



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
Derechos humanos, para vivir en paz

RESOLUCIÓN DEFENSORIAL REGIONAL No. 018

DESCONOCIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD Y DE FALLOS JUDICIALES EN EL PROYECTO: "REHABILITACIÓN DE LAS ZONAS DE RONDA Y ZONAS DE MANEJO Y PRESERVACIÓN AMBIENTAL DEL HUMEDAL DE CÓRDOBA"

Bogotá D.C, diciembre 17 de 2003

VISTOS:

1. La Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento de diferentes peticiones, actuaciones y pronunciamientos, tanto de organizaciones de la sociedad civil como de autoridades administrativas y judiciales, respecto del proyecto de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -EAAB- encaminado al aumento de la capacidad de embalse de agua del humedal de Córdoba y la construcción de un parque en las zonas de ronda y de manejo y preservación ambiental.
2. En razón de lo anterior, se realizó la acción defensorial tendente a la protección de ecosistemas estratégicos, en particular del humedal de Córdoba, con el fin de garantizar los derechos humanos vinculados a su conservación.
3. Igualmente, la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente de la Defensoría del Pueblo examinó el contenido y alcance del derecho al equilibrio ecológico y a la conservación y preservación de áreas protegidas. (Anexo No.1)

CONSIDERANDO:

Primero. LA COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

1. Es competencia de la Defensoría del Pueblo velar por el ejercicio y vigencia de los derechos humanos, de conformidad con el artículo 282 de la Constitución Política.
2. Le corresponde al Defensor del Pueblo hacer las recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación a los derechos humanos, de acuerdo con el artículo 9, ordinal tercero, de la Ley 24 de 1992.
3. Es prerrogativa del Defensor del Pueblo apremiar a la comunidad en general para que se abstenga de desconocer los derechos colectivos y del ambiente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9, ordinal quinto, de la Ley 24 de 1992.
4. Le compete al Defensor del Pueblo rendir informes periódicos sobre el resultado de sus investigaciones y denunciar públicamente el desconocimiento de los derechos humanos, según lo prescrito en el artículo 9, ordinal vigésimo segundo, de la Ley 24 de 1992.

5. Es atribución de la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente y de la Regional Bogotá de la Defensoría del Pueblo realizar investigaciones y estudios para evaluar la situación de los derechos en relación con la materia de su especialidad y sugerir al Defensor del Pueblo la formulación de observaciones, recomendaciones o denuncias de carácter general, de conformidad con la Resolución No. 396 de 2003, por medio de la cual se adopta el Instructivo para el Sistema de Atención Integral.

6. Son competentes para la atención y trámite de las quejas relacionadas con derechos humanos, de acuerdo con lo dispuesto en la citada Resolución, las Regionales y las Oficinas Seccionales de la Defensoría del Pueblo, en el ámbito de su jurisdicción.

Segundo. LA ACCIÓN DEFENSORIAL

1. La Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría intervino en el procedimiento administrativo ambiental adelantado por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- tendente a otorgar la aprobación necesaria para dar inicio a las obras hidráulicas y de recuperación del espacio público propuestas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB- en el Parque Ecológico Distrital Humedal de Córdoba. En tal sentido la entidad solicitó la convocatoria de una Audiencia Pública Ambiental con el propósito de contribuir a la toma de decisión del ente de control. Asistieron autoridades públicas y miembros de la comunidad, así como expertos en los recursos naturales y en la flora y fauna de los humedales de la Sabana. Este evento se llevó a cabo en mayo de 2001.

2. Igualmente, la Defensoría del Pueblo, Regional Bogotá, emitió concepto en la acción popular instaurada por la Junta de Acción Comunal del barrio Niza Sur contra la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente - Instituto Distrital de Recreación y Deporte.

3. De otra parte, la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente de la Defensoría del Pueblo, en coordinación con miembros de la comunidad, realizó visita de inspección a los humedales de Córdoba y Juan Amarillo, cuerpo de agua intervenido por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -EAAB-E.S.P.

4. De la misma forma, la mencionada Delegada en la acción de tutela instaurada contra el Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, expuso ante el máximo Tribunal Administrativo, algunos argumentos por los cuales se considera que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -EAAB- ha desconocido la normatividad y los fallos judiciales en el citado proyecto.

Tercero. LA SITUACIÓN GENERAL

1. A pesar de la ratificación por el Estado colombiano de diversos instrumentos internacionales que promueven la protección ambiental y regulan aspectos tendentes a lograr la conservación y manejo de los humedales, día a día estos ecosistemas se deterioran, con las graves consecuencias que ello ocasiona.

