



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO 4º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C., treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020)

**Expediente:** 11001 – 33 – 34 – 004 – 2018 – 00363 – 00

**Demandante:** GLADYS CIFUENTES SUÁREZ; SANDRA PATRICIA BOHÓRQUEZ PIÑA

**Demandada:** BOGOTÁ D.C. - ALCALDÍA MAYOR; SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE

**Medio de control:** NULIDAD SIMPLE

**Asunto:** SENTENCIA

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control, sin que se adviertan causales de nulidad, el Despacho profiere en primera instancia, de acuerdo con los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de 2011, la siguiente sentencia.

**I. SÍNTESIS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES SURTIDAS.**

**1. DEMANDA**

**1.1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA**

Solicita la parte demandante:

*“Basado en lo anteriormente expuesto, se solicita al Honorable Juez Administrativo de Bogotá declare la Nulidad de los Artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del Decreto 565 de 2017 proferido por el Alcalde Mayor de Bogotá D.C. Y La Secretaría Distrital de Ambiente, por medio del cual “Se modifica la Política de Humedales del Distrito Capital contenida en el Decreto Distrital No. 624 de 2007, en relación con la definición de recreación pasiva y usos en los Humedales” (sic) (Fl. 6).*

**1.2. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA**

Consideraron las ciudadanas demandante que, en el presente asunto el acto demandado fue expedido con desconocimiento de los artículos 2, 8, 79 y 80 de la Constitución, teniendo en cuenta que permite la construcción de equipamientos y obras duras que, transforman el uso permitido de los ecosistemas de humedal y las áreas protegidas de la estructura principal de la ciudad de Bogotá, lo cual también se encuentra en contravía de la política nacional para humedales interiores y los Decretos 624 de 2007 y 2372 de 2010.

Por otra parte, acusan que la expedición del Decreto 565 de 2017 se hizo sin la adecuada participación de la comunidad y sin recurrir a la Mesa de Humedales que se constituyó como la instancia en la cual se toman las decisiones sobre los humedales de la ciudad de manera concertada e interinstitucional, lo que denota una vulneración al derecho que tienen las personas a gozar de un ambiente sano. Indican que dicha circunstancia también se encuentra en contravía de la Declaración de Río, que sirve como mecanismo internacional de orientación a la Ley 99 de 1993, así como también controvierte el Plan de Acción de la Política Distrital de Humedales

contenida en la Resolución No. 02988 de 2015 y el Decreto 081 de 2014, por medio del cual se conformó el Consejo Consultivo de Ambiente del Distrito.

De igual forma, aseguran que el Decreto demandado vulnera principios de la mencionada Ley 99, por medio de la cual se creó el Sistema Nacional Ambiental – SINA, habida cuenta que, al modificar la definición de las obras permitidas en los humedales de la ciudad, está permitiendo que dichos paisajes se modifiquen y que la intervención desfavorable sea cada vez mayor, desconociendo que se trata de ecosistemas protegidos por ser zonas de recarga de acuíferos y patrimonio común.

Adicional a lo anterior, manifiestan las demandantes que la expedición del Decreto 565 se llevó a cabo sin contar con estudios técnicos de impacto ambiental.

## **2. COADYUVANCIAS**

### **2.1. John Fredy González Daza y Víctor Fabio Noreña Blanco (Fl. 23).**

Los ciudadanos John Fredy González Daza y Víctor Fabio Noreña Blanco, en su calidad de *“guardianes del humedal de la libélula, pertenecientes a la organización social Centro Experimental Juvenil y auto reconocidos como parte de la comunidad Muisca (Myska) en la ciudad de Bogotá”*, presentaron escrito en el que solicitaron su reconocimiento como coadyuvantes de la parte demandante, la cual fue admitida mediante auto de 18 de octubre de 2018 (Fl. 42).

En su escrito manifiestan que, se adhieren a las pretensiones y argumentos presentados por la parte demandante, y adicionalmente manifiestan que en los humedales de ribera “Tunjo” y “La Isla”, el Distrito ha efectuado intervenciones sin que se haya elaborado el Plan de Manejo Ambiental – PMA, lo que ha implicado una afectación en el ecosistema y el paso migratorio de aves, según el reporte del grupo de ornitología de la Universidad Nacional.

Aseguran que el Distrito ha mostrado su desinterés en poder priorizar el mencionado PMA y que no han garantizado los mecanismos necesarios de participación a la comunidad

### **2.2. Lina María Limas Moreno (Fl. 28).**

La ciudadana Lina María Limas Moreno solicita que se le reconozca como coadyuvante de las demandantes y manifiesta que se adhiere a todos los argumentos expuestos por estas, y adicionando algunas circunstancias de hecho relacionadas con que el Distrito ha hecho propuestas para lograr la integración de áreas de recreación activa con las Zonas de Manejo y Preservación Ambiental – ZMPA, lo cual resulta inviable y es producto de la modificación hecha a la Política Distrital de Humedales, mediante la expedición del Decreto 565 de 2017, circunstancias que se las han dado a conocer a la administración distrital.

Precisa que a través de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB y el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte – IDR, el Distrito

llevó a cabo la suscripción de contratos para la elaboración de los diseños necesarios para llevar a cabo intervenciones en los corredores ambientales de los humedales Jaboque y Juan Amarillo, dentro de los cuales no se garantizó la participación ciudadana necesaria que permitiera contar con una concertación, así como tampoco se dio a los humedales el enfoque ambiental y biótico requeridos, sino meramente paisajístico y de urbanismo, estando en contra de los principios de planeación y economía de la Ley 80 de 1993, y de precaución ambiental de la Ley 99 de 1993.

Aseguró que, para apoyar el enfoque paisajístico que el Distrito pretende dar a los humedales, mediante el concepto técnico No. 02517 de 9 de marzo de 2018 y la Resolución No. 00970 de 9 de abril de 2018, se modificaron los límites oficiales del humedal Tibabuyes, pasaron por alto los acuerdos normativos realizando sustracciones al área protegida, al incorporar áreas compatibles con recreación, y no con conservación.

Por tal razón, solicitó que se integrara la pretensión de nulidad de la Resolución No. 00970 de 9 de abril de 2018, petición que fue negada mediante auto de 18 de octubre de 2018, en el que también se le reconoció como coadyuvante (Fl. 42).

### **2.3. Angélica Lozano (Fl. 33).**

La Senadora de la República, Angélica Lozano, se hizo parte en el asunto como coadyuvante de la parte demandante, la cual fue reconocida mediante auto de 18 de octubre de 2018 (Fl. 42).

En su escrito reiteró los argumentos de la parte a la que coadyuva, en el sentido de insistir en que el procedimiento mediante el cual se expidió el Decreto 565 de 2017, contraviene los presupuestos de participación ciudadana establecidos en el artículo 2 de la Constitución Política y la Resolución No. 02988 de 2015, por medio de la cual se estableció el Plan de Acción de la Política Distrital de Humedales.

De igual forma, asegura que, los cambios incluidos en la norma demandada traerían como consecuencia impactos que no están contemplados en los humedales, pues confunde el concepto de recreación activa que no es permitido en dichos ecosistemas.

### **2.4. Federación Nacional de Comerciantes – Seccional Bogotá, FENALCO (Fl. 104)**

La Federación Nacional de Comerciantes, Seccional Bogotá, actuando a través de su director ejecutivo con facultades de representación, presentó escrito de coadyuvancia a la demanda, que fue admitida en la audiencia inicial adelantada el día 14 de mayo de 2019 (Fl. 358).

Argumentó que, el concepto de espacio público asociado a los humedales como bienes de uso público, no autoriza a que dentro de estos ecosistemas se lleven a cabo intervenciones que impliquen el desarrollo de actividades de recreación activa, pues su existencia se encuentra asociada a entornos que preservan la vida humana, motivo por el que no pueden ser degradados. Afirma que, las intervenciones a las que pueden ser sometidos, únicamente

están dadas a aquellas que conduzcan a la conservación del área protegida.

De igual forma, resalta que, en los temas relacionados con el medio ambiente, la Corte Constitucional ha sido clara en determinar que allí se requiere un grado de participación de tal magnitud que, la falta de este implica una vulneración al principio de legalidad y al debido proceso, circunstancia que también contraría las obligaciones que adquirió el Estado Colombiano con la suscripción y adopción de la Convención Ramsar, sobre humedales.

Considera que, la administración distrital no es competente para llevar a cabo las modificaciones a los usos del suelo efectuados mediante el Decreto 565 de 2017, teniendo en cuenta que de conformidad con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución, esta función le fue encargada a los Concejos Municipales, y en todo caso, al hacerlo se desconoció lo establecido por el numeral 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, en el cual se establece que la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, son elementos determinantes para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Hace énfasis en que el Estado tiene obligaciones de orden superior que implican su participación activa y liderazgo para la conservación de los humedales como áreas de especial importancia ecológica, que puede ser entendida como el establecimiento de obligaciones de no hacer en donde no se pueden utilizar como áreas de desarrollo sostenible, sino que deben preservarse como áreas intangibles, puesto que no son áreas de explotación, sino de conservación.

Mencionó que, los planes de manejo ambiental que han sido aprobados para los humedales de la ciudad, se encuentran soportados en lo dispuesto por el Decreto 062 de 2006, que a su vez es un reflejo de lo establecido por el Ministerio de Ambiente en la Resolución No. 157 de 2004, por medio de la cual se reglamentó el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales en el país.

Finalmente, mediante memorial allegado posteriormente, adicionó su escrito de coadyuvancia precisando que, en atención al principio de precaución, se hacía necesario ordenar la suspensión de cualquier disposición de recursos públicos destinados a efectuar obras en los humedales.

## **2.5. Defensoría del Pueblo (Fl. 200)**

El Abogado Rafael Hernando Navarro Carrasco, actuando en su calidad de Defensor del Pueblo Regional de Bogotá allegó coadyuvancia a la demanda en la que hizo mención a las herramientas jurídicas de orden nacional e internacional, que sustentan la protección judicial de los humedales de la ciudad de Bogotá, tales como el Decreto 1468 de 2018 y la Ley 388 de 1997.

Como los demás coadyuvantes, mencionó que Colombia hace parte de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas de 1971, motivo por el que

le asisten obligaciones de conservación y recuperación de dichos ecosistemas, y con la expedición del acto administrativo demandado, no se cumplen, pues allí se intenta tergiversar el concepto de recreación pasiva para habilitar la construcción de obras que tienen enfoque de urbanismo y no de conservación de los humedales.

### **3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

#### **3.1. BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE (Fis. 74 – 97).**

El apoderado de la Entidad se opuso a la prosperidad de las pretensiones, argumentando que la expedición del Decreto 565 de 2017 no vulnera lo dispuesto en el artículo 3 de la Resolución No. 2988 de 2015 expedida por la Secretaría Distrital de Ambiente, pues allí no se estableció que la Administración Distrital obligatoriamente debería convocar a la Mesa de Humedales del Consejo Consultivo de Ambiente, sino que únicamente la tenga en cuenta para la conformación de los lineamientos y políticas que se establezcan al respecto. De igual forma, aseguró que, el Distrito ha respetado el principio de rigor subsidiario contemplado por la Ley 99 de 1993, pues las normas que se han producido son cada vez más restrictivas en procura del cuidado de los ecosistemas de humedal.

Por otra parte, aseguró que, la expedición del Decreto 565 de 2017, obedeció a la necesidad de articular el Decreto 624 de 2007 a los lineamientos establecidos por el Plan de Ordenamiento Territorial en el Decreto 190 de 2004, teniendo en cuenta que en su artículo 78 se permiten, en el concepto de recreación pasiva, el desarrollo de actividades como los senderos para bicicletas, senderos peatonales, miradores, observatorios de aves y mobiliario propio de actividades contemplativas, las cuales fueron equivocadamente catalogadas por el Decreto 624, como actividades de recreación activa.

Mencionó que, el artículo 96 del Decreto 190 de 2004, determinó los usos que serían permitidos en los parques ecológicos distritales, con unas características especiales para los usos condicionados que están en búsqueda de la preservación y conservación de dichos lugares, circunstancia que fue modificada por el Decreto 624, la cual es una norma inferior al Plan de Ordenamiento Territorial.

Haciendo referencia a una providencia del Consejo de Estado proferida el 25 de enero de 2018, dentro del proceso No. 25000 – 230 – 000 – 2013 – 02202 – 01, precisó que, las obras de intervención que se ejecutan en los humedales están basadas en la definición que existía de recreación pasiva, teniendo en cuenta que en relación con la recreación activa la norma hacía referencia a construcciones como estadios, albergues, coliseos, entre otros, que no se trata de los ejecutados allí y dentro de los cuales no es posible incluir las alamedas.

Continúa aclarando que, los humedales no pueden ser considerados como zona de recarga de acuíferos, como sí lo son los páramos, los subpáramos, entre otros ecosistemas, motivo por el que no pueden ser incluidos en la definición contenida en el numeral 4 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993, para establecer cuáles deberán ser objeto de protección especial.

De igual forma, menciona que dentro de la acción popular No. 2001 – 90479 en sentencia proferida el 28 de marzo de 2014, se definieron las áreas de importancia estratégica de la cuenca del Río Bogotá, dentro de las que no fueron incluidos los humedales, pues son ecosistemas estratégicos regulados por la Ley 357 de 1997 mediante la cual se ratificó la adopción de la “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas” suscrita en Ramsar (Irán), el 2 de febrero de 1971, así como por el Decretos 1076 de 2015 adicionado por el Decreto 1468 de 2018, y los Decretos Distritales 624 de 2007 y 565 de 2017.

Precisó que, cada uno de los humedales de la ciudad deben ser contemplados de manera independiente, pues cada uno tiene un plan de manejo ambiental específico en atención a la directriz emitida por el Decreto Distrital 450 de 2017, y en ninguno de estos se contempla una prohibición para la construcción de estructuras que son permitidas por los usos establecidos en el plan de ordenamiento territorial.

Por otra parte, el apoderado de la Secretaría de Ambiente cuestionó la medida cautelar decretada por este Despacho consistente en la suspensión provisional del Decreto 565 de 2017, al considerar que el concepto de recreación pasiva aplicable a los parques ecológicos distritales de humedal, fue definido por el plan de ordenamiento territorial y no por el mencionado decreto demandado, en atención a lo establecido por el artículo 9 de la Ley 388 de 1998 y el numeral 9 del artículo 3 de la Ley 1551 de 2012. Motivo por el que reitera, que la expedición de la norma demandada únicamente obedeció a la necesidad de ajustar la definición de recreación pasiva al POT.

Sobre la participación democrática, resaltó lo dispuesto por los artículos 4, 24, 25 y 26 de la Ley 388 de 1997, para precisar que fue el Decreto 624 de 2007, el que no se profirió con arreglo a las normas, puesto que modificó la definición del tipo de recreación pasiva contenida en el POT y no garantizó la participación de la comunidad para lograr ese resultado. Situación contraria ocurrió con el decreto demandado puesto que este fue publicado en la página de internet de la entidad en cumplimiento a lo establecido en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011.

#### **4. CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO (FI. 421)**

La delegada del Ministerio Público ante este Despacho, rindió concepto en el que consideró que las pretensiones de la demanda deben prosperar, por cuanto el Decreto 565 de 2017 fue expedido con falsa motivación.

Lo anterior, por cuanto en su criterio, la expedición del Decreto Distrital 624 de 2007 eliminó la posibilidad de desarrollar obras urbanísticas duras como ciclorutas, senderos para bicicletas, alamedas, plazoletas, luminarias y adoquinados, restringiendo el uso condicionado que estaba contenido en el Decreto 190 de 2004, lo cual no puede significar una contradicción en relación con esta norma, si se tiene en cuenta que dentro de la motivación del mencionado acto administrativo también se tuvo en cuenta el POT para su expedición, así como el Convenio de Diversidad Biológica y la Ley 99 de 1993.

Precisó que, el Decreto 624 de 2007 acogió el contenido del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito y delimitó su aplicación con base en tres ejes básicos considerados así: i) protección y tutela del ambiente y recursos naturales; ii) infraestructura, movilidad y servicios públicos; y iii) componente socio económico. Aseguró que esa estructura permitió que los usos establecidos en el artículo 78 del POT, se establecieran de forma general para toda la estructura ecológica principal.

En ese orden, concluyó que la motivación expuesta en el Decreto 565 de 2017, según la cual el Decreto 624 de 2007 no estaba acorde con el Decreto 190 de 2004 (Plan de Ordenamiento Territorial), es falsa, si se tiene en cuenta que el decreto de 2007 armonizó aspectos técnicos necesarios para la conservación de la estructura ecológica principal trazada en el POT. Ello, sustentado en estudios técnicos y contando con la participación de la comunidad para su elaboración, circunstancias que por el contrario no sucedieron con el Decreto demandado, teniendo en cuenta el recaudo probatorio efectuado.

De igual forma, resaltó que, en relación con la garantía del derecho a la participación ciudadana, el Distrito no cumplió con los estándares mínimos señalados por la Corte Constitucional, en concordancia con los principios establecidos en los numerales 10 y 12 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993. Sumado a que se debe tener en cuenta que este derecho no es suplido con la publicación mencionada por la Ley 1437 de 2011 para los actos de carácter general.

## **5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Dentro de la oportunidad procesal, las partes allegaron escritos de alegatos, así:

### **5.1. Parte demandante y Defensoría del Pueblo (Fls. 427 – 490).**

La Defensora Pública, Claudia Isabel Arévalo, actuando en su calidad de apoderada de las demandantes y reconocida en audiencia inicial, presentó alegatos de conclusión en los que reiteró los argumentos expuestos en la demanda y el escrito de coadyuvancia presentado en este asunto, concluyendo que los humedales de la ciudad son ecosistemas que gozan de protección especial por parte de la ley. Por tal razón, consideró que, se debe procurar que las actividades de recreación que se permitan desarrollar en su interior, no afecten de manera negativa ni ostensible su estabilidad ni interrumpen los procesos de recuperación y protección de los que son sujetos.

Hace un análisis de las razones por las que considera que las obras de intervención que se están desarrollando en los humedales, no cumplen con los parámetros necesarios para que sean admitidas en estos, pues asegura que la afectación que están generando es negativa y técnicamente no se compadece de la protección de la cual son sujetos.

