



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO AMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, veinticinco (25) de enero de dos mil dieciocho (2018).

CONSEJERA PONENTE: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ.

Radicación número: 25000-23-41-000-2013-02202-01.

ACCIÓN POPULAR – FALLO.

Actor: JAVIER D´ANELLO ANTOLINEZ.

TESIS: SE CONFIRMA LA SENTENCIA QUE DENEGÓ EL AMPARO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS, EN TANTO QUE LA CICLORUTA CUESTIONADA ES COMPATIBLE CON EL RÉGIMEN DE USOS DEL ÁREA DE MANEJO ESPECIAL DEL RÍO BOGOTÁ Y, ADEMÁS, NO SE DEMOSTRÓ QUE LA VÍA DE ACCESO AFECTARA DE MANERA INSOSTENIBLE EL RÍO O ALGÚN VALOR CONSTITUTIVO DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA CIRCUNDANTE.

DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS COMO VULNERADOS: GOCE DE UN AMBIENTE SANO, MORALIDAD ADMINISTRATIVA Y DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por Javier D´anello Antolinez, contra la sentencia de 21 de enero de 2015, proferida por la Subsección "B" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda por él interpuesta.

I.- ANTECEDENTES

I.1- La Demanda

El señor **JAVIER D´ANELLO ANTOLINEZ** instauró acción popular contra la Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

Distrital de Ambiente; el Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá –IDU-; la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –EAAB-; la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR-; y el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias –FOPAE- hoy Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático –IDIGER-, con el fin de obtener la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público.

I.2. Hechos

El actor popular manifestó que la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá forma parte de la estructura ecológica principal de esta ciudad, la cual ha sido regulada por los Acuerdos Distritales nros. 6 de 8 de mayo de 1990¹, y 26 de 10 de noviembre de 1996², así como por los Decretos Distritales nros. 619 de 28 de julio de 2000³ y 190 de 22 de junio de 2004⁴.

El Distrito Capital suscribió el contrato de concesión nro. 015 de 1994, cuyo objeto fue la construcción de las obras necesarias para el saneamiento del Río Bogotá. Así pues, para el efecto, se construyó una vía de acceso

¹ "por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones". Derogado por el Decreto 619 de 28 de julio de 2000. "Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital".

² "por el cual se adopta el plan de ordenamiento físico del borde occidental de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., se establecen las normas urbanísticas y las medidas para la preservación, protección y adecuado uso de las áreas que conforman dicho sistema y se dictan otras disposiciones". Derogado por el Decreto 619 de 28 de julio de 2000. "Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital. (...) **Artículo 517 Derogatorias.** El presente Plan rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial las contenidas en los Acuerdos (...) 6 de 1990, (...), 26 (...) de 1996 (...), sin perjuicio de lo dispuesto sobre el régimen de transición y las remisiones expresas que se hagan en este Plan a tales disposiciones. Ver el Concepto de la Secretaría General 86 de 2003". [Subraya la Sala].

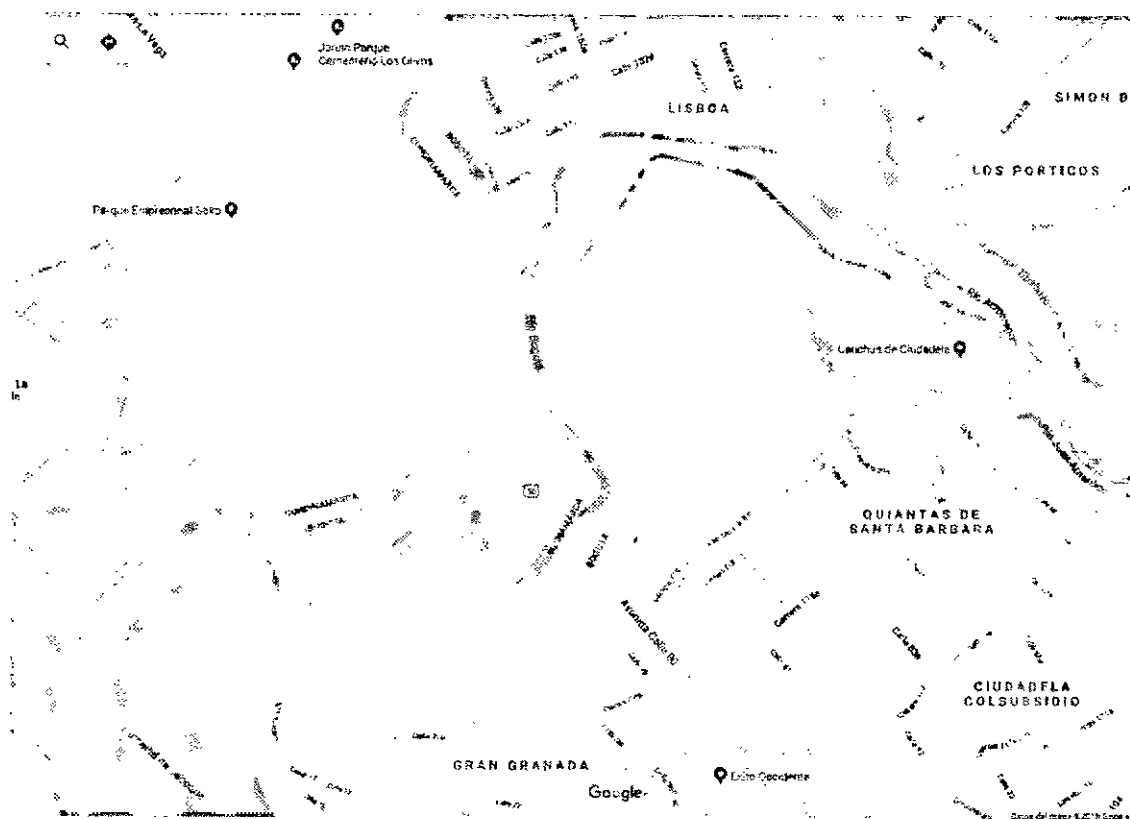
³ "Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital". Compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004.

⁴ "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003". Derogado por el artículo 565 del Decreto Distrital 364 de 2013.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D' ANELLO ANTOLINEZ

restringido, la cual comunicaba a la Calle 80 –Autopista Medellín– con la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales –PTAR– El Salitre “Fase I”, vía que para el año 2000 se encontraba sin pavimentar en varios sectores y tenía un ancho suficiente para su propósito inicial.

Posteriormente, donde funcionaba la vía de acceso antes mencionada, el Distrito Capital decidió construir: i) una **vía pública tipo “V4”** la cual se extiende **desde (el barrio Lisboa de) la localidad de Suba hasta la Calle 80**; y, paralela a esta, ii) **una alameda⁵** que se prolonga **desde el Humedal de Jaboque hasta el Humedal Tibabuyes o Juan Amarillo.**



⁵ Decreto Distrital 619 de 2000. “ART. 254.—(Modificado).* Normas para alamedas. Las alamedas son franjas de circulación peatonal arborizadas y dotadas del respectivo mobiliario urbano. Dentro de su sección podrán contener ciclorrutas. (...)”. *(Nota: Modificado por el Decreto 469 de 2003 artículo 194 de la Alcaldía Mayor de Bogotá) (Nota: Derogado por el Decreto 364 de 2013 artículo 565 de la Alcaldía Mayor de Bogotá).

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

El 17 de noviembre de 2000, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –en lo sucesivo EAAB- presentó para su aprobación ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –en adelante CAR- Plan de Manejo Ambiental para el proyecto denominado "**Alameda entre el Humedal Juan Amarillo y Jaboque, por el límite oriental de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá**", el cual fue aprobado por la CAR mediante Resolución nro. 833 de 1º de junio de 2001⁶. Dicho proyecto "*parte del principio de delimitar con un borde físico el límite entre las zonas de manejo y preservación ambiental y el contexto urbano*"⁷⁸.

Para el efecto, la construcción del proyecto contó con los siguientes elementos y obras: terraplén conformado con material seleccionado; sendero peatonal en adoquín como acabado de la corona del terraplén; sendero para bicicleta paralelo anterior; arborización a lo largo de la zona peatonal y a lado y lado de los senderos; iluminación para la zona peatonal; obras hidráulicas para no interferir funcionamiento de vallados y la escorrentía de las diferentes zonas; y mobiliario urbano como bancas, canecas y barandas. La alameda fue construida en el año 2001 por la EAAB.

⁶ "Por la cual se aprueba un Plan de Manejo Ambiental para el desarrollo de las obras de construcción del proyecto "Alameda entre Humedal Juan Amarillo y Jaboque, por el límite Oriental de la Zona de Manejo y Preservación del Río Bogotá, presentado por la EA.A.A.B. dentro del programa Santa Fe I". [Folios 1011 y siguientes del Expediente].

⁷ Decreto Distrital 619 de 2000. "ART. 12.—(Modificado).* Definiciones aplicadas a la estructura ecológica principal. (...).

3. Ronda hidráulica: es la franja paralela a la línea media del cauce o alrededor de los nacimientos o cuerpos de agua, hasta de 30 metros de ancho (a cada lado de los cauces), de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2811 de 1974.

4. Zona de manejo y preservación ambiental, ZMPA: es la franja de terreno de propiedad pública o privada contigua a la ronda hidráulica, destinada principalmente al mantenimiento, protección, preservación o restauración ecológica de los cuerpos y cursos de agua y ecosistemas aledaños. (...).

*(Nota: Modificado por el Decreto 469 de 2003 artículo 77 de la Alcaldía Mayor de Bogotá) (Nota: Derogado por el Decreto 364 de 2013 artículo 565 de la Alcaldía Mayor de Bogotá).

⁸ "Página 4 del Plan de Manejo Ambiental presentado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá a la CAR".

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

El actor destacó que, de acuerdo con el Plan de Manejo Ambiental presentado por la EAAB, con la construcción del terraplén cesaba cualquier riesgo por inundación del Río Bogotá.

El Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá –en adelante IDU–, de conformidad con el contrato nro. 759 de 26 de diciembre de 2000, presentó ante la CAR Plan de Manejo Ambiental para la construcción de la **vía de acceso de la Localidad de Suba hacia la Autopista Medellín**, el cual fue aprobado por esa entidad mediante Resolución nro. 1527 de 17 de septiembre de 2001⁹.

Para la construcción del corredor vial fue necesario, entre otros requerimientos, colocar y compactar 64.400 m³ de material seleccionado para conformar el terraplén. Dicho corredor fue construido entre los años 2002 y 2003 por la "Unión Temporal Acceso Suba", conformada por las firmas "MHC Ingenieros Constructores" y "E. D. L. Ltda. Ingenieros Consultores", y corresponde al tipo V4 dentro del marco de la malla vial, es decir, dos (2) calzadas con separador central, andenes y ciclo-rutas, sin paraderos y total restricción para casetas y negocios.

El demandante aseguró que las obras descritas fueron construidas al interior de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá, contraviniendo así los usos para los cuales esta fue destinada. Precisó que allí, sólo está permitida la arborización y la recreación pasiva, luego

⁹ "Por la cual se inicia un trámite administrativo ambiental, se aprueba un Plan de Manejo Ambiental y se toman otras determinaciones". [Folios 685 y siguientes del Expediente].

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.

Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

entonces, tanto la EAAB como el IDU, al levantar las construcciones¹⁰ denunciadas, incurrieron en una violación de la normativa vigente, sin que exista un proceso de legalización de las mismas mediante la modificación de dicho suelo de protección.

Finalmente, el demandante acotó que las obras efectuadas por la EAAB y el contratista del IDU, mitigaron cualquier riesgo de inundación derivada del desbordamiento del Río Bogotá en el costado oriental de la alameda. Prueba de ello es que durante los últimos tres años, en las temporadas de inundación, la única vía que ha servido de acceso desde el Municipio de Cota hacia Bogotá ha sido la construida dentro de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá, debido al cierre de las vías que normalmente conectan Cota y Bogotá.

I.3. Pretensiones

El actor solicitó que se declare que tanto **la vía que interconecta la localidad de Suba y la Autopista Medellín**, como **la alameda -y su ciclo-ruta- que comunica los humedales de Jaboque y Juan Amarillo, en el tramo comprendido entre este último y la Calle 80**, fueron construidas contraviniendo el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá D. C., así como la normativa vigente por medio de la cual se prohíbe ese tipo de obras en la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá.

¹⁰ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sentencia de 16 de noviembre de 2006. M.P: Ayda Vides Paba. Exp. Nro. 1998-01114.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

Como consecuencia, de las anteriores declaraciones solicitó, de manera principal, que se ordenara a la autoridad respectiva realizar conductas tendientes a evitar que se continúe causando daño a los derechos colectivos invocados, mediante la modificación de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá, reduciendo los 270 metros previstos en la norma, a la distancia comprendida entre la Zona de Ronda y el comienzo de la vía.

Como pretensión subsidiaria solicitó que se ordenara a las entidades accionadas volver las cosas a su estado anterior, realizando un nuevo trazado de la vía y desmontándola junto con su ciclo-ruta, al igual que el relleno utilizado para su construcción.

I.4. Defensa

I.4.1. El Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá -IDU- contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones de la misma, con base en las siguientes razones:

Puso de presente que la EAAB, como entidad responsable de la administración de las zonas de manejo y protección ambiental de las fuentes hídricas de la ciudad, se encargó de elaborar y presentar ante la CAR el Plan de Manejo Ambiental para la alameda, entidad competente para aprobarlo, así como para autorizar las obras del proyecto.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

Aseguró que, los proyectos contaron con las resoluciones nros. 833 de 1º de junio de 2001¹¹, 1527 de 17 de septiembre de 2001¹² y 187 de 17 de febrero de 2004¹³, al igual que con el concepto técnico de la autoridad ambiental competente nro. SGSC 021 de 26 de enero de 2004 y la aceptación del diseño geométrico y de espacio público por parte del Departamento Administrativo de Planeación mediante Oficio nro. 2-2001-23838 de 4 de diciembre de 2001.

Señaló que, no se ha violado la moralidad administrativa, toda vez que el IDU en ningún momento ha actuado con dolo o mala fe; sus actuaciones siempre se han ceñido a la ley y a la Constitución, y las obras que ejecuta se han hecho en beneficio de la colectividad y de la calidad de vida de los habitantes.

Respecto al derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, explicó que no se ha demostrado que el IDU haya omitido el cumplimiento de sus obligaciones, razón por la cual mal puede concluirse detrimento patrimonial. Por el contrario, advirtió que en caso de que se ordene el desmonte de las obras cuestionadas se ocasionaría un daño patrimonial a la ciudad.

Aclaró que, las obras realizadas se encuentran soportadas en estudios detallados para la adecuación de vías, los cuales, a su vez, tuvieron fundamento en los resultados obtenidos en la etapa de factibilidad y

¹¹ "Por la cual se aprueba un Plan de Manejo Ambiental para el desarrollo de las obras de construcción del proyecto "Alameda entre Humedal Juan Amarillo y Jaboque, por el límite Oriental de la Zona de Manejo y Preservación del Río Bogotá, presentado por la EA.A.A.B. dentro del programa Santa Fe I". [Folios 698 y siguientes del Expediente].

¹² "Por la cual se inicia un trámite administrativo ambiental, se aprueba un Plan de Manejo Ambiental y se toman otras determinaciones". [Folios 685 y siguientes del Expediente].

¹³ "Por la cual se modifica el numeral 8 del Artículo Cuarto de la Resolución 1527 del 17 de septiembre de 2001 y se toman otras determinaciones". [Folios 712 y siguientes del Expediente].

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

mediante ellos se generaron los productos de diseño para cada una de las áreas que involucran proyectos de este tipo, como lo son: ambiental, social, urbanismo, paisajismo, tránsito, redes secas y húmedas, estudios prediales, estructurales y costos, entre otros.

Por último, en lo que respecta al desconocimiento del derecho al goce del ambiente sano, afirmó que el actor popular no precisó las razones que motivan la solicitud de protección del mismo, pues no se demuestra la transgresión del derecho a la calidad de vida de los habitantes del sector o la alteración del ambiente que pueda llegar a interferir en el bienestar y salud de las personas.

I.4.2. El Fondo de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá – FOPAE- (hoy **Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático –IDIGER-**), propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que dentro del marco de sus competencias no se encuentran las obligaciones de realizar control urbano o intervención de obras, sino las de participar en el diseño de procesos que tienen por objeto mejorar de manera equitativa la calidad de vida de los ciudadanos presentes y futuros, y propiciar un desarrollo seguro mediante la prevención de riesgos y la minimización del impacto de desastres, calamidades y emergencias de origen socio-natural o tecnológico sobre la población, la infraestructura y la economía. En esa medida, adujo no tener incidencia en la vulneración de los derechos colectivos invocados.

Finalmente, precisó que todas las peticiones y los estudios posibles en la zona objeto de la presente acción se realizaron y remitieron a las entidades

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

competentes (Oficios RO-54197 y 2013EE2055), sin perjuicio de la normatividad vigente relativa al manejo de las zonas de manejo y preservación ambiental para el Río Bogotá.

I.4.3. La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR– solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda, habida cuenta que no existen elementos de juicio que permitan inferir la violación de los derechos colectivos invocados.

Advirtió que, aunque la vía de acceso de la Localidad de Suba a la Autopista Medellín, así como la alameda construida por la EAAB, actualmente se encuentran al interior de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá, para la época en que se aprobaron los respectivos planes de manejo ambiental y se construyeron las obras correspondientes, los proyectos estaban situados por fuera de la zona mencionada, de conformidad con el párrafo 4º del numeral 2º del artículo 10º del Acuerdo 26 de 1996 y el párrafo 2º del artículo 45 del Decreto 619 de 2000.

Expuso que, la reubicación de la vía existente atenta contra el patrimonio público, toda vez que ello implica la inversión de cuantiosos recursos económicos y, además, perjudicaría el transporte de los habitantes de la zona.

Indicó que, la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá no fue creada por normas de carácter ambiental¹⁴, sino por el Distrito Capital

¹⁴ Decreto Ley 2811 de 18 de diciembre de 1974. "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente".

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLÍNEZ

mediante normas de ordenamiento territorial, cuyos usos se restringen a la conservación del ecosistema.

Destacó que, de conformidad con el numeral 2º del artículo 10º del Acuerdo 26 de 1996¹⁵ y el parágrafo 2º del artículo 45 del Decreto 619 de 2000¹⁶, tanto la vía de acceso como la alameda están habilitadas para ser construidas dentro de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá, y que, en lo atinente a las localidades de Suba y Fontibón, dichas zonas tienen un área de 50 metros y no de 270 metros, como en los demás sectores de la ciudad. En tal virtud fue que mediante Resolución nro. 1527

Ley 99 de 22 de diciembre de 1993. "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".

¹⁵ "ARTICULO 10º.- (...). 2. RONDA HIDRÁULICA Y ZONA DE MANEJO Y PRESERVACIÓN AMBIENTAL. (...). Las zonas de manejo y preservación ambiental deben ser tratadas como zonas verdes arborizadas. Estas zonas sólo podrán utilizarse para uso forestal y en ellas se permite únicamente senderos peatonales, ciclovías, canchas deportivas y equipamiento urbano de uso público, cuyo diseño específico será definido por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital en el correspondiente proyecto urbanístico, de acuerdo con los lineamientos técnicos establecidos por el DAMA y por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. **NOTA: El Tribunal Administrativo de C/marca, declaro la NULIDAD del aparte subrayado, mediante Sentencia del 16 de noviembre de 2006 (Exp. 1998-1114), contra la que se interpuso recurso de apelación, estando pendiente de resolver. (...).**"

Parágrafo 3º.- Los proyectos de manejo de aguas y saneamiento ambiental, incluyendo las obras de adecuación drenaje y las vías del plan vial arterial podrán ubicarse dentro de la zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá.

Parágrafo 4º.- En las localidades de Suba y Fontibón donde existan asentamientos humanos, según aerofotografía que será tomada a 31 de diciembre de 1995 y que es adoptada por este Acuerdo, la ronda hidráulica del Río Bogotá será de 30 metros, medida desde la línea de borde del cauce natural existente. La zona de Manejo y Preservación Ambiental será de 20 metros a partir de esta ronda hidráulica, como mínimo, o superior según lo señalado por el desarrollo de los asentamientos identificados en la aerofotografía que será tomada a diciembre 31 de 1996 y que es adoptada por este Acuerdo, y las actividades que de ellos se deriven. La posibilidad y condiciones de desarrollo y mejoramiento de estos asentamientos serán definidos mediante decretos reglamentarios. [Subraya la CAR].

¹⁶ "ART. 45. —(Modificado). * Zona de manejo y preservación del río Bogotá. Se define como la zona contigua a la ronda hidráulica, determinada por la delimitación de la zona de amenaza alta de inundación, no mitigable o no mitigada, para un período de retorno de 10 años, establecida por la dirección de prevención y atención de emergencias, DPAE, o quien haga sus veces, y tendrá como mínimo 270 metros. Esta franja se define bajo un criterio de mitigación de amenaza y su manejo debe contribuir al mantenimiento, protección y preservación ambiental del ecosistema, cuya estabilidad se constituye en un factor de mitigación.

PAR. 1º—La variación de la medida de la zona de manejo y preservación ambiental para sectores específicos, deberá contar con el concepto previo favorable de la dirección de prevención y atención de emergencias, DPAE, y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, EAAB, quienes determinarán las razones excepcionales de orden técnico o de conveniencia en las que se apoya la variación de su dimensión.

PAR. 2º—Para los sectores de Suba y Fontibón la zona de manejo y preservación ambiental es de 50 metros, como lo indica el Acuerdo 26 de 1996". ***(Nota: Modificado por el Decreto 469 de 2003 artículo 99 de la Alcaldía Mayor de Bogotá) (Nota: Derogado por el Decreto 364 de 2013 artículo 565 de la Alcaldía Mayor de Bogotá).**

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

de 2001, la CAR aprobó el plan de manejo ambiental presentado por el IDU, para efectos de adelantar la primera fase del proyecto "*Acceso de la localidad de Suba hacia la Autopista Medellín*", con una longitud total de 1,57 kilómetros, para ejecutar en un período de cuatro meses.

Aclaró que, en el sector ya existía una vía sin pavimentar, y en virtud de lo dispuesto en el Decreto 1753 de 3 de agosto de 1994¹⁷, el proyecto no requería de licencia ambiental, sino de un plan de manejo ambiental para prevenir, mitigar, controlar, compensar y/o corregir los posibles efectos o impactos ambientales que pudieran generarse.

Informó que, el proyecto se realizó con el fin de optimizar, subsanar, corregir y/o rehabilitar las condiciones de la vía existente que comunicaba la Calle 80 con el barrio Lisboa de la Localidad de Suba y, en esa medida, mejorar la calidad de vida de la comunidad al brindar mayor seguridad a los peatones al cruzar los nuevos puentes, reducir el tiempo de desplazamiento vehicular y aportar elementos de paisajismo y amoblamiento urbano.

Agregó que, mediante la Resolución nro. 833 de 2001, aprobó el plan de manejo ambiental presentado por la EAAB para el proyecto denominado "*Alameda entre el humedal Juan Amarillo y Jaboque*", por el límite oriental de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá, infraestructura que tampoco requería de licencia ambiental. De esa manera,

¹⁷ "por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. (...). **Artículo 11°.-** Los proyectos, obras o actividades de pavimentación que no incluyan cambios en las especificaciones técnicas de vías y pavimentación, no requerirá Licencia Ambiental. Para estos casos la autoridad ambiental competente podrá exigir el plan de manejo ambiental, sin perjuicio de la obligación de solicitar y obtener los correspondientes permisos, concesiones o autorizaciones a que haya lugar".

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

la alameda se convirtió en el borde físico entre la zona referida y la vía, compuesta por zonas verdes y arborizadas, senderos peatonales, ciclo-rutas, aprovechadas paisajística y funcionalmente.

Por último, acotó que, aunque el Tribunal Administrativo de Cundinamarca haya declarado la nulidad parcial de los primeros apartes del artículo 10º del Acuerdo 26 de 1996, dicha decisión se profirió el 16 de noviembre de 2006, es decir, cinco (5) años después de haber sido aprobados los planes de manejo ambiental y de culminadas las obras correspondientes.

I.4.4. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –EAAB- solicitó que se rechazaran las pretensiones de la demanda y que se le absolviera de toda responsabilidad.

Manifestó que, su función radica en el mantenimiento hidráulico de los canales, ríos y humedales y no es la autoridad ambiental, policiva o distrital para ordenar o ejecutar ciclo-rutas y alamedas o mantener la integridad de las zonas de ronda y manejo. Señaló que la competencia para desarrollar vías o ciclo-rutas le corresponde al IDU, así se trate de zonas de ronda de canales.

No obstante lo anterior, coincidió en que bajo la normativa del P. O. T. para el año 2000, sí era viable realizar las obras denunciadas por el demandante, independientemente de quién las haya ejecutado, motivo por el cual las pretensiones de la demanda no deben ser acogidas.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

De igual forma, la Empresa propuso las excepciones de: i) "*inexistencia de la obligación*", en tanto los hechos y las pretensiones aducidas en la acción de la referencia vinculan a entidades diferentes de la EAAB, no siendo posible, frente a esta, determinar alguna obligación. Es al IDU y a la Secretaría de Ambiente a los que les corresponde pronunciarse sobre la construcción de la alameda y la ciclo-ruta; ii) falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuenta de que la Empresa no tiene por objeto ejecutar o construir alamedas o ciclo-rutas, o determinar si las mismas se ajustan o no la normativa ambiental; y iii) "*genérica*", solicitando declarar probada cualquier excepción que sea detectada en el curso del proceso y que favorezca sus intereses.

I.4.5. El Distrito Capital – Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría Distrital de Ambiente, solicitó que se negaran las pretensiones propuestas en el escrito de la acción popular, teniendo en cuenta que la normativa que el actor popular solicita que se aplique no existía para la época en que fueron construidas la alameda y la vía (2001-2002), desconociendo que para ese tiempo regía el Decreto 619 de 2000 (P. O. T.), el cual permitía la construcción de ciertas estructuras al interior de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental de las Rondas, independientemente de quién las haya ejecutado o intervenido. Igualmente, recordó que la normativa invocada por el actor popular fue declarada nula con posterioridad a la ejecución de las obras, motivo por el cual no pudo haber sido infringida; en consecuencia, los efectos de dicha decisión judicial no pueden hacerse extensivos a situaciones jurídicas consolidadas.

Adicionalmente, propuso las siguientes excepciones:

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

(i) *"Agotamiento de renuencia previsto en el Art. 144 de la Ley 1437 de 2011"*, toda vez que el actor popular no solicitó a la Secretaría de Planeación ni a la de Ambiente que adoptaran las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado.

(ii) *"Falta de legitimación en la causa en razón a que la Secretaría Distrital de Planeación no es entidad ejecutora de obras públicas"*, pues, de conformidad con el Decreto 16 de 10 de enero de 2013¹⁸, a dicha Secretaría le compete liderar, orientar y hacer seguimiento a las políticas de planeación territorial, económica, social y ambiental de la ciudad y, en concordancia con el artículo 110 del Decreto 190 de 2004, actualizar los planos y trazados viales, según los proyectos de las entidades ejecutoras. Informó que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 759 de 1998¹⁹, le corresponde al IDU y a la EAAB el mantenimiento vial, la construcción de vías e intervención en el espacio público de Bogotá.

(iii) *"Falta de legitimación de la Secretaría Distrital de Ambiente"*, por cuanto no es la autoridad encargada de emitir conceptos o permisos, en la medida en que la zona sobre la que se levantaron las obras acusadas de vulnerar

¹⁸ "Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría Distrital de Planeación y se dictan otras disposiciones".

¹⁹ "por medio del cual se modifica el Decreto 980 de 1997 y se aclara la asignación de una función. (...).

Artículo 1º.- Modificar el artículo tercero del Decreto 980 de 1997, el cual quedará así:

"Artículo 3º.- En concordancia con lo dispuesto en el artículo 2º del Acuerdo 19 de 1972, el mantenimiento, rehabilitación, reparación, reconstrucción, pavimentación de zonas de espacio público destinadas a la movilidad, tales como: vías, puentes vehiculares y peatonales, zonas verdes, zonas peatonales, andenes, monumentos públicos, separadores viales y obras complementarias, estarán a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano, así como la recepción e interventoría de las obras realizadas en zonas a desarrollar por urbanizadores o personas que adelanten loteos".

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

derechos colectivos escapa de su jurisdicción. Informó que ese es un asunto que le compete a la CAR.

(iv) *"Imposibilidad de vulnerar derechos colectivos con los equipamientos a que se refiere el actor popular"*, dado que la construcción de senderos y vías no impacta negativamente el ambiente, sino que se realiza en procura de que los ciudadanos puedan aprovechar mejor el espacio público; además, se trata de construcciones que para la época se encontraban permitidas.

(v) *"Inexistencia de vulneración al derecho colectivo de un ambiente sano"*, puesto que, además de no aportar las pruebas de su vulneración, el actor popular no precisa las razones que motivan la solicitud de protección.

(vi) *"Inexistencia de la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa"*, en la medida en que el actor popular no logró establecer los elementos de carácter subjetivo que permiten concluir la ocurrencia de actuaciones inmorales por parte de las entidades demandadas. Preciso que no basta con que exista una conducta contraria a la legalidad por parte de la Administración, sino que, además, es necesario que se demuestre que con dicho comportamiento el agente obtuvo para sí o para un tercero un provecho que causara detrimento al patrimonio público.

(vii) *"Inexistencia de la vulneración al derecho colectivo del patrimonio público"*, en tanto no existe prueba que evidencie que alguna entidad distrital haya utilizado de manera negligente o ineficiente los dineros públicos asignados para el cumplimiento de sus funciones.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

(viii) "*Ausencia del daño contingente*", habida cuenta que el accionante no dijo nada acerca del daño contingente que la situación descrita causa y que se pretende evitar.

(ix) "*Genérica*", por lo que solicita se declare en su favor cualquiera otra excepción de mérito que aparezca probada o que sea consecuencia de los argumentos expuestos en la contestación de la demanda o en el transcurso del proceso.

I.5 Pacto de Cumplimiento

El 11 de febrero de 2014 se llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual se declaró fallida por no formularse proyecto de pacto²⁰.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA IMPUGNADA

La Subsección "B" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de 21 de enero de 2015, dispuso lo siguiente:

i) declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias – FOPAE- (hoy Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático –

²⁰ Ley 472 de 5 de agosto de 1998. "*por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. (...) Artículo 27º.- Pacto de Cumplimiento. (...) La audiencia se considerará fallida en los siguientes eventos: (...) b) Cuando no se formule proyecto de pacto de cumplimiento; (...)*".

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

IDIGER-), por cuanto de conformidad con el Acuerdo 11 de 17 de noviembre de 1987²¹ y el Decreto 652 de 28 de noviembre de 1990²², dicho fondo fue creado, principalmente, con el objeto de prevenir emergencias y coordinar la atención de las mismas y, en tal sentido, los hechos de la demanda no se relacionan con ninguna situación de emergencia, catástrofe o calamidad pública.

ii) declarar no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva e *"inexistencia de la obligación"*, formuladas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –EAAB-, toda vez que el actor popular informó que tal empresa construyó una alameda en la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá, hecho identificado como causante de la vulneración de los derechos colectivos invocados. Además, al tenor de los párrafos 2º y 3º del artículo 26 del Decreto Distrital 619 de 2000²³ – disposiciones vigentes para el tiempo de la ocurrencia de los hechos- a la EAAB le correspondía demarcar las rondas y zonas de manejo y preservación ambiental y velar por su protección y cuidado, así como realizar los estudios y acciones necesarias para mantener, recuperar y conservar los humedales, tanto en su parte hídrica, como biótica, pero también, realizar el seguimiento técnico de las zonas de ronda y de manejo y preservación ambiental.

²¹ "Por el cual se crea el Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias en el Distrito Especial de Bogotá y se dictan otras disposiciones".

²² "Por el cual se reglamenta el Fondo de Prevención y Atención de Emergencia de Bogotá, D.E.".

²³ "ART. 26. — **(Modificado).*** (...).

PAR. 2º—La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, EAAB, es la entidad responsable de demarcar las rondas y zonas de manejo y preservación ambiental y velará por su protección y cuidado, de conformidad con lo dispuesto en los respectivos planes de manejo de cada una de estas áreas y las directrices de la autoridad ambiental competente para lo cual deberá presentar un acuerdo al Concejo Distrital para su aprobación.

PAR. 3º—La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, EAAB, realizará los estudios y acciones necesarias para mantener, recuperar y conservar los humedales tanto en su parte hídrica como biótica, realizando además el seguimiento técnico de las zonas de ronda y de manejo y preservación ambiental".

*(Nota: Modificado por el Decreto 469 de 2003 artículo 86 de la Alcaldía Mayor de Bogotá) (Nota: Derogado por el Decreto 364 de 2013 artículo 565 de la Alcaldía Mayor de Bogotá).

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

iii) declarar no probadas las excepciones enunciadas por el Distrito Capital – Secretarías de Planeación y de Ambiente²⁴-, así:

- "Agotamiento de renuencia previsto en el Art. 144 de la Ley 1437 de 2011", pues el actor popular acreditó que había requerido²⁵ a las entidades demandadas para que adoptaran las medidas necesarias tendientes a evitar que se continuaran afectando los derechos colectivos invocados.

- Falta de legitimación en la causa en razón a que la Secretaría Distrital de Planeación, en atención a los numerales 17 y 19 del artículo 3º del Acuerdo 1 de 1975²⁶, frente a las construcciones acusadas de menoscabar derechos colectivos, le correspondía, junto con el IDU, estudiar, revisar o controlar las destinaciones que afecten el uso del suelo y del subsuelo del Distrito Capital. Además, según el literal b) del artículo 2º del Decreto 16 de 2013, a la Secretaría de Planeación le asiste la competencia de regular el uso del suelo, coordinar la definición de las zonas de reserva para infraestructura vial de tal manera que cumplan con la normatividad, así como expedir las licencias de intervención y ocupación del espacio público y delimitación de zonas de uso público. (*Ibíd.*, artículo 8).

²⁴ Frente a las excepciones de "imposibilidad de vulnerar derechos colectivos con los equipamientos a que se refiere el actor popular", "inexistencia de vulneración al derecho de un ambiente sano", "inexistencia de la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa", "inexistencia de la vulneración al derecho colectivo del patrimonio público" y "ausencia del daño contingente", el Tribunal Administrativo de Cundinamarca señaló que, más que ser impedimentos procesales, constituyen argumentos de fondo que sustentan la defensa de la entidad demandada, razón por la cual se examinaron con el estudio de la controversia objeto de juzgamiento.

²⁵ "fls. 832-840, 841-849, 850-858, 860-868, 869-877 y 878-886 cdno. No. 2, respectivamente".

²⁶ "por el cual se determina la estructura orgánica del Departamento Administrativo de Planeación Distrital".

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

- Falta de legitimación en la causa de la Secretaría Distrital de Ambiente, pues de acuerdo con el Decreto Distrital 109 de 2009 (Artículos 4 y 5, lit. d) y l)), la Secretaría de Ambiente, como autoridad ambiental en el Distrito Capital, tiene dentro de sus competencias las de conservar el Sistema de Áreas Protegidas y controlar y vigilar el cumplimiento de las normas de protección ambiental y manejo de recursos naturales.

iv) denegar las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca aseguró que el demandante, al interponer la acción popular, no buscó la tutela del derecho colectivo al medio ambiente, toda vez que no insinuó ni señaló algún tipo de afectación ambiental, sino que se limitó a plantear una contravención de la regulación distrital atinente al uso del suelo, con ocasión de las obras construidas por el IDU y la EAAB. Con todo, el Tribunal resaltó que el actor popular reconoció que las obras cuestionadas benefician a la comunidad, en tanto que mitigan el riesgo de inundación por causa del desbordamiento del Río Bogotá.

El *a quo* sostuvo que el Acuerdo 6 de 1990²⁷ dispuso de una Zona de Manejo y Preservación Ambiental, a efectos de contribuir al mantenimiento, protección y preservación ambiental de rondas y fuentes hídricas naturales, y del espacio público del sistema hídrico de Bogotá. En esa medida estableció, como regla general, que "entre la Ronda Hidráulica del Río Bogotá y la respectiva Zona de Manejo y Preservación Ambiental habría una franja de 300 metros de longitud a lo largo del río", extensión compuesta por 30 m. de

²⁷ "por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones". Derogado por el Decreto 619 de 28 de julio de 2000. "Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital".

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

Ronda Hidráulica y 270 m. de Zona de Manejo y Preservación Ambiental²⁸. Sin embargo, a la sazón, el Acuerdo 26 de 1996²⁹ previó que, excepcionalmente, para las localidades de Suba y Fontibón, la franja a lo largo del río sería, como mínimo, de 50 m., integrados por 30 m. de Ronda Hidráulica y 20 m. de Zona de Manejo y Preservación Ambiental, teniendo en cuenta los asentamientos humanos existentes en esas localidades³⁰.

Así pues, en consideración a que las obras denunciadas se realizaron en varios barrios de la Localidad de Suba³¹, el Tribunal concluyó que las mismas no fueron construidas al interior de la Zona de Protección Ambiental, en vista de que se demostró que estaban situadas, "aproximadamente, a 100 m. de distancia de los dos cuerpos de agua existentes en el sector, esto es, los ríos Bogotá y Juan Amarillo".

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca puso de presente que el parágrafo 3° del artículo 10° del Acuerdo 26 de 1996, precisó que las vías

²⁸ **"Artículo 142°.-** Zonas de manejo y preservación ambiental de las rondas. Para la protección de la ronda, se prevé una Zona de Manejo y Preservación Ambiental, que aunque no está incluida dentro de dicha ronda, es parte del espacio público y se define como la zona contigua a la ronda, que contribuye a su mantenimiento, protección y preservación ambiental, establecida con el fin principal de garantizar la permanencia de las fuentes hídricas naturales. (...). La Zona de Manejo y Preservación Ambiental del río Bogotá, sumada a la Ronda Hidráulica, formarán una franja de 300 metros a lo largo del río, medida desde su eje de rectificación. (...)"

²⁹ "por el cual se adopta el plan de ordenamiento físico del borde occidental de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., se establecen las normas urbanísticas y las medidas para la preservación, protección y adecuado uso de las áreas que conforman dicho sistema y se dictan otras disposiciones". Derogado por el Decreto 619 de 28 de julio de 2000. "Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital.

³⁰ **"ARTICULO 10°.-** (...). **2. RONDA HIDRÁULICA Y ZONA DE MANEJO Y PRESERVACIÓN AMBIENTAL.** La Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá, será de 270 metros, y la de la ronda hidráulica de 30 metros las que formarán una franja de 300 metros a lo largo del Río Bogotá, medida desde la línea de borde del cauce natural permanente o del rectificado cuando él se produzca. (...). **Parágrafo 4°.-** En las localidades de Suba y Fontibón donde existan asentamientos humanos, según aerofotografía que será tomada a 31 de diciembre de 1995 y que es adoptada por este Acuerdo, la ronda hidráulica del Río Bogotá será de 30 metros, medida desde la línea de borde del cauce natural existente. La zona de Manejo y Preservación Ambiental será de 20 metros a partir de esta ronda hidráulica, como mínimo, o superior según lo señalado por el desarrollo de los asentamientos identificados en la aerofotografía que será tomada a diciembre 31 de 1996 y que es adoptada por este Acuerdo, y las actividades que de ellos se deriven. La posibilidad y condiciones de desarrollo y mejoramiento de éstos asentamientos serán definidas mediante decretos reglamentarios. (...). [Subraya la Sala].

³¹ Lisboa, Santa Cecilia, Tuna, San Pedro de Suba y Tibabuyes.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

del plan vial arterial podrían estar dentro de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá, motivo por el cual adujo que, si en gracia de discusión se estuviera ante el supuesto de que las obras denunciadas fueron construidas dentro de la zona mencionada, las mismas estarían permitidas por disposición expresa del referido acto administrativo³².

Agregó que, el hecho de que el mismo Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de 16 de noviembre de 2006, haya anulado apartes del numeral 2º de la disposición aludida, no representa un obstáculo para la existencia de las obras, en la medida en que mediante Acta nro. 33 de Recibo Final, las mismas fueron entregadas el 20 de octubre del año 2004; es decir, que fueron realizadas bajo el amparo de la regulación vigente.

Paralelo a los últimos dos puntos, el Tribunal advirtió que las disposiciones aplicadas, contenidas en los Acuerdos 6 de 1990 y 26 de 1996, no se vieron alteradas por la entrada en vigor del Decreto Distrital 619 de 2000³³.

³² "ARTICULO 10º.- Sistema hídrico. (...). 2. RONDA HIDRÁULICA Y ZONA DE MANEJO Y PRESERVACIÓN AMBIENTAL. (...). Parágrafo 3º.- Los proyectos de manejo de aguas y saneamiento ambiental, incluyendo las obras de adecuación drenaje y las vías del plan vial arterial podrán ubicarse dentro de la zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá. (...)." [Subraya la Sala].

³³ "ART. 45.—(Modificado). * Zona de manejo y preservación del río Bogotá. Se define como la zona contigua a la ronda hidráulica, determinada por la delimitación de la zona de amenaza alta de inundación, no mitigable o no mitigada, para un periodo de retorno de 10 años, establecida por la dirección de prevención y atención de emergencias, DPAE, o quien haga sus veces, y tendrá como mínimo 270 metros. Esta franja se define bajo un criterio de mitigación de amenaza y su manejo debe contribuir al mantenimiento, protección y preservación ambiental del ecosistema, cuya estabilidad se constituye en un factor de mitigación.

PAR. 1º—La variación de la medida de la zona de manejo y preservación ambiental para sectores específicos, deberá contar con el concepto previo favorable de la dirección de prevención y atención de emergencias, DPAE, y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, EAAB, quienes determinarán las razones excepcionales de orden técnico o de conveniencia en las que se apoya la variación de su dimensión.

PAR. 2º—Para los sectores de Suba y Fontibón la zona de manejo y preservación ambiental es de 50 metros, como lo indica el Acuerdo 26 de 1996". *(Nota: Modificado por el Decreto 469 de 2003 artículo 99 de la Alcaldía Mayor de Bogotá) (Nota: Derogado por el Decreto 364 de 2013 artículo 565 de la Alcaldía Mayor de Bogotá). [Subraya la Sala].

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

De otro lado, la CAR en su escrito de contestación de la demanda haya manifestado que la vía está ubicada sobre la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá, el Tribunal sostuvo que no obra en el Expediente prueba alguna que demuestre dicha afirmación. En efecto, aunque con posterioridad a la contratación y ejecución de las obras se haya expedido el Decreto Distrital 190 de 2004³⁴, mediante el cual se dispuso que las distancias de Ronda Hidráulica y de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá para las Localidades de Suba y Fontibón estaban señaladas en el Plano denominado "Estructura Ecológica Principal", este no fue allegado al expediente, además de hacerse imposible su consulta para verificar las longitudes correspondientes.

En relación con el derecho colectivo a la moralidad administrativa, el Tribunal expuso que los cargos planteados por el actor popular se limitaron a expresar que las obras ejecutadas por el IDU y la EAAB se encontraban en una zona ambiental protegida, pero no especifica la existencia de un contenido subjetivo contrario a los fines y principios de la Administración. Además, no obra prueba en el expediente que indique que las entidades demandadas o alguno de sus funcionarios o empleados hubiesen actuado con propósitos torticeros, indebidos, malintencionados o culposos para obtener un provecho o beneficio personal, de grupo o de terceras personas.

Finalmente, el Tribunal no encontró que se hubiera vulnerado el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, en tanto que las inconformidades planteadas por el actor no se relacionan con el

³⁴ "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003".

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

incumplimiento de los correspondientes requisitos de las diferentes etapas contractuales de las obras construidas, con alguna deficiencia que haya causado algún tipo de detrimento patrimonial al Estado o con el derecho colectivo mismo a la defensa del patrimonio público; adicionalmente, tampoco se aportaron elementos probatorios que demuestren el daño o la amenaza.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.

El actor popular, como motivo de su inconformidad frente a la providencia de primera instancia, manifestó que las obras denunciadas fueron construidas al interior del espacio comprendido entre la Calle 80 y el cuerpo hídrico Juan Amarillo, es decir, en la Localidad de Engativá, motivo por el cual no resultaba procedente aplicar la habilitación prevista por el Acuerdo Distrital 26 de 1996, consistente en que para las Localidades de Suba y Fontibón las zonas de Ronda Hidráulica y de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá podrían tener una longitud mínima de 50 metros. Finalmente, precisó que el hecho de que la vía denunciada diera acceso desde la Calle 80 a ciertos barrios de la Localidad de Suba³⁵, no significa que la misma haya sido construida entre los barrios de esta localidad. En ese sentido reprochó que no se haya decretado la inspección judicial solicitada en la demanda y que tenía como objeto que el Despacho pudiera observar las obras construidas, el daño a la estructura ecológica y la localidad donde aquellas se situaban.

³⁵ Lisboa, Santa Cecilia, Tuna, San Pedro de Suba y Tibabuyes.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, en su vista de fondo considera que se debe confirmar la sentencia de primera instancia, en tanto que las obras objeto de discusión se realizaron en el año 2001, de conformidad con la normativa vigente y aplicable al caso concreto, es decir, el Decreto 619 de 2000³⁶.

Dicha regulación ordenaba que la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá –contigua al área respectiva de Ronda Hidráulica- debía tener, como mínimo, una longitud de 270 metros, salvo para las localidades de Suba y Fontibón, en las que la zona referida podría tener una extensión de 50 metros.

Afirmó que, está demostrado que tanto el “proyecto de construcción” de acceso de la localidad de Suba a la Autopista Medellín, el cual se ubica a una distancia de 100 metros “de la Franja de Amortiguación Ambiental del Río Bogotá”, como la alameda que se levantó entre los humedales de Jaboque y Juan Amarillo, fueron construidos en la Localidad de Suba respetando el límite mínimo de 50 metros que prescribía la reglamentación aplicable³⁷.

³⁶ “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital”.

³⁷ *Ibíd.*, “ART. 45.—(Modificado).* Zona de manejo y preservación del río Bogotá. Se define como la zona contigua a la ronda hidráulica, determinada por la delimitación de la zona de amenaza alta de inundación, no mitigable o no mitigada, para un período de retorno de 10 años, establecida por la dirección de prevención y atención de emergencias, DPAE, o quien haga sus veces, y tendrá como mínimo 270 metros. Esta franja se define bajo un criterio de mitigación de amenaza y su manejo debe contribuir al mantenimiento, protección y preservación ambiental del ecosistema, cuya estabilidad se constituye en un factor de mitigación.

PAR. 1º—La variación de la medida de la zona de manejo y preservación ambiental para sectores específicos, deberá contar con el concepto previo favorable de la dirección de prevención y atención de emergencias, DPAE, y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, EAAB, quienes determinarán las razones excepcionales de orden técnico o de conveniencia en las que se apoya la variación de su dimensión.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D´ANELLO ANTOLINEZ

Enfatizó en que el artículo 237 del Decreto 619 de 2000³⁸ autorizaba la construcción de varios proyectos para la generación de espacios peatonales lineales como alamedas, paseos peatonales y vías parque *"para la generación de amplios corredores de circulación peatonal, con énfasis en las áreas sujetas a tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión"* y, entre ellos, se contempló la alameda "conexión Jaboque – Juan Amarillo". Además, la misma regulación autorizaba que dentro de las alamedas se pudieran construir ciclo-rutas³⁹.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten vulnerados o agraviados, exista amenaza, peligro o un daño contingente atribuible a la conducta activa u omisiva de las autoridades públicas o de los particulares. El objetivo de estas acciones es dotar a la comunidad afectada de un mecanismo jurídico expedito y sencillo para la protección de sus derechos.

De conformidad con los argumentos que sirvieron de base para fundamentar el recurso de apelación interpuesto por el actor, así como en atención a las

PAR. 2º—*Para los sectores de Suba y Fontibón la zona de manejo y preservación ambiental es de 50 metros, como lo indica el Acuerdo 26 de 1996*". ***(Nota: Modificado por el Decreto 469 de 2003 artículo 99 de la Alcaldía Mayor de Bogotá) (Nota: Derogado por el Decreto 364 de 2013 artículo 565 de la Alcaldía Mayor de Bogotá).**

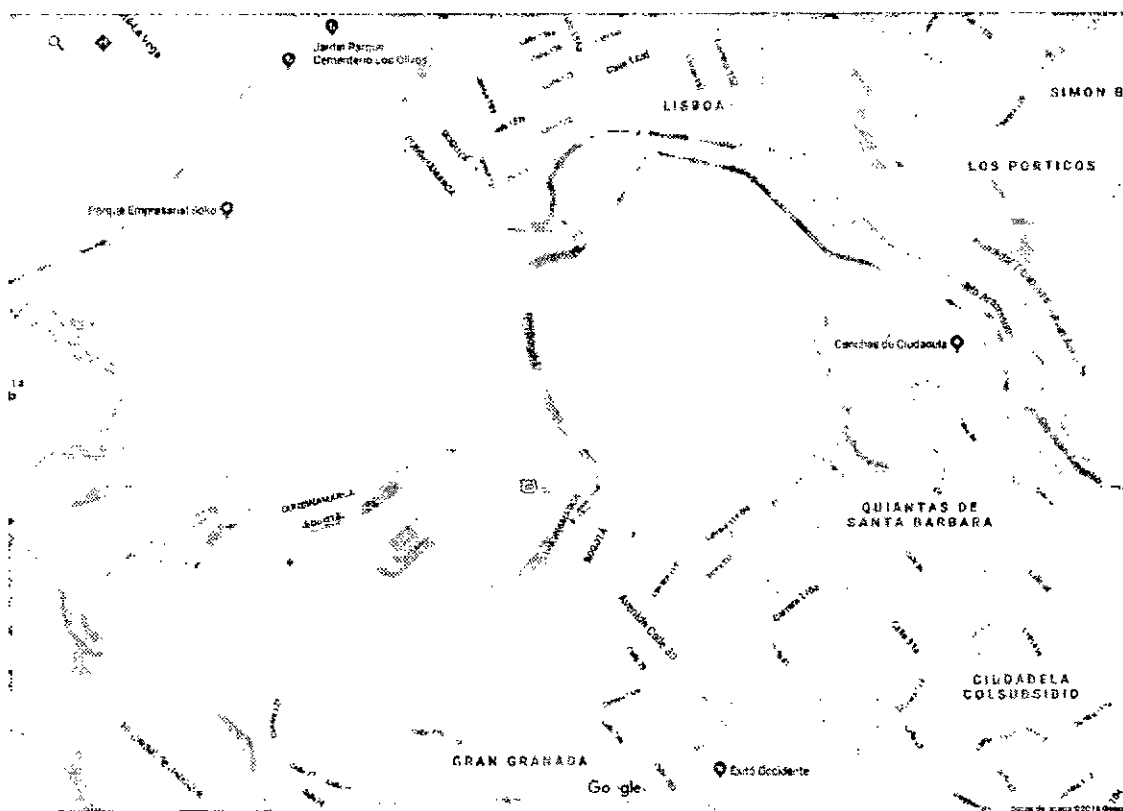
³⁸ "ART. 237. —*Proyecto para la generación de espacios peatonales lineales: alamedas, paseos peatonales y vías parque. Para la generación de amplios corredores de circulación peatonal, con énfasis en las áreas sujetas a tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión, se desarrollarán los siguientes proyectos:*

(...) *Conexión Jaboque Juan Amarillo (...)*". **(Nota: Derogado por el Decreto 364 de 2013 artículo 565 de la Alcaldía Mayor de Bogotá).**

³⁹ *Ibid.*, "ART. 254.—**(Modificado).*** Normas para alamedas. Las alamedas son franjas de circulación peatonal arborizadas y dotadas del respectivo mobiliario urbano. Dentro de su sección podrán contener ciclorrutas. (...)". ***(Nota: Modificado por el Decreto 469 de 2003 artículo 194 de la Alcaldía Mayor de Bogotá) (Nota: Derogado por el Decreto 364 de 2013 artículo 565 de la Alcaldía Mayor de Bogotá).**

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

recomendaciones brindadas por el Ministerio Público en esta instancia procesal, corresponde a la Sala determinar si los entes de derecho público demandados son responsables o no de la presunta vulneración, amenaza o puesta en peligro de los derechos colectivos invocados, con ocasión de la construcción de: i) la vía pública tipo "V4"⁴⁰ de interconexión entre la Localidad de Suba (ubicada en la parte superior de la gráfica) y la Calle 80 - Autopista Medellín; y ii) la alameda⁴¹ ubicada de forma paralela a aquella vía y que comunica los humedales de Jaboque y Tibabuyes o Juan Amarillo, según al actor popular, al interior de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá, en tanto que contravienen el régimen de usos aplicable a dicho suelo de protección.



⁴⁰ "Dentro del marco de la malla vial [contiene] dos (2) calzadas con separador central, andenes y ciclorutas, sin paraderos y total restricción para casetas y negocios".

⁴¹ Decreto Distrital 619 de 2000. "ART. 254. —(Modificado). * Normas para alamedas. Las alamedas son franjas de circulación peatonal arborizadas y dotadas del respectivo mobiliario urbano. Dentro de su sección podrán contener ciclorutas. (...)". *(Nota: Modificado por el Decreto 469 de 2003 artículo 194 de la Alcaldía Mayor de Bogotá) (Nota: Derogado por el Decreto 364 de 2013 artículo 565 de la Alcaldía Mayor de Bogotá).

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

En aras de solucionar la controversia planteada, la Sala encuentra necesario precisar, en primera medida, cuál es el alcance de la acción popular en relación con el régimen de usos del Área de Manejo Especial del Río Bogotá; en segundo lugar, se hará referencia al marco normativo atinente a las Áreas de Manejo Especial y a las Zonas de Manejo y Preservación Ambiental, especialmente a las del Río Bogotá y, por último, se procederá a establecer la ubicación de las obras acusadas de vulnerar los derechos colectivos invocados por el actor popular.

V. 1. Alcance de la acción popular en relación con el presunto desconocimiento del régimen de usos del Área de Manejo Especial del Río Bogotá

La acción popular es el instrumento procesal público, de rango constitucional y carácter principal, diseñado específicamente para proteger derechos e intereses colectivos; en tal virtud, al juez popular le asiste la obligación de disponer de las medidas necesarias y adecuadas dirigidas a evitar el daño contingente (finalidad preventiva) y/o hacer cesar el peligro o la amenaza, así como la vulneración o el agravio contra los mismos (finalidad suspensiva). De igual forma, en caso de que se haya consumado el daño sobre los derechos e intereses colectivos, el operador judicial está en el deber, en tanto sea posible, de adoptar las órdenes apropiadas para restituir las cosas a su estado anterior (finalidad restitutiva).

La Sala debe precisar que la función del juez popular trasciende al hecho de establecer si hubo o no desconocimiento de las disposiciones normativas distritales relativas al ordenamiento territorial de la ciudad capital.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D ´ ANELLO ANTOLINEZ

En efecto, la primera parte de la labor del operador judicial, en el marco del medio de control popular, consiste en identificar el hecho generador del daño, la amenaza o el riesgo que menoscaba los derechos e intereses colectivos involucrados, así como la conducta –activa u omisiva- de la persona a la que se le endilga dicha afectación. En caso tal que se constate dicha relación causal entre la conducta de la persona demandada y la perturbación de los derechos colectivos, se procederá a adoptar las medidas idóneas que permitan el ejercicio y goce pacífico de los mismos.

En ese orden de ideas, la Sala se permite advertir que el desconocimiento de una disposición normativa no necesariamente conlleva a formar un juicio certero acerca de la existencia de algún tipo de alteración de un derecho o interés colectivo.

V. 2. Las Áreas de Manejo Especial, en particular, la del Río Bogotá

El Decreto Ley 2811 de 18 de diciembre de 1974, “[p]or el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”, definió las Áreas de Manejo Especial como aquellas que son delimitadas para la administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables⁴². De igual forma, preceptuó que su creación deberá tener objetos determinados y fundados en estudios ecológicos y económico - sociales⁴³.

⁴² Artículo 308.
⁴³ Artículo 309.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

Así también, el artículo 45 de la referida normativa señaló que en lo relativo a la actividad administrativa relacionada con el manejo de los recursos naturales renovables, "[s]e zonificará el país y se delimitarán áreas de manejo especial que aseguren el desarrollo de la política ambiental y de recursos naturales. Igualmente, se dará prioridad a la ejecución de programas en zonas que tengan graves problemas ambientales y de manejo de los recursos". [Subraya la Sala].

En este punto, valga acotar que en lo relacionado con las obras tildadas de violentar derechos colectivos por cuenta de ser construidas al interior de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá, está demostrado que mediante Resolución 833 de 1º de junio de 2001, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca resolvió "[a]ceptar y aprobar el Plan de Manejo Ambiental, presentado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -ESP- para el proyecto "Alameda entre Humedal Juan Amarillo y Jaboque, por el Límite Oriental de la Zona de Manejo y Preservación del Río Bogotá" (...) "⁴⁴.

Igualmente, se encuentra acreditada la existencia de: i) el Contrato nro. 759, celebrado el 26 de diciembre de 2000 entre Instituto de Desarrollo Urbano – entidad pública contratante- y la "Unión Temporal Acceso Suba" –contratista-, el cual tuvo por objeto ejecutar los estudios, diseños y la construcción del proyecto vial denominado "acceso de la localidad de Suba hacia la Autopista Medellín"⁴⁵; ii) la aceptación y aprobación por parte de la CAR del respectivo

⁴⁴ Folios 698 y ss. del Expediente.

⁴⁵ Folio nro. 26 del documento digital "Informe Final de Interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental, para los estudios, diseño y construcción del acceso de la localidad de Suba hacia la Autopista

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

Plan de Manejo Ambiental, mediante Resolución nro. 1527 de 17 de septiembre de 2001⁴⁶; y iii) El acta nro. 33 de Recibo Final de Etapa de Construcción del contrato nro. 005-03 –por medio del cual se pactó *"la continuación de la construcción y mantenimiento del acceso a Suba (Lisboa) por la Autopista Medellín, en Bogotá D. C."*-, fechada el 20 de octubre de 2004⁴⁷.

Así las cosas, la Sala concluye que las obras cuestionadas fueron construidas entre los años 2001 a 2004, luego entonces, durante su inicio, desarrollo y culminación le eran aplicables los Decretos Distritales 619 de 28 de julio de 2000⁴⁸, 469 de 23 de diciembre 2003⁴⁹ y 190 de 22 de junio de 2004⁵⁰, los

Medellín en Bogotá D. C." inserto en la Carpeta denominada *"Informe Final Int. Cont. 759-2000"* del C. D. ROM allegado por el IDU. Cuaderno nro. 1 del Expediente.

⁴⁶ *"Por la cual se inicia un trámite administrativo ambiental, se aprueba un Plan de Manejo Ambiental y se toman otras determinaciones"*. Folios 685 y siguientes del Expediente.

⁴⁷ Folios 1253 y ss. del Expediente.

⁴⁸ **Artículo 7. Derogado por el art. 286, Decreto Distrital 469 de 2003. Componentes básicos del Modelo**

Los componentes primarios del Modelo Distrital están constituidos por el medio natural, el área urbana y el suelo rural, que requieren ser ordenados como estructuras complementarias pero reconocidas en sus particularidades específicas así:

1. **La Estructura Ecológica Principal** está compuesta por el sistema de áreas protegidas del Distrito Capital, los parques urbanos y el área de manejo especial del río Bogotá. Estos componentes constituyen el soporte territorial de la biodiversidad y los procesos ecológicos sostenibles. (...).

Artículo 10. Modificado por el art. 74, Decreto Distrital 469 de 2003. Componentes.

La Estructura Ecológica Principal está conformada por los siguientes componentes. (...). 3. El Área de Manejo Especial del Valle Aluvial del río Bogotá, cuya conexión consolida una red a través de todo el territorio, con clara integración entre la porción urbana y rural en concordancia con la reglamentación que expida el Distrito Capital para el Sistema Distrital de Parques. (...).

Artículo 15. Modificado por el art. 79, Decreto Distrital 469 de 2003. Clasificación del Sistema de Áreas Protegidas.

El Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital se clasifica en:

1. Áreas protegidas del orden Nacional y Regional. a. Parque Nacional Natural. b. Reservas Forestales Nacionales (protectoras y protectoras-productoras). c. Áreas de Manejo Especial. (...).

Artículo 38. Modificado por el art. 95, Decreto Distrital 469 de 2003. Eje integrador de la Estructura Ecológica Principal.

El valle aluvial del río Bogotá, incluyendo su ronda hidráulica y su zona de manejo y preservación ambiental, conforma el eje integrador de la Estructura Ecológica Principal, al cual deben conectarse directa o indirectamente todos los corredores ecológicos urbanos, en especial los parques de ronda de los ríos y canales urbanos y las áreas protegidas urbanas y rurales, en especial los humedales". [Subraya la Sala].

⁴⁹ **Artículo 16. Principios básicos** (...). 1. La estructura ecológica principal está constituida por una red de corredores ambientales localizados en jurisdicción del DISTRITO CAPITAL e integrados a la estructura ecológica regional, y cuyos componentes básicos son el sistema de áreas protegidas; los parques urbanos; los corredores ecológicos y el área de manejo Especial del río Bogotá. (...).

Artículo 17. La Estructura Ecológica Principal: componentes

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

cuales coinciden en que la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá, junto con su Ronda Hidráulica, es un elemento constitutivo del Área de Manejo Especial de dicha cuenca hídrica, la cual, a su vez, integra la Estructura Ecológica Principal de la ciudad.

V. 3. Función y magnitud de las Zonas de Manejo y Preservación Ambiental, en particular, la del Río Bogotá

La Zona de Manejo y Preservación Ambiental fue definida por el Decreto Distrital 619 de 2000⁵¹, como *"la franja de terreno de propiedad pública o privada contigua a la ronda hidráulica, destinada principalmente al mantenimiento, protección, preservación o restauración ecológica de los cuerpos y cursos de agua y ecosistemas aledaños"*⁵². [Subraya la Sala]. A su vez, la misma normativa señaló que la Ronda Hidráulica *"es la franja paralela a la línea media del cauce o alrededor de los nacimientos o cuerpos de agua,*

La Estructura Ecológica Principal tiene la función básica de sostener y conducir la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio del Distrito Capital, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, y dotar al mismo de bienes y servicios ambientales para el desarrollo sostenible.

Para efectos de su ordenamiento y regulación, los elementos que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal se asocian a los siguientes cuatro componentes: a. Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital. b. Parques urbanos. c. Corredores Ecológicos. d. Área de Manejo especial del Río Bogotá. (...). [En este mismo sentido, Artículo 74].

Artículo 95. El Artículo 38 del Decreto 619 de 2000, quedará así: *"Eje integrador de la Estructura Ecológica Principal. El Área de Manejo Especial del río Bogotá, que comprende su ronda hidráulica y su zona de manejo y preservación ambiental, conforma el eje integrador de la Estructura Ecológica Principal, al cual deben conectarse directa o indirectamente todos los corredores ecológicos urbanos, en especial los parques de ronda de los ríos y canales urbanos y las áreas protegidas urbanas y rurales, en especial los humedales."* [Subraya la Sala].

⁵⁰ **Artículo 16.** Principios básicos (artículo 16 del Decreto 469 de 2003). (...).

Artículo 17. La Estructura Ecológica Principal: componentes (artículo 17 del Decreto 469 de 2003). (...).

Artículo 75. Componentes (artículo 10 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 74 del Decreto 469 de 2003). (...).

Artículo 104. Eje integrador de la Estructura Ecológica Principal (artículo 38 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 95 del Decreto 469 de 2003) (...).

⁵¹ "Por el cual se adopta el plan de ordenamiento territorial para Santafé de Bogotá, Distrito Capital". Derogado por el artículo 565 del Decreto 364 de 2013 de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

⁵² Artículo 12, numeral 4.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

hasta de 30 metros de ancho (a cada lado de los cauces), de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2811 de 1974^[53]”⁵⁴.

Posteriormente, el Decreto Distrital 469 de 2003 modificó el propósito de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental, la señalar que estaba “destinada principalmente a propiciar la adecuada transición de la ciudad construida a la estructura ecológica, la restauración ecológica y la construcción de la infraestructura para el uso público ligado a la defensa y control del sistema hídrico”. De igual forma, frente a la Ronda Hidráulica, precisó que se trata de una “zona de protección ambiental e hidráulica no edificable de uso público”, y que está “destinada principalmente al manejo hidráulico y la restauración ecológica”⁵⁵. [Subraya la Sala]. El Decreto Distrital 190 de 2004 dejó intactas las modificaciones anotadas⁵⁶.

El Decreto Distrital 619 de 2000 indicó que la **Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá**, “[e]s la zona contigua a la ronda hidráulica, determinada por la delimitación de la zona de amenaza alta de inundación, no mitigable o no mitigada, para un período de retorno de 10 años, establecida por la dirección de prevención y atención de emergencias,

⁵³ “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. (...). **Artículo 83.o-** Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescindibles del Estado:

El álveo o cauce natural de las corrientes;

El lecho de los depósitos naturales de agua;

Las playas marítimas, fluviales y lacustres;

Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;

Las áreas ocupadas por los nevados y por los cauces de los glaciares;

Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas”. [Resalta la Sala].

⁵⁴ Artículo 12, numeral 3.

De igual forma, en el artículo 44, señala que “[e]s la zona constituida por la franja paralela al eje de rectificación definido por el caudal medio mensual multianual del río, de hasta 30 metros de ancho”.

⁵⁵ Artículo 77. (señaló de manera expresa que la dimensión de la Ronda Hidráulica debía ser calculada “a partir de la línea de mareas máximas (máxima inundación)” del cuerpo de agua respectivo).

⁵⁶ Artículo 78.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.

Actor: JAVIER D´ANELLO ANTOLINEZ

*DPAE, o quien haga sus veces, y tendrá como mínimo 270 metros. Esta franja se define bajo un criterio de mitigación de amenaza y su manejo debe contribuir al mantenimiento, protección y preservación ambiental del ecosistema, cuya estabilidad se constituye en un factor de mitigación*⁵⁷. [Subraya la Sala]. El Decreto Distrital 469 de 2003, modificó la disposición mencionada en el sentido de eliminar su determinación con base en un criterio de mitigación de amenaza de inundación⁵⁸. El Decreto Distrital 190 de 2004 dejó intacta esta modificación⁵⁹.

V. 4. Ubicación de las obras denunciadas

De conformidad con el acervo probatorio incorporado al expediente⁶⁰, está demostrado que los proyectos: *"Alameda entre Humedal Juan Amarillo y Jaboque por el límite Oriental de la Zona de Manejo y Preservación del Río Bogotá"*⁶¹ en el tramo comprendido entre el Humedal Juan Amarillo y la Calle 80, y el *"acceso de la localidad de Suba hacia la Autopista Medellín"*⁶², son, respectivamente, corredores peatonal y vehicular que se acompañan de

⁵⁷ Artículo 45

⁵⁸ ART. 99.—El artículo 45 del Decreto 619 de 2000 , quedará así:

"ART. 45.—Zona de manejo y preservación del Río Bogotá. La zona de manejo y preservación del Río Bogotá, es el área contigua a la ronda hidráulica, que tiene como mínimo 270 metros de ancho. Su manejo debe contribuir al mantenimiento, protección y preservación ambiental del ecosistema. (...)".

⁵⁹ Artículo 109.

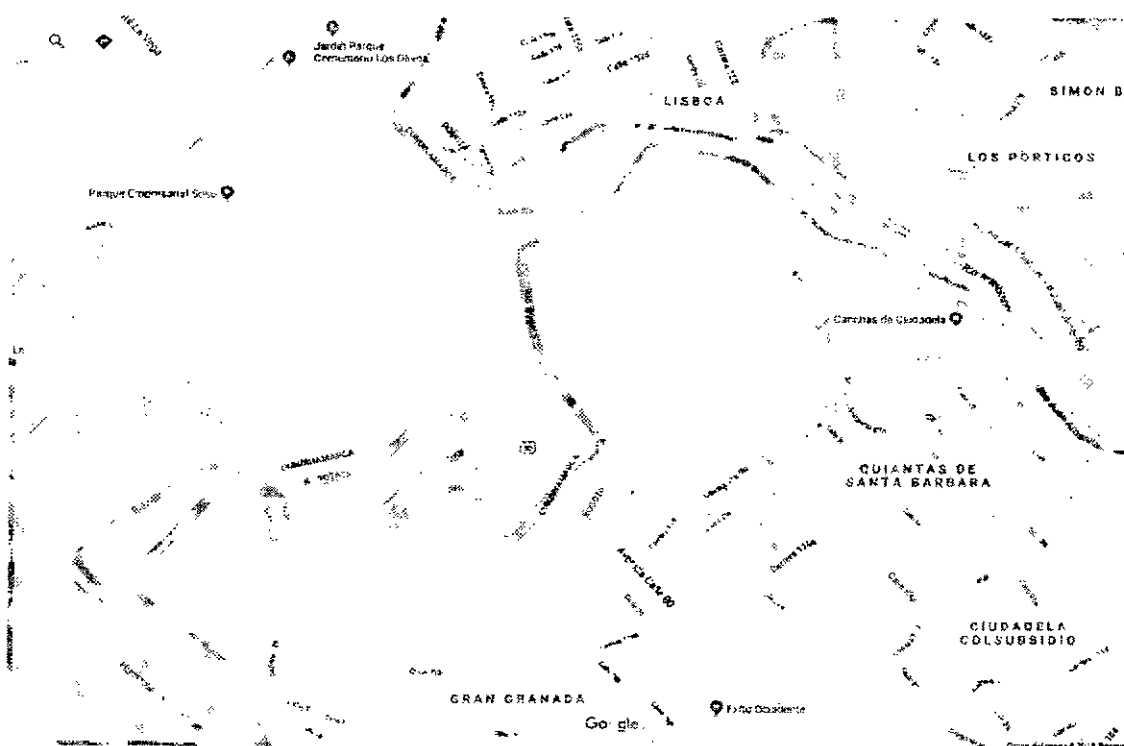
⁶⁰ Plan de Manejo Ambiental 991 – 759.00 – IIA – 06 – 26 Revisión 5. Estudios, Diseño y Contrucción del Acceso de la Localidad de Suba hacia la Autopista Medellín, en Bogotá D. C.; Plan de Manejo Ambiental. Alameda entre el Humedal Juan Amarillo y Jaboque, por el Limite Oriental de la Zona de Manejo y Preservación del Río Bogotá.

⁶¹ Resolución nro. 833 de 1º de junio de 2001. *"Por la cual se aprueba un Plan de Manejo Ambiental para el desarrollo de las obras de construcción del proyecto "Alameda entre Humedal Juan Amarillo y Jaboque, por el límite Oriental de la Zona de Manejo y Preservación del Río Bogotá, presentado por la EA.A.A.B. dentro del programa Santa Fe I".* Folios 1011 y ss. del Expediente.

⁶² Contrato de estudios, diseños y construcción nro. 759 celebrado el 26 de diciembre de 2000 entre IDU –entidad pública contratante- y la "Unión Temporal Acceso Suba" –contratista. Folio nro. 26 del documento digital *"Informe Final de Interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental, para los estudios, diseño y construcción del acceso de la localidad de Suba hacia la Autopista Medellín en Bogotá D. C."* inserto en la Carpeta denominada *"Informe Final Int. Cont. 759-2000"* del C. D. ROM allegado por el IDU. Cuaderno nro. 1 del Expediente.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

manera paralela⁶³, ubicados "al Noroccidente de Bogotá D. C., [...] [iniciados] en un tramo de la vía existente⁶⁴ (KO+870) y en dirección Norte paralela al río Bogotá. Atraviesa una zona de antiguo basurero de Bogotá, hasta llegar a la planta de tratamiento de aguas El Salitre (KO+920). Desde allí en dirección nororiental atravesando el canal de aguas tratadas de la planta (K1+180) y el río Juan Amarillo (K1+540), llega al Barrio Lisboa, perteneciente a la localidad de Suba (K1+582.72)"⁶⁵.



En el acápite "Área de Influencia" del Plan de Manejo Ambiental para la construcción del proyecto "Alameda entre Humedal Juan Amarillo y Jaboque,

⁶³ Documentos digitales: "Programa de Implementación del Plan de Manejo Ambiental –PIPMA- [sobre el] Contrato IDU 05-2003" y su "Anexo 8. Registro Fotográfico" (insertos en la Carpeta denominada "PIPMA"); "Informe Final Etapa de Construcción. Anexo N. 4. Acta de Cierre Ambiental y de Recibo por parte del Jardín Botánico", e "Informe Técnico SGAC N° 021" emitido por la CAR (insertos en la Carpeta denominada "informe final etapa construcción 2"); "Informe Final de Interventoría" de noviembre de 2004; e "Informe Final Etapa de Construcción. Anexo N. 9. Oficios de Radicación del Informe Final Ambiental y Cartilla de Mantenimiento" (insertos en la Carpeta denominada "informe final etapa construcción 1"). C. D. ROM allegado por el IDU. Cuaderno nro. 1 del Expediente.

⁶⁴ Segundo hecho narrado por el actor popular.

⁶⁵ Documento digital "Informe Final de Interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental, para los estudios, diseño y construcción del acceso de la localidad de Suba hacia la Autopista Medellín en Bogotá D. C." inserto en la Carpeta denominada "Informe Final Int. Cont. 759-2000" del C. D. ROM allegado por el IDU. Cuaderno nro. 1 del Expediente.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

por el límite Oriental de la Zona de Manejo y Preservación del Río Bogotá", claramente se evidencia que:

"El proyecto se realizará directamente dentro de la jurisdicción político-administrativa de la localidad de Engativá, e incluye de manera indirecta la localidad de Suba especialmente para el sector que corresponde al humedal Juan Amarillo el cual se constituye en el límite entre estas dos localidades. (...). El área de influencia indirecta del proyecto está constituida por: (...). Una serie de barrios ubicados en el costado oriental del proyecto tanto en la localidad de Engativá como de Suba que hacen parte del área de influencia de los humedales Juan Amarillo y Jaboque, los cuales pertenecen a estratos socioeconómicos medio y medio-bajo. (...). Estos barrios son básicamente los siguientes: (...) Localidad de Suba: Lisboa, Santa Cecilia y Miramar. (...) Localidad de Engativá: Bolivia, Ciudadela Colsubsidio, Cortijo, (...)"⁶⁶. [Barrios ubicados dentro del tramo de la alameda indicado por el actor popular [Subraya la Sala].

Asimismo, en el apartado "Área de Influencia" del Plan de Manejo Ambiental de los estudios, diseño y construcción del proyecto "Acceso de la localidad de Suba hacia la Autopista Medellín, en Bogotá D. C.", se observa que:

"(...) Bajo un esquema de tendencias, es claro identificar que la mayor incidencia indirecta se sucede en los barrios del extremo noroccidental de la Localidad de Engativá⁶⁷ y en los de la parte suroccidental de la Localidad de Suba limitados por el Río Bogotá, siendo estos últimos los más relevantes si se tiene en cuenta la futura presencia de las rutas alimentadoras del Sistema Transmilenio, actualmente en funcionamiento por la Calle 80 (...). En menor proporción se interactúa con BAS y su Planta El Salitre"⁶⁸. [Subraya la Sala].

Vistos los anteriores elementos materiales de prueba, la Sala coincide con el recurrente en que las obras denunciadas de afectar los derechos colectivos invocados fueron construidas al interior de la Localidad de Engativá, comoquiera que sus extremos se encuentran determinados, al sur, por la Calle 80 y, al norte, por el extremo sur del barrio Lisboa perteneciente a la

⁶⁶ Folio nro. 529 del Expediente.

⁶⁷ "Geográficamente el proyecto se ejecutará en la jurisdicción de la Localidad de Engativá, en la franja que abarca la zona de manejo especial del denominado Valle Aluvial del Río Bogotá, más específicamente en el Área de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá entre la Calle 80 y el barrio Lisboa". [Resalta la Sala].

⁶⁸ Folios 38 y ss. del Expediente.

Localidad de Suba. En atención al mapa de la Localidad 10 – Engativá⁶⁹, no cabe la menor duda de que la Autipoista Medellín, en el punto de la intersección con el extremo sur de la vía de acceso a la Localidad de Suba – con su alameda respectiva-, se encuentra ubicada en la Localidad de Engativá y, aunque las obras conecten en su extremo norte con el barrio Lisboa de la localidad de Suba, es justo hasta antes de este barrio donde se extienden los límites de la localidad de Engativá.



Como corolario de lo anterior, se hacía jurídicamente improcedente dar aplicación a la extensión excepcional -reducida- de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá dispuesta en el parágrafo 2° del artículo 45 del Decreto Distrital 619 de 2000⁷⁰, equivalente a 50 metros⁷¹,

⁶⁹ Folio nro. 1180 del Cuaderno nro. 2 del Expediente.

70 El Acuerdo Distrital 26 de 10 de noviembre de 1996 fue derogado por el Decreto Distrital 619 de 28 de julio de 2000, el cual fue expedido con antelación a la celebración del contrato de ejecución de estudios, diseños y construcción del proyecto vial denominado “*acceso de la localidad de Suba hacia la Autopista Medellín*” (26 de diciembre de 2000) [Folio nro. 26 del documento digital “*Informe Final de Interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental, para los estudios, diseño y construcción del acceso de la*”

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

por cuanto la localización de las obras (Localidad de Engativá), no corresponde al supuesto de hecho contenido en dicha excepción (localidades de Suba y Fontibón). Por el contrario, para el caso concreto debe entenderse que la zona mencionada tenía una prolongación mínima de 270 metros⁷².

Así las cosas, si el Tribunal Administrativo de Cundinamarca llegó a la conclusión de que *"las obras objeto de estudio se encuentran aproximadamente a 100 metros de los dos cuerpos de agua existentes en el sector (Río Bogotá y Juan Amarillo)"*⁷³, es forzoso concluir que las mismas sí fueron construidas al interior de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá. Además, esta conclusión es coherente con los hechos que revelan los siguientes medios de prueba:

- En el Plan de Manejo Ambiental del proyecto de interconexión entre la Autopista Medellín y el barrio Lisboa de la Localidad de Suba, se advierte que este *"(...) se ubica al noroccidente de Bogotá D. C. en los límites del perímetro urbano de la ciudad, bordeando de forma aledaña al Río Bogotá y dentro de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá"*. En la correspondiente nota al pie de página se insiste en que *"[t]anto la vía*

localidad de Suba hacia la Autopista Medellín en Bogotá D. C." inserto en la Carpeta denominada "Informe Final Int. Cont. 759-2000" del C. D. ROM allegado por el IDU. Cuaderno nro. 1 del Expediente], y a la aprobación del Plan de Manejo Ambiental para la ejecución del proyecto *"Alameda entre Humedal Juan Amarillo y Jaboque, por el Límite Oriental de la Zona de Manejo y Preservación del Río Bogotá"* (Resolución 833 de 1º de junio de 2001) [Folios 698 y ss. del Expediente].

⁷¹ "PAR. 2º—Para los sectores de Suba y Fontibón la zona de manejo y preservación ambiental es de 50 metros, como lo indica el Acuerdo 26 de 1996".

⁷² Ibid., "ART. 45.—(Modificado). * Zona de manejo y preservación del río Bogotá. Se define como la zona contigua a la ronda hidráulica, determinada por la delimitación de la zona de amenaza alta de inundación, no mitigable o no mitigada, para un período de retorno de 10 años, establecida por la dirección de prevención y atención de emergencias, DPAE, o quien haga sus veces, y tendrá como mínimo 270 metros. Esta franja se define bajo un criterio de mitigación de amenaza y su manejo debe contribuir al mantenimiento, protección y preservación ambiental del ecosistema, cuya estabilidad se constituye en un factor de mitigación".

⁷³ Folio 1383 del Expediente.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

*existente como la proyectada, así como parte de las instalaciones de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales El Salitre, se encuentran dentro de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá, definida en los Artículos 44 y 45 del Plan de Ordenamiento Territorial*⁷⁴. [Subraya la Sala].

- La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, mediante Resolución nro. 1527 de 17 de septiembre de 2001, aceptó y aprobó el Plan de Manejo Ambiental presentado por el IDU para la primera fase del proyecto acceso de la Localidad de Suba hacia la Autopista Medellín, localizado *"al noroccidente de Bogotá en los límites del perímetro urbano de la ciudad bordeando el río Bogotá dentro de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental"*⁷⁵.

- Dentro del Plan de Manejo Ambiental del proyecto de alameda entre los humedales Juan Amarillo y Jaboque, se observa que este se planteó como propósito *"(...) cambiar la actitud desinteresada de los ciudadanos frente a estos ecosistemas [hídricos], a través de la construcción de una alameda (...) a lo largo del Valle aluvial del río, el cual permita la interacción y el contacto de la ciudadanía con el río y su entorno, en donde estos humedales desempeñan un papel fundamental"*⁷⁶. Para el tiempo en que se presentó dicho Plan, es decir, el 17 de noviembre de 2000, se encontraba rigiendo el Decreto Distrital 619 de 28 de julio del mismo año. El artículo 43 del mencionado Decreto señala que *"[e]l área de manejo especial del valle*

⁷⁴ Folio 28 del Cuaderno nro. 1 del Expediente

⁷⁵ *Ibíd.*, folio nro. 508.

⁷⁶ *Ibíd.*, folio nro. 520.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

aluvial del río Bogotá comprende el valle aluvial⁷⁷ del río Bogotá en jurisdicción del Distrito Capital, lo cual incluye la ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental del mismo río⁷⁸.

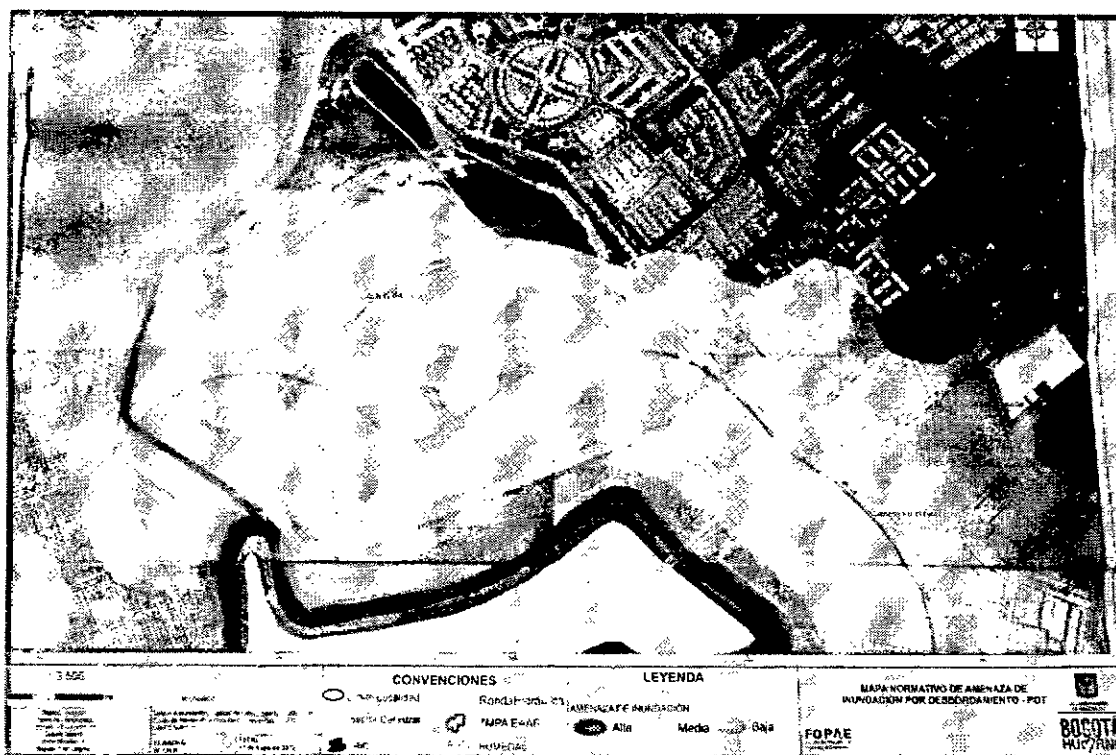
- En virtud del "Mapa Normativo de Amenaza de Inundación por Desbordamiento - POT" del FOPAE⁷⁹, obrante en el expediente como documento adjunto a la respuesta conferida por esa entidad a la petición elevada por el actor popular el 28 de marzo de 2012, claramente puede observarse que tanto la vía de acceso como la alameda respectiva se encuentran localizadas al interior de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá.

⁷⁷ "ART. 12.—(Modificado).* Definiciones aplicadas a la estructura ecológica principal. (...). 5. Valle aluvial: es una franja de anchura variable, determinada con criterios geomorfológicos e hidrológicos, constituida por el cauce y el conjunto de vegas, depresiones o basines localizadas a lo largo del cauce o en las riberas de un embalse, laguna, lago o chucua, las cuales son ocupadas por las aguas durante las crecidas altas o extraordinarias, constituyendo así la zona de amortiguación de crecientes donde, además, se desarrollan los procesos ecológicos ligados al curso o cuerpo de agua. Siempre que las condiciones de ocupación lo permitan, la zona de manejo y preservación ambiental deberá coincidir con el valle aluvial, especialmente en el caso del río Bogotá, a su paso por la ciudad". [Subraya la Sala].

⁷⁸ "ART. 43.—(Derogado).* Área de manejo especial del valle aluvial del río Bogotá. Delimitación. El área de manejo especial del valle aluvial del río Bogotá comprende el valle aluvial del río Bogotá en jurisdicción del Distrito Capital, lo cual incluye la ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental del mismo río". ver también el numeral 3 del artículo 10.

⁷⁹ Folios 592 a 594 del Cuaderno nro. 1 del Expediente. "Fuente cartográfica: Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECDD 2010 Fondo de Prevención y Atención de Emergencias – FOPAE UAECDD SDP IGAC. 17 de mayo de 2012".

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ



- Finalmente, la afirmación realizada por el actor popular en el sentido de que las obras denunciadas están ubicadas al interior de un área de manejo especial del Valle Aluvial del Río Bogotá⁸⁰, se encuentra corroborada por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca cuando manifestó en el escrito de contestación de la demanda que tanto la vía de acceso de la Localidad de Suba a la Autopista Medellín, como la alameda construida por la EAAB, actualmente se encuentran al interior de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá⁸¹.

⁸⁰ Decreto Distrital 619 de 2000. "ART. 43.—(Derogado).* Área de manejo especial del valle aluvial del río Bogotá. Delimitación. El área de manejo especial del valle aluvial del río Bogotá comprende el valle aluvial del río Bogotá en jurisdicción del Distrito Capital, lo cual incluye la ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental del mismo río".

⁸¹ Folio nro. 1108 del Cuaderno nro. 2 del Expediente.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

V. 5. Impacto de las obras denunciadas sobre los derechos colectivos al medio ambiente, a la defensa del patrimonio público y a la moralidad administrativa

El demandante aseguró que tanto la EAAB como el IDU son las personas de derecho público responsables de que las construcciones denunciadas hayan sido levantadas al interior de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá, contraviniendo así el régimen de usos para los cuales esta fue destinada.

Sin embargo, la Sala coincide con el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en que dicho desconocimiento de la regulación de suelos del Distrito Capital no es suficiente para acreditar la afectación del derecho colectivo a la moralidad administrativa⁸², ni del patrimonio público⁸³, en tanto que no se demostró; por un lado, que algún funcionario de la parte demandada, prevalido de mala fe, haya ejercido la función administrativa en abierto desconocimiento de los fines esenciales del Estado, y por otro, que los recursos públicos disponibles para ejecutar las obras públicas cuestionadas fueran administrados con desconocimiento de los postulados de eficacia, economía o transparencia; por el contrario, además de haberse

⁸² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 6 de noviembre de 2013. C.P: María Elizabeth García González. Rad Nro. 2012-145-01. *"En efecto, como se precisó en las sentencias reseñadas en esta providencia, para la protección del derecho a la moralidad administrativa es necesario que se demuestre que el servidor público o particular que ejerce función pública, ha actuado en abierto desconocimiento de parámetros éticos y morales con ánimo subjetivo, torticero y malicioso. No basta entonces con la mera referencia a un comportamiento injusto e inmoral que constituye la afectación a la moralidad administrativa, sino que resulta indispensable la fehaciente acreditación de la responsabilidad endilgada, carga que por mandato del artículo 30 de la Ley 472 de 1998 le corresponde al actor".* [Subraya la Sala].

⁸³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 14 de abril de 2016. C. P: Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad. Nro. 2013-2622-01. *"[E]n lo que respecta al derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, (...), de acuerdo con la jurisprudencia de la Corporación, tiene la finalidad de que el conjunto de bienes, derechos y obligaciones del Estado, estén adecuadamente destinados a la finalidad que se les ha señalado, constitucional y legalmente, con criterios de eficacia y rectitud. Por tanto, la defensa del patrimonio público estudia dos elementos, i) la existencia de un bien o conjunto de bienes de propiedad del Estado, y, ii) el análisis de la gestión de ese patrimonio, de forma tal, que si ésta se hace de forma irresponsable o negligente, pone en peligro el interés colectivo".* [Subraya la Sala].

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

realizado en beneficio de la movilidad de los habitantes de la zona sur de la Localidad de Suba, mejorando su calidad de vida, el actor popular reconoce que las mismas resultan útiles para hacer cesar el riesgo de inundación a causa del desbordamiento del Río Bogotá en el costado oriental de la alameda⁸⁴.

¿La alameda de interconexión entre los humedales de Jaboque y Tibabuyes o Juan Amarillo, en el tramo comprendido entre este último cuerpo de agua y la Autopista Medellín afecta el derecho colectivo al goce de un ambiente sano?

El artículo 46 del Decreto Distrital 619 de 28 de julio de 2000, estableció el régimen de usos dentro del Área de Manejo Especial del Valle Aluvial del Río Bogotá, al siguiente tenor:

"ART. 46.—Suelo de protección dentro del área de manejo especial del valle aluvial del río Bogotá. Régimen de usos. En el área definida como suelo de protección, dentro del área de manejo especial del valle aluvial del río Bogotá (conformada por la ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental de dicho río) se establece el siguiente régimen de usos:

- 1. Usos principales. Conservación, restauración ecológica y forestal protector.*
- 2. Usos compatibles. Recreación pasiva, investigación ecológica.*
- 3. Usos condicionados. Construcción de la infraestructura necesaria para el desarrollo de los usos principales y compatibles, condicionada a no generar fragmentación de vegetación nativa o de los hábitats de la fauna y a su integración paisajística al entorno natural. Las acciones necesarias para el manejo hidráulico y para la prestación del servicio de acueducto, alcantarillado y saneamiento en general, condicionadas al concepto de la autoridad ambiental competente.*
- 4. Usos prohibidos. Forestal productor, recreación activa, minero, industrial de todo tipo, residencial de todo tipo.*

PAR.—Dentro de las zonas de manejo y preservación ambiental del sistema hídrico podrán desarrollarse senderos bajo las medidas de prevención, corrección y mitigación de impactos según prevean los planes de manejo ambiental de dichas áreas aprobados por la autoridad ambiental". [Subraya la Sala].

⁸⁴ Hechos nros. 15 y 26 del escrito de la demanda.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

- Posteriormente, el artículo 100 del Decreto Distrital 469 de 23 de diciembre de 2003, modificó el primer inciso del artículo 46 del Decreto Distrital 619 de 2000 de la siguiente forma:

"ART. 46.—Área de manejo especial del Río Bogotá. Régimen de usos.
Todo el suelo comprendido dentro del área de manejo especial del Río Bogotá, esto es, la ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental del Río Bogotá, es suelo de protección, bajo el siguiente régimen de usos:".

- Finalmente, el artículo 111 del Decreto Distrital 190 de 22 de junio de 2004, dejó intacto el régimen de usos del Área de Manejo Especial del Río Bogotá.

El demandante aseguró que la alameda construida al interior de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá contravino los usos para los cuales esta fue destinada. Preciso que allí, sólo está permitida la arborización y la recreación pasiva, luego entonces, tanto la EAAB como el IDU, al levantar las construcciones⁸⁵ indicadas, incurrieron en una violación de la normativa vigente.

La Sala estima que, aunque la construcción de la alameda de conexión de los humedales Juan Amarillo y Jaboque no corresponde con los usos principales de conservación, restauración ecológica y forestal protector del Área de Manejo Especial del Río Bogotá establecidos en la normativa vigente, ese mero hecho no permite inferir que se haya transgredido el mencionado régimen de usos, ni mucho menos que se haya constatado, cuando menos, una amenaza o peligro para los derechos colectivos invocados.

⁸⁵ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sentencia de 16 de noviembre de 2006. M.P: Ayda Vides Paba. Exp. Nro. 1998-01114.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

De una lectura integral de la regulación de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá como Área de Manejo Especial, fácilmente puede observarse que la Administración Distrital lejos de establecer un régimen exclusivo y/o taxativo de usos, haciéndola inaccesible al contacto humano, su intención fue la de propiciar la adecuada transición de la ciudad construida a la estructura ecológica⁸⁶, por supuesto sin atentar contra la cuenca hídrica misma o ecosistemas aledaños, es decir, permitiendo que la zona sea una fuente de beneficios para los seres humanos, sin que este provecho implique exponerla al peligro de ser extinguida.

En tal virtud fue que se autorizaron tres tipos de usos del suelo del Área de Manejo Especial del Río Bogotá, incluida su Zona de Manejo y Preservación Ambiental. Como se anotó con anterioridad, es evidente que la construcción de una alameda precisamente no tiene por objeto la conservación y restauración ecológica de la zona mencionada, sin embargo, tampoco encuadra dentro de las actividades prohibidas tales como residencial, industrial, minera o de producción forestal.

En términos generales, las alamedas hacen parte del subsistema de "espacios públicos peatonales"⁸⁷ los cuales están destinados "a/

⁸⁶ Decreto 469 de 2003, artículo 77.

Además, dentro del Plan de Manejo Ambiental del proyecto de alameda entre los Humedales Juan Amarillo y Jaboque, se observa que este se planteó como propósito "(...) *cambiar la actitud desinteresada de los ciudadanos frente a estos ecosistemas [hídricos], a través de la construcción de una alameda (...) a lo largo del Valle aluvial del río, el cual permita la interacción y el contacto de la ciudadanía con el río y su entorno, en donde estos humedales desempeñan un papel fundamental*". Folio 520 del Cuaderno nro. 1 del Expediente.

⁸⁷ Decreto Distrital 619 de 2000, artículos 137 - numeral 10, 228, 232, 233 - numeral 5; Decreto Distrital 469 de 2003, artículos 123 - numeral 9; y Decreto Distrital 190 de 2004, artículo 241.

Decreto Distrital 364 de 2013. "ART. 182.—**Red de transporte no motorizado.** Es la infraestructura de redes utilizada por los modos de transporte no motorizado, compuesta por la red de vías cicla (ciclorrutas)

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

desplazamiento, encuentro^[88] o permanencia de los ciudadanos^[89]. En esa medida, durante todo el tiempo en que se construyeron las obras, la regulación vigente definió las alamedas como "franjas de circulación peatonal arborizadas y dotadas del respectivo mobiliario urbano. Dentro de su sección podrán contener ciclorutas"⁹⁰. [Subraya la Sala].

Ahora bien, la regulación distrital vigente, para el lapso en que se construyeron las obras, definió "recreación activa" como el "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"⁹¹.

Así las cosas, y teniendo en cuenta el sistema de equipamientos⁹², es indebido subsumir la noción de alameda dentro de la extensión del concepto

y la red peatonal, así: (...) 2. **Red peatonal.** Es el conjunto estructurado de espacios peatonales de uso público como plazas, plazoletas, alamedas, pasos peatonales y enlaces peatonales a desnivel, controles ambientales y andenes, que hacen parte del sistema de espacio público construido, cumpliendo una función de conexión entre el sistema de movilidad y los demás sistemas y actividades urbanos. (...)".

⁸⁸ Actualmente: Decreto Distrital 364 de 2013. "ART. 224.— **Subsistema de espacios peatonales.** Es el conjunto de espacios de uso público destinados al tránsito y permanencia de los peatones y las personas con movilidad reducida, que se integran funcionalmente con los parques, los elementos de la estructura ecológica principal, la infraestructura vial vehicular y las edificaciones para conformar el espacio urbano. Los elementos arquitectónicos de los inmuebles privados que hacen parte del espacio público, como antejardines, aislamientos, fachadas y cubiertas, complementan los espacios peatonales y determinan la calidad del espacio urbano. (...)".

⁸⁹ Decreto Distrital 619 de 2000, artículo 228. Además, el artículo 232 disponía que "(...) los espacios peatonales están constituidos por los bienes de uso público destinados al desplazamiento, uso y goce de los peatones, y por los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles de propiedad privada que se integran visualmente para conformar el espacio urbano (...)". Decreto Distrital 469 de 2003 y Decreto Distrital 190 de 2004, artículo 241.

⁹⁰ Decreto Distrital 619 de 2000, artículo 254; Decreto Distrital 469 de 2003, artículo 194; y Decreto Distrital 190 de 2004, artículo 265.

⁹¹ Decreto Distrital 619 de 2000, artículo 12; Decreto Distrital 469 de 2003, artículo 77; y Decreto Distrital 190 de 2004, artículo 78.

⁹² Decreto Distrital 619 de 2000, artículos 217 a 225.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

de "recreación activa", contenido en el régimen de usos como una actividad prohibida, en tanto que no está diseñada para:

i) Actividades lúdicas, artísticas o culturales, es decir, de custodia, transmisión y conservación del conocimiento, fomento y difusión de la cultura y fortalecimiento y desarrollo de las relaciones y las creencias y los fundamentos de la vida en sociedad, por cuanto no agrupa teatros, auditorios, centros cívicos, bibliotecas, archivos, centros culturales ni museos⁹³.

ii) Actividades deportivas, puesto que para ello se requiere de áreas, edificaciones y dotaciones destinadas a la práctica del ejercicio físico, al deporte de alto rendimiento, a la exhibición y a la competencia de actividades deportivas en los medios aficionados y profesionales, así como a la exhibición de espectáculos con propósito recreativo, es decir, estadios, coliseos, polideportivos, clubes deportivos, clubes campestres deportivos y

"El Sistema de Equipamientos es el conjunto de espacios y edificios destinados a proveer a los ciudadanos servicios sociales de carácter formativo, cultural, educativo, de salud, de culto, deportivo y recreativo y de bienestar social y prestar apoyo funcional a la administración pública y a los servicios urbanos básicos de la ciudad.

El sistema de Equipamientos está dirigido a dotar a la ciudad de los servicios necesarios para articular las áreas residenciales con las demás actividades, así como a proveer el soporte social para lograr una adecuada calidad de vida integral en el conjunto de la ciudad. Los equipamientos pueden ser de carácter público, privado o mixto".

Decreto Distrital 469 de 2003, artículos 20 y 171 a 177.

"El Sistema de Equipamientos es el conjunto de espacios y edificios destinados a proveer a los ciudadanos del Distrito Capital de los servicios sociales de cultura, seguridad y justicia, comunales, bienestar social, educación, salud, culto, deportivos, recreativos y de bienestar social, para mejorar los índices de seguridad humana a las distintas escalas de atención, en la perspectiva de consolidar la ciudad como centro de una red regional de ciudades, buscando desconcentrar servicios que pueden ser prestados a menores costos en las otras ciudades de la región. [Subraya la Sala].

Este sistema busca organizar los servicios sociales atendidos por entidades públicas, privadas o mixtas."

Definición replicada por el Decreto Distrital 190 de 2004, artículos 20 y 230 a 238.

Valga anotar que la regulación distrital prevé la clasificación de los equipamientos según la naturaleza de sus funciones y su escala, respectivamente, artículos 220 y 221 del Decreto 619 de 2000 y 174 del decreto 469 de 2003.

⁹³ Decreto Distrital 619 de 2000, artículo 220, numeral 1., literal b); Decreto Distrital 469 de 2003, artículo 174, numeral 1., literal b); y Decreto Distrital 190 de 2004, artículo 233, numeral 1., literal b).

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D´ANELLO ANTOLINEZ

recreativos, hipódromos, autódromos, piscinas, clubes privados e instalaciones privadas que prevean el deporte como actividad central⁹⁴.

iii) Albergar concentraciones de público, habida cuenta que no comprende instalaciones especializadas para la exhibición y difusión transitoria de productos⁹⁵. Además, porque no genera afluencia de usuarios concentrada en ciertos días u horas y durante horarios especiales, no requiere zonas de estacionamiento, no genera tráfico y congestión ni propician la aparición o el desarrollo de usos complementarios en el área de influencia inmediata⁹⁶.

Contrario sensu, el Decreto 619 de 2000, definió "recreación pasiva" como el "conjunto de acciones y medidas dirigidas al ejercicio de actividades contemplativas que tienen como fin el disfrute escénico y la salud física y mental, para las cuales **tan solo se requiere equipamientos mínimos de muy bajo impacto ambiental, tales como senderos peatonales, miradores paisajísticos, observatorios de avifauna y mobiliario propio de las actividades contemplativas**"⁹⁷. [Resalta la Sala].

Posteriormente, el Decreto 469 de 2003, modificó el concepto de "recreación pasiva" de la siguiente forma:

*"conjunto de actividades contemplativas dirigidas al disfrute escénico y la salud física y mental, **para las cuales solo se requieren equipamientos en proporciones mínimas al escenario natural, de mínimo impacto ambiental y paisajístico, tales como senderos para bicicletas, senderos peatonales,***

⁹⁴ Decreto Distrital 619 de 2000, artículo 220, numeral 2.; Decreto Distrital 469 de 2003, artículo 174, numeral 2.; y Decreto Distrital 190 de 2004, artículo 233, numeral 2.

⁹⁵ Decreto Distrital 619 de 2000, artículo 220, numeral 3., literal d); Decreto Distrital 469 de 2003, artículo 220, numeral 3., literal d); y Decreto Distrital 190 de 2004, artículo 233, numeral 3., literal d).

⁹⁶ Decreto Distrital 619 de 2000, artículo 221, numeral 3., inciso 2; Decreto Distrital 469 de 2003; y Decreto Distrital 190 de 2004, artículo 234, numeral 3, inciso 2.

⁹⁷ Decreto Distrital 619 de 2000, artículo 12, numeral 2.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D´ANELLO ANTOLINEZ

*miradores, observatorios de aves y mobiliario propio de actividades contemplativas*⁹⁸. [Resalta la Sala].

Nótese cómo la alameda, la cual puede estar acompañada de senderos para bicicletas, resulta un equipamiento⁹⁹ que no riñe con el régimen de usos del Área de Manejo Especial - Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá, comoquiera que su propósito, lejos de servir como escenario para desarrollar actividades que la regulación denomina como de “recreación activa”, está destinada para **la circulación peatonal**, la cual constituye un uso del suelo compatible con la destinación de la zona presuntamente afectada, en tanto que hace parte del concepto de “recreación pasiva” y por lo mismo carece del impacto ambiental y paisajístico suficiente para, por lo menos, representar un riesgo o amenaza al derecho colectivo al goce de un ambiente sano.

Con todo, el actor popular no demostró una afectación concreta del bien jurídico Río Bogotá o de algún tipo de ecosistema o hábitat natural circundante por causa de la construcción de la Alameda entre los humedales Juan Amarillo y Jaboque, o que se haya desconocido alguna de las medidas de prevención, corrección o mitigación de impactos ambientales previstas en el Plan de Manejo Ambiental presentado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –ESP- y aprobado por la Corporación Autónoma

⁹⁸ Decreto Distrital 469 de 2003, artículo 77, numeral 2.
 Valga acotar que dicha concepción no sufrió modificaciones con ocasión del Decreto 190 de 2004 - Artículo 78, numeral 2-.

⁹⁹ Decreto Distrital 619 de 2000. “ART. 221. —Escala de los equipamientos. Los equipamientos urbanos se clasifican de acuerdo a su cubrimiento en las siguientes escalas: (...) 4. Vecinal. Corresponde a los equipamientos de primera necesidad y cobertura barrial que atienden a la comunidad de residentes y trabajadores de su área de influencia inmediata. Se consideran de bajo impacto urbanístico y alto impacto social por cuanto se desarrollan en establecimientos de magnitud reducida, **no generan tráfico ni congestión notorios ni ruidos ni afluentes contaminantes y no propician el desarrollo significativo de usos complementarios**”. [Resalta la Sala].

Los Decreto 469 de 2003 y 190 de 2004, no modifican la definición.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

Regional de Cundinamarca mediante Resolución nro. 833 de 1º de junio de 2001¹⁰⁰, motivo por el cual se hace improcedente la solicitud de amparo en este sentido.

¿La vía de acceso de la Localidad de Suba hacia la Autopista Medellín¹⁰¹ afecta el derecho colectivo al goce de un ambiente sano?

Mediante la Resolución nro. 1527 de 2001, "[p]or la cual se inicia un trámite administrativo ambiental, se aprueba un Plan de Manejo Ambiental y se toman otras determinaciones", la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, consideró viable "(...) el desarrollo de las obras y actividades a realizar para la construcción inicial del proyecto vial del acceso a la localidad de Suba hacia la Autopista Medellín, localizado en el área noroccidental de Bogotá, localidades de Suba y Engativá". Además, señaló que:

"El proyecto en su primera fase se ejecutará de acuerdo con las siguientes características:

- | | |
|--------------------------------|--|
| 1. Longitud | : 1.57 Km. |
| 2. Número de calzadas | : 1 bidireccional, sobre el costado occidental |
| 3. Número de carriles | : 2 |
| 4. Ancho de calzada | : 6.50 m |
| 5. Ancho de separador | : 2.0 m |
| 6. Número y ancho de andén | : 1, de 3 m |
| 7. Número de puentes metálicos | : 2 (tipo PARMS, CON PASARELA PEATONAL ADOSADA, SOBRE EL CANAL El Salitre y el río Juan Amarillo) |
| 8. Obra de drenaje | : Pontón de 15 m de longitud de concreto reforzado, sobre vallado existente en el K0+495, sesgado 60 grados, de 6.5 m de calzada con dos andenes laterales para paso peatonal de 1.5 de ancho cada uno". |

¹⁰⁰ Folios 698 y ss. del Expediente.

¹⁰¹ Contrato de estudios, diseños y construcción nro. 759 celebrado el 26 de diciembre de 2000 entre IDU –entidad pública contratante- y la "Unión Temporal Acceso Suba" –contratista. Folio nro. 26 del documento digital "Informe Final de Interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental, para los estudios, diseño y construcción del acceso de la localidad de Suba hacia la Autopista Medellín en Bogotá D. C." inserto en la Carpeta denominada "Informe Final Int. Cont. 759-2000" del C. D. ROM allegado por el IDU. Cuaderno nro. 1 del Expediente.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

En observancia de la dimensión y características de la vía de interconexión, la Sala advierte que se trata de una estructura que constituye un escenario propicio para la generación de tráfico y posibles congestiones habida cuenta de la dinámica del transporte vehicular en la ciudad, motivo por el cual dicha actividad resulta siendo incompatible con el régimen de usos del Área de Manejo Especial del Río Bogotá¹⁰².

Sin embargo, tal y como se estableció en el acápite V. 1., el mero hecho de haber acreditado el desconocimiento de la disposición relativa al uso que se le debe dar al suelo del Área de Manejo Especial del Río Bogotá¹⁰³, para el caso concreto, no tiene la idoneidad suficiente para formar la convicción de que el derecho colectivo al goce de un ambiente sano está siendo vulnerado.

Como se puso de presente con anterioridad¹⁰⁴, las áreas de manejo especial "son delimitadas para la administración, manejo y protección del ambiente y

¹⁰² Decreto 619 de 2000. "ART. 46.—Suelo de protección dentro del área de manejo especial del valle aluvial del río Bogotá. Régimen de usos. En el área definida como suelo de protección, dentro del área de manejo especial del valle aluvial del río Bogotá (conformada por la ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental de dicho río) se establece el siguiente régimen de usos:

1. Usos principales. Conservación, restauración ecológica y forestal protector.
2. Usos compatibles. Recreación pasiva, investigación ecológica.
3. Usos condicionados. Construcción de la infraestructura necesaria para el desarrollo de los usos principales y compatibles, condicionada a no generar fragmentación de vegetación nativa o de los hábitats de la fauna y a su integración paisajística al entorno natural. Las acciones necesarias para el manejo hidráulico y para la prestación del servicio de acueducto, alcantarillado y saneamiento en general, condicionadas al concepto de la autoridad ambiental competente.
4. Usos prohibidos. Forestal productor, recreación activa, minero, industrial de todo tipo, residencial de todo tipo.

PAR.—Dentro de las zonas de manejo y preservación ambiental del sistema hídrico podrán desarrollarse senderos bajo las medidas de prevención, corrección y mitigación de impactos según prevean los planes de manejo ambiental de dichas áreas aprobados por la autoridad ambiental".

¹⁰³ El demandante aseguró que las obras descritas fueron construidas al interior de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá, contraviniendo así los usos para los cuales esta fue destinada. Precisó que allí, sólo está permitida la arborización y la recreación pasiva, luego entonces, tanto la EAAB como el IDU, al levantar las construcciones denunciadas, incurrieron en una violación de la normativa vigente, sin que exista un proceso de legalización de las mismas mediante la modificación de dicho suelo de protección.

¹⁰⁴ Apartados V. 2 y V. 3.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

de los recursos naturales renovables¹⁰⁵ y serán delimitadas con la finalidad de asegurar el desarrollo de la política ambiental y de los recursos naturales¹⁰⁶.

El Decreto Distrital 619 de 2000 definió la Zona de Manejo y Preservación Ambiental (Área de Manejo Especial), como la franja de terreno contigua a la Ronda Hidráulica, destinada, principalmente, al mantenimiento, protección, preservación o restauración ecológica de los cuerpos y cursos de agua y ecosistemas aledaños. Posteriormente, el Decreto Distrital 469 de 2003, dispuso que la zona referida está destinada principalmente a propiciar la adecuada transición de la ciudad construida a la estructura ecológica, la restauración ecológica y la construcción de la infraestructura para el uso público ligado a la defensa y control del sistema hídrico.

Ahora bien, en cuanto a la Zona de Manejo y Preservación Ambiental específica del Río Bogotá, el Decreto 619 indicó que estaría definida bajo un criterio de mitigación de amenaza y que su manejo debe contribuir al mantenimiento, protección y preservación ambiental del ecosistema, cuya estabilidad se constituye en un factor de mitigación¹⁰⁷. El Decreto 469 modificó la disposición mencionada en el sentido de eliminar la determinación de la zona con base en un criterio de mitigación de amenaza de inundación¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Decreto Ley 2811 de 18 de diciembre de 1974, "[p]or el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente", artículo 308.

¹⁰⁶ Ibíd., artículo 45.

¹⁰⁷ Artículo 45.

¹⁰⁸ ART. 99.—El artículo 45 del Decreto 619 de 2000, quedará así:

"ART. 45.—**Zona de manejo y preservación del Río Bogotá.** La zona de manejo y preservación del Río Bogotá, es el área contigua a la ronda hidráulica, que tiene como mínimo 270 metros de ancho. Su manejo debe contribuir al mantenimiento, protección y preservación ambiental del ecosistema. (...)".

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

Como puede observarse, aunque la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá haya tenido algunas variaciones en la concepción de su destinación por parte de los distintos planes de ordenamiento territorial del Distrito Capital, sí sobresale un propósito común, esto es, la protección y preservación de los recursos naturales.

De las disposiciones mencionadas se pueden diferenciar dos elementos normativos: por un lado, los valores objeto de conservación (bienes jurídicos de contenido ambiental), que para el caso concreto son el Río Bogotá y los recursos naturales y ecosistemas aledaños; y por otro lado, se identifica la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá, que tiene como propósito proteger y preservar los valores objeto de conservación antedichos. Así, se concluye que dicha zona no constituye por sí sola un valor objeto de conservación, sino en la medida en que se acredite algún tipo de perturbación de la diversidad biológica¹⁰⁹ que la compone.

En esa medida, aunque la vía de conexión controvertida no se acompasa con la regulación de usos de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá, debe reiterarse que, para el caso concreto, ese hecho no resulta idóneo para demostrar la afectación concreta del derecho colectivo al goce de un ambiente sano, puesto que uno de los presupuestos de procedencia de

¹⁰⁹ Ley 165 de 9 de noviembre de 1994. "Convenio sobre la Diversidad Biológica". **"Artículo 2º. TÉRMINOS UTILIZADOS.** A los efectos del presente Convenio: (...). Por "diversidad biológica" se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas".

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

la acción popular es, fundamentalmente, la prueba de algún tipo de alteración del derecho colectivo cuya protección se reclama.

Efectivamente, el actor popular no allegó medio probatorio alguno mediante el cual se logre establecer que la construcción de la vía de interconexión representa una afectación irreversible o insostenible del Río Bogotá o de algún elemento integrador de los ecosistemas circundantes, que la salud o la vivienda de asentamientos humanos se esté viendo alterada o que se esté violando alguna de las medidas de prevención, corrección o mitigación de impactos ambientales previstas en el Plan de Manejo Ambiental presentado por el IDU y aprobado por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca mediante Resolución nro. 1527 de 17 de septiembre de 2001¹¹⁰, lo cual hace improcedente el amparo solicitado.

Por último, es pertinente destacar algunos aspectos de la Resolución nro. 1527 de 2001, con los cuales se demuestra que el proyecto objeto de controversia fue concebido de manera tal que no se afectara el equilibrio ambiental de la zona:

"Al analizar los resultados se encuentra que los mayores impactos se presentarían en la etapa constructiva, pero son de características temporales, mitigables, controlables y permiten un manejo preventivo, así mismo no se identifican impactos negativos que indica en el medio ambiente y los recursos naturales.

Que sobre la identificación de dichos impactos, el Plan contiene las medidas necesarias para prevenir, mitigar, recuperar y compensarlos, por medio de cinco programas: Actividades de construcción, gestión social, manejo de tránsito, manejo de componente paisajístico e higiene y seguridad industrial, utilizando para tal efecto fichas temáticas, las cuales deben ser implementadas de manera estricta.

¹¹⁰ "Por la cual se inicia un trámite administrativo ambiental, se aprueba un Plan de Manejo Ambiental y se toman otras determinaciones". Folios 685 y siguientes del expediente.

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

(...).

Que con el proyecto propuesto se mejorarán las características geométricas y paisajísticas entre la calle 80 y el barrio Lisboa. No obstante que su trazado se encuentra dentro de la franja de protección ambiental del Río Bogotá, se mantiene una distancia mayor a la de la vía existente, siendo reducida en el tramo K1+00 a K1+160, por la existencia de la Planta de Tratamiento El Salitre. Respecto a este punto es necesario tener en cuenta que en el anexo 10 del Plan de Manejo Ambiental, se informa que la EAAB acometerá un estudio sobre el Río Bogotá en ese tramo, con el fin de ajustar su curso, alejándolo del sitio en mención y guardando la ronda de protección ambiental.

(...).

Que teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Plan de Manejo Ambiental, la visita al sitio del proyecto y el análisis de toda la información allegada, finalmente se conceptuó en forma favorable desde el punto de vista técnico ambiental aprobar el Plan de Manejo Ambiental y por consiguiente dar viabilidad al inicio de las obras para el proyecto "Acceso localidad de Suba (barrio Lisboa) hacia la Autopista Medellín", en su primera fase, con las especificaciones y características técnicas que se puntualizan en la parte resolutive de esta providencia".

La Sala precisa que la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá cumple su propósito, en la medida en que se esté dando debido cumplimiento a las medidas de prevención, mitigación y control previstas en el Plan de Manejo Ambiental de la obra respectiva. En tal virtud, una actividad que, aunque represente un impacto ambiental, no se opone al uso sostenible y controlado de la zona, no amerita ser prohibida, máxime cuando la misma produce beneficio social. Por las razones expuestas, la Sala procederá a confirmar la sentencia apelada.

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

Expediente núm. 25000-23-41-000-2013-02202-01.
Actor: JAVIER D'ANELLO ANTOLINEZ

FALLA

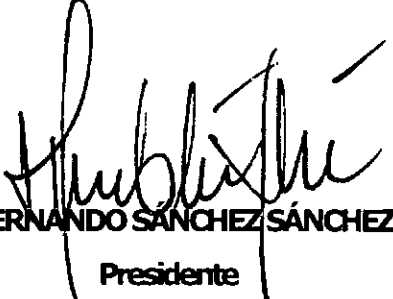
PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia de 21 de enero de 2015, proferida por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones expuesta en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

TERCERO: REMÍTASE copia de la presente providencia a la Defensoría del Pueblo para los fines establecidos en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día 25 de enero de 2018.


HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Presidente


MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ


OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Ausente con excusa

