcaldía Local de Suba en la ciudad de Bogotá D.C.

PARÁGRAFO PRIMERO: De conformidad con el Concepto Técnico No. 06562 del 23 de noviembre de 2017, a través del cual se dio alcance a los conceptos técnicos Nos. 04746 del 28 de septiembre del 2017 y CT- 03588 del 14 de agosto de 2017, emitidos por la Subdirección de Ecosistemas y Ruralidad de la Secretaría Distrital de Ambiente, los límites del cauce, la ronda hidráulica y la Zona de Manejo y Preservación Ambiental -ZMPA, del Corredor Ecológico de Ronda del Canal Afidro, serán los siguientes:

- **Coordenadas cota máxima de inundación periodo de retorno 100 años (Cauce).** Fuente: EAB-ESP, 2016 (Límites del cauce): Tabla A, anexo 1- Concepto Técnico No. 06562 del 23 de noviembre de 2017.
- **Coordenadas Ronda Hidráulica -Fuente: SDA-SER, 2016: Tabla B, Anexo 1- Concepto Técnico No. 06562 del 23 de noviembre de 2017.**
- **Coordenadas Zona de Manejo y Preservación Ambiental -Fuente: SDA-SER, 2016: Tabla C, Anexo 1- Concepto Técnico No. 06562 del 23 de noviembre de 2017 [...].** (Destacado fuera de texto).



113. La Sala considera que, en este argumento, le asiste razón al Distrito Capital de Bogotá, toda vez que existe una regulación ambiental relacionada con el uso del suelo en relación con el Canal Afidro, como quedó expuesto en la Resolución núm. 01002 de 2018, disponiendo que: i) hace parte del Sistema Hídrico del Distrito Capital como componente del Sistema de Drenaje Pluvial, y ii) el tramo del canal Afidro objeto de alinderación, “[...] se localiza fuera del Parque Ecológico Distrital de Humedal - PEDH La Conejera [...]”.

114. En consecuencia, la Sala revocará la orden impartida en el numeral 6.º del ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia de 12 de julio de 2019 proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, tal como se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

Cuarto argumento: Inadecuada imputación de responsabilidad – Hecho de terceros no atribuibles a la autoridad ambiental

115. El Distrito Capital de Bogotá señaló que el Tribunal llevó a cabo una inadecuada imputación de responsabilidad. En ese orden de ideas, manifestó lo siguiente:

*“[...] Una vez revisadas las ordenes (sic) complementarias entregadas por el despacho judicial se concentran sobre las autoridades distritales y no contra el generador directo de la presunta afectación, toda vez que en la sentencia hoy discutida se hacen reproches al proceso constructivo. Por lo anterior, **no es claro quién debe cumplir la orden entregada en el numeral 4 del punto tercero de la parte resolutive del fallo:***

Disponer la ejecución de actividades promoción y protección del medio ambiente sano en el sector, desarrollando actividades de trabajo educativas frente a las personas que forman parte de entorno inmediato (autoridades educativas, propietarios, poseedores, tenedores, ocupantes, visitantes temporales, turistas) en aras de satisfacer la protección del humedal y su entorno, sin ningún tipo de afectación externa, que contribuya a su recuperación ambiental.

Así las cosas, se determina desde la Secretaría Distrital de Ambiente que quien debe darle cumplimiento a esta orden es la Sociedad Constructora por ser quien vulnera los derechos colectivos amparados, insistiendo en que no es claro cuál es el reproche concreto frente a esta autoridad ambiental que derive en la imputación de vulneración de intereses colectivos en el presente caso. En efecto, y como bien se ha manifestado en los cargos anteriores esta autoridad ambiental ha actuado conforme a las competencias establecidas en la normatividad ambiental vigente [...]”. (Destacado fuera de texto).

116. La Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dispuso en su parte resolutive lo siguiente:

*“[...] **TERCERO. DECLÁRASE** que el Humedal La Conejera es sujeto especial de derechos, **razón por la cual las autoridades deberán adoptar las siguientes medidas de protección: El Distrito Capital de Bogotá - Secretaría de Planeación***



- Secretaría de Ambiente - Alcaldía Local de Suba para que en los términos del Plan de Ordenamiento Territorial delimiten las zonas de protección del Humedal La Conejera, con el propósito de que las autoridades encargadas de expedir Licencias de Construcción lo hagan con base en instrumentos legales idóneos y únicos, de manera que no existan superposición de áreas a partir de planos adoptados por autoridades diferentes, que impidan la repetición de hechos como el que originó la presente acción popular.

En forma complementaria, en aras de satisfacer la protección material del humedal se dispone:

[...]

4°. Disponer la ejecución de actividades promoción y protección del medio ambiente sano en el sector, desarrollando actividades de trabajo educativas frente a las personas que forman parte de entorno inmediato (autoridades educativas, propietarios, poseedores, tenedores, ocupantes, visitantes temporales, turistas) en aras de satisfacer la protección del humedal y su entorno sin ningún tipo de afectación externa, que contribuya a su recuperación ambiental [...]."

117. Para la Sala, a diferencia de lo sostenido por la entidad, la orden complementaria contenida en el numeral 4.º del ordinal tercero de la sentencia apelada, es clara y va dirigida a todas las entidades a quienes se les declaró responsables de la vulneración de los derechos colectivos indicados *supra*, entre quienes se encuentra Bogotá Distrito Capital – Secretaría Distrital de Ambiente – Secretaría Distrital de Planeación – Alcaldía Local de Suba, dentro del marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias.

118. La Sala evidencia que, en los términos del Decreto núm. 109 de 16 de marzo de 2009³⁸, una de las funciones de la Secretaría Distrital de Ambiente es la siguiente:

"[...] Promover y desarrollar programas educativos, recreativos e investigativos en materia ecológica, botánica, de fauna, medio ambiente y conservación de los recursos naturales [...]."

119. En ese orden de ideas, para la Sala, una de las funciones legales de la Secretaría Distrital de Ambiente es la de promover y desarrollar programas educativos en materia de medio ambiente, por lo que la orden decretada a dicha entidad es pertinente, además, se evidencia que dentro de dicho contexto, la orden va dirigida a quienes se les declaró responsables de la vulneración de los derechos colectivos indicados *supra*, especialmente a la Secretaría Distrital de Ambiente, por lo que dentro del marco de sus funciones, debe ejecutar *"[...] actividades promoción y protección del medio ambiente sano en el sector, desarrollando actividades de trabajo educativas frente a las personas que forman parte de entorno inmediato (autoridades educativas, propietarios, poseedores, tenedores, ocupantes, visitantes temporales,*

³⁸ "Por el cual se modifica la estructura de la Secretaría Distrital de Ambiente y se dictan otras disposiciones".



turistas) en aras de satisfacer la protección del humedal y su entorno sin ningún tipo de afectación externa, que contribuya a su recuperación ambiental [...]”, como lo consideró el Tribunal en la sentencia.