2. Durante muchos años los humedales fueron considerados como zonas improductivas y focos infecciosos en los que se reproducían insectos transmisores de enfermedades. Como consecuencia de ello, se promovieron acciones para su

destrucción y, en consecuencia, estos sistemas fueron intervenidos, a través de diversas formas, entre ellas, la desecación, la urbanización, la construcción de avenidas, la operación de rellenos ilegales y el vertimiento indiscriminado e inconsciente de desechos en sus cuerpos de agua.

3. Posteriormente, dichos ecosistemas se convierten en objeto de protección en la legislación internacional y en la de varios países. Es así como en el nivel internacional se adopta la Convención de Ramsar, en la cual se les define como "extensiones de marismas, pantanos y turberas o superficies cubiertas de agua, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no excede los seis metros".

4. De esta manera, se reconocen sus funciones hidrológicas y ecológicas, y su contribución a la diversidad biológica, al patrimonio cultural y paisajístico. Estos cuerpos hídricos controlan las inundaciones, estabilizan las orillas y, por lo tanto, contribuyen a la disminución de la erosión, aportan a la estabilización del clima y a la purificación del líquido mediante la retención de nutrientes, sedimentos y agentes contaminantes. De otra parte, en ellos se aloja una gran diversidad biológica, al constituirse en hábitats de especies endémicas y de aves migratorias protegidas internacionalmente, las cuales, en muchos casos, se encuentran en amenaza de extinción.

5. No obstante los avances normativos para su protección y conservación, en la actualidad se cierne otra amenaza contra estos ecosistemas, que consiste en su transformación en parques de recreación activa, para lo cual se fomenta la tala indiscriminada, con su consecuente destrucción y detrimento del patrimonio ambiental de la humanidad.

6. Se indica que hace 300 años, la capital de Colombia estaba cubierta por 50 mil hectáreas de humedales, de las cuales a la fecha sólo quedan 700. Durante muchos años, estos cuerpos de agua se denominaron "pantanos" o "chucuas" y se expidieron políticas para promover su desecación y la construcción de viviendas legales e ilegales sobre ellos. Asimismo, la ejecución de obras como la avenida de Las Américas, la autopista Norte y el aeropuerto El Dorado fraccionaron el sistema circulatorio de las aguas que existía entre los ríos de la Sabana y esos cuerpos hídricos, lo que contribuyó a su destrucción¹.

7. De otra parte, en el Convenio sobre Diversidad Biológica – ratificado a través de la Ley 162 de 1994 - se precisa como área protegida, aquella "definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación". En desarrollo de este convenio y de otros preceptos legales, en el Plan de Ordenamiento de Bogotá se define el Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital – SAP, como "el conjunto de espacios con valores singulares para el patrimonio natural del Distrito Capital, la Región o la Nación, cuya conservación **resulta imprescindible** para el funcionamiento de los ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la evolución de la cultura en el Distrito Capital (...)".

8. Pese al nuevo marco legal y a la necesidad de conservar las pocas áreas que aún quedan de humedales, el proyecto de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB en el Parque Ecológico Distrital Humedal de Córdoba no contempla en su totalidad la protección de estos ecosistemas, especialmente si se observa que: (1) Se ocupa, de manera principal, del diseño de un parque de recreación activa, en lugar de contemplar medidas que efectivamente erradiquen los problemas de sedimentación y colmatación del

¹ La Revista de El Espectador No. 151 del 8 de julio de 2003.

humedal. (2) Se plantea la tala de árboles que obstaculicen el diseño de la ciclorruta, en detrimento de las aves que allí anidan y, en general, de las demás especies que contribuyen a su protección y equilibrio. (3) Priman las consideraciones de espacio público y recreación activa frente al valor ecológico que tiene el lugar y, por ende, a los derechos a disfrutar de un ambiente sano y a preservar y proteger los recursos naturales.

9. De otra parte, la citada empresa ha desconocido de manera flagrante las normas legales vigentes, lo que se evidencia en la insistencia de adelantar un proyecto contrario a las disposiciones legales, en particular, las de la autoridad ambiental y el Plan de Ordenamiento aprobado para la Capital del país.

10. Por último, se suscribió el contrato para la ejecución del proyecto, sin que se hubiese surtido el trámite de licenciamiento ambiental que regía en ese momento, lo que podría atentar contra la moralidad administrativa y el patrimonio público, toda vez que se actuaría en contra de los principios que rigen la gestión pública y se expondría a la Administración a la posibilidad de acciones judiciales y su consiguiente detrimento patrimonial.