Solicitó que se acceda a las pretensiones de la demanda y se declare la nulidad del Decreto 565 de 2017.

Finalmente, allegó de manera extemporánea una adición a los alegatos de conclusión (Fls. 557 – 570), en relación con los que este Despacho no hará pronunciamiento alguno, ni los tendrá en cuenta para la resolución de los problemas jurídicos planteados.

## **5.2. Coadyuvante John Fredy González Daza (Fl. 491)**

Mediante apoderado, el señor John Fredy González Daza presentó alegatos de conclusión en este asunto, precisando que el Decreto 624 de 2007 fue expedido respetando los principios de participación y protección a los humedales, circunstancia que no ocurrió en el caso del Decreto 565 de 2017, pues no se le permitió a la ciudadanía participar u opinar sobre su expedición, así como tampoco se llevó ante la mesa de humedales.

Reiteró los argumentos expuestos en su escrito de coadyuvancia, en relación con las obras que se desarrollan en el humedal “El Tunjo” y aseguró que el Distrito se encuentra aplicando las disposiciones contenidas en el Decreto 190 de 2004, observando los criterios dispuestos en el acto administrativo demandado, dando como resultado una intervención irregular, pues este tampoco autoriza la realización de obras duras en los humedales.

Concluyó que, de conformidad con el recaudo probatorio logrado en el proceso, la Secretaría de Ambiente no logró probar que para la expedición del Decreto 565 de 2017 hubiera efectuado estudios técnicos, pues únicamente se limitó a allegar la exposición de motivos de este, en el que solamente constan consideraciones de orden jurídico.

## **5.3. Coadyuvancia Senadora Angélica Lozano (Fls. 550 – 556)**

La Senadora de la República, Angélica Lozano Correa, presentó alegatos de conclusión en el presente asunto, en los que concluyó que la expedición del Decreto 565 de 2017 implicó un cambio en la Política de Humedales del Distrito que afectó las zonas de rondas o zonas de zampa de las áreas de protección ambiental, en contra del principio de no regresión de las áreas de conservación de estos lugares.

Indicó que, el Distrito quebrantó el derecho de la comunidad a participar efectivamente en la toma de decisiones que se relacionan con temas ambientales y el derecho a gozar de un ambiente sano, pues confundió las definiciones de recreación activa y pasiva contenidas en la Política Nacional de Humedales Interiores de Colombia, aunado a que omitió incluir al Consejo Consultivo de Ambiente y a la Mesa de Trabajo de Humedales para la expedición del acto demandado.

## **5.4. Parte demandada (Fls. 539 – 549).**

El apoderado de la parte demandada reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, relacionados con que la expedición del Decreto 565 de 2017 obedeció a la necesidad de ajustar la definición de recreación pasiva a lo establecido en el Decreto 190 de 2004, que contempla el plan de ordenamiento territorial, la cual había sido modificada por el Decreto 624 de 2007, que se trata de una norma inferior.

Hace referencia a la decisión adoptada por el Consejo de Estado el 25 de enero de 2018, dentro de la acción popular No. 25000-23041-000-2013-02202-01, en la que concluyó que las obras construidas durante el periodo comprendido entre los años 2001 a 2004, eran susceptibles de ser realizados con base en los Decretos Distritales No. 619 de 2000, No. 469 de 2002 y No. 190 de 2004, que coinciden en que la zona de manejo y preservación ambiental del río Bogotá, junto con su ronda hidráulica, son elementos que se encuentran dentro del área de manejo especial de dicha cuenta hidráulica que integra la estructura ecológica principal de la ciudad.

Aseguró que, los procesos de participación previstos en el Decreto Distrital 081 de 2014, no le son aplicables al plan de ordenamiento territorial, ni a sus modificaciones, teniendo en cuenta que el numeral 10 del artículo 65 de la Ley 99 de 1993 dispuso que a los municipios les corresponde elaborar planes, programas y proyectos en materia ambiental, sin que la convocatoria de instancias como el Consejo Consultivo de Ambiente o sus mesas de trabajo se convirtiera en un requisito adicional para la aprobación de aquellos.

Señala que, en todo caso la modificación efectuada con el Decreto 565 de 2017, solamente significó que la Política se reajustaba al POT, motivo por el que no se configuraba un cambio sustancial que ameritara su discusión, sin olvidar que dentro de las funciones del Consejo Consultivo de Ambiente no está la de avalar o presentar observaciones a los proyectos de regulación normativa, y que en todo caso, se cumplió con la obligación contenida en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, sobre la información al público en relación con proyectos específicos de regulación.

Finalizó argumentando que, la socialización del decreto con la mesa de humedales, una vez emitido y publicado, no es un requisito de validez de este y que para su expedición no eran necesarios estudios técnicos previos, pues el único interés de la administración era la armonización de la definición de recreación pasiva a lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial.

## **II. CONSIDERACIONES**

Agotados los trámites inherentes al medio de control de nulidad simple sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, procede el Juzgado a emitir el fallo que en derecho corresponde.

### **1. HECHOS PROBADOS**

Con las pruebas incorporadas al plenario se lograron demostrar las siguientes premisas fácticas:

1.1. El Decreto 190 de 2004 establece el Plan de Ordenamiento Territorial para la ciudad de Bogotá.

1.2. Mediante el Decreto 624 de 2007, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá y el Secretario Distrital de Ambiente, se adoptó la visión, objetivos y principios de la Política de Humedales del Distrito Capital.

1.3. Mediante el Decreto 565 de 2017, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá y el Secretario Distrital de Ambiente, se modificó la Política de

Humedales del Distrito Capital contenida en el Decreto Distrital No. 624 de 2007, en relación con la definición de recreación pasiva y usos en los Humedales.

## 2. PROBLEMAS JURÍDICOS A RESOLVER

En la audiencia inicial de 14 de mayo de 2019 (Fls. 360) se plantearon como problemas jurídicos los siguientes:

2.1. ¿Incurrió el Distrito Capital de Bogotá en el vicio de falsa motivación en el Decreto 565 de 2017, por cuanto se sustentó en la premisa según la cual la estrategia 3, línea programática 3.1 meta 1 del documento suscrito por el entonces DAMA y aprobada en el Decreto 624 de 2007, era contraria al Decreto 190 de 2004?

2.2. ¿El Distrito Capital de Bogotá, al expedir el Decreto 565 de 2017, infringió normas constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas con la protección del ambiente y la preservación de humedales?

## 3. Del régimen de protección de humedales.

Dispone el artículo 677 del Código Civil, que el Estado es el propietario de los ríos y las aguas que corren por cauces naturales, y que por tal razón son de uso público, exceptuando a las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad.

Concordante con esto, el artículo 8 de la Constitución Política dispuso que *“Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.”*

Teniendo en cuenta dichas previsiones, mediante la Ley 357 de 1997<sup>1</sup>, el Congreso de la República aprobó la Convención de Ramsar (Irán), consistente en un tratado intergubernamental para la acción nacional y la cooperación internacional para la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos<sup>2</sup>.

Dicho documento, define los humedales y las aves acuáticas, en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 1o.*

*1. A los efectos de la presente Convención son humedales 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.*

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Definición tomada de la página web de la Cancillería de Colombia <http://www.cancilleria.gov.co/convencion-ramsar-sobre-humedales-importancia-internacional>

2. A los efectos de la presente Convención son aves acuáticas las que dependen ecológicamente de los humedales.”

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 2º de la Convención, los Estados parte se obligaron a designar los humedales existentes en sus territorios, que serían incluidos en la lista de humedales de importancia internacional, los cuales deberían ser seleccionados teniendo en cuenta “su importancia internacional en términos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos.”, incluyendo en primer lugar los humedales que tuvieran importancia internacional para las aves acuáticas en cualquier estación del año.

Sin perjuicio de lo anterior, los numerales 1 de los artículos 3 y 4<sup>3</sup> dispusieron que, aun cuando los humedales no estuvieran contenidos en las listas de importancia internacional, los Estados contratantes deberían planificar y fomentar el uso racional y la conservación de estos ecosistemas, tomando las medidas adecuadas para su custodia, obligaciones que le corresponderían al Estado Colombiano.

La mencionada Ley 357, fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C – 582 de 1997 que, entre otros aspectos, consideró:

*“Como puede observarse, se trata de promover, a partir del Tratado Internacional suscrito, un sistema común de protección ambiental, con el fin de evitar que, deteriorándose el hábitat propicio para la subsistencia de las aves acuáticas en los territorios de los países firmantes, éstas disminuyan sus posibilidades de vida y puedan verse en peligro de extinción, con las graves consecuencias que ello ocasionaría.*

*Tanto ese objetivo, enteramente acorde con las previsiones constitucionales (artículos 8, 79 y 80 de la Carta Política, entre otros), como el procedimiento de elaboración de la Lista Internacional de humedales, con miras a su reserva y protección, se avienen al Ordenamiento Fundamental de Colombia y, por tanto, ningún reparo encuentra esta Corte para que el Ejecutivo comprometa internacionalmente la voluntad del Estado en obligarse por las cláusulas del Convenio.*

***La importancia de los humedales para la preservación del medio ambiente y para la conservación y promoción del patrimonio natural ya había sido destacada por esta Corte en Sentencia T-572 del 9 de diciembre de 1994 (M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero), proferida por la Sala Séptima de Revisión de Tutelas. Allí se destacó el interés público inherente al cuidado de tales áreas, del cual surge, a la luz de la Constitución, y como un verdadero derecho, integrado al debido proceso (art. 29 C.P.), el que tienen las entidades públicas comprometidas en la defensa del patrimonio común sobre los bienes públicos a participar en los procesos judiciales, aunque las partes sean particulares, cuando se puede afectar un ámbito territorial de importancia ecológica, como es el caso de los humedales.*** (Negritas fuera de texto)

---

3 “Artículo 3. 1. Las Partes Contratantes deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio.