120. Así las cosas, la Sala concluye que el argumento expuesto por el Distrito Capital de Bogotá no tiene vocación de prosperidad.

Quinto argumento: desconocimiento del precedente judicial sobre la declaratoria de los recursos naturales y el ambiente como sujetos de derechos

121. Bogotá Distrito Capital – Secretaría Distrital de Ambiente – Secretaría Distrital de Planeación – Alcaldía Local de Suba señaló que en los términos de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano “[...] el hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea [...]” y “[...] de cuanto existe en el mundo, los seres humanos son lo más valioso [...]”.

122. Señaló que el Tribunal se apartó del precedente judicial fijado por la Corte Constitucional en la sentencia T-411 de 1992 respecto a la declaratoria de los recursos naturales y el ambiente como sujetos. En ese orden de ideas, adujo lo siguiente:

“[...] Por lo anterior, se tiene que la teoría del derecho ha enseñado que se define como sujeto de derechos la persona natural o jurídica a la cual le sean atribuibles derechos y obligaciones. Por lo anterior el Parque Ecológico Distrital de Humedal La Conejera debe ser observado como elemento de la estructura ecológica principal del Distrito Capital y no como un sujeto de derechos, ya que al mismo no se le pueden endilgar obligaciones como sujeto "Per Se" debido que el cuidado de esta área protegida de carácter distrital depende de los seres humanos.

O sea, no se puede hacer una declaratoria del Humedal La procesal de Conejera como sujeto derechos, toda vez que dicha determinación carece de fundamento fáctico y sustantivo en la parte motiva de la sentencia, a la vez que desconoce el precedente jurisprudencial establecido por la H. Corte Constitucional [...]”.

123. Ahora bien, la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideró que el Humedal La Conejera es un “[...] sujeto especial de derechos [...]”; sin embargo, para la Sala, el Tribunal no se apartó de dicho precedente judicial, toda vez que las situaciones fácticas³⁹ de ambos casos son totalmente diferentes.

³⁹ La situación fáctica de la sentencia T-411 de 1992 es la siguiente: “José Felipe Tello Varón, en su doble condición de representante legal de Industria Molinera Granarroz Ltda. y de persona natural, presentó ante el Juez de Instrucción Criminal de Granada (Meta) una acción de tutela, fundamentándose para ello en los siguientes hechos:

La actividad del Molino que originó la tutela fue la relacionada con el manejo de los desechos de materias primas, específicamente la cascarilla de arroz que era abandonada y luego quemada. Ello producía grandes cantidades de ceniza, dando origen a problemas pulmonares y respiratorios en los habitantes de los lugares aledaños al Molino.



124. En la sentencia T-411 de 1992 se abordó el caso del sellamiento del Molino por parte del Alcalde del Municipio de Granada, por dos motivos: primero por considerar que su actividad atentaba contra la salud y el bienestar de la comunidad y, segundo, por no poseer licencia de funcionamiento, en ese orden de ideas, el señor José Felipe Tello Varón, en su doble condición de representante legal de Industria Molinera Granarroz Ltda. y de persona natural, presentó una acción de tutela al señalar que con dicho sellamiento del Molino, se causaron graves perjuicios a la empresa, por lo que la situación fáctica analizada en dicha sentencia como se indicó *supra*, es totalmente diferente al caso *sub examine*.

125. Además, la Corte Constitucional, en la mencionada sentencia efectuó un análisis respecto a la legitimación en la causa por activa dentro del marco de la acción de tutela, estableciendo que tanto las personas naturales como las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales, precisando que existen derechos fundamentales que se predicán exclusivamente de la persona humana como es la vida y la intimidad.

126. De igual manera, la Corte consideró que “[...] es a partir del ser humano, su dignidad, su personalidad jurídica y su desarrollo (artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución), que adquieren sentido los derechos, garantías y los deberes, la organización y funcionamiento de las ramas y poderes públicos”¹ así como la defensa del ambiente, en tanto que éste es el entorno vital del hombre [...]”.

127. Respecto al argumento objeto de estudio en este acápite, la Sala considera que la Corte Constitucional en las consideraciones jurídicas de la referida sentencia no estableció como *ratio decidendi* que los humedales no sean sujetos de derechos, por lo que para la Sala, la Subsección A de la Sección Segunda del

Como consecuencia de lo anterior, el Alcalde del Municipio de Granada ordenó el sellamiento del Molino, por dos motivos: primero por considerar que su actividad atentaba contra la salud y el bienestar de la comunidad y segundo por no poseer licencia de funcionamiento. El Alcalde apoyó su decisión en la contaminación del medio ambiente que producía la quema de la cascarilla. Así mismo se basó el Alcalde en una supuesta comunicación de protesta que los habitantes del barrio suscribieron y le enviaron, pero cuyas firmas fueron cuestionadas.

El Molino GRANARROZ se encuentra ubicado en una zona calificada como "agroindustrial"; así lo dispuso en el Acuerdo N° 005 de diciembre 4 de 1.990, artículo 7º, el Concejo Municipal. Sin embargo, a pesar de la calificación de dicha zona, a su alrededor se encuentran dos barrios residenciales.

Durante el trámite de la tutela el Alcalde ordenó la reapertura y levantamiento de los sellos del Molino, pero con amenazas de volverlo a cerrar. Es por ello que el actor insiste en su petición tutelar, consistente en solicitar al Juez de Tutela que ordene al Alcalde Municipal de Granada que se abstenga de disponer el sellamiento del Molino Granarroz, debido a la cantidad de perjuicios y daños que esta medida genera a la empresa”.

Tribunal Administrativo de Cundinamarca no se apartó del precedente judicial fijado en la sentencia T-411 de 1992.

128. Sin embargo, la Sala reiterando su jurisprudencia en la materia, revocará la declaratoria del Humedal La Conejera como sujeto especial de derechos, contenida en el ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia de 12 de julio de 2019 proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

129. Se debe señalar que la Corte Constitucional en la sentencia T-622 de 10 de noviembre de 2016⁴⁰ resolvió lo siguiente: “[...] **CUARTO.- RECONOCER** al río Atrato, su cuenca y afluentes **como una entidad sujeto de derechos** a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas, conforme a lo señalado en la parte motiva de este proveído en los fundamentos 9.27 a 9.32 [...]”.

130. La Corte Constitucional consideró lo siguiente:

*“[...] En esa medida, dimensionando el ámbito de protección de los tratados internacionales suscritos por Colombia en materia de protección del medio ambiente, la Constitución Ecológica y los derechos bioculturales⁴¹ (fundamentos 5.11 a 5.18), que predicen la protección conjunta e interdependiente del ser humano con la naturaleza y sus recursos, es que **la Corte declarará que el río Atrato es sujeto de derechos que implican su protección, conservación, mantenimiento y en el caso concreto, restauración.** Para el efectivo cumplimiento de esta declaratoria, la Corte dispondrá que el Estado colombiano ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del río en conjunto con las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato en Chocó; de esta forma, el río Atrato y su cuenca -en adelante- estarán representados por un miembro de las comunidades accionantes y un delegado del Estado colombiano⁴². Adicionalmente y con el propósito de asegurar la protección, recuperación y debida conservación del río, ambas partes deberán diseñar y conformar una **comisión de guardianes del río Atrato** cuya integración y miembros se desarrollará en el acápite de órdenes a proferir en la presente sentencia.*

*Como complemento de lo anterior, resulta preciso recordar que **la premisa central sobre la cual se cimienta la concepción de la bioculturalidad y los derechos bioculturales es la relación de profunda unidad entre naturaleza y especie humana.** Esta relación se expresa en otros elementos complementarios como: (i) los múltiples modos de vida expresados como diversidad cultural están inextricablemente vinculados con la diversidad de ecosistemas y territorios; (ii) la riqueza expresada en la diversidad de culturas, prácticas, creencias y lenguajes es el producto de la*

⁴⁰ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁴¹ Estos por definición, son los derechos que tienen las comunidades étnicas a *administrar y a ejercer tutela* de manera autónoma sobre sus territorios -de acuerdo con sus propias leyes, costumbres- y los recursos naturales que conforman su hábitat, en donde se desarrolla su cultura, sus tradiciones y su *forma de vida* con base en la especial relación que tienen con el medio ambiente y la biodiversidad.

⁴² El más reciente caso de protección de los derechos de la naturaleza se dio en Nueva Zelanda a partir de 2012. Se trata de un acuerdo con fuerza de ley suscrito entre el gobierno de Nueva Zelanda y la comunidad de aborígenes maoríes del río Whanganui, protectora del río -el tercero más importante del país- por cientos de años. En el acuerdo, que actualmente es ley -Te Urewera Act 2014-, el gobierno de Nueva Zelanda le reconoce al río, el mismo status legal de una persona o de una corporación, es decir, le concede el derecho a la existencia, a ser mantenido y a prosperar, junto con la obligación de ser respetado. Bajo este diseño, como persona jurídica o entidad sujeto de derechos el río tiene dos guardianes legales: el gobierno neozelandés y la comunidad del río Whanganui, que conforman conjuntamente una comisión de administración y protección.

interrelación coevolutiva de las comunidades humanas con sus ambientes y constituye una respuesta adaptativa a cambios ambientales; (iii) las relaciones de las diferentes culturas ancestrales con plantas, animales, microorganismos y el ambiente contribuyen activamente a la biodiversidad; (iv) los significados espirituales y culturales de los pueblos indígenas y de las comunidades locales sobre la naturaleza forman parte integral de la diversidad biocultural; y (v) la conservación de la diversidad cultural conduce a la conservación de la diversidad biológica, por lo que el diseño de política, legislación y jurisprudencia debe enfocarse por la conservación de la bioculturalidad⁴³. Estos elementos, en adelante deberán tenerse en cuenta como parámetros para la protección de los derechos del medio ambiente y de la naturaleza, desde una perspectiva biocultural [...]”.

131. Ahora bien, cabe anotar que esta Sección, en la sentencia de 14 de septiembre de 2020⁴⁴, afirmó que la medida de restablecimiento contenida en la sentencia de tutela T – 622 de 2016 de la Corte Constitucional no constituye un precedente aplicable a esta jurisdicción cuando resuelve una controversia judicial en el escenario de las acciones populares.

132. En dicha oportunidad, la Sala explicó lo siguiente:

“[...] 5.12. De la controversia sobre la aplicación de la sentencia T– 622 de 2016 proferida por la Corte Constitucional.

Observa la Sala que los recurrentes cuestionan la invocación que hizo el a quo de la sentencia T – 622 de 2016 expedida por la Corte Constitucional para hacer extensivas las órdenes de dicha providencia al fallo de primera instancia, dado que no existe identidad fáctica entre la misma y lo abordado en el presente asunto, circunstancia que lleva a la Sala a determinar la certeza de tal manifestación.

El siguiente cuadro permite precisar si el Tribunal Administrativo de Tolima hizo extensivas las órdenes contenidas en la sentencia T-622 de 2016 al presente asunto: En consecuencia, procederá la Sala a determinar cuáles son los supuestos fácticos y jurídicos de ambos asuntos:

Sentencia T- 622 de 2016 Caso Río Atrato	Expediente 2011 – 00611
<p>CUARTO. - RECONOCER al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas, conforme a lo señalado en la parte motiva de este proveído en los fundamentos 9.27 a 9.32.</p> <p><i>En consecuencia, la Corte ordenará al Gobierno nacional que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del río (a través de la institución que el Presidente de la República designe, que bien podría ser el Ministerio de Ambiente) en conjunto con las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato en</i></p>	<p><i>XXI. El Gobierno nacional ejercerá la tutoría y representación legal de los derechos de los ríos (a través de la institución que el Presidente de la República designe, que bien podría ser el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) en conjunto con las comunidades que habitan en las cuencas de los ríos Coello, Combeima y Cocora; de esta forma, los tres ríos y sus cuencas -en adelante estarán cada uno representado por un miembro de las comunidades y un delegado del Gobierno colombiano, quienes serán los guardianes de los ríos. Con este propósito, el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, deberá</i></p>

⁴³ Posey, D. A., Dutfield, G., Plenderleith, K., da Costa e Silva, E., & Argumedo, A. Traditional resource rights: International instruments for protection and compensation for Indigenous peoples and local communities. Gland: International Union for the Conservation of Nature. 1996.

⁴⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Oswaldo Giraldo López, sentencia de 14 de septiembre de 2020, núm. único de radicación 73001233100020110061103.



<p>Chocó; de esta forma, el río Atrato y su cuenca -en adelante- estarán representados por un miembro de las comunidades accionantes y un delegado del Gobierno colombiano, quienes serán los guardianes del río. Con este propósito, el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, deberá realizar la designación de su representante dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia. En ese mismo período de tiempo las comunidades accionantes deberán escoger a su representante.</p>	<p>realizar la designación de su representante dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia. En ese mismo período las comunidades accionantes deberán escoger a su representante.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

De lo anterior se colige que las órdenes plasmadas en los numerales XXI a XXVI del numeral quinto fallo de 30 de mayo de 2019 expedido por el Tribunal Administrativo de Tolima, son una reproducción de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia T-622 de 2016; razón por la cual, se procederá a evaluar si dicho precedente era aplicable al caso en concreto.

En consecuencia, procederá la Sala a determinar cuáles son los supuestos fácticos y jurídicos de ambos asuntos:

	Hechos relevantes	Problema jurídico
Sentencia T-622 de 2016	<p>Mediante acción de tutela una representante de las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del Río Atrato pretendió detener el uso intensivo y a gran escala de los métodos de extracción minera y explotación forestal en dicho afluente, que se efectúa a través de maquinaria pesada y el uso de sustancias tóxicas como el mercurio.</p> <p>La peticionaria, manifestó que dichas actuaciones vulneraban los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas que habitan en las riberas del Río Atrato.</p>	<p>¿Vulnera los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del Río Atrato, las actividades de extracción minera y explotación forestal a gran escala que se lleva a cabo en dicho afluente a través de maquinaria pesada y el uso de sustancias tóxicas como el mercurio?</p>
Caso bajo examen.	<p>(...) La demandante invocó como vulnerados los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la moralidad administrativa, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la</p>	<p>¿Pone en riesgo los derechos colectivos invocados en la demanda, la concesión de títulos mineros de exploración y explotación aurífera en las cuencas de los Ríos Combeima, Cocora y Coello?</p>

	<p>comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad públicas, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a los derechos de los consumidores y usuarios</p>	
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

De lo anterior se colige que asiste razón a los recurrentes en tanto afirman que los mandatos contemplados en la **sentencia T – 622 de 2016 no constitúan un precedente aplicable a presente asunto**, dado que los supuestos de fácticos y jurídicos de ambos casos son disímiles.

Lo anterior, como quiera que en el primer asunto la Corte Constitucional se centró en determinar en sede de tutela si las actividades de minería y deforestación ilegal a gran escala en el Río Atrato, con maquinaria pesada y el uso de mercurio, vulneraba los derechos fundamentales de los habitantes de las riberas de ese afluente; mientras que, en el asunto de la referencia, el debate procesal gira en torno a las concesiones mineras legalmente conferidas por la autoridad competente, las cuales, en la mayoría de casos, no ha superado la fase exploratoria y que fueron conferidas en las Cuencas de los Ríos Combeima, Cocora y Coello, respecto de las que, además, no existe prueba de su ejecución

Bajo ese entendido, y como no era procedente hacer extensivas las órdenes contenidas en la sentencia T – 622 de 2016 al asunto de la referencia, la Sala revocará las órdenes contenidas en los numerales XXI a XXVI del artículo quinto del fallo de 30 de mayo de 2019, expedido por el Tribunal Administrativo del Tolima. [...]⁴⁵.

133. En ese orden de ideas, para la Sala, los supuestos fácticos del presente caso difieren de aquellos que motivaron el amparo del juez de tutela. Este conflicto ambiental es de naturaleza colectiva y está asociado a los impactos ambientales producidos en el Humedal La Conejera originados en la construcción del Proyecto Urbanización Fontanar del Río, sin que se presenten la circunstancias culturales y étnicas de orden fundamental que motivaron el reconocimiento del Río Atrato como sujeto de derechos.

134. Además, entre las circunstancias fácticas advertidas en la sentencia T – 622 de 2016, la cuenca del Río Atrato se encuentra habitada en su extensión por población afrocolombiana, quienes alegaban que el río hacía parte de su identidad cultural y étnica, lo que no acontece en el caso *sub examine*.

135. De igual manera, es necesario diferenciar la naturaleza de los medios de control judicial ejercidos en ambos supuestos. En este escenario el actor popular

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 14 de septiembre de 2020. Exp. No. 73001233100020110061103, Actor: Personería Municipal de Ibagué.



solicitó la salvaguarda de varios derechos colectivos, sin embargo, en el precedente judicial fijado en la sentencia T-622 de 2016 el amparo recaía sobre derechos fundamentales determinables.

136. La Sala debe resaltar que la preocupación de los Estados por el futuro de los humedales generó la aprobación de la “*Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*”, adoptada el 3 de febrero de 1971, por lo cual los Estados parte aceptaron cuatro compromisos principales, a saber: i) inscripción de sitios en la lista; ii) uso racional; iii) reservas y capacitación; y iv) la cooperación internacional.

137. En desarrollo de lo anterior, los Estados han interpretado y ampliado las obligaciones anteriormente descritas y han elaborado lineamientos para facilitar su cumplimiento, los cuales han sido publicados en la serie de Manuales de Ramsar y sirven como guía para abordar el manejo y uso racional de todos aquellos humedales que no estén enlistados como humedales de importancia internacional.

138. En este caso, está probado que el humedal La Conejera fue designado para ser incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional bajo la categoría Ramsar, mediante el Decreto núm. 1468 de 6 de agosto de 2018⁴⁶, en el que se dispuso, en especial, lo siguiente:

[...] ARTÍCULO 1. Objeto. Adiciónese al Libro 2, Parte 2, Título 2, Capítulo 4 del Decreto 1076 de 2015, una nueva sección, así:

SECCIÓN 12

Humedales Urbanos del Distrito Capital de Bogotá

ARTÍCULO 2.2.1.4.12.1. Designación. Designar al Complejo de Humedales Urbanos del Distrito Capital de Bogotá para ser incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, compuesto por los siguientes once (11) humedales: 1. Humedal de Tibanica, 2. Humedal de La Vaca Norte, 3. Humedal del Burro, 4. Humedal el Tunjo, 5. Humedal de Capellanía o La Cofradía, 6. Humedal de Santa María del Lago, 7. Humedal de Córdoba y Niza, 8. Humedal de Jabeque, 9. Humedal de Juan Amarillo o Tibabuyes, **10. Humedal de La Conejera** y 11. Humedales de Torca y Guaymaral, que en su conjunto cuentan con un área de 667,38 hectáreas aproximadamente, de acuerdo con el mapa del anexo 1 y las coordenadas del anexo 2, que hacen parte integral de la presente sección.

PARÁGRAFO 1. El sistema de coordenadas está referido al datum oficial de Colombia MAGNA-SIRGAS, proyectado origen Bogotá, definido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

⁴⁶ “Por el cual se adiciona una sección al Decreto 1076 de 2015, con el fin de designar al Complejo de Humedales Urbanos del Distrito Capital de Bogotá para ser incluido en la lista de Humedales de Importancia Internacional Ramsar, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 357 de 1997”.