Cuarto. LOS HECHOS Y LAS PRUEBAS

A. Descripción del humedal de Córdoba

1. El referido humedal está ubicado en el extremo noroccidental de la ciudad de Bogotá D.C., entre las avenidas Córdoba y Boyacá y las calles 116 y 127. Se compone de pantanos, lagos y chucuas, con una extensión aproximada de 40.4 hectáreas.

2. En el Plan de Ordenamiento Territorial de la capital –POT, el humedal de Córdoba se clasifica como parque ecológico², y como tal hace parte del sistema de áreas protegidas del Distrito Capital³. Para estas zonas, el uso compatible previsto en el POT es la recreación pasiva⁴.

3. En la categorización definida con base en las condiciones de conservación y uso actuales que rodean a los humedales del distrito, ocupa el segundo lugar⁵, como se describe a continuación.

² Artículo 26 del Decreto 619 del 28 de julio de 2000. Se define parque ecológico un área de alto valor escénico y biológico, razón por la cual se destina a la preservación y aprovechamiento sostenible de sus elementos biofísicos para educación ambiental y recreación pasiva.

³ Se hace referencia al "conjunto de espacios con valores singulares para el patrimonio natural del Distrito Capital, cuya conservación resulta imprescindible para el funcionamiento de los ecosistemas, la protección de la biodiversidad y la evolución de la cultura (artículo 11 del Decreto 619 de 2000).

⁴ Se prohíbe, por lo tanto, las obras de recreación activa (artículo 27 ídem).

⁵ Fundación Conservación Internacional. "Estrategia para la recuperación de los humedales bogotanos", estudio elaborado para la EAAB, en 2000.

Cuadro No. 1
Clasificación de los humedales bogotanos

Humedal	Parámetros Físicos	Parámetros Bióticos	Parámetros Socio-Culturales	Total
Conejera	10	25	12	47
Córdoba	10	24	12	46
Juan Amarillo	10	21	7	38
Torca-Guaymaral	8	22	5	35
Santa María del Lago	7	16	12	35
Jaboque	9	21	4	34
Tibanica	6	21	6	33
Techo	4	15	5	24
El Burro	7	13	4	24
Meandro del Say	5	10	2	17
Capellanía	4	6	1	11
La Vaca	4	5	0	9

4. Este ecosistema forma parte de la cuenca que alimenta el humedal Juan Amarillo, al cual llega por un canal que pasa por el costado sur del lago del Club de Los Lagartos (Anexo No. 2). Se inicia al norte de la calle 127 en el barrio Niza, siguiendo luego hacia el sur enmarcado por la avenida Córdoba y los barrios Niza-Córdoba, Niza VIII y Lagos de Córdoba, hasta la avenida Suba. Esta avenida, así como la de la 127 atraviesan el citado humedal que se divide en tres cuerpos, a saber:

5. El primero, localizado al norte de la avenida 127, es alimentado por el canal de aguas lluvias denominado Córdoba y tiene un área aproximada de 2,8 hectáreas.

6. El segundo, con un área de 16.2 hectáreas, se ubica de norte a sur entre las calles 127 y 116, y de oriente a occidente entre las avenidas Córdoba y Suba. Este tramo recibe las aguas del sector anterior a través del canal Córdoba. Hacia la parte media, por el costado sur, ingresa un canal de aguas lluvias con alta carga orgánica llamado Los Molinos.

7. El tercero tiene un área de 21,4 hectáreas y se localiza entre las avenidas Suba y Boyacá. Este tramo se caracteriza por su deficiente calidad ambiental, en especial hacia la avenida Boyacá.

8. El humedal de Córdoba cumple las funciones ambientales y ecológicas antes indicadas. En él se aloja una gran diversidad de especies de fauna endémica y una variada flora. Adicionalmente, se constituye en un punto de encuentro de una vasta red de aves migratorias que dependen del él para su alimentación, percha y nidación. En ese lugar se han identificado 96 especies de aves⁶, unas acuáticas y otras de áreas boscosas y arboladas; 36 de ellas son migratorias: 34 provenientes del Hemisferio Norte (Alaska, Canadá y Estados Unidos) que migran entre los meses de octubre y mayo, algunas para permanecer en el humedal durante la estación, otras para descansar brevemente en su camino hacia el sur; las dos restantes provienen del