

República de Colombia
Rama Judicial



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUBSECCIÓN "B"

Bogotá D. C., veinticinco (25) de junio de dos mil veintiséis (2026)

Radicación nro.: 25000-23-15-000-2001-00479-02
Demandante: Gustavo Moya Ángel y otros
Demandado: Empresa de Energía de Bogotá y otros
Medio de control: Acción popular

Magistrada Sustanciadora: Dra. LINA ÁNGELA MARÍA CIFUENTES CRUZ

AUTO: INCIDENTE DIRECTRICES AMBIENTALES PARA LA SABANA DE BOGOTÁ.

RESUELVE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA PRESENTADA POR PROBOGOTÁ REGIÓN Y LA FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO.

Procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar de urgencia presentada por ProBogotá Región y la FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO, radicada el 11 de febrero de 2026 y cuyo traslado se dispuso mediante auto de mayo 12 de 2026, en el marco del seguimiento al cumplimiento de la Sentencia del Consejo de Estado de marzo 28 de 2014. Las solicitudes del Concejal Jhon Jairo Bohórquez y del Alcalde del municipio de Madrid, relacionadas con el Decreto 0545 de 2026, se resuelven en providencia separada, por recaer sobre un instrumento distinto del aquí examinado.

I. ANTECEDENTES

1.1. La sentencia del Río Bogotá y el Consejo Estratégico de la Cuenca (CECH).

La Sentencia del 28 de marzo de 2014 del Consejo de Estado ordenó la creación y el funcionamiento del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá (CECH) como mecanismo de coordinación y articulación institucional para la gestión integral de la cuenca (órdenes 4.2, 4.3, 4.13, entre otras), y dispuso la armonización de los instrumentos de ordenamiento territorial con el POMCA (Orden 4.18).

1.2. La medida cautelar del 14 de marzo de 2025.

Mediante auto del 14 de marzo de 2025, este Despacho —al resolver la solicitud de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), coadyuvada por el Distrito Capital de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca, la CAR, Camacol, el Grupo Energía Bogotá y la Procuraduría General de la Nación— decretó como medida cautelar la suspensión del trámite de expedición del proyecto de resolución del MADS que definía los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá, ordenando

reiniciar y agotar las etapas participativas y someter a contradicción las pruebas técnicas. Dicha decisión se fundó, entre otras razones, en la falta de coordinación (de dicho trámite) con el CECH, la ausencia de concertación con las entidades territoriales, la inadecuación de la escala cartográfica 1:100.000 y la afectación a proyectos de infraestructura críticos para el cumplimiento del fallo. Por auto del 26 de junio de 2025, la Sección Primera del Consejo de Estado modificó la cautela, ordenando la convocatoria de la instancia de articulación del CECH (Acuerdo 08 de 2020).

1.3. La solicitud de ProBogotá Región y la Fundación para el Estado de Derecho.

El 11 de febrero de 2026, ProBogotá Región y la Fundación para el Estado de Derecho elevaron solicitud de medida cautelar de urgencia (artículo 234 del CPACA y artículo 25 de la Ley 472 de 1998) de suspensión del trámite de expedición de un nuevo proyecto de resolución del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), *“Por medio de la cual se adopta la zonificación ambiental en trescientos ochenta y cinco (385) municipios a partir de la metodología del Plan de Zonificación Ambiental del punto 1.1.10 del Acuerdo Final para la Paz”*, en lo que respecta a los municipios de la Sabana de Bogotá y la cuenca del Río Bogotá. Por auto del 12 de mayo de 2026 se dispuso el traslado de la solicitud.

II. LA SOLICITUD

Las organizaciones solicitan que se decrete como medida cautelar de urgencia: *(I)* la SUSPENSIÓN INMEDIATA del trámite de expedición del proyecto de resolución de zonificación ambiental de 385 municipios, en lo que respecta a la Sabana de Bogotá y la cuenca, de modo que se garantice la coordinación con el CECH y la articulación con el POMCA y los instrumentos de ordenamiento territorial; *(II)* que se ordene al MADS reiniciar y agotar las etapas de concertación con el CECH y las entidades territoriales, en los mismos términos de la cautela del 14 de marzo de 2025, sometiendo a contradicción las pruebas técnicas; *(III)* que se requiera al MADS remitir la memoria justificativa, el documento técnico soporte (DTS) con la cartografía, la constancia de consulta pública del Decreto 1081 de 2015, el concepto que justifique la extensión de la metodología PDET a municipios no PDET y la relación de actores consultados; y *(IV)* que la información se ponga en conocimiento del CECH y de las partes e intervinientes.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia del juez de seguimiento.

En la verificación del cumplimiento de la sentencia, este Despacho conserva plena competencia para adoptar las medidas necesarias que aseguren la ejecución efectiva de las órdenes y para evitar que estas resulten nugatorias (artículos 27 y 34 de la Ley 472 de 1998; artículos 229 a 234 del CPACA, por remisión del artículo 44 ibidem).

3.2. Naturaleza del acto: un proyecto de resolución aún no expedido.

La solicitud recae sobre un proyecto de resolución del MADS aún no expedido. La suspensión de su trámite, en lo que respecta a la Sabana y la cuenca del Río Bogotá, es una medida cautelar de carácter preventivo que no implica juicio alguno sobre la validez de un acto definitivo —*el cual no existe*— ni invade competencias de otra jurisdicción.

Trata de un supuesto sustancialmente análogo al que dio lugar a la medida cautelar de marzo 14 de 2025, confirmada en lo pertinente por el Consejo de Estado.

3.3. Cumplimiento de requisitos de las medidas cautelares (artículos 229 a 234 CPACA).

Apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*): la trazabilidad del proceso evidencia que el proyecto de zonificación ambiental adolecería de los mismos vicios participativos ya constatados por este Despacho —*falta de coordinación con el CECH y de concertación con las entidades territoriales*—, además de la extensión, sin justificación técnica acreditada, de una metodología diseñada para municipios PDET a 385 municipios con dinámicas metropolitanas y urbanas distintas. Peligro en la demora (*periculum in mora*): la expedición del proyecto sin la articulación ordenada comprometería de manera grave la coordinación interinstitucional y la efectividad del fallo, con afectación a los instrumentos de ordenamiento territorial de la cuenca. Ponderación de intereses (*artículo 231 del CPACA*): el interés en la efectividad de la sentencia y en la protección de los derechos colectivos prevalece sobre la expedición inmediata del instrumento, máxime cuando la cautela se limita al ámbito de la Sabana y la cuenca.

El nuevo proyecto de resolución del MADS, que se pretende adoptar la zonificación ambiental de trescientos ochenta y cinco (385) municipios del país, tiene una incidencia directa sobre la gestión integral del recurso hídrico de la cuenca del río Bogotá y sus afluentes, en la medida en que incorpora determinantes y criterios de ordenación ambiental que condicionan el uso, ocupación y aprovechamiento del suelo, así como la gestión de los recursos naturales renovables dentro del ámbito territorial de la cuenca.

En efecto, aunque el proyecto posee un ámbito nacional, su aplicación comprende municipios pertenecientes a la Sabana de Bogotá y a la cuenca hidrográfica del río Bogotá, territorio respecto del cual la Sentencia del 28 de marzo de 2014 estableció un régimen especial de coordinación institucional para garantizar la recuperación, restauración y sostenibilidad del ecosistema. En consecuencia, las decisiones administrativas que pretendan incidir sobre dicho territorio no pueden analizarse como actuaciones aisladas del ejercicio ordinario de la potestad regulatoria del Ministerio.

Al igual que ocurrió con el proyecto de resolución sobre el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá examinado por el Consejo de Estado mediante auto de junio 26 de 2025, este proyecto produce efectos sobre instrumentos esenciales de planificación ambiental y territorial —como el POMCA del río Bogotá, los Planes de Ordenamiento Territorial, los instrumentos de gestión del recurso hídrico y los demás mecanismos de planificación concurrentes—, razón por la cual su contenido trasciende la expedición de una regulación ambiental de alcance general y repercute directamente en la ejecución de las órdenes impartidas dentro del proceso de descontaminación del río Bogotá.

Al incorporar determinantes ambientales a municipios que hacen parte del territorio objeto de protección judicial, el proyecto incide en el espacio físico y funcional respecto del que el Consejo de Estado ordenó implementar un modelo de coordinación, articulación institucional e integración de los instrumentos de planificación ambiental.

La sentencia del 28 de marzo de 2014 identificó que uno de los factores estructurales que contribuyó al deterioro ambiental de la cuenca del río Bogotá fue la dispersión de

esfuerzos institucionales y la insuficiente coordinación entre las distintas autoridades con competencias sobre el territorio. Precisamente por ello, el Consejo de Estado dispuso la creación del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá (CECH) como instancia de articulación, integración y coordinación de las actuaciones relacionadas con la gestión integral de la cuenca.

En ese contexto, tratándose de un proyecto normativo que tiene incidencia sobre el mismo ámbito territorial y material objeto de la sentencia, resulta razonable considerar que su construcción y discusión deben desarrollarse con observancia de los mecanismos de articulación previstos en dicho fallo. Ello cobra relevancia si se tiene en cuenta que el MADS, además de ser la autoridad competente para impulsar la iniciativa normativa, fue designado por el propio Consejo de Estado para liderar la implementación del CECH y ejercer de manera permanente su Secretaría Técnica.

Así, prescindir de ese espacio reproduciría problemas de desarticulación institucional que el fallo de 2014 buscó superar mediante la creación de ese órgano de coordinación.

3.4. Finalidad de la medida: coordinación con el CECH y articulación con el POMCA.

La medida que se adopta atiende a la misma finalidad ya avalada por este Despacho y por el Consejo de Estado: garantizar la coordinación con el CECH, la articulación con el POMCA y los instrumentos de ordenamiento territorial existentes, y la contradicción de las pruebas técnicas por las entidades que no fueron oídas.

La eventual expedición del proyecto de resolución sin agotar el escenario de articulación previsto en el Consejo Estratégico de la Cuenca trasciende el ámbito de una simple alteración procedimental. En criterio del Consejo de Estado, la omisión de dicha instancia de coordinación compromete el modelo de gobernanza diseñado por la Sentencia del 28 de marzo de 2014 para la recuperación integral de la cuenca.

Bajo esa perspectiva, la intervención preventiva del juez del cumplimiento encuentra justificación en la necesidad de evitar que se adopten decisiones con incidencia sobre la cuenca sin observar el esquema de coordinación institucional expresamente diseñado por la providencia judicial.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN “B” – SALA UNITARIA,

RESUELVE:

PRIMERO: DECRETAR como medida cautelar la SUSPENSIÓN del trámite de expedición del proyecto de resolución del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) de zonificación ambiental de los 385 municipios, en lo que respecta a los municipios de la Sabana de Bogotá y a la cuenca hidrográfica del Río Bogotá, hasta tanto se garantice la coordinación con el CECH y la articulación con el POMCA y los instrumentos de ordenamiento territorial, conforme a la parte motiva.

SEGUNDO: ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reiniciar y agotar las etapas de concertación con el Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río

Bogotá (CECH), las entidades territoriales de la cuenca y demás actores interesados, en los mismos términos de la medida cautelar del 14 de marzo de 2025, sometiendo a contradicción los documentos y pruebas técnicas de los sujetos que no tuvieron la oportunidad de ser oídos.

TERCERO: REQUERIR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que, dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al de la notificación de esta providencia, remita al Despacho y ponga a disposición del CECH, de las entidades territoriales y de los intervinientes: *(i)* la memoria justificativa del proyecto de resolución; *(ii)* el documento técnico soporte con la cartografía; *(iii)* la constancia de consulta pública (Decreto 1081 de 2015); *(iv)* el concepto que justifique la extensión de la metodología a municipios no PDET; y *(v)* la relación de entidades y actores consultados.

CUARTO: PONER EN CONOCIMIENTO del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá (CECH) y de las partes el contenido de la presente providencia, para los fines pertinentes.

QUINTO: NOTIFICAR la presente providencia, por la Secretaría de la Sección Cuarta, por estado a las partes e intervinientes y, especialmente por correo electrónico a: el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al CECH y su Secretaria Técnica, a la CAR y a la Procuraduría General de la Nación.

SEXTO: ADVERTIR que, conforme al artículo 36 de la Ley 472 de 1998, contra la presente providencia procede únicamente el recurso de reposición.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LINA ÁNGELA MARÍA CIFUENTES CRUZ
Magistrada Sustanciadora