PARÁGRAFO 2. *El mapa anexo hace parte integral de la presente sección y refleja la materialización cartográfica del polígono anteriormente descrito, así como las coordenadas relacionadas identifican los puntos de referencia.*

PARÁGRAFO 3. *La cartografía oficial se adopta en formato shape file la cual se encontrará disponible para su descarga en la página Web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*

PARÁGRAFO 4. *Los límites establecidos en la presente sección podrán ser modificados con base en estudios técnicos y de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Convención Ramsar.*

ARTÍCULO 2.2.1.4.12.2. Régimen aplicable. *El manejo y gestión del complejo de humedales designado en el artículo precedente, debido a su Importancia Internacional, se regirá de acuerdo con los lineamientos y directrices emanados por la Convención Ramsar, el parágrafo del artículo 172 de la Ley 1753 de 2015 y las Resoluciones 157 de 2004, 196 de 2006, y 1128 de 2006, así como por la normativa vigente, y/o la que modifique o sustituya el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en materia ambiental, para estos ecosistemas estratégicos, sin perjuicio de las directrices y lineamientos que el Distrito Capital haya emitido o emita para el manejo de estos humedales, siempre y cuando las mismas no sean incompatibles con el régimen de protección asignado.*

ARTÍCULO 2.2.1.4.12.3. Plan de manejo ambiental. *La autoridad ambiental, estará a cargo de la expedición y cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental del Complejo de Humedales Urbanos de Bogotá designado en la presente sección, tomando como base los planes de manejo ambiental de los Humedales Urbanos del Distrito Capital de Bogotá, actuales o los que los actualicen o modifiquen, formulados y aprobados por la respectiva autoridad ambiental, acordes a la normativa señalada en el artículo 2.2.1.4.12.2 de la presente sección [...]" (Destacado fuera de texto).*

139. Asimismo, está probado que la protección del precitado humedal se encuentra reforzada por los mandatos previstos en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital de Bogotá y en el Plan de Manejo Ambiental adoptado en relación con este cuerpo hídrico.

140. En ese orden, la Sala considerar que la revocatoria de la declaración de sujeto de derechos del Humedal la Conejera, en el marco de esta acción popular, no implica un retroceso en la protección de este importante cuerpo de agua, sino la ratificación de que la protección del mismo deviene de los instrumentos internacionales, nacionales y de carácter Distrital vigentes, lo cual ratifica su importancia y, por ende, la especial protección del mismo teniendo en cuenta su relevancia por las funciones relacionadas con el equilibrio de los micro y macro ecosistemas, por ser cuna de diversidad biológica, fuente de agua y productividad primaria de las diversas especies vegetales y animales que dependen de este humedal para subsistir y, en especial, como hábitat de aves acuáticas protegidas en el marco de la Convención Ramsar y es, en este marco, que se debe garantizar la protección del mismo.

Sexto argumento: la sentencia desconoce el principio de legalidad de las competencias de la administración y falta de análisis de competencias de las entidades

141. El Distrito Capital de Bogotá afirmó que, el Tribunal desconoció el principio de legalidad de las competencias de la Administración, toda vez que:

"[...] el numeral 2 de la sentencia declara responsabilidad del sector planeación por "haber permitido la aprobación de la LC 14-2-0663" sin tener en cuenta que frente a la actuación concreta la Secretaría Distrital de Planeación SDP no tuvo la facultad legal de ejercer control o actividad alguna dentro del respectivo procedimiento administrativo de licenciamiento, como quiera que no se interpuso un recurso de apelación o queja en contra de la misma, únicos escenarios frente a los cuales la SDP hubiere podido pronunciarse sobre la legalidad de dicha licencia, previo a su firmeza, momento en que se consolidan los derechos subjetivos de su titular.

La SDP no puede pronunciarse sobre las licencias expedidas o entrar a afectar su eficacia en forma ilegal. Luego, si es que por la actividad licenciamiento hay alguna responsabilidad esta debe declararse únicamente en cabeza del Curador o excurador urbano que expidió la respectiva licencia conforme al régimen de autonomía y responsabilidad personal de dicha figura (descentralización por colaboración) [...]."

142. La Sala considera relevante hacer referencia a las funciones legales que le competen a la Secretaría Distrital de Planeación.

143. El artículo 70 del Acuerdo núm. 257 de 30 de noviembre de 2006⁴⁷ establece que el Sector Planeación tiene la misión de *"[...] responder por las políticas y la planeación territorial, económica, social y ambiental del Distrito Capital [...]."*

144. Por su parte, el artículo 73 del Acuerdo núm. 257 de 2006 prevé que la Secretaría Distrital de Planeación tiene por *"[...] objeto orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas y la planeación territorial, económica, social y ambiental del Distrito Capital, conjuntamente con los demás sectores [...]."*

145. De igual manera, en los términos del Decreto núm. 432 de 4 de octubre de 2022⁴⁸ la Secretaría Distrital de Planeación, tendrá como objeto el de *"[...] orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas y la planeación territorial, económica, social y ambiental del Distrito Capital, conjuntamente con los demás sectores [...]."*

⁴⁷ "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones".

⁴⁸ "Por medio del cual se modifica la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Planeación y se dictan otras disposiciones".



146. Por su parte, el artículo 3° del Decreto núm. 432 de 2002 prevé como funciones de la Secretaría Distrital de Planeación, entre otras, las siguientes:

“[...] a) Formular, orientar y coordinar las políticas de planeación del desarrollo territorial, económico, social y cultural, garantizando el equilibrio ambiental del Distrito Capital [...]”.

[...]

[...] c) Coordinar la elaboración, reglamentación, ejecución y evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial [...]”.

[...]

“[...] d) Adelantar las funciones de regulación del uso del suelo, de conformidad con la normativa que expida el Concejo Distrital y en concordancia con la normatividad nacional [...]”.

147. La Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideró que la Secretaría Distrital de Planeación era responsable por la vulneración del derecho colectivo al goce del espacio público al *“[...] haber permitido la aprobación de la LC 14-2-0663 del 16/06/14 [...]”.*

148. Ahora bien, la Sala encuentra acreditado dentro del expediente lo siguiente:

149. Copia del Radicado núm. 20141120119991 del 4 de abril de 2014 suscrito por la Alcaldesa Local de Suba dirigido al Secretario Distrital de Planeación, en donde se le puso en conocimiento la siguiente situación:

*“[...] Mediante la presente me permito informar que **a nuestro despacho ha sido comunicado un futuro proyecto residencial denominado Reserva de Fontanar, ubicado en la calle 145 No 138-04 barrio fontanar**, del cual en visita técnica adelantada por la oficina de gestión ambiental local, **se evidencio (sic) que se encuentra a aproximadamente a unos 30 metros de la Ronda Hidráulica del Humedal La Conejera**, se evidencia que mencionado proyecto está a cargo de AREA CUADRADA CONSTRUCTORES Y PRAGA SERVICIOS INMOVILIARIOS SA, los cuales planea la construcción de 4 torres de 5 pisos, 1 torre de 4 pisos, y parqueaderos, para un total de 94 viviendas denominadas (VIS) se evidencio (sic) el trámite que están adelantando las constructoras ante las curadurías No 3 mediante radicación 13-3-0817 con fecha de 26 de abril del 2013 y curaduría No2 (sic) mediante radicado 13-2-4964 con fecha 27 de diciembre del 2013.*

*Por tal razón **le informo que de acuerdo a los ciclos de los ecosistemas el impacto que puede generar dicha construcción, se evidenciará (sic) en el tránsito de las aves migratorias del sur y el norte del continente**, dada la altura de la urbanización, de igual forma las estructuras subterráneas pueden obstruir el flujo (sic) de aguas de infiltración y los acuíferos que llegan al humedal. Lo anterior actuando con el principio de preservación Ambiental de la Política Pública Ambiental. Informo además, que la cercanía del proyecto con el Humedal, puede colocar a la población que en el futuro habite la urbanización en situación de riesgo por la estabilidad de los suelos y las inundaciones.*

No obstante, el anterior concepto debe ser evaluado bajo estudios ambientales rigurosos por la secretaría distrital de ambiente, secretaria distrital de planeación, la empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá, y FOPAE, también solicito que



visitemos el predio antes mencionado el día viernes 11 de abril a las 9:00 am con motivo de evidenciar la problemática de forma interinstitucional y adelantar lo pertinente desde cada una de nuestras competencias.

Agradezco su amable atención a la presente y sin otro asunto en particular, me suscrito de usted muy respetuosamente, desde Suba Humana, Incluyente, Participativa y Transparente [...]". (Destacado fuera de texto).

150. El 9 de mayo de 2014 la constructora Praga Servicios Inmobiliarios S.A radicó solicitud de licencia de construcción en el predio ubicado en la Calle 146 núm. 138-04 ante la Curaduría Urbana núm. 2.

151. El Curador Urbano núm. 2 otorgó Licencia de Construcción núm. LC 14-2-0663 de 6 de junio de 2014 a la constructora Praga Servicios Inmobiliarios S.A para la construcción del proyecto Urbanización Fontanar del Río A-1, ETAPA VIII.

152. El demandante con el fin de cumplir con el requisito de procedibilidad de la acción popular en los términos del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, le solicitó a la Secretaría Distrital de Planeación lo siguiente:

*"[...] De manera atenta me dirijo a usted, conforme al artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, para agotar requisito de procedibilidad previo a interponer Acción Constitucional Popular, que nos indica: "Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda" (negrillas y subrayas fuera del texto original), **con el fin de solicitarle se tomen la medidas de manera INMEDIATA orientadas a proteger integralmente el Humedal la Conejera ubicado en la Alcaldía Local de Suba, zona norte, dejando sin efectos la licencia de construcción otorgada por la Curaduría No. 2 a la Constructora Praga Servicios Inmobiliarios (sic) S.A, para ejecutar y construir el proyecto URBANIZACIÓN FONTANAR DEL RIO A-1, ETAPA VIII, desconociéndose con ello las zonas protegidas, acorde a la Zona de Manejo y Preservación Ambiental (ZMPA) del Humedal en mención, en cerca de 238,12 metros cuadrados, o en su defecto impida su materialización de acuerdo a sus atribuciones constitucionales y legales.***

La anterior petición, encuentra su fundamento, en la medida que el permitir este tipo de construcciones sin el lleno de requisitos legales, se erigen como una clara vulneración a los derechos colectivos: (i) a un ambiente sano; (ii) a la existencia de equilibrio ecológico y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; y (iii) la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, tutelados constitucionalmente en los artículos 79, 80 y 82, y en los literales a), c), y m) del artículo 4 de la ley 472 de 1998, por tratarse de zonas



ambientales protegidas, que merecen de la mayor tutela posible por parte del Estado [...]” (Destacado fuera de texto).

153. El Humedal La Conejera se encuentra reconocido en el Plan de Ordenamiento Territorial como Parque Ecológico Distrital de Humedales, como lo prevé el artículo 55 del Decreto núm. 555 de 29 de diciembre de 2021⁴⁹ en los siguientes términos:

[...] ART. 55. Reservas Distritales de Humedal. Áreas definidas geográficamente que, por su funcionalidad ecosistémica, aportan a la conservación del hábitat de especies y poblaciones. Estas áreas se constituyen como una unidad ecológica de manejo, compuesta por la franja acuática, litoral y terrestre. Estas áreas serán reconocidas como sistemas socioecológicos.

Dentro de las reservas distritales de humedal se incorporan aquellas designadas como sitios de importancia internacional Ramsar, los humedales declarados previamente bajo la denominación de Parque Ecológico de Humedal, las realinderaciones contenidas en el presente Plan y dos nuevas áreas que se identifican en el Mapa CG-3.2.3 “Zonas de conservación”, las cuales se enuncian a continuación:

n.º	NOMBRE	PLAN DE MANEJO AMBIENTAL - PMA Y DELIMITACIÓN
1	Humedales de Torca y Guaymaral	El PMA adoptado por Resolución Conjunta CAR-SDA n.º 002 del 13 de febrero de 2015 o la norma que la modifique o sustituya y su delimitación se ajusta en el presente Plan
2	Humedal de Tibanica	PMA adoptado por Resolución SDA n.º 0334 DE 2007 o la norma que la modifique o sustituya y su delimitación se ajusta en el presente Plan.
3	Humedal de La Vaca	PMA adoptado por Resolución SDA n.º 7473 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya y su delimitación se ajusta en el presente Plan.
4	Humedal del Burro	PMA adoptado por Resolución SDA n.º 4383 de 2008 o la norma que la modifique o sustituya y su delimitación se ajusta en el presente Plan.
5	Humedal de Techo	PMA adoptado por Resolución SDA n.º 4573 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya y su delimitación se ajusta en el presente Plan.
6	Humedal de Capellanía o La Cofradía	PMA adoptado por Resolución SDA n.º 7474 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya.
7	Humedal del Meandro del Say	PMA adoptado por Resolución Conjunta SDA-CAR n.º 03 de 2015 o la norma que la modifique o sustituya y su delimitación se ajusta en el presente Plan.
8	Humedal de Santa María del Lago	PMA adoptado por Resolución SDA n.º 7773 de 2010 o la norma que la modifique o sustituya y su delimitación se ajusta en el presente Plan.
9	Humedal de Córdoba y Niza	PMA adoptado por Resolución SDA n.º 1504 de 2008 o la norma que la modifique o sustituya y su delimitación se ajusta en el presente Plan.
10	Humedal de Jaboque	PMA adoptado por Resolución conjunta SDA-CAR n.º 01 de 2015 o la norma que la modifique o sustituya y su delimitación se ajusta en el presente Plan.

⁴⁹ “Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.”.



11	Humedal de Juan Amarillo o Tibabuyes	<i>PMA adoptado por Resolución SDA n.º 3887 de 2010 o la norma que la modifique o sustituya y su delimitación se ajusta en el presente Plan.</i>
12	Humedal de La Conejera	<i>PMA adoptado por Resolución SDA n.º. 0069 de 2015 o la norma que la modifique o sustituya y su delimitación se ajusta en el presente Plan.</i>
13	Complejo de Humedales El Tunjo	<i>PMA adoptado por Resolución SDA n.º 03561 de 2019 o la norma que la modifique o sustituya y su delimitación se ajusta en el presente Plan.</i>
14	Humedal Salitre	<i>PMA adoptado por Resolución SDA n.º 01656 de 2019 o la norma que la modifique o sustituya y su delimitación se ajusta en el presente Plan.</i>
15	Humedal Chiguasuque - La Isla	<i>Se encuentra delimitado en el Acuerdo Distrital 577 de 2014 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya y su Plan de Manejo Ambiental deberá ser adoptado por la autoridad ambiental competente.</i>
16	Humedal Tingua Azul	<i>Se delimita en el presente Plan y el Plan de Manejo Ambiental deberá ser adoptado por la autoridad ambiental competente.</i>
17	Humedal Hyntiba - El Escritorio	<i>Se delimita en el presente Plan y el Plan de Manejo Ambiental deberá ser adoptado por la autoridad ambiental competente.</i>

154. La Sala considera que la Secretaría Distrital de Planeación no cumplió con sus funciones legales, toda vez que, al tener conocimiento del trámite que se estaba llevando respecto a la expedición de la Licencia de Construcción núm. LC 14-2- 0663 de 6 de junio de 2014 a la constructora Praga Servicios Inmobiliarios S.A., para la construcción del proyecto Urbanización Fontanar del Río A-1, ETAPA VIII, omitió adoptar las medidas necesarias para evitar que produjera efectos jurídicos, lo que implicó, por omisión, la vulneración del derecho colectivo al espacio público.

155. La Sala evidencia, que la misión asignada a la Secretaría Distrital de Planeación es la de “[...] *orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas y la planeación territorial, económica, social y ambiental del Distrito Capital, conjuntamente con los demás sectores [...]*”, por lo que, dentro de sus funciones legales, están las siguientes:

[...] a) Formular, orientar y coordinar las políticas de planeación del desarrollo territorial, económico, social y cultural, garantizando el equilibrio ambiental del Distrito Capital [...].

[...]

[...] c) Coordinar la elaboración, reglamentación, ejecución y evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial [...].

[...]

[...] d) Adelantar las funciones de regulación del uso del suelo, de conformidad con la normativa que expida el Concejo Distrital y en concordancia con la normatividad nacional [...].



156. Como se indicó *supra*, el Humedal La Conejera se encuentra reconocido en el Plan de Ordenamiento Territorial como Parque Ecológico Distrital de Humedales, por lo que, la Secretaría Distrital de Planeación dentro de sus funciones legales debe propender por: i) garantizar el equilibrio ambiental del Distrito Capital; y ii) dentro de sus deberes de ejecutar y evaluar del Plan de Ordenamiento Territorial y iii) regular el uso del suelo, tenía la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para proteger el Humedal La Conejera, evitando que la Licencia de Construcción núm. LC 14-2- 0663 de 6 de junio de 2014 produjera efectos jurídicos, lo cual no aconteció en el caso *sub examine*.

157. En este orden de ideas, no le asiste razón al apoderado judicial del Distrito Capital de Bogotá, en relación con que el sector planeación del Distrito carece de competencia para la protección de los derechos colectivos vulnerados, toda vez que la normativa trascrita es clara en asignar competencia a este sector en materia de planeación territorial y ambiental.

Séptimo argumento: Falta de análisis de competencias de las entidades

158. El Distrito Capital – Secretaría Distrital de Ambiente – Secretaría Distrital de Planeación – Alcaldía Local de Suba manifestó que “[...] [l]a decisión indistintamente, sin hacer un análisis de las competencias y actuaciones propias de cada entidad y organismo distrital atribuye responsabilidad genérica por ejemplo a la SDP, sin precisar la función o actividad con la cual supuestamente se amenazaron o afectaron los derechos colectivos. (numerales 2, 3, 3.6 y 5) [...]”.

159. Para la Sala, si bien es cierto, la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal de Cundinamarca al proferir la sentencia de 12 de julio de 2019 no efectuó un análisis de las competencias de la entidad, si cumplió con la carga argumentativa para determinar que la Secretaría Distrital de Planeación era responsable de la vulneración del derecho colectivo con fundamento en las pruebas obrantes en el expediente, especialmente, con fundamento en la prueba pericial como se indicó *supra*.

Octavo argumento: desconocimiento del marco legal de la actuación administrativa

160. La entidad adujo que la sentencia proferida por el Tribunal “[...] desconoce el marco legal de las actuaciones administrativas, en los numerales quinto y siguientes, se refiere a una actuación administrativa “in situ” que no se encuentra identificada [...]”, sin embargo, la Sala se abstendrá de emitir pronunciamiento de



fondo en este específico punto, toda vez que la entidad no cumplió con la carga argumentativa de indicar a cual marco legal se refiere y, a su vez, cuales actuaciones administrativas fueron desconocidos por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca al proferir la sentencia de 12 de julio de 2019.

Noveno argumento: condena en costas procesales

161. Por último, Bogotá Distrito Capital – Secretaría Distrital de Ambiente – Secretaría Distrital de Planeación – Alcaldía Local de Suba y el Curador Urbano núm.2 de Bogotá argumentaron que en el caso *sub examine*, no era procedente la condena en costas procesales.

162. Bogotá Distrito Capital – Secretaría Distrital de Ambiente – Secretaría Distrital de Planeación – Alcaldía Local de Suba expresó que “[...] *No hay lugar a realizar ninguna condena en costas de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, pues adicional a no evidenciarse la acusación de las mismas, ni mucho menos temeridad en alguna de las partes, el actor popular (PERSONERÍA DE BOGOTÁ) es una entidad pública del orden distrital cuya misionalidad se relaciona con la protección de los intereses públicos [...]*”.

163. Por su parte, el Curador Urbano núm.2 de Bogotá manifestó que “[...] *decretar las costas en favor de la entidad demandante en este caso la Personería Distrital no se compadece con la naturaleza de esta entidad que tiene entre sus funciones la de velar por los intereses colectivos, de manera que en este caso la Personería Distrital estaba cumpliendo con sus funciones legales [...]*”.

164. Ahora bien, la Sala considera relevante para resolver este argumento, referirnos a la sentencia de unificación de 6 de agosto de 2019, proferida por la Sala Veintitrés Especial de Decisión del Consejo de Estado.

165. La Sala Veintitrés Especial de Decisión del Consejo de Estado fijó las siguientes reglas de unificación:

[...] PRIMERO: Unificar la jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de precisar el alcance de la interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones que regulan el reconocimiento, la condena y la liquidación de las costas, así:

2.1 El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del



proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.

2.2 También hay lugar a condenar en costas a la parte demandada, en los componentes de expensas y gastos procesales y de agencias en derecho, cuando haya obrado con temeridad o mala fe. En este último evento, también habrá lugar a condenarlo al pago de la multa prevista en la disposición 38 ibídem.

2.3 Sólo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último actuó temerariamente o de mala fe, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. No hay lugar a condenarlo cuando la demanda le sea decidida en contra. En este evento la condena en costas sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código general del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia.

2.4 Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.

2.5 En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación, conforme con lo previsto en el artículo 366 del Código general del Proceso.

2.6 Las agencias en derecho se fijarán por el juez aplicando las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el actor popular, con independencia de si actuó directamente o mediante apoderado, u otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas [...]” (Destacado fuera de texto).

166. En ese orden de ideas, y teniendo en cuenta la regla jurisprudencial fijada por la Sala Veintitrés Especial de Decisión del Consejo de Estado, la Sala considera que, para efectos de condenar en costas procesales, se requiere que en el caso concreto se i) encuentren causadas y ii) se liquidarán en la medida de su comprobación.

167. La Sala observa que, en el caso *sub examine*, no existe prueba de las expensas en que se pudo haber incurrido al interior del proceso, toda vez que, al revisarse el expediente no obra soporte de pago alguno en que haya incurrido el actor popular; de igual manera, tampoco se encuentran aprobadas las agencias en derecho, por lo que, al revisarse el acervo probatorio y el trámite procesal, tampoco se encuentra que se hayan causado.



168. En ese orden de ideas, la Sala revocará el ordinal octavo de la parte resolutive de la sentencia de 12 de julio de 2019 proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

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

Conclusiones de la Sala

170. En consecuencia, la Sala considera que se debe modificar el ordinal tercero y revocar el ordinal octavo de la parte resolutive de la sentencia proferida por el Tribunal, en primera instancia, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

171. Confirmar en lo demás, la sentencia de 12 de julio de 2019 proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

172. Por las razones expuestas, algunos de los argumentos de la apelación estudiados prosperan.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley

III. RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR el ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia de 12 de julio de 2019 proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el cual quedará de la siguiente forma:

*"[...] **TERCERO. ORDENAR** al Distrito Capital de Bogotá - Secretaría de Planeación - Secretaría de Ambiente - Alcaldía Local de Suba para que, en caso de que no lo hayan hecho, en los términos del Plan de Ordenamiento Territorial, delimiten las zonas de protección del Humedal La Conejera con el propósito de que las autoridades encargadas de expedir Licencias de Construcción lo hagan con base en instrumentos legales idóneos y únicos, de manera que no exista superposición de áreas a partir de planos adoptados por autoridades diferentes, que impidan la repetición de hechos como el que originó la presente acción popular.*

En forma complementaria, en aras de satisfacer la protección material del humedal se dispone:



1. *Realizar inspecciones a la ronda del Humedal La Conejera e iniciar las acciones administrativas necesarias en aras de garantizar la protección de la misma, conforme a las reglas previstas en el POT.*
2. *Verificar con las autoridades distritales, si la expedición de licencias de construcción en el área de ronda protegida del Humedal La Conejera, se encuentran acordes a las reglas previstas en el POT. En caso contrario, inmediatamente disponer la apertura de los procesos administrativos sancionatorios de carácter ambiental.*
3. *Disponer la ejecución de actividades de promoción y protección del medio ambiente sano en el sector, desarrollando actividades de trabajo educativas frente a las personas que forman parte de entorno inmediato (autoridades educativas, propietarios, poseedores, tenedores, ocupantes, visitantes temporales y turistas) en aras de satisfacer la protección del humedal y su entorno sin ningún tipo de afectación externa, que contribuya a su recuperación ambiental.*
4. *Instar a la comunidad (autoridades, propietarios, poseedores, tenedores, ocupantes, visitantes temporales y turistas) que forman parte del entorno del Humedal La Conejera, a desplegar actividades de respeto por el entorno, bajo la concepción de que el hombre como ser racional, no es el amo y señor de la tierra, y que conforme al principio de humildad, se asuma como parte de la misma, para que adopte conciencia de la protección del ambiente sano, sometiendo su actuación en forma estricta y rigurosa a las reglas de uso de las fuentes hídricas, hidrológicas, ambientales, agrícolas, ganaderas, culturales, turistas y de uso del suelo adoptadas por las autoridades ambientales, que se encuentren vigentes, en aras de contribuir a la recuperación material del humedal como fuente de vida.*
5. *Verificar si en la ejecución del Proyecto Urbanización Fontanar del Río A 1, se cumplieron los compromisos asumidos en el ACTA No. 136 COMISIÓN DE VEEDURÍA DE LAS CURADURÍAS URBANAS DE BOGOTÁ SESIÓN EXTRAORDINARIA de 12 de marzo de 2015, destinadas a la preservación del medio ambiente [...]”.*

SEGUNDO: REVOCAR el ordinal octavo de la parte resolutive de la sentencia de 12 de julio de 2019 proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: CONFIRMAR, en lo demás, la sentencia de 12 de julio de 2019 proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: NO CONDENAR en costas en esta instancia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: REMITIR copia de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

SEXTO: Ejecutoriada esta sentencia, devuélvase el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dejando las correspondientes anotaciones de ley.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día.

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Presidente
Consejero de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

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.