(...)”

“Artículo 4. 1. Cada Parte Contratante fomentará la conservación de los humedales y de las aves acuáticas creando reservas naturales en aquéllos, estén o no incluidos en la Lista, y tomará las medidas adecuadas para su custodia.

(...)”

En ese orden, es preciso resaltar que la necesidad e importancia de que estos ecosistemas fueran protegidos y sobre la importancia que representan, la Corte Constitucional, citando al Consejo de Estado, ya se había venido pronunciando desde el año de 1994, como puede evidenciarse en la sentencia T – 572 de ese año, en la que se destacó lo siguiente:

*“Por otro aspecto, los humedales son factores importantes para el ecosistema. Así, en el concepto del Consejo de Estado de 28 de octubre de 1994 que se refirió al caso concreto del distrito Capital, se dijo que los **humedales no sólo son reservas de agua, sino que amortiguan las inundaciones en épocas de lluvia y sirven de vasos comunicantes con el río más cercano**. Dice la providencia (que ha sido agregada a este expediente):*

*“Se destacan sus funciones ecológicas: **la regulación de niveles freáticos, la protección de hábitat de la fauna y de la flora silvestres y el control de inundaciones mediante el manejo natural de las aguas lluvias. También constituyen elementos importantes a nivel paisajístico**.” (Negritas fuera de texto)*

Ahora bien, descendiendo en la jerarquía normativa tenemos que, para el caso del Distrito Capital de Bogotá, se expidió el Decreto Distrital 619 de 2000<sup>4</sup>, modificado por el Decreto 469 de 2003<sup>5</sup>, y compilado en el Decreto 190 de 2004<sup>6</sup>, en donde se clasificó a los humedales como Parques Ecológicos Distritales, conforme se advierte en el artículo 94 de este último, así:

**“Artículo 94. Parque Ecológico Distrital. Definición** (artículo 25 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 85 del Decreto 469 de 2003)

*El Parque Ecológico Distrital es el área de alto valor escénico y/o biológico que, por ello, tanto como por sus condiciones de localización y accesibilidad, se destina a la preservación, restauración y aprovechamiento sostenible de sus elementos biofísicos para educación ambiental y recreación pasiva.*

*Los Parques Ecológicos Distritales son de dos tipos:*

- 1. Parque Ecológico Distrital de Montaña.*
- 2. Parque Ecológico Distrital de Humedal.”*

Por su parte el artículo 95 de la misma normativa, identificó los siguientes Parques Ecológicos Distritales de Humedal:

**“Artículo 95. Parque Ecológico Distrital. Identificación** (artículo 26 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 86 del Decreto 469 de 2003)

*(...)*

*Los Parques Ecológicos Distritales de Humedal son:*

- 1. Humedal de Tibanica.*
- 2. Humedal de La Vaca.*

---

<sup>4</sup> “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital”

<sup>5</sup> “Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.”

<sup>6</sup> “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales [619](#) de 2000 y [469](#) de 2003”

3. Humedal del Burro.
4. Humedal de Techo.
5. Humedal de Capellanía o La Cofradía.
6. Humedal del Meandro del Say.
7. Humedal de Santa María del Lago.
8. Humedal de Córdoba y Niza.
9. Humedal de Jaboque.
10. Humedal de Juan Amarillo o Tibabuyes
11. Humedal de La Conejera
12. Humedales de Torca y Guaymaral

(...)"

El párrafo 1 del artículo 95, dispuso que la zona de manejo y preservación ambiental (ZMPA), la ronda hidráulica y el cuerpo de agua, serían considerados como una unidad ecológica con el humedal al que estuvieran anexos, teniendo en cuenta los alinderamientos efectuados y contenidos en la estructura ecológica principal de la ciudad, los cuales deberían ser sometidos a consideración del Concejo Distrital en caso de modificaciones, para ser aprobados e incluidos en el plan de ordenamiento territorial.

Por su parte, el artículo 96 del Decreto 190 de 2004, determinó el régimen de usos que sería aplicable a dichos parques ecológicos, en los siguientes términos:

*"Artículo 96. Parque Ecológico Distrital, régimen de usos (artículo 27 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 87 del Decreto 469 de 2003)*

*Esta categoría se acoge al siguiente régimen de usos:*

1. *Usos principales: Preservación y restauración de flora y fauna nativos, educación ambiental.*
2. *Uso compatible: Recreación pasiva.*
3. *Usos condicionados: Centros de recepción, educación e información ambiental para los visitantes del parque; senderos ecológicos, peatonales y para bicicletas; dotacional de seguridad ligado a la defensa y control del parque; demás infraestructura asociada a los usos permitidos.*

*Los usos condicionados deben cumplir con los siguientes requisitos:*

- a. *No generar fragmentación de la cobertura vegetal nativa ni de los hábitat de la fauna nativa.*
- b. *Integrar paisajísticamente la infraestructura al entorno natural.*
- c. *No propiciar altas concentraciones de personas.*
- d. *En los Parques Ecológicos de Humedal, los senderos para bicicletas sólo podrán ubicarse en el perímetro del Parque, dentro de la zona de manejo y preservación ambiental, y como cinta dura no podrán exceder un ancho de 1.5 metros.*
- e. *En los Parques Ecológicos de Humedal, los senderos peatonales se ubicarán exclusivamente en la zona de manejo y preservación ambiental y como cinta dura no podrán exceder un ancho de 1.5 metros.*
- f. *En los Parques Ecológicos de Humedal sólo los senderos ecológicos y los observatorios de aves podrán localizarse dentro de la ronda hidráulica. Los*

senderos ecológicos serán de materiales permeables y no excederán un ancho de 1 metro.

g. Los senderos ecológicos tienen uso peatonal y fines educativos.

h. El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente definirá el porcentaje máximo de áreas duras que se podrán construir en la Zona de Manejo y Preservación Ambiental y en la ronda hidráulica.

i. La iluminación del sendero para bicicleta y el sendero peatonal, deberá estar dirigida hacia el exterior del parque ecológico de humedal.

4. Usos prohibidos: Agrícola y pecuario, forestal productor, recreación activa, minero industrial de todo tipo, residencial de todo tipo, dotacionales salvo los mencionados como permitidos."

De la norma se extrae, que en los humedales del Distrito Capital **(i)** se encuentra permitido el uso, como regla general, tendiente a la preservación y restauración de la fauna y la flora nativas, así como para que se imparta educación ambiental y se ejerzan actividades de recreación pasiva; **(ii)** están permitidos los usos de manera condicionada, para centros de recepción, educación e información ambiental para los visitantes de los parques; senderos ecológicos, peatonales y para bicicletas; dotacional de seguridad ligado a la defensa y control del parque; siempre y cuando cumplan con los requisitos allí señalados; y **(iii)** están proscritos los usos agrícolas, pecuarios, forestal productor, la recreación activa, el minero industrial, residencial y dotacional.

Ahora bien, respecto de lo que se entiende por recreación activa y pasiva, el artículo 78 del Decreto 190 de 2004, dispuso:

**"Artículo 78. Definiciones aplicadas a la Estructura Ecológica Principal** (artículo 12 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 77 del Decreto 469 de 2003)

1. **Recreación activa:** Conjunto de actividades dirigidas al esparcimiento y el ejercicio de disciplinas lúdicas, artísticas o deportivas que tienen como fin la salud física y mental, **para las cuales se requiere infraestructura destinada a alojar concentraciones de público.** La recreación activa implica equipamientos **tales como:** albergues, estadios, coliseos, canchas y la infraestructura requerida para deportes motorizados.

2. **Recreación pasiva:** Conjunto de actividades contemplativas dirigidas al disfrute escénico y la salud física y mental, **para las cuales sólo se requieren equipamientos en proporciones mínimas al escenario natural, de mínimo impacto ambiental y paisajístico, tales como** senderos para bicicletas, senderos peatonales, miradores, observatorios de aves y mobiliario propio de actividades contemplativas." (Negritas fuera de texto)

Nótese que la norma estructuró estas definiciones, señalando hacia qué estaban dirigidas la recreación activa y pasiva, así como el tipo de infraestructura o equipamiento que sería permitido, de acuerdo a cada una de estas, y se señalaron ejemplos que cumplirían con los parámetros de la definición de cada tipo de recreación.

