

Bogotá D.C.

Secretaria General de Organismo de Control
LUZ ANGÉLICA VIZCAÍNO SOLANO
CONCEJO DE BOGOTÁ
secretariageneral@concejobogota.gov.co
CL 36 No. 28 A - 41
208 82 10

CONCEJO DE BOGOTÁ 21-04-2025 09:14:39
2025ER10309 O 1 Fol:1 Anex:0
ORIGEN: SECRETARIA DE AMBIENTE/CLAUDIA PATRICIA GALVIS SANCHEZ
DESTINO: SECRETARIA GENERAL/VIZCAINO SOLANO LUZ ANGELICA
ASUNTO: RESPUESTA PROPO 479 DE 2025
OBS: —

Asunto: Respuesta Proposición 479 de 2025
Radicación SDA 2025ER75410 del 09/04/2025
Citante: H.C. MARÍA VICTORIA VARGAS

Respetada Secretaria.

En el ámbito de las atribuciones otorgadas a esta Autoridad Ambiental y en cumplimiento de los términos legales establecidos en el Reglamento Interno del Concejo de Bogotá D.C., de manera atenta se da respuesta a las preguntas dirigidas a la Entidad en la **Proposición 479 de 2025 - “PROYECTO DE RESOLUCIÓN QUE ESTABLECE LOS LINEAMIENTOS PARA EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL DE LA SABANA DE BOGOTÁ”**

Secretaría Distrital de Ambiente

12. *Sírvase indicar cuál será la posible afectación sobre los humedales ubicados dentro del perímetro urbano de la ciudad, por ejemplo en caso de la Autopista Norte y demás cuerpos de agua tal y como está hoy la resolución del Ministerio de Ambiente que establece los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá.*

Lo primero que debe aclararse es que, tal como se menciona en la proposición, los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá están contenidos en un proyecto de resolución que, a la fecha, no ha sido expedido. Es decir, dicho proyecto aún no ha producido efectos jurídicos.

En relación con el procedimiento adelantado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la elaboración y publicación de los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, mediante auto del 14 de marzo, decretó como medida cautelar provisional que se reinicie y agoten las etapas señaladas en la parte motiva de dicha providencia.

En particular, el Tribunal hace énfasis en que los documentos y pruebas técnicas practicadas deberán someterse a la contradicción de los sujetos y entidades que no tuvieron la oportunidad de ser oídos y de controvertirlos y contradecirlos, en los términos del inciso segundo del artículo 138 del Código General del Proceso.

Esta decisión implica que el procedimiento para la elaboración de la mencionada resolución debe iniciar nuevamente, cumpliendo con todos los escenarios de coordinación con las entidades territoriales que conforman la Sabana de Bogotá, así como la participación ciudadana y consulta previstos en la Constitución Política, la Ley 99 de 1993, la Ley 1454 de 2011, la Ley 388 de 1997 y demás normas concordantes.

Para abordar la primera parte de la pregunta relativa a los inconvenientes identificados por el Distrito respecto del proyecto de Resolución, se desarrollará un análisis bajo dos ejes fundamentales: el déficit participativo en su proceso de formulación y los cuestionamientos relativos a su legalidad y compatibilidad con el ordenamiento jurídico colombiano.

- **Falta de coordinación Interinstitucional con el Distrito y las entidades territoriales que conforman la Sabana de Bogotá su compatibilidad con el ordenamiento jurídico colombiano**, tal y como lo exige la Constitución Política y el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, en especial, con los principios de coordinación interinstitucional y concurrencia de competencias en materia de gestión ambiental y ordenamiento territorial. Para el Consejo de Estado “la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal”, es decir que, la confluencia de atribuciones entre varias entidades estatales no deriva en su exclusión, sino que exige que su ejecución se lleve a cabo mancomunadamente. (Consejo de Estado fallo del treinta (30) de agosto de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02829-01(AC)
- **El déficit participativo en la formulación de la resolución**, lo que plantea interrogantes sobre el cumplimiento del derecho a la participación en asuntos ambientales, tanto en el orden interno como en el marco de los compromisos internacionales asumidos por Colombia.

Dado el impacto significativo que esta normativa tendría sobre el ordenamiento ambiental y territorial del Distrito Capital, resulta esencial examinar si su proceso de expedición se ajustó a las exigencias constitucionales, legales y convencionales en materia de acceso a la información, participación efectiva, y articulación y coordinación con las autoridades territoriales.

1. El principio de coordinación interinstitucional y su incumplimiento en el proceso de formulación.

La Constitución Política de Colombia establece que la gestión ambiental y territorial debe regirse por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, de manera que ninguna entidad pueda actuar unilateralmente en la adopción de medidas con impacto sobre el ordenamiento del territorio.

El artículo 288 de la Constitución Política establece que la gestión de las competencias en materia ambiental y territorial debe realizarse de manera coordinada entre la Nación y las entidades territoriales.

Este mandato ha sido desarrollado en normas como:

- **Ley 99 de 1993:** Dispone que la gestión ambiental es una función pública compartida entre la Nación y los entes territoriales.
- **Ley 388 de 1997** (artículo 10): Determina que la adopción de determinantes ambientales debe realizarse en concertación con los municipios y distritos.
- **Ley 489 de 1997** (artículo 6): Establece que la función administrativa debe regirse por el principio de coordinación, asegurando la armonización de competencias entre entidades nacionales y territoriales.
- **La ley 2294 de 2023 (artículo 32).**

Desde el Distrito Capital siempre se ha solicitado al Gobierno Nacional la articulación y coordinación que se requiere legalmente para la expedición de actos administrativos tan relevantes como son los lineamientos ambientales para la Sabana de Bogotá.

2. La construcción de la resolución no fue participativa y la supuesta consulta ciudadana es solo un requisito legal, no un verdadero proceso colectivo

El proceso de formulación de la Resolución por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) ha evidenciado serias falencias en cuanto a la participación efectiva y la coordinación interinstitucional, en contravención de los principios constitucionales, legales y convencionales que rigen la planificación ambiental y territorial en Colombia.

Si bien diversas dependencias del Distrito participaron en reuniones convocadas por el Ministerio, es importante destacar que dichas reuniones no constituyeron un procedimiento de construcción colectiva, como lo exige la Constitución Política (CP), la Ley 99 de 1993, la Ley 388 de 1997 y el Acuerdo de Escazú, pues dichos espacios se limitaron a la socialización de la actuación administrativa unilateral que venía desarrollando dicha Cartera ministerial.

a. Deficiencias estructurales en el proceso de formulación de la resolución

En el desarrollo de este proceso normativo, se han identificado fallas sustanciales que desvirtúan su carácter participativo y coordinado requerido para la expedición de actos administrativos de esta naturaleza:

- a. Presentación del documento como un producto terminado:** En los espacios convocados por el MADS no se presentó el documento que estaba en construcción. El proyecto de resolución fue presentado como una decisión cerrada, sin margen de modificación sustancial ni posibilidad de una revisión detallada por parte de las entidades territoriales, pues únicamente se conoció su contenido cuando fue publicado en la página del Ministerio para comentarios.
- b. Ausencia de insumos técnicos detallados:** A pesar de la importancia de la regulación, no se entregaron cartografías, bases de datos, ni propuestas de regulación concretas que permitieran a la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) coordinarse y realizar observaciones técnicas fundamentadas.

- c. **Falta de un articulado y coordinación preliminar:** En ninguna de las reuniones sostenidas con la Secretaría Distrital de Ambiente se presentó un borrador de articulado para discusión previa, impidiendo así un análisis sustantivo de la norma antes de su publicación para comentarios.
- d. **Respuestas contradictorias del MADS a derechos de petición:**
- En respuesta a un derecho de petición elevado por la Secretaría Distrital de Ambiente, el MADS informó que la resolución aún estaba en construcción.
 - Sin embargo, al día siguiente, el documento fue publicado para comentarios, evidenciando que el proceso de consulta ciudadana fue concebido como un trámite meramente formal y no como un mecanismo de construcción participativa real.
- e. **Falta de consulta con comunidades potencialmente afectadas:** No hay evidencia de que el proceso de formulación haya incluido instancias de diálogo con comunidades locales, actores productivos o sectores directamente afectados, en contravención de lo establecido en el Acuerdo de Escazú y la jurisprudencia constitucional.

b. El deber de garantizar la participación efectiva en decisiones ambientales

La participación en la toma de decisiones ambientales no puede reducirse a una simple consulta formal posterior a la construcción del acto administrativo. Por el contrario, la Constitución y la jurisprudencia constitucional han señalado que la participación debe ser previa, sustantiva y efectiva, garantizando a los actores involucrados el acceso oportuno a la información y la posibilidad real de incidir en la decisión final.

En la Sentencia T-361 de 2017, la Corte Constitucional enfatizó que la participación ciudadana en asuntos ambientales debe ser previa, amplia, deliberada, consciente, responsable y eficaz. Esto implica que las autoridades están obligadas a garantizar condiciones que permitan la intervención de los distintos actores en igualdad de oportunidades.

La participación no se limita a la simple socialización o información, sino que requiere la construcción de un consenso razonado para resolver conflictos o crisis ambientales. Además, las autoridades deben abrir espacios de diálogo efectivo y significativo con la población, buscando su consentimiento libre e informado. El acto administrativo resultante debe evidenciar que se evaluaron las razones de la comunidad y que se motivó cualquier apartamiento de las opiniones o juicios de la colectividad.

En el mismo sentido, el Acuerdo de Escazú, adoptado en Colombia mediante la Ley 2273 de 2022, impone a las autoridades ambientales el deber de garantizar que los procesos de participación sean oportunos, incluyentes y sustantivos.

Su artículo 7 establece que los Estados deben:

- Asegurar que la participación se dé en las primeras etapas del proceso de toma de decisiones.
- Garantizar el acceso a la información necesaria para una deliberación real.
- Proveer mecanismos de consulta efectivos y accesibles a todos los sectores afectados.

El proceso liderado por el MADS no cumplió con estos estándares, pues se limitó a presentar avances sin permitir una intervención temprana, sustancial e informada de la Secretaría Distrital de Ambiente y demás entidades territoriales.

Frente a la pregunta puntual asociada a la afectación de los humedales localizados dentro del perímetro urbano del Distrito Capital es preciso señalar que las deficiencias técnicas y procedimentales antes mencionadas afectarían los ecosistemas de humedal del Distrito dado que:

En primer lugar, es importante señalar que la *“Convención Ramsar Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas”* fue suscrita en Ramsar (Irán), el 2 de febrero de 1971, siendo aprobada por Colombia mediante la Ley 357 de 1997, y declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-582-97, en donde se define humedal como: *“las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”*.

La Convención señala entre otros aspectos que: *“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”*.

Por su parte, el documento *“LAS HUELLAS DEL AGUA, Propuesta metodológica para identificar y comprender el límite de los humedales de Colombia”* (2016) del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt plantea la definición de humedal como: *“ecosistemas que, debido a condiciones geomorfológicas e hidrológicas, presentan acumulación de agua (temporal o permanentemente), dando lugar a un tipo característico de suelo y a organismos adaptados a estas condiciones, estableciendo así dinámicas acopladas e interactuantes con flujos económicos y socioculturales que operan alrededor y a distintas escalas”*.

Por su parte, la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, artículo 202, dispone en relación con estos ecosistemas:

Delimitación de Ecosistemas de Páramos y Humedales, los ecosistemas de páramos y humedales deberán ser delimitados a escala 1:25.000 con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. La delimitación será adoptada por dicha entidad mediante acto administrativo.

Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los grandes centros urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales realizarán el proceso de zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos de estos ecosistemas, con fundamento en dicha delimitación, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. Para lo anterior, tendrán un plazo de hasta tres (3) años a partir de que se cuente con la delimitación.

A su vez, el artículo 172 de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, dispone:

ARTÍCULO 172. Protección de humedales. Con base en la cartografía de humedales que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el aporte de los institutos de investigación adscritos o vinculados, las autoridades ambientales podrán restringir parcial o totalmente, el desarrollo de actividades agropecuarias de alto impacto, de exploración y explotación minera y de hidrocarburos, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, conforme a los lineamientos definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá un programa de monitoreo de los ecosistemas que evalúe el estado de conservación de los mismos y priorizará las acciones de manejo sobre aquellos que se definan como estratégicos. En la construcción de este plan, concurrirán los institutos de investigación adscritos o vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales. Igualmente la implementación de las acciones estará a cargo de las autoridades ambientales y las entidades territoriales.

PARÁGRAFO. En todo caso, en humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención RAMSAR no se podrán adelantar las actividades agropecuarias de alto impacto ambiental ni de exploración y explotación de hidrocarburos y de minerales”.

La Resolución 157 de 2004 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (denominación actual) reglamentó el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales y desarrolló aspectos referidos a los mismos en aplicación de la Convención Ramsar.

La Resolución 196 de 2006 de la misma cartera ministerial se adoptó la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia

La Resolución 1128 de 2006 de ese Ministerio modificó el artículo 10 de la Resolución 839 de 2003 y el artículo 12 de la Resolución 0157 de 2004.

Mediante el Decreto 1468 de 2018 (Art. 2.2.1.4.12.1) se designó al Complejo de Humedales Urbanos del Distrito Capital de Bogotá para ser incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional.

Este sistema está compuesto por los siguientes once (11) humedales: 1. Humedal de Tibanica, 2. Humedal de La Vaca Norte, 3. Humedal del Burro, 4. Humedal el Tunjo, 5. Humedal de Capellanía o La Cofradía, 6. Humedal de Santa María del Lago, 7. Humedal de Córdoba y Niza, 8. Humedal de Jaboque, 9. Humedal de Juan Amarillo o Tibabuyes, 10. Humedal de La Conejera y 11. Humedales de Torca y Guaymaral, que en su conjunto cuentan con un área de 667,38 hectáreas aproximadamente.

Frente al régimen aplicable el artículo 2.2.1.4.12.2. ibidem establece: *El manejo y gestión del complejo de humedales designado en el artículo precedente, debido a su Importancia Internacional, se regirá de acuerdo con los lineamientos y directrices emanados por la Convención Ramsar, el parágrafo del artículo 172 de la Ley 1753 de 2015 y las Resoluciones 157 de 2004, 196 de 2006, y 1128 de 2006, así como por la normativa vigente, y/o la que modifique o sustituya el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en materia ambiental, para estos ecosistemas estratégicos, sin perjuicio de las directrices y lineamientos que el Distrito Capital haya emitido o emita para el manejo de estos*

humedales, siempre y cuando las mismas no sean incompatibles con el régimen de protección asignado”.

La mencionada norma además dispone en el artículo 2.2.1.4.12.3: *Plan de manejo ambiental. La autoridad ambiental, estará a cargo de la expedición y cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental del Complejo de Humedales Urbanos de Bogotá designado en la presente sección, tomando como base los planes de manejo ambiental de los Humedales Urbanos del Distrito Capital de Bogotá, actuales o los que los actualicen o modifiquen, formulados y aprobados por la respectiva autoridad ambiental, acordes a la normativa señalada en el artículo 2.2.1.4.12.2 de la presente sección.*

Por su parte, el Decreto Distrital 555 de 2021, por el cual se adoptó la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, estableció que los humedales hacen parte de las denominadas Reservas Distritales de Humedal que según la norma (Art. 55) *“son áreas definidas geográficamente que, por su funcionalidad ecosistémica, aportan a la conservación del hábitat de especies y poblaciones. Estas áreas se constituyen como una unidad ecológica de manejo, compuesta por la franja acuática, litoral y terrestre. Estas áreas serán reconocidas como sistemas socioecológicos”.*

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

En el mismo sentido, el artículo 446 del POT dispone:

“Áreas de conservación y protección ambiental. *Corresponde a las áreas del sistema nacional de áreas protegidas, las áreas de reserva forestal, las áreas de manejo especial, las áreas de especial importancia ecosistémica y las demás áreas pertenecientes a los elementos de la Estructura Ecológica Principal –EEP, localizadas en el suelo rural conforme al Mapa CR-2.1 “Estructura Ecológica Principal en suelo rural” que se desarrollan en el Componente General del presente Plan...”*

Dentro de los componentes, categorías y elementos de la Estructura Ecológica Principal, se incluyen las Reservas Distritales de Humedal. En este entendido, los ecosistemas de humedal en el país están regulados por instrumentos internacionales de los cuales hace parte el país. Además, tienen un desarrollo legal a nivel nacional y distrital.

Adicionalmente, la Secretaría Distrital de Ambiente viene haciendo un trabajo detallado para expedir los Planes de Manejo Ambiental de los humedales Ramsar de Bogotá a efectos de determinar sus delimitación y usos. Esta delimitación está a una escala de 1:25.000.

La propuesta de lineamientos tiene asociada una cartografía a una escala 1:100.000 mucho menos detallada que la cartografía distrital. Este es uno de los grandes inconvenientes asociados a este tipo de ecosistemas, ya que esa generalidad de la escala omite detalles que dificultan la delimitación y la asignación del régimen de usos. No obstante, se reitera que el proyecto de resolución que contiene estos lineamientos aún no ha comenzado a producir efectos jurídicos.

13. Cuál sería el impacto sobre la Reserva Van der Hammen.

Resulta preciso aclarar que, dado que la Reserva Thomas Van Der Hammen se encuentra fuera del perímetro urbano de la ciudad, las acciones de evaluación, seguimiento y control ambiental relacionadas con la misma no son competencia de esta Secretaría, sino que están bajo la jurisdicción de la Corporación Autónoma de Cundinamarca – CAR.

En este sentido, la autoridad ambiental en la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., "Thomas Van der Hammen" es la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), de conformidad con lo dispuesto en los incisos 2 y 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, los cuales establecen como funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales las de:

"2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente" y

16. Reservar, alinear, administrar o sustraer, en los términos y condiciones que fijen la Ley y los reglamentos (...) las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento".

Cabe señalar que la Reserva fue declarada mediante el Acuerdo 011 de 2011, expedido por la CAR, entidad que también adoptó su Plan de Manejo Ambiental mediante el Acuerdo 021 de 2014. En virtud de lo anterior, se considera pertinente que esta consulta específica sea dirigida a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, como autoridad ambiental competente. En el caso específico de esta Reserva Forestal, es preciso señalar que, de acuerdo con el párrafo del Artículo 24 del Decreto 438 de 2019, *"Ninguna entidad podrá hacer traslado de proposiciones, dado el trámite especial y el término fijado por el artículo 14 del Decreto Ley 1421 de 1993"*.

De esta forma damos respuesta concreta, de fondo y definitiva a la petición por usted elevada ante esta Secretaría, sin perjuicio de que en el evento que requiera información adicional estaremos prestos a proporcionarla.

Agradezco su atención.

Atentamente,



CLAUDIA PATRICIA GALVIS SANCHEZ
SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE(E)

Proyectó:
JHON WILLAN MARMOL MONCAYO

Fecha de ejecución: 15-04-2025

Revisó:

JHON WILLAN MARMOL MONCAYO

Fecha de ejecución: 15-04-2025

Aprobó:

JORGE LUIS GOMEZ CURE

Fecha de ejecución: 16-04-2025

Proyectó:

MAGALY FERNANDA PAJOY VILLA

Fecha de ejecución: 16-04-2025

Revisó

CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR

Fecha de ejecución: 16-04-2025

Firmó: