BOGOTÁ | SECRETARÍA DEL HÁBITAT

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA
SECRETARIA DISTRITAL DEL HABITAT
AL RESPONDER CITAR EL NR.
2-2021-51159
FECHA: 2021-09-21 07:28 PRO 813139 FOLIOS: 9
ANEXOS:
ASUNTO: Asunto: ACCIÓN POPULAR
DESTINO: LUZ ELENA RODRIGUEZ QUIMBAYO
TIPO: OFICIO SALIDA
ORIGEN: SDHT - Subsecretaría Jurídica

Bogotá D.C.

Doctora
LUZ ELENA RODRÍGUEZ QUIMBAYO
Directora Distrital de Gestión Judicial
Secretaría Jurídica Distrital
contactenos@secretariajuridica.gov.co
lerodriguezq@secretariajuridica.gov.co
hagonzalezm@secretariajuridica.gov.co

Referencia	**Asunto:**	ACCIÓN POPULAR
	Radicado:	11001 33 37040 2021 00235 00
	Accionante:	FUNDACIÓN TERRITORIOS BIODIVERSOS
	Accionado:	BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL – CONSTRUCTORA AMARILO S.A.S. – FIDUCARIA DE BOGOTÁ vocera del FIDEICOMISO LAGOS DE TORCA
	Asunto:	INFORME PARA EL TRASLADO DE LA MEDIDA CAUTELAR Y CONTESTACIÓN DEMANDA

Apreciada Luz Elena,

Esta Secretaría recibió la comunicación del asunto, a través de correo electrónico el pasado 14 de septiembre de 2021, proveniente de la Secretaría Jurídica Distrital, en el cual se adjunta el auto admisorio y la solicitud de la medida cautelar, dentro de la acción popular instaurada por el señor **Andrés Felipe Velasco Rivera,** obrando como presidente y representante legal de la Fundación Territorios Biodiversos, contra **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, CONSTRUCTORA AMARILO S.A.S.** y la **FIDUCIARIA DE BOGOTÁ S.A. como vocera del FIDEICOMISO LAGOS DE TORCA** radicado n.º **2021-00235** que cursa en el Juzgado 40 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

En el auto admisorio, el Juez vincula a la **SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN**, a la **SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE**, al **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO (DADEP),** al **INSTITUTO DISTRITAL DE GESTIÓN DEL RIESGO Y CAMBIO CLIMÁTICO (IDIGER),** a la **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ E.S.P.,** a la **CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL - CAR CUNDINAMARCA** , a la **PERSONERÍA DE BOGOTÁ D.C.** y a la

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, en aplicación del inciso 2 del artículo 18 de la Ley 472 de 1998.

Como se evidencia, esta Secretaria no está vinculada; sin embargo, dado que la Secretaria Distrital del Hábitat es la delegada de la Alcaldesa Mayor ante el Fidecomiso Lagos de Torca, en este contexto, se considera pertinente emitir pronunciamiento sobre la medida cautelar.

De la medida cautelar

En el escrito de acción popular, el accionante advierte una presunta vulneración a los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, causado, según su estimación particular, por la adopción y ejecución de la infraestructura aprobada en el Plan Parcial n.º 26 "El Bosque", mediante el Decreto Distrital 653 del 30 de octubre de 2019 y sus actos complementarios. Solicita centrar el debate judicial *"en las afectaciones que dicho proyecto y obras tendrían en ecosistemas estratégicos y de especial importancia ecológica de la ciudad de Bogotá y sus municipios aledaños"*.

En el mismo escrito de la demanda el accionante solicita que se decrete medida cautelar, suspendiendo el Plan Parcial n.º 26 "El Bosque", mientras curse el procedimiento de la acción popular. Justifica la solicitud de la medida, en su consideración, por la amenaza que pueden tener *"los componentes de especial importancia ecológica y áreas protegidas*", e inmediatamente relaciona los siguientes polígonos: i) la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen y el parque ecológico principal de humedales Torca y Guaymaral; ii) la conectividad ecológica entre el Valle Aluvial del Rio Bogotá y la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental Cerros Orientales, así como la fauna y la flora; y, iii) los servicios ecosistémicos y las condiciones hidrológicas e hidrogeológicas presentes en la zona. Y concluye que de ejecutarse *"las obras aprobadas en el Plan Parcial No 26 "El Bosque", el fallo definitivo se trasformaría en tardío conllevando a que su efectividad en la protección de los derechos constitucionales y en la prevención de la amenaza de daño inminente e irreversible sea nula, pues se concretaría el peligro de daño que se cierne en la actualidad"*.

Al respecto, se estima necesario resaltar que el Plan Parcial El Bosque se encuentra ubicado en el ámbito territorial del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte *"Ciudad Lagos de Torca"*, adoptado mediante el Decreto Distrital 088 de 2017[1], corregido por el Decreto Distrital 571

[1] Por medio del cual se establecen las normas para el ámbito de aplicación del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte – "Ciudad Lagos de Torca" y se dictan otras disposiciones.

de 2018[2] y modificado por los Decretos Distritales 049[3], 425 del 2018[4], 417 de 2019[5] y 820 de 2019[6]. Así las cosas, se pone de presente el procedimiento adelantado para la expedición del Decreto Distrital 088 de 2017 en lo que corresponde a los trámites de concertación ambiental.

Como se procederá a explicar, los aspectos ambientales que rodearon la expedición tanto del Decreto Distrital 653 del 30 de octubre de 2019, por medio del cual se adoptó el Plan Parcial El Bosque, así como el Decreto Distrital 088 de 2017, por medio del cual se establecieron las normas para el ámbito de aplicación del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte – Ciudad Lagos de Torca, y sus decretos modificatorios, tales actos administrativos estuvieron precedidos por los respectivos trámites de concertación ambiental ante las autoridades competentes.

En este punto se destacan dos momentos de concertación ambiental; es así que, (i) para la expedición del POZ Norte – Ciudad Lagos de Torca, tanto la Corporación Autónoma Regional - CAR como la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA suscribieron las correspondientes actas de concertación ambiental que fueron incluidas en las Resoluciones 2513 de 2016 expedida por la CAR Cundinamarca y 2074 de 2016 expedida por la SDA, concertaciones que sirvieron de soporte para la expedición del POZ – Norte *"Ciudad Lagos de Torca"*. Y (ii) para la expedición del Plan Parcial El Bosque, la Secretaría Distrital de Ambiente y la Secretaría Distrital de Planeación concertaron los asuntos ambientales del Plan Parcial, los cuales se registraron en el Acta del 4 de julio de 2019. Dicha concertación se incorporó en la Resolución 1603 del 8 de julio de 2019 de la Secretaría Distrital de Ambiente, que, en el marco de sus competencias, declaró concertados los asuntos ambientales.

En los asuntos objeto de las concertaciones ambientales se trataron todos los aspectos ambientales dentro de los cuales se destacan el Sistema Hídrico de la zona, el Sistema de Conectividad entre Cerros Orientales, los Humedales Torca y Guaymaral y el rio Bogotá. Por lo que no puede simplemente sustentar la suspensión de un acto administrativo, que goza

---

[2] Por medio del cual se corrige el parágrafo 1 del artículo 215 del Decreto Distrital 088 de 2017 y se dictan otras disposiciones.
[3] Por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 088 de 2017.
[4] Por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 088 de 2017, modificado por el Decreto Distrital 049 de 2018 y se determinan otras disposiciones.
[5] Por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 088 de 2017, modificado por los Decretos Distritales 049 y 425 de 2018, y se dictan otras disposiciones.
[6] Por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 088 de 2017, modificado por los Decretos Distritales 049, 425 y 571 de 2018 y 417 de 2019, y se dictan otras disposiciones.

de presunción de legalidad, que no ha sido demandado, afirmando una presunta amenaza de los elementos ambientales que lo rodean, sin demostrar cual es la afectación de estos.

Obsérvese que, en las oportunidades legales se evaluaron y efectuaron las concertaciones ambientales contemplando todos los elementos que se relacionaban con los instrumentos de planeamiento y los recursos naturales involucrados. Luego, en este caso no existe el daño inminente respecto de los derechos e intereses colectivos; por tanto, no es necesaria una medida cautelar de suspensión como lo expone el accionante. Nótese que, los tres polígonos mencionados por el accionante, fueron objeto de valoración ambiental por las autoridades competentes y la ejecución del Plan Parcial el Bosque contempla su protección como lo establece el articulado del decreto que lo adopta.

Es importante resaltar que, durante muchos años la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen, el parque ecológico principal de humedales Torca y Guaymaral, las condiciones hidrológicas e hidrogeológicas presentes en la zona, y otros elementos ambientales presentes en la zona, se han visto seriamente afectados por la falta de regulación y los diferentes desarrollos informales que allí crecieron, como colegios, centros comerciales, centros recreacionales, campos de futbol, cementerios, residencias, que si se ejecutaron vulnerando varios elementos de la estructura ecológica principal.

Contrario a lo que se afirma el accionante, estos elementos están plenamente protegidos en el marco del Decreto Distrital 088 de 2017, y los demás decretos que lo reglamentan y desarrollan, como son los planes parciales. Es así que, se reitera el POZ Norte Lagos de Torca reconoce la importancia de los Parques y Humedales Torca y Guaymaral, la conectividad entre los cerros orientales y la Reserva Ambiental Thomas Van Der Hammen, previendo multiplicidad de acciones para su restauración ambiental y su protección. Ahora, los planes parciales ubicados en la zona, para urbanizar en las zonas permitidas, dentro del sistema de reparto de cargas y beneficios deben entregar suelos y realizar las acciones para la protección y recuperación de los elementos ambientales y de la estructura ecología principal, según las disposiciones general del POZ, así como del instrumento del plan parcial.

En relación con las condiciones hidrológicas e hidrogeológicas de la zona, debe destacarse que en las condiciones actuales y previas al instrumento la zona presenta dificultades para la recolección de aguas lluvias y aguas negras; toda vez que, como se explicó, el polígono del Poz Norte hasta la fecha ha tenido muchos desarrollos informales o formales pero de

pequeñas piezas, lo cual ha causado que esta zona no cuente con alcantarillado, en la que se presentan y existen una serie de vallados, de los cuales se ha identificado que un gran porcentaje de ellos se encuentran sin mantenimiento, lo que ha generado obstrucciones, inundaciones y encharcamientos en varias zonas del POZ Norte. En este punto, se destaca que el Decreto Distrital 088 de 2017 establece la conectividad de su área geográfica con el acueducto de Bogotá, y además determina la recuperación de vallados y quebradas que en muchas ocasiones han sido objeto de rellenos para acceder a terreno urbanizable.

Valga señalar que, las obras de recuperación y mitigación de riesgos, en su mayoría, son financiadas con recursos privados en el marco del sistema de reparto de cargas y beneficios que opera en los instrumentos de planeación, como lo es se reitera, el POZ Norte Lagos de Torca y el Plan Parcial El Bosque.

Además, con el Plan Zonal del Norte, Lagos de Torca, y en particular con el Plan Parcial El Bosque, como se demostrará, se están armonizando los derechos que tienen los propietarios y gestores del suelo a desarrollar sus predios en coherencia con las obligaciones que de ello se deriva, adelantando las actuaciones para generar al mismo tiempo protección y restablecimiento de los elementos ambientales y de los diferentes elementos ambientales que hay en la zona.

a. En relación con el Parque Ecológico Distrital Gran Humedal Torca – Guaymaral

El Parque Ecológico Distrital de Humedal Torca y Guaymaral se encuentra en la parte central de la Estructura Ecológica de Ciudad Lagos de Torca, como cuerpo hídrico determinante en la conexión de los Cerros Orientales con la Reserva Thomas Van der Hammen y el Rio Bogotá.

En el documento técnico de soporte – DTS del plan parcial No. 26 El Bosque, adoptado mediante decreto 653 de 2019, tuvo en cuenta en la formulación, el sistema de áreas protegidas del orden nacional, regional y distrital: i) Reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, Reserva Thomas Van der Hammen ii) Parque Ecológico de Humedal Torca y Guaymaral y el Parque Ecológico Distrital de Montaña Cerro La Conejera.

En el marco del planteamiento urbanístico se establece un cesión del suelo que hará parte del Parque Ecológico Distrital de Humedal Guaymaral. Observese como en la cartografía del plan general de la propuesta urbana, como en el cuadro de áreas del artículo 5 del decreto, se especifica el Parque Ecológico Distrital de Humedal Guaymaral con un área de 53.422,11

m2, el cual corresponde a suelo de carga general de Estructura Ecológica Principal, con una participación de suelo, del 7,36% del área total del plan parcial.

N°		ÍTEM	TOTAL PLAN PARCIAL UG1 ÁREA M2	Porcentaje de participación por área %
ÁREA BRUTA	1	ÁREA BRUTA	728.742,16	100,00%
	2	SUELO NO OBJETO DE REPARTO	3.125,27	0,43%
	2.1	Predio de la EAAB - ESP	3.125,27	0,43%
	3	SUELO OBJETO DE REPARTO	725.616,89	99,57%
SUELO OBJETO DE REPARTO	3	SUELO OBJETO DE REPARTO	725.616,89	100,00%
	4	SUELO CARGAS GENERALES	142.394,83	19,62%
	4.1	Suelo Carga General - (Malla Vial Arterial)	87.924,66	12,12%
	4.1.1	Avenida Boyacá (V-1)	19.359,28	
	4.1.2	Intersección Avenida Boyacá-Avenida Guaymaral	14.924,48	
	4.1.3	Avenida Guaymaral (V-2)	53.640,80	
	4.2	Suelo Carga General - (E.E.P)	53.422,11	7,36%
	4.2.1	Parque Ecológico Distrital de Humedal Guaymaral	53.422,11	
	4.3	Suelo de Carga General (Red Matriz)	1.048,16	0,14%
	4.3.1	Infraestructura Red Matriz	1.048,16	
	5	ÁREA NETA URBANIZABLE	583.222,06	80,38%

En el Plano general de la propuesta urbana del Plan Parcial El Bosque, se puede observar la incorporación que hace el proyecto del Parque Ecológico Distrital de Humedal Guaymaral que se encuentra identificado y delimitado en el Plan de Ordenamiento Territorial Decreto 190 de 2004, el cual esta rodeado de suelo destinado a cesiones de equipamientos públicos con un área de 44.785,22 m2 en dos globos: EP1 de 33.277,10 m2 y EP2 11.673,23 M2, con un globo de parque con 1.634,03 m2 y Zonas de conectividad Ecológica complementaria – ZCEC: i) ZCEC2 con 2.984,28 m2 ii) ZCEC3 con 6.070,49 m2 las cuales están definidas por el artículo 17 del Decreto Distrital 088 de 2017 como:

> *"Son áreas que no hacen parte de la estructura ecológica principal pero que por su localización y condiciones biofísicas se deben destinar a la restauración y la*

preservación del hábitat natural, la conexión biológica y la articulación del espacio público con la estructura ecológica principal. (...)
El manejo de estas zonas tiene como objetivos:

1. *Complementar la conexión hídrica y biológica entre el drenaje sostenible natural y artificial, y el humedal de Torca y Guaymaral.*

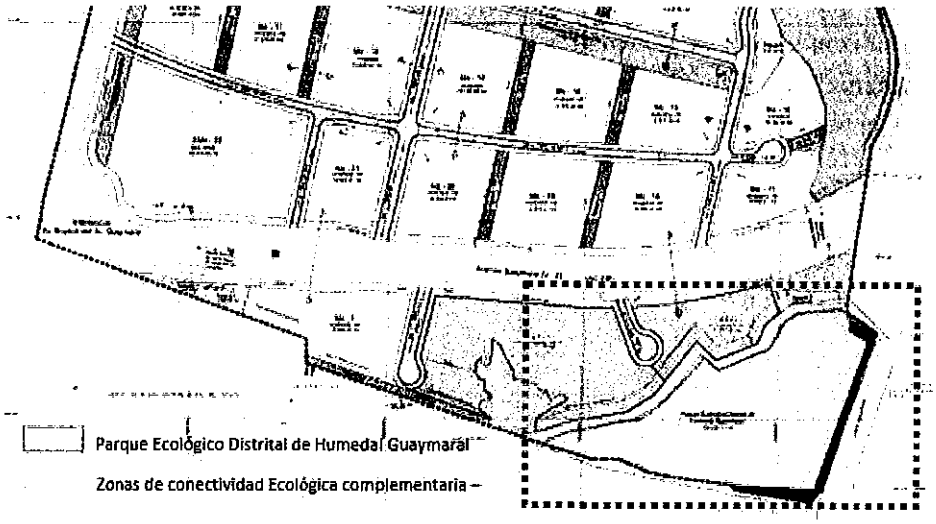
2. *Amortiguar los impactos de la urbanización sobre la estructura ecológica principal, incluyendo el sistema de drenaje natural de la cuenca Torca – Guaymaral.*

3. *Contribuir a la conexión de la red de parques lineales y ciclorrutas entre el sistema de drenaje, el sistema vial y la estructura ecológica principal.*

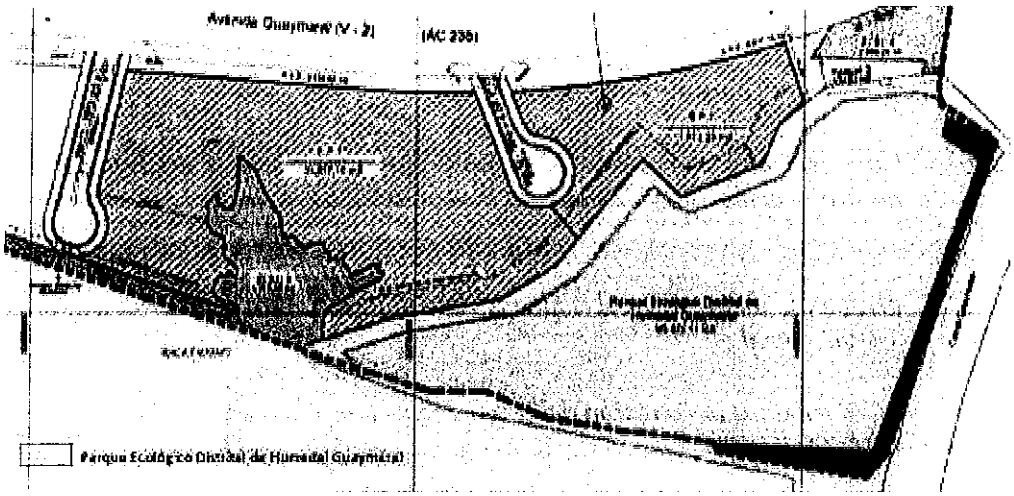
3. *Se podrán localizar instalaciones para la acogida de visitantes y la educación ambiental.*

5. *Facilitar actividades de recreación activa y pasiva que contribuyan a orientar el uso adecuado y el acceso controlado a los elementos de la estructura ecológica principal.*

6. *Aumentar la accesibilidad segura e inclusiva a zonas verdes y las áreas naturales protegidas."*



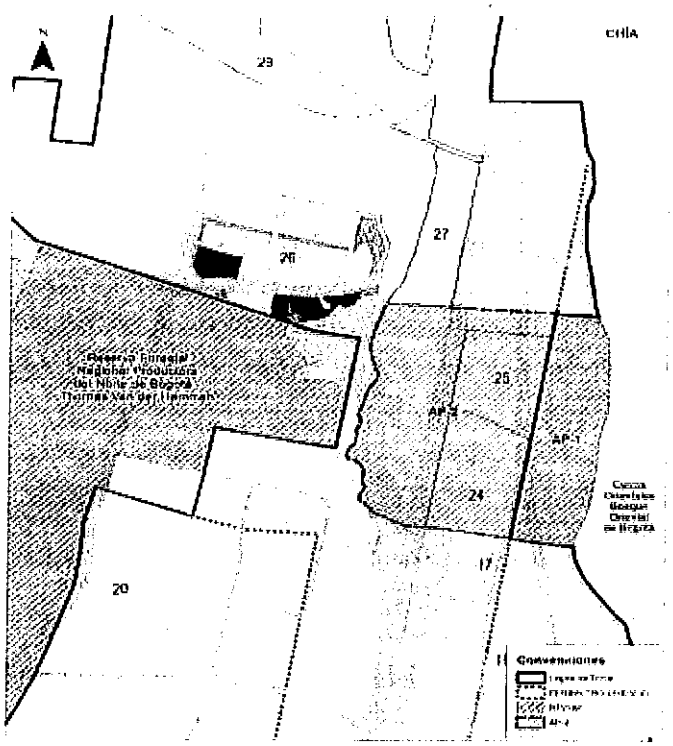
Localización del Parque Ecológico Distrital de Humedal Guaymaral en el plan parcial El Bosque
Fuente: Formulación Plan Parcial – Secretaria Distrital de Planeación.



Detalle de la localización del Parque Ecológico Distrital de Humedal Guaymaral en el plan parcial El Bosque y su entorno.
Fuente: Formulación Plan Parcial – Secretaria Distrital de Planeación.

b. En relación a las Afectaciones a la Reserva Thomas Van der Hammen, la Reserva Forestal Bosque Oriental y el Valle Aluvial Rio Bogotá.

Estos son elementos ubicados en el entorno del proyecto y no se encuentran en el ámbito del plan parcial n.º 26 El Bosque; sin embargo, de acuerdo con las imágenes anteriores se puede observar que el plan parcial plantea una circulación peatonal que es permeable en todo el proyecto garantizando su conectividad con elementos del espacio público, la Estructura Ecológica Principal y las Zonas de conectividad Ecológica complementaria – ZCEC; lo cual propende por el respeto del área delimitada como Parque Ecológico Distrital de humedal Guaymaral.



Plano indicativo de localización de la Reserva Forestal Regional Protectora del Norte Thomas Van Der Hammen, AP1 y AP2.
Elaboración propia: Secretaria de Hábitat
Fuente: Plan parcial y Resolución 475 de 2000

c. Detrimento de la conectividad, el sistema de aguas superficiales y subterráneas

En el Plan Parcial se plantea la Conectividad ecológica entre los elementos de la Estructura Ecológica Principal, a través de los elementos de espacio público como parque lineal, Alamedas peatonales, Parques, Controles ambientales y Zonas de conectividad Ecológica Complementaria, contemplados en el Plano General de la Propuesta Urbana – Cuadro de áreas general e identificados en el artículo 10 del decreto en mención.

Adicionalmente, para garantizar la conectividad ambiental al costado sur del Plan Parcial se deberá dejar una franja ambiental de amortiguamiento de 15 metros al costado occidental de la Zona de Conectividad Ecológica Complementaria – ZCEC 3, que va desde la Zona de Conectividad Ecológica Complementaria – ZCEC 2 hasta el Parque 1, tal como se especifica en el Plano n.° 1 de 3 *"Plano General de la Propuesta Urbana – Cuadro de Áreas General"*.

Por otro lado, de acuerdo con los artículos 48 y 56 del Decreto 088 de 2017, referente a lineamientos de ecourbanismo y sistemas de drenaje sostenible, se prevé:

> *"43.1. Los lineamientos de ecourbanismo en los trazados viales del plan parcial.*
>
> *43.2. Los Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible.*
>
> *Parágrafo. - La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB será la encargada de operar y mantener los sistemas urbanos de drenaje sostenible en los predios públicos, mientras que en los predios privados serán los propietarios de los terrenos los responsables de dicha operación y mantenimiento."*

Se tiene entonces que, el plan parcial respeta las áreas identificadas como Parque Ecológico Distrital de Humedal Guaymaral, teniendo en cuenta que, dentro de los objetivos específicos señalados en el artículo 8° del Decreto Distrital 088 de 2017 sobre la Estructura Ecológica Principal, se dispone:

> *"1.1. La restauración ecológica del Humedal de Torca – Guaymaral, del sistema de quebradas y del sistema urbano de drenaje sostenible que lo alimentan, generando una efectiva conectividad ecológica con los valores ambientales regionales, según lo dispuesto en el Decreto Distrital 386 de 2008, como fuente de servicios ecosistémicos para el urbanismo sostenible y como espacios para promover el contacto, conocimiento y disfrute de la naturaleza por parte de los habitantes y visitantes del sector.*
>
> *1.2. Desarrollar el principio de la función ecológica de la propiedad, a través de disposiciones que buscan conciliar el desarrollo económico, social y urbanístico, con la preservación del medio ambiente.*
>
> *1.3. Incrementar la recarga hídrica del humedal de Torca - Guaymaral y mitigar la amenaza de inundación.*
>
> *1.4. Reforzar la conectividad biológica entre el humedal Torca - Guaymaral y su cuenca, a través de la red de quebradas y del sistema urbano de drenaje sostenible y con el aporte de las zonas verdes públicas y equipamientos dotacionales en el urbanismo.*

1.5. Generar un diseño urbano acoplada a la morfología y armonizada con el funcionamiento de la estructura ecológica principal.

1.6. Generar una alta oferta de espacios naturales y seminaturales integrados al espacio público urbano.

1.7. Optimizar la eficiencia y el ciclo local de los flujos de agua.

1.8. Proteger adecuadamente los elementos ambientales que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal presentes en el territorio que conforma el ámbito de aplicación de Ciudad Lagos de Torca para garantizar su desarrollo sostenible, en armonía con el desarrollo urbanístico de la zona."

De acuerdo con lo anterior, en el Documento Técnico de Soporte – DTS del plan parcial n.º 26 El Bosque, se implementan Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible dentro de su área de planificación, los cuales cumplen entre otros las siguientes condiciones:

1. Garantiza que se retenga como mínimo el 39% de las aguas lluvias durante el periodo de tormenta en el interior del predio calculado con un periodo de retorno de 50/100 años o el periodo establecido por la RAS o norma aplicable.
2. Incentivar el uso de SUDS al interior de los proyectos.
3. Incentivar la captación, el tratamiento primario de usos de filtros en bajantes,
4. Propende por la conducción de su escorrentía a través de tipologías;
5. Propende por la retención y conducción de su escorrentía a través de tipología, tales como alcorques, sumideros y cunetas verdes;
6. Propender por la conexión de los sistemas de drenaje asociada al urbanismo con afluentes del humedal tales como las quebradas y vallados, buscando que cada sector del humedal reciba el caudal que permita el funcionamiento hidráulico adecuado.

En suma, el desarrollo establecido por el POT, el Poz Norte y el Plan Parcial El Bosque obliga a la protección de todos los elementos ambientales que se encuentran dentro del polígono del plan parcial y su área aferente. Luego, no existe el peligro inminente alegado por el accionante, más aún si se tiene en cuenta que gran parte de las cargas referidas se tienen que ejecutar antes de desarrollar el plan parcial.

En ninguna parte del escrito de demanda de la acción popular se prueba como el desarrollo del Plan Parcial el Bosque pueda amenazar *"los componentes de especial importancia ecológica y áreas protegidas"*. No se puede a través de una simple afirmación suspender un

acto administrativo que se presume legal, más cuando la administración distrital ha emitido varios instrumentos de desarrollo, previos al plan parcial y dentro del mismo, en los que ha establecido varias actuaciones para proteger y restablecer los elementos de la estructura ecológica principales y cada unos de los elementos ambientales de la zona, como se pueden evidenciar en los decretos que se citaron y en el mismo proyecto de acuerdo de modificación del Plan de Ordenamiento Territorial que se encuentra radicado en el Concejo Distrital.

Otro de los argumentos que expone el accionante para solicitar la medida cautelar de la suspensión del Decreto Distrital 653 de 2019, se fundamenta en el principio de precaución, sin reconocer que el acto administrativo se ampara justamente con el principio de prevención, el cual parte de la base del conocimiento del territorio y de los impactos ambientales, como lo demuestran los documentos técnicos de soporte de cada instrumento.

Al respecto, es pertinente observar que los principios operan según se trate de las situaciones que se abordan, es así que, mientras el principio de precaución parte de la base de la falta de certeza científica, el principio de prevención parte de la base del conocimiento del territorio como de los impactos asociados a las actividades que se pretenden ejecutar en el mismo; por lo tanto, en el caso como el del Decreto Distrital 653 de 2019, el mismo se ampara en el principio de prevención, y tales condiciones no le aplica el principio de precaución.

Sobre el particular, la sentencia C-293 de 2002 proferida por la Corte Constitucional es considerada una decisión hito; por cuanto, analizó la constitucionalidad del numeral sexto del artículo primero de la Ley 99 de 1993. Sobre el principio de precaución estableció:

> *"No hay duda pues, respecto de las implicaciones internacionales que tiene para el país la existencia y consagración de este principio, en los tratados y convenios internacionales y en el derecho interno, al haber sido incorporado a través de leyes aprobatorias los tratados suscritos por Colombia y en la Ley 99 de 1993, del Medio Ambiente."*[7]

También hizo la siguiente aclaración:

> *"En cuanto hace a la aplicación del principio de precaución para la preservación del medio ambiente por los particulares, ha de entenderse que el deber de protección a que se hace alusión no recae sólo en cabeza del Estado, dado que lo que está en juego*

[7] Sentencia C-293 de 2002 M.P Alfredo Beltrán Sierra

es la protección ambiental de las generaciones presentes y la propia supervivencia de las futuras. Por ello, el compromiso de proteger el medio ambiente es responsabilidad de todas las personas y ciudadanos e involucra a los Estados, trasciende los intereses nacionales, y tiene importancia universal."[8]

En ese sentido, se tiene que el principio de precaución, como todo principio, irradia todo el ordenamiento jurídico y tanto particulares como autoridades deben acudir a él. No obstante, hay una diferencia sustancial entre la normatividad de un principio como criterio orientador de la conducta y la aplicación del mismo en un caso concreto. En este orden de ideas, la sentencia T-804 de 2014 proferida por la Corte Constitucional recogió esta disposición y aclaró el papel que cumple este principio:

"[...]Entonces, el principio de precaución se erige como una herramienta jurídica de gran importancia, en tanto responde a la incertidumbre técnica y científica que muchas veces se cierne sobre las cuestiones ambientales, por la inconmensurabilidad de algunos factores contaminantes, por la falta de sistemas adecuados de medición o por el desvanecimiento del daño en el tiempo [...]"[9]

Es decir, el principio de precaución ha sido considerado como una herramienta jurídica para la toma de decisiones, de forma que su aplicación es por ende distinta por parte de autoridades y particulares. La sentencia C-293 de 2002 ya citada especificó los elementos que deben cumplirse para aplicar el principio de precaución por parte de las autoridades (bien sea judiciales o administrativas):

"Al leer detenidamente el artículo acusado, se llega a la conclusión de que, cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho.

Para tal efecto, debe constatar que se cumplan los siguientes elementos:

1. Que exista peligro de daño;

2. Que éste sea grave e irreversible;

---

[8] *Ibid.*

[9] Sentencia T-804 de 2014 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea esta absoluta;

4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente.

5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.

Es decir, el acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado [...]."[10](Subrayado y negrilla por fuera del texto original)

Así las cosas, en consideración de esta Subsecretaría la accionante refiere equívocamente la necesidad de aplicar ambos principios (precaución y prevención), cuando quiera que son excluyentes. En el caso en concreto el Decreto Distrital 653 de 2019 se amparó justamente en el principio de prevención; por lo cual, no aplica el principio de precaución. A su turno, sin justificación la accionante refiere en su escrito la necesidad de aplicar el principio de precaución sin demostrar los elementos establecidos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para que opere el mismo.

A su vez, cabe destacar que la diferencia entre el principio de prevención y el principio de precaución fue analizada por el Consejo de Estado en los siguientes términos:

"Precisó la Corte que estos principios, que guían el derecho ambiental, persiguen, como propósito último, el dotar a las respectivas autoridades de instrumentos para actuar ante la afectación, el daño, el riesgo o el peligro que enfrenta el medio ambiente, que lo comprometen gravemente, al igual que a los derechos con él relacionados.

Tratándose de daños o de riesgos, en los que es posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas, opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente.

[10] Op Cit Pág 1

El principio de precaución o tutela se aplica en los casos en que ese previo conocimiento no está presente, pues tratándose de éste, el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos."[11] (Subrayas fuera de texto)

Así, el principio de prevención es otro de los mecanismos que tienen las autoridades para la protección del medio ambiente de manera excluyente para riesgos previsibles. Esta regla ha sido recogida por la Corte Constitucional en la sentencia C-703 de 2010 en la que se analizaba la constitucionalidad de la Ley 1333 de 2009 que regula el procedimiento sancionatorio ambiental:

"Tratándose de daños o de riesgos se afirma que en algunos casos es posible conocer las consecuencias que tendrá sobre el ambiente el desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente puede adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con la finalidad de reducir sus repercusiones o de evitarlas y cuando tal hipótesis se presenta opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente.

El previo conocimiento que caracteriza al principio de prevención no está presente en el caso del principio de precaución o de cautela, pues tratándose de éste el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual por ejemplo, tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos."[12] (Subraya fuera de texto)

[11] Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Subsección A doce de marzo de dos mil doce (2012) C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Caso de la Resolución 5532 del 24 de junio de 2008 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

[12] Sentencia C-703 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

De esta forma, una vez aplicado el principio de prevención en el caso concreto al establecer las reglas específicas en el Decreto Distrital 653 de 2019, no es dable aplicar el principio de precaución; por cuanto, ya se conocen sus impactos y se tienen establecidas unas medidas de control y manejo ambiental para el efecto, máxime si la accionante no refirió en su Petición prueba alguna que evidencie el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Corte Constitucional y que fueron citados en la sentencia C-293 de 2002, transcrita líneas atrás. De acuerdo con lo expuesto, la aplicación del principio de precaución debe preceder de la evaluación de específicas consideraciones y elementos, lo que la hace restrictiva, y debe responder a una actuación **excepcional y motivada**.

En la referida sentencia, la Corte Constitucional aclara que el criterio de precaución *"**supone que existen evidencias científicas de que un fenómeno, un producto o un proceso presentan riesgos potenciales a la salud o al medio ambiente, pero esas evaluaciones científicas no son suficientes para establecer con precisión ese riesgo**[13]"*. (Negrillas y subrayado fuera del texto original).

Bajo ese argumento, se concluyó, ***"si no hay evidencias básicas de un riesgo potencial, no puede arbitrariamente invocarse el principio de precaución para inhibir el desarrollo de ciertas prácticas comerciales o investigativas**. Por el contrario, en los casos de que haya sido detectado un riesgo potencial, el principio de precaución obliga a las autoridades a evaluar si dicho riesgo es admisible o no, y con base en esa evaluación deben determinar el curso de acción[14]".*

De esta manera, para la Corte *"la utilización del principio requiere la existencia de elementos científicos que indiquen la necesidad de intervención. No es la falta absoluta de información la base sobre la cual pueda aplicarse el principio de precaución, sino la valoración de indicios que indiquen la potencialidad de un daño"*. (Subrayado fuera del texto original).

En ese contexto, no existe el principio de certeza científica sobre los daños inminentes, graves e irreversibles a las áreas protegidas que causaría el proyecto. En efecto, se evidencia que la Administración Distrital surtió de manera rigurosa todas y cada una de las etapas establecidas desde el orden nacional y distrital para la viabilidad, concertación y posterior adopción del instrumento por lo cual justamente se cumplió con el principio de prevención.

---

[13] Sentencia C-988 de 2004
[14] *Ibidem.*

Asimismo, frente a los trámites de concertación ambiental para la expedición del Plan Parcial El Bosque, se cuenta con los diagnósticos técnicos en donde se determinó la disponibilidad y calidad de los servicios ambientales presentes en los predios que hacen parte del Plan Parcial, se plantearon los lineamientos que garantizaran la articulación del urbanismo con los elementos de la estructura ecológica principal, toda esta información está contenida en el Documento Técnico de Soporte que se encuentra publicado en la página web de la Secretaria Distrital de Planeación.

Con base en lo anterior se vislumbra, con claridad, que los demás elementos decantados por la Corte Constitucional para la aplicación del principio de precaución no concurren en el presente caso, pues la inexistencia de peligro de daño grave e irreversible y de siquiera algún principio de certeza científica sobre su acaecimiento, conlleva indefectiblemente a negar la suspensión del Plan Parcial El Bosque, como medida cautelar. Así las cosas, es claro que el Decreto Distrital 653 de 2019 fue expedido en debida forma, bajo la aplicación del principio de prevención y su aplicación no genera amenaza alguna a derechos o intereses colectivos.

En concordancia con lo anterior, se solicita denegar la solicitud de medida cautelar de suspension requerida por el Señor **Andrés Felipe Velasco Rivera** en el proceso de la referencia.

Cordialmente,

285

SANDRA YANETH TIBAMOSCA VILLAMARIN
Subsecretaria Jurídica
Secretaría Distrital del Hábitat

Elaboró: Adriana Vergara Sánchez - Contratista – Subsecretaria Jurídica
Revisó: Ana María López Campos - Contratista – Subsecretaria Jurídica *amlc*