Ahora bien, el Gobierno Nacional, a través del entonces Ministerio del Medio Ambiente expidió la Política Nacional de Humedales Interiores de Colombia<sup>7</sup>, la cual replicó la definición de recreación pasiva que estaba contenida en el Decreto Distrital 619 de 2000, antes de la modificación hecha mediante el Decreto 469 de 2003, y estableció, entre otros, los siguientes principios rectores:

*“Visión y Manejo Integral Los humedales interiores de Colombia **son ecosistemas estratégicos y vitales para el desarrollo presente y futuro de la Nación.** Por lo tanto, su conservación, manejo y uso sostenible requieren de una visión integral que garantice su sostenibilidad teniendo en cuenta criterios ecológicos, sociales, culturales y ambientales.*

*Articulación y Participación. Los humedales, por sus características ecológicas y los beneficios que prestan, son ecosistemas integradores de diferentes intereses de la sociedad, por tanto, su conservación, recuperación, manejo y uso sostenible **deben ser tarea conjunta y coordinada entre el Estado, las comunidades, organizaciones sociales y el sector privado.***

*Precaución. En razón a que cualquier cambio en las características de los componentes de los humedales repercute de manera directa y global sobre el funcionamiento de estos ecosistemas, y otros adyacentes, el desarrollo de cualquier actividad debe analizarse de manera responsable e integral, especialmente en aquellas situaciones **donde exista incertidumbre acerca de las relaciones precisas de causa - efecto. Para este fin, cuando exista incertidumbre sobre tales relaciones se debe aplicar el principio de precaución.**”* (Negritas fuera de texto)

A su vez, dicho ministerio expidió la Resolución No. 157 de 12 de febrero de 2004<sup>8</sup> en cumplimiento a las obligaciones contenidas en la Declaración de Humedales de Ramsar, en la cual dispuso que, las autoridades ambientales debían elaborar y ejecutar planes de manejo ambiental para los humedales prioritarios de su jurisdicción, garantizando el uso sostenible y el mantenimiento de su diversidad y productividad biológica. Adicionalmente, estableció que la misma cartera ministerial debía expedir una guía técnica para la elaboración de los referidos planes de manejo ambiental, la cual se realizó a través de la Resolución No. 196 de 1 de febrero de 2006<sup>9</sup>.

En el caso del Distrito, atendiendo a dichos parámetros y obligaciones se expidió el Decreto 624 de 2007<sup>10</sup>, por medio del cual se adoptó una Política de Humedales de esta jurisdicción, sustentada técnicamente en el documento elaborado por el entonces Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (D.A.M.A.), el cual, en lo relativo a las actividades permitidas en los humedales, dispuso:

---

7 “Estrategias para su conservación y uso sostenible” disponible para consulta en [http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/Políticas/polit\\_nal\\_humedales\\_int\\_colombia.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/Políticas/polit_nal_humedales_int_colombia.pdf)

8 “Por la cual se reglamenta el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales, y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la Convención Ramsar”

9 “Por la cual se adopta la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia”

10 “Por el cual se adopta la visión, objetivos y principios de la Política de Humedales del Distrito Capital”

*“El D.A.M.A. y las entidades distritales, con el apoyo de las organizaciones sociales, vigilarán y garantizarán que las intervenciones de recuperación de humedales -sean de iniciativa pública o privada- se adecúen a los criterios de conservación y protección, y que **no incluyan el desarrollo de obras urbanísticas duras, tales como ciclo rutas, senderos para bicicletas, alamedas, plazuelas, luminarias y adoquinados**. En todos los casos las intervenciones deberán valorar e implementar alternativas de bajo impacto ecológico.”<sup>11</sup>*  
(Negrillas fuera de texto)

Bajo tales previsiones, se concluye que con fundamento en la Política Distrital de Humedales adoptada en el Decreto 624 de 2007, en Bogotá se prohibió la realización de obras urbanísticas duras, como ciclo rutas, senderos para bicicletas, alamedas, plazuelas, luminarias y adoquinados, teniendo en cuenta la necesidad de recuperación, conservación y protección de esos ecosistemas. Así, las iniciativas que pretendieran intervenciones allí, siempre se valoraran e implementaran teniendo en cuenta las alternativas de bajo impacto ecológico.

No obstante lo anterior, mediante el Decreto 565 de 2017, el Distrito Capital reformó la Política Distrital de Humedales adoptada mediante el mencionado Decreto 624, por cuanto consideró que este último había alterado las previsiones establecidas en el Decreto 190 de 2004, que dispone el plan de ordenamiento territorial, por cuanto prohibió la realización de obras urbanísticas duras en los Parques Ecológicos de Humedal, circunstancia que no sería admisible, habida cuenta que el POT tiene mayor jerarquía normativa en relación con los Decretos Distritales, conforme a lo indicado en el artículo 4 de dicho Decreto 565, así:

*“ARTÍCULO 4º.- Las modificaciones a la “Política de Humedales del Distrito Capital” contenidas en este decreto, atienden a criterios jurídicos de ponderación normativa, según la cual el Plan de Ordenamiento Territorial es norma superior, y sus criterios deben ser acogidos por los demás instrumentos normativos.”*

En ese orden, los artículos 2 y 3 del Decreto 565 de 2017 modificó la definición de recreación pasiva contenida en la línea programática 3.1. de la política de humedales del distrito, en los siguientes términos:

*“(…) “Línea programática 3.1. Recuperación ecológica Meta 1 Humedales del Distrito Capital en proceso de descontaminación y recuperación. Acciones: La Secretaría Distrital de Ambiente garantizará que las intervenciones en los Humedales se realicen conforme a los usos y condiciones establecidas para los Parques Ecológicos Distritales de Humedales en el Decreto 190 de 2004.- POT de Bogotá, el que lo modifique, derogue o sustituya”.*

*ARTÍCULO 3º.- La definición para Recreación Pasiva contenida en el Glosario del documento “Política de Humedales del Distrito Capital” será la definida en el artículo 78 del Decreto 190 de 2004, POT de Bogotá, o la norma que lo modifique, derogue o sustituya.”*

<sup>11</sup> Estrategia 3, línea pragmática 3.1, Meta 1 “Humedales del Distrito Capital en proceso de descontaminación y recuperación”  
[http://ambientebogota.gov.co/c/document\\_library/get\\_file?uuid=b3186a1c-c2a6-4cae-8e85-3eaecfee4fb7&groupId=55886](http://ambientebogota.gov.co/c/document_library/get_file?uuid=b3186a1c-c2a6-4cae-8e85-3eaecfee4fb7&groupId=55886)

Como puede observarse, a raíz de lo dispuesto en el Decreto 565 de 2017, la definición de recreación pasiva que se tendría en cuenta para ser aplicada en relación con la política distrital de humedales, sería la contenida en el artículo 78 del Decreto 190 de 2004, que dispone:

*“Artículo 78. Definiciones aplicadas a la Estructura Ecológica Principal (artículo 12 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 77 del Decreto 469 de 2003)*

*(...)*

*2. Recreación pasiva: Conjunto de actividades contemplativas dirigidas al disfrute escénico y la salud física y mental, para las cuales sólo se requieren equipamientos en proporciones mínimas al escenario natural, de mínimo impacto ambiental y paisajístico, tales como senderos para bicicletas, senderos peatonales, miradores, observatorios de aves y mobiliario propio de actividades contemplativas.*

*(...)”*

#### **4. De la expedición de normas relacionadas con el medio ambiente. Derecho fundamental a la participación en materia ambiental.**

El artículo 2 de la Constitución Política dispone que, algunos de los fines esenciales del Estado son *“(...) garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; [y] facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación;”*

En atención a ello, el artículo 8 de la Constitución dispuso como obligación del Estado y las personas, proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, motivo por el que el artículo 79 del Texto Superior dispuso:

**“ARTICULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.**

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”* (Negritas fuera de texto)

En relación con la participación, la Corte Constitucional ha precisado recientemente que esta se trata de un derecho de orden fundamental, habida cuenta que es una de las formas de expresión del principio democrático del Estado Social de Derecho. Puntualmente indicó lo siguiente:

**“12.4.4. En conclusión, la participación es un derecho de raigambre fundamental, puesto que es una expresión del principio democrático del Estado Social de Derecho y tiene fundamento en varias normas que atraviesan la Constitución. Por ejemplo, entre ellas se hallan el artículo 2º que establece como fin estatal “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan” o el artículo 40 que advierte una potestad subjetiva en cabeza de los ciudadanos. La participación expresa un modelo de comportamiento de los ciudadanos y de las autoridades, directriz que modificó el concepto de ciudadanía y el papel de las personas en las**

**decisiones de los asuntos públicos, elementos que la administración debe promover.** A través de esta garantía, se fortalecen y democratizan las instancias de representación, se promueven valores constitucionales como el pluralismo y la tolerancia, al igual que se amplía la injerencia de la ciudadanía a temas diversos a los electorales.

Bajo el marco jurídico actual, **la Corte resalta que no pueden existir espacios vedados para la participación ciudadana en las decisiones que afectan a la comunidad.** Así, se protege ese derecho en determinaciones de la administración que van más allá de la representación, de la toma de decisiones colectivas mediante mecanismos de participación del artículo 102 superior y de la formulación de acciones constitucionales. Ello sucede en la construcción e implementación de acciones afirmativas, en el ejercicio del control político, en el procedimiento de decisiones que restringen derechos fundamentales, o normatividades regulatorias de desarrollo, construcción de políticas sociales o de distribución de recursos etc, es decir, en una participación administrativa. **La maximización de la intervención de la población se justifica en que la eficacia de la administración también depende de la materialidad de la participación del pueblo, por eso, ésta debe ser activa, real y efectiva, al punto que no se limita a obtener información sobre los asuntos públicos.** La Constitución de 1991 quiso que el ciudadano se apropiara de la satisfacción de sus necesidades, de ahí que entregó amplias facultades a la colectividad con el fin de que su voz fuese escuchada por las autoridades."<sup>12</sup> (Negritas fuera de texto)

De manera puntual, en relación con temas ambientales, la Corte Constitucional ha señalado:

*“A su vez, la relevancia de la intervención de las personas en las decisiones ambientales se justifica en la protección misma de los ecosistemas, obligación reconocida por parte de la Carta Política. El constituyente de 1991 concibió una Constitución ecológica o verde, al consagrar alrededor de treinta y tres (33) disposiciones superiores relacionadas con los recursos bióticos. En Sentencia C-123 de 2014, la Corte precisó que los elementos que componen el ambiente deben protegerse per se y no por su utilidad para los humanos. El nexo entre el hombre y la naturaleza implica una interdependencia entre éstos, y un respeto del primero a la segunda. Tal relación sólo puede garantizarse a partir de la intervención de las personas en los asuntos ambientales, como quiera que los individuos tienen la potencialidad de colaborar en la protección y la preservación de los ecosistemas. Al respecto, se ha indicado que:*

*“Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera”* (Negritas fuera de texto)

---

12 Sentencia T – 361 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos

Por su parte, el artículo 1 de la Ley 99 de 1993<sup>13</sup>, dispuso una serie de principios encaminados a la protección integral del medio ambiente, que sirven de lineamiento y orientación para la fundamentación de la política ambiental del país, así:

*“ARTÍCULO 1o. PRINCIPIOS GENERALES AMBIENTALES. La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:*

*1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.*

*2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.*

*3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.*

*4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.*

*5. En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso.*

*6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.*

*7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.*

*8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.*

*9. La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.*

***10. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones.***

*11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.*

---

13 “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.”

12. **El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático, y participativo.**

13. **Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.**

14. *Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.*" (Negrillas fuera de texto)

Así las cosas, es claro que, dentro de los principios necesarios para la formulación de políticas ambientales, se encuentra la participación de las comunidades y la sociedad en general, pues se reitera, esta es una de las formas que la Constitución contempló, para la preservación del derecho al ambiente sano.

Ahora bien, en el caso del Distrito Capital de Bogotá, para proveer mecanismos tendientes al establecimiento de la garantía de la participación ciudadana en temas medio ambientales, el Decreto 081 de 2014<sup>14</sup>, creó el Consejo Consultivo de Ambiente "*como instancia consultiva para estudiar, discutir, apoyar y hacer recomendaciones para la toma de decisiones en el marco de las políticas y estrategias ambientales del Distrito Capital.*"

Si bien el Consejo se había creado mediante el Decreto 022 de 2011, el Distrito evidenció la necesidad de reorganizarlo para lograr la inclusión de las Comisiones Ambientales Locales.

Así las cosas, dicha instancia se conformaría, aparte de los representantes de la administración distrital pertinentes, por: "11. *Un representante del sector productivo de Bogotá. 12. Un representante del sector académico, delegado por una universidad. 13. Un representante de las organizaciones ambientales y/o procesos territoriales por cada una de las cuencas hidrográficas del Distrito Capital (Tunjuelo, Fucha, Salitre y Torca- Guaymaral). 14. Un representante de las organizaciones orientadas a la protección y bienestar animal. 15. Un representante de las organizaciones y procesos ambientales en los cerros del Distrito Capital. 16. Un representante de las organizaciones y procesos territoriales en torno a los humedales del Distrito Capital. 17. Un representante elegido de entre los miembros no institucionales de las 20 Comisiones Ambientales Locales CAL del Distrito Capital. 18. Un representante de las comunidades étnicas. [y] 19. Un representante de las comunidades campesinas.*"

Dentro de las funciones que le fueron otorgadas a dicha instancia, se encuentran las siguientes

*"1. Asesorar al Sector Ambiente en las consultas específicas que en materia ambiental le sean planteadas.*

---

14 "Por medio del cual se crea y conforma el Consejo Consultivo de Ambiente y se dictan otras disposiciones"

**2. Proponer y recomendar al Sector Ambiente, estrategias para fortalecer la gestión y control ambiental en el Distrito Capital de conformidad con el análisis de las iniciativas provenientes de las mesas de trabajo.**

**3. Crear y validar las mesas de trabajo que se requieran, de acuerdo con temáticas ambientales o a ecosistemas de! Distrito Capital.**

*4. Canalizar, a través de las mesas de trabajo, las iniciativas ambientales provenientes de la comunidad, organizaciones sociales y otras instancias, para su discusión en el marco del ámbito y las sesiones del Consejo Consultivo de Ambiente.*

(...)” (Negrillas fuera de texto)

Para su funcionamiento, los artículos 8 y 9 establecieron la conformación de mesas de trabajo por temáticas especiales, dentro de las que se encuentra la Mesa de Humedales, las cuales tienen las siguientes funciones:

*“Artículo 11°.- Funciones de las mesas de trabajo. Las mesas de trabajo tendrán las siguientes funciones:*

*1. Canalizar, las iniciativas ambientales provenientes de la comunidad, organizaciones sociales y entidades distritales.*

**2. Proponer estrategias de fortalecimiento a la gestión y control ambiental, aportando posibles soluciones.**

*3. Presentar, a través de la Secretaria Técnica de la mesa, informes, documentos de trabajo y recomendaciones que se surtan sobre las principales problemáticas o iniciativas ambientales en tomo a la temática de la mesa para que sean elevadas al Consejo Consultivo de Ambiente*

**4. Hacer seguimiento a la implementación de las políticas públicas ambientales relacionadas con la temática de la mesa.**

(...)” (Negrillas fuera de texto)

La conformación de esta institucionalidad en el Distrito Capital, pretendió garantizar a la ciudadanía el derecho fundamental de participación, a fin de canalizar y estructurar las diversas alternativas que fueran necesarias para lograr optimizar los procesos de intervención, conservación, uso, y en general, todos aquellos que impliquen afectaciones positivas o negativas dentro de los ecosistemas constituidos en la ciudad (sean o no de protección especial).

Bajo estos presupuestos, se considera que dentro del trámite que debe ser adelantado por las autoridades distritales para el establecimiento de normas, políticas, planes, proyectos, entre otros, se contempla el sometimiento y discusión de estos al interior de las mesas de trabajo del Consejo Consultivo de Ambiente, pues este es un instrumento de garantía del derecho de participación de la población de Bogotá en decisiones ambientales.

## **5. De la falsa motivación de los actos administrativos.**

El Consejo de Estado en sentencia de 19 de marzo de 2015, con ponencia del Magistrado Guillermo Vargas Ayala, precisó las características que deben

tenerse en cuenta para la configuración del vicio de anulación de la falsa motivación de los actos administrativos. Puntualmente la referida sentencia explicó:

**“4.4.4.2. El vicio de falsa motivación de los actos administrativos. Conceptualización.**

*Constituye un elemento necesario para la existencia de un acto administrativo que haya unos motivos que originen su expedición y que sean el fundamento de la decisión que contienen. Es decir, deben existir unas circunstancias o razones de hecho y/o de derecho que determinan la expedición del acto y el contenido o sentido de la respectiva decisión.*

*Ahora bien, **la validez del acto administrativo depende de que los motivos por los cuales se expide sean ciertos, pertinentes y tengan el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se haya tomado.** Es decir, que correspondan a los supuestos de hecho y de derecho jurídicamente necesarios para la expedición del acto administrativo de que se trate, y que se den en condiciones tales que hagan que deba preferirse la decisión tomada y no otra.*

*Se trata de un requisito material, en cuanto depende de la correspondencia de lo que se aduzca en el acto administrativo como motivo o causa del mismo, con la realidad jurídica y/o fáctica del caso.*

*El vicio de falsa motivación se presenta cuando la sustentación fáctica del acto carece de veracidad, es decir, no hay correspondencia entre lo que se afirma en las razones de hecho o de derecho que se aducen para proferir el acto y la realidad fáctica y/o jurídica del respectivo asunto.<sup>15</sup>”.*  
(Subrayas y negrillas fuera de texto)

De conformidad con lo anterior, se configura una motivación falsa cuando en la sustentación fáctica de los actos no existe correspondencia entre las razones de hecho y de derecho que se aducen para proferir la decisión, lo cual puede configurarse con una indebida valoración probatoria y carencia de sustento legal en la imposición de la sanción.

## **6. Caso concreto.**

En el presente asunto, las ciudadanas Gladys Cifuentes Suárez y Patricia Bohórquez Piña, ejercen el medio de control de nulidad simple en contra del Distrito Capital de Bogotá – Alcaldía Mayor de Bogotá y la Secretaría Distrital de Ambiente, pretendiendo que se declare la nulidad del Decreto 565 de 2017 “*Por medio del cual se modifica la política de humedales del Distrito Capital contenida en el Decreto Distrital 624 de 2007, en relación con la definición de recreación pasiva y usos en los humedales*”.

Al respecto, se tiene acreditado en el proceso que mediante el Decreto Distrital 190 de 2004, se estableció el Plan de Ordenamiento Territorial para la ciudad de Bogotá, norma que actualmente se encuentra vigente.

---

15 CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. C.P. Guillermo Vargas Ayala. Expediente 11001-03-24-000-2013-00159-00. Demandante SOCIEDAD REDIBA S.A. E.S.P. Demandado: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. 19 de marzo de 2015.

De igual forma, a través del Decreto 624 de 2007, el Alcalde Mayor de Bogotá y el Secretario Distrital de Ambiente, adoptaron la visión, objetivos y principios de la política de humedales del Distrito Capital, la cual fue modificada por el Decreto Distrital No. 565 de 2017, en lo relacionado con la definición de recreación pasiva y los usos permitidos en los humedales.

Según las consideraciones contenidas en el Decreto 565 de 2017, dicha modificación obedeció a la necesidad de articular la política de humedales de la ciudad, con el plan de ordenamiento territorial, habida cuenta que la norma vigente, esto es, el Decreto 624 de 2007 no era acorde con las definiciones de recreación pasiva contenidas en el POT. Al respecto, indicó el Distrito en el acto demandado lo siguiente:

*“Que los conceptos y restricciones establecidas en el documento de la “política de humedales del Distrito Capital” adoptado mediante el Decreto Distrital 624 de 2007, contravienen normas superiores como el plan de ordenamiento territorial, Decreto 190 de 2004, vigente para la fecha en que se adoptó ese decreto, como pasa a explicarse.*

*Que así mismo, mediante el Decreto Distrital 190 de 2004, se compilaron las disposiciones contenidas en los decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, y estuvo vigente desde el día 22 de junio de 2004, hasta el 26 de agosto de 2013, fecha en la que entró a regir el Decreto Distrital 364 de 2013, “por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del plan de ordenamiento territorial de Bogotá D.C. adoptado mediante Decreto 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004”, posteriormente suspendido por el Consejo de Estado mediante Auto CE 624 de 2014, por lo que el citado Decreto 190 de 2004, es en la actualidad el POT vigente para Bogotá.*

*Que en el artículo 72 del citado decreto distrital, se definió la estructura ecológica principal como la red de espacios y corredores que sostienen y conducen la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, dotando al mismo de servicios ambientales para su desarrollo sostenible, en cuya definición se encuentran incorporados los parques ecológicos distritales de humedales.”*

Conforme a la exposición de motivos del decreto demandado, se entendió que el Decreto 624 de 2007 prohibía la construcción de obras urbanísticas duras en las áreas de los humedales de la ciudad, comprendiendo la zona de manejo y preservación ambiental (ZMPA), la ronda hidráulica y el cuerpo de agua, situación que era contradictoria con lo dispuesto en el Decreto 190 de 2004, pues su artículo 78, planteó una definición de recreación pasiva en la cual se contemplaba la posibilidad de construir equipamientos de básicos para ejercicio de actividades contemplativas, entre los cuales se incluirían “senderos para bicicletas, senderos peatonales, miradores, observatorios de aves y mobiliario propio de actividades contemplativas”.

Teniendo en cuenta que con la presentación de la demanda se solicitó la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto 565 de 2017, mediante auto proferido el 18 de diciembre de 2018 por este Despacho, se decretó dicha medida.

Lo anterior, sustentado en que se evidenció que, en el proceso de creación del acto administrativo, éste no había sido presentado para ser discutido ante el Consejo Consultivo de Ambiente del Distrito, en los términos descritos en el Decreto 081 de 2014<sup>16</sup>. De igual forma, se aclaró que, si bien la deliberación en dicho órgano no implicaba una coadministración, la misma si permitía hacer efectivo el derecho a la participación ciudadana en asuntos medioambientales.

A su vez, mediante auto de 7 de junio de 2019, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca confirmó la decisión de suspensión provisional del Decreto 565 de 2017, acogiendo los argumentos presentados por esta Sede Judicial.

Ahora bien, se tiene que en la audiencia inicial llevada a cabo el 14 de mayo de 2019 (Fls. 360), se planteó como problemas jurídicos, establecer si: **(i)** ¿Incurrió el Distrito Capital de Bogotá en el vicio de falsa motivación en el Decreto 565 de 2017, por cuanto se sustentó en la premisa según la cual la estrategia 3, línea programática 3.1 meta 1 del documento suscrito por el entonces DAMA y aprobada en el Decreto 624 de 2007, era contraria al Decreto 190 de 2004?; y **(ii)** ¿El Distrito Capital de Bogotá, al expedir el Decreto 565 de 2017, infringió normas constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas con la protección del ambiente y la preservación de humedales?

Igualmente, en la audiencia inicial, este Despacho decretó de oficio una prueba tendiente a establecer si el Distrito Capital había respaldado la expedición del Decreto 565 de 2017, con algún estudio técnico.

Al respecto, se tiene que mediante oficio No. 2019EE110495 de 21 de mayo de 2019 (Fl. 390), la Directora Legal Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, Carmen Lucía Sánchez Avellaneda, allegó la respuesta al petitorio probatorio mencionado, indicando que remitía *“la exposición de motivos que respaldó la expedición del Decreto 565 de 2017.”*, la cual obra de folios 392 a 398 y se encuentra suscrita por el Secretario de Ambiente y la Directora Legal Ambiental de la época, Francisco José Cruz Prada y Viviana Carolina Ortiz Guzmán, respectivamente. No obstante, no se allegó documentación adicional, relacionada con la que solicitó este Despacho, esto es, un sustento técnico que soportara la expedición del acto demandado.

Con dicho recaudo probatorio, el Despacho puede concluir que el procedimiento efectuado para expedir el Decreto 565 de 2017, únicamente estuvo precedido por el análisis jurídico que se consignó en las consideraciones del mismo acto y que fueron replicadas de la exposición de motivos allegada por la parte demandada, sin que exista un estudio técnico que sustente o justifique el decreto demandado.

Lo anterior, en perjuicio de los derechos al medio ambiente y su protección de orden constitucional, los cuales hacen necesario que la modificación de condiciones para autorizar intervenciones a los parques distritales de

---

<sup>16</sup> Por medio del cual a dicho órgano colectivo le fueron otorgadas funciones de carácter deliberativo para la protección del medio ambiente, teniendo en cuenta las calidades técnicas y personales de sus miembros (hacen parte miembros de la academia, representantes gubernamentales y no gubernamentales de organizaciones relacionadas con la protección del medio ambiente, la comunidad, entre otros).

humedal (como la realización de obras duras), deba ser realizada con base en estudios técnicos que permitan asegurar que no habrá regresividad en su protección, circunstancia que en este asunto fue omitida por la autoridad distrital al expedir el Decreto 565 de 2017.

Ahora bien, el Distrito Capital sostuvo que sí hubo participación ciudadana en la expedición del Decreto 565 de 2017, en la medida que cuando el mismo se encontraba en trámite, fue publicado a fin de recibir sugerencias u opiniones, en atención a lo dispuesto por el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011<sup>17</sup>, de lo cual la demandada pretendió allegar soporte obrante a folio 399. No obstante, al verificar dicha documentación, este Despacho no tiene certeza de que los datos allí consignados correspondan a publicaciones relacionadas con el Decreto 565 de 2017, pues únicamente se hace referencia a un listado de registros que se encuentran ligados al número identificador 5169617 que cuenta con múltiples versiones aprobadas, pero sin datos adicionales que permitan entender la correspondencia de esa información con el acto demandado.

En todo caso, debe indicar esta Sede Judicial que, si bien el trámite de publicación previa del proyecto de Decreto dispuesto por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tiene su origen en el deber de información al público, este no tiene la capacidad de sustituir los demás mecanismos de participación que existen en el Distrito Capital para la construcción de políticas ambientales. Uno de estos instrumentos que propicia la participación ciudadana es el Consejo Consultivo Ambiental y sus mesas de trabajo, puntualmente la mesa de humedales.

Recuérdese que a través del Decreto Distrital No. 081 de 2014 se creó el Consejo Consultivo Ambiental cuyo objeto es servir “como **instancia consultiva** para estudiar, discutir, apoyar y hacer recomendaciones para la toma de decisiones en el marco de las políticas y estrategias ambientales del Distrito Capital.”

Ahora, si bien la Entidad demandada pretende argumentar que el Consejo Consultivo Ambiental no se muestra como una instancia obligatoria para que se pueda ejercer la facultad reglamentaria, lo cierto es que la misma cumple una función consultiva que sirve para reforzar la garantía de participación en asuntos ambientales, por lo que su intervención no puede eludirse y mucho menos restringirse.

---

17 “ARTÍCULO 8o. DEBER DE INFORMACIÓN AL PÚBLICO. Las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, sobre los siguientes aspectos:

(...)

8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general.

(...)”

De hacerlo así, se estaría vulnerando una garantía de origen constitucional (artículo 79 de la Constitución) que tienen los ciudadanos para escuchar y conocer las propuestas de los entes públicos que pueden afectarlos en materia ambiental, y que, en este sentido, les permite participar en la defensa de sus intereses frente a las autoridades.

Y es que tal como se resaltó en el auto que decretó la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto 565 de 2017, esta garantía de intervención ciudadana en materia ambiental, quedó debidamente sustentada en el propio acto de creación del Consejo Consultivo Ambiental del Distrito Capital<sup>18</sup>, pues en él se dijo que su objetivo era garantizar una mayor intervención ciudadana y fortalecer su funcionamiento al igual que la base social que lo integra.

Lo expuesto significa que, la necesidad de fortalecer los escenarios de participación ciudadana dentro del Distrito Capital, fue la razón que motivó la creación y conformación de este cuerpo colegiado que cumple una función consultiva, y en la que confluyen distintos representantes del sector gubernamental, productivo, académico, organizaciones sociales y ambientales, entre otros.

Es de resaltar que, este ejercicio deliberativo está encaminado a enriquecer el debate público en un tema de especial interés para la colectividad, como es el ambiental, con el objeto de que los hacedores de política pública adopten decisiones ponderadas y que atiendan los requerimientos de quienes ostentan legítimamente la vocería en esos espacios de participación.

Como se indicó en el auto que decretó la medida cautelar de suspensión provisional del acto, esto no quiere decir que las modificaciones en la política ambiental deban ser necesariamente concertadas con la comunidad, pues no se puede desconocer la autoridad del Distrito Capital en esa materia ni esa intervención debe ser un obstáculo para el ejercicio de sus facultades.

---

18 En la exposición de motivos del Decreto Distrital 081 de 2014, se indicó entre otras cosas lo siguiente: *"Que teniendo en cuenta que [las Comisiones Ambientales Locales] son un escenario de participación y, mediante decreto distrital se han adoptado medidas para su organización y funcionamiento, se ha encontrado la necesidad de tener delegados de estas instancias dentro del Consejo Consultivo de Ambiente a fin de armonizar los escenarios de participación ciudadana que, en consecuencia, es esta la oportunidad de adelantar algunas modificaciones dentro del Decreto Distrital 575 de 2011 "Por medio del cual se reglamenta la organización y conformación de las Comisiones Ambientales Locales", con el ánimo de garantizar una mayor intervención ciudadana en los asuntos competencia de estas comisiones, y que la misma este revestida de procesos abiertos a las necesidades de la colectividad. Que el Consejo Consultivo de Ambiente, ha sesionado periódicamente y fruto de su trabajo ha evidenciado tanto la Administración Distrital, como las organizaciones ambientales y la ciudadanía que en él participa, la inminente necesidad de fortalecer este escenario surtiéndose una reforma en su funcionamiento y en la base social que lo integra, incluyendo participación de las Comisiones Ambientales Locales, en aras de garantizar una participación ciudadana permanente y suficiente en consonancia con el Sistema de Coordinación Distrital, revistiendo este escenario de autonomía en consonancia con los espacios en que está involucrado el Sector Ambiente."*

No obstante, de conformidad con los principios de articulación, participación y precaución de que trata la Política Nacional de Humedales, es importante que antes de hacer modificaciones en la política ambiental, se permita a los miembros de las comunidades y las organizaciones sociales, participar en su elaboración y realizar aportes, máxime cuando dicha participación tiene fundamento en la Constitución, la ley y la normatividad distrital.

Así, al margen de la discusión de si las determinaciones de esta instancia consultiva son obligatorias o no, o de si cuenta con el poder para vetar u oponerse a una decisión del gobierno distrital en asuntos ambientales, lo cierto es que no es admisible aceptar que la modificación de la política pública del Distrito Capital en materia de humedales contenida en el decreto demandando se pudiera efectuar sin su participación previa.

Ahora bien, se probó en el expediente que el Distrito puso en conocimiento de la comunidad el Decreto 565 de 2017 una vez este ya había sido expedido, conforme se allegó en el expediente administrativo digital obrante a folio 98, donde se encontró el acta No. 5 de la Mesa Distrital de Humedales llevada a cabo el 31 de octubre de 2017, en la que se dispuso como uno de los temas a tratar, *“2. Presentación y análisis del Decreto 565 de 2017”*.

En tal sentido, si bien se socializó en forma posterior el decreto demandado, se destaca que los miembros de la mesa que no hacen parte de la administración distrital presentaron diversos reparos en contra del mismo, habida cuenta que en su criterio se presentaba una regresión en la protección de los ecosistemas de humedal de la ciudad, al permitirse llevar a cabo obras duras en estos.

De tal índole resultó el descontento de la comunidad, que dentro de los compromisos de la reunión se estableció el de *“Citar a la Mesa a sesión extraordinaria, para tratar sobre la derogación al Decreto 565 de 2017 de la política de humedales (...)”*.

Por tanto, el Distrito en el trámite de expedición del Decreto 565 de 2017, *“por medio del cual se modificó la Política de Humedales del Distrito Capital contenida en el Decreto Distrital No. 624 de 2007, en relación con la definición de recreación pasiva y usos en los Humedales”*, infringió su obligación de someter a consideración del Consejo Consultivo Ambiental y su Mesa de Humedales el contenido del decreto demandado, para que dicho órgano formulara las recomendaciones respectivas.

Se concluye entonces que, la entidad demandada vulneró el derecho a la participación en materia ambiental de la ciudadanía al expedir el Decreto 565 de 2017, circunstancia que configura la causal de nulidad del acto administrativo por expedirse con infracción y en desconocimiento a los

artículos 2<sup>19</sup>, 8<sup>20</sup> y 79<sup>21</sup> de la Constitución Política, el numeral 10 del artículo 1º de la Ley 99 de 1993<sup>22</sup> y del Decreto 081 de 2014<sup>23</sup>, además del principio de articulación y participación<sup>24</sup>, contenido en la Política Nacional de Humedales<sup>25</sup>.

Así las cosas, al estar probada la nulidad del Decreto 565 de 2017, el Despacho se abstendrá de pronunciarse sobre los demás cargos planteados en la demanda.

Finalmente, el Despacho considera necesario recordar que en desarrollo de de la audiencia inicial adelantada el día 14 de mayo de 2019, se ordenó la compulsión de copias ante la Procuraduría General de la Nación, con miras a que se llevaran a cabo las investigaciones disciplinarias a que hubiera lugar, teniendo en cuenta las manifestaciones y solicitudes hechas por las accionantes y los coadyuvantes, relacionadas con la ejecución de obras en lugares en los que existe humedales en la ciudad, aún cuando ya se encontraba vigente la medida cautelar de suspensión del Decreto 565 de 2017, decretada el 18 de diciembre de 2018.

Lo anterior, teniendo en cuenta que de conformidad con la fijación del litigio hecha, en esta instancia procesal del medio de control de nulidad simple, no es posible efectuar análisis adicionales a la legalidad del acto demandado, como el efectuado en esta providencia.

## 7. CONDENAS EN COSTAS.

19 **“ARTICULO 2o.** Son fines esenciales del Estado: (...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; (...).

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

20 **“ARTICULO 8o.** Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.”

21 **“ARTICULO 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”

22 **“ARTÍCULO 1o. PRINCIPIOS GENERALES AMBIENTALES.** La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

(...)

10. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones.

(...)”

23 “Por medio del cual se crea y conforma el Consejo Consultivo de Ambiente y se dictan otras disposiciones”

24 Página 33 de la Política Nacional para Humedales interiores de Colombia: “Articulación y Participación. Los humedales, por sus características ecológicas y los beneficios que prestan, son ecosistemas integradores de diferentes intereses de la sociedad, por tanto, su conservación, recuperación, manejo y uso sostenible **deben ser tarea conjunta y coordinada entre el Estado, las comunidades, organizaciones sociales y el sector privado.**”

25 Política elaborada por el Ministerio de Medio Ambiente y el Consejo Nacional Ambiental, disponible en:

[https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/PoliticasyPolit\\_nal\\_humedales\\_int\\_colombia.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/PoliticasyPolit_nal_humedales_int_colombia.pdf)

En cuanto a la condena en costas, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 establece que, salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas.

Así las cosas, teniendo en cuenta que en este asunto se ventiló un interés público, como fue la expedición del Decreto 565 de 2017 *“Por medio del cual se modifica la política de humedales del Distrito Capital contenida en el Decreto Distrital 624 de 2007, en relación con la definición de recreación pasiva y usos en los humedales”*, este Despacho no hará pronunciamiento sobre condena en costas.

Por lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### RESUELVE

**PRIMERO.- DECLARAR LA NULIDAD** del Decreto 565 de 2017 *“Por medio del cual se modifica la política de humedales del Distrito Capital contenida en el Decreto Distrital 624 de 2007, en relación con la definición de recreación pasiva y usos en los humedales”*, por infracción a los artículos 2, 8 y 79 de la Constitución Política, el numeral 10 del artículo 1º de la Ley 99 de 1993 y el Decreto Distrital 081 de 2014, además del principio de articulación y participación, contenido en la Política Nacional de Humedales, conforme a lo expuesto en esta providencia.

**SEGUNDO.** - Ejecutoriada la Sentencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor en el sistema informático Justicia Siglo XXI.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN**

Juez

GACF  
S.O.: \_\_\_\_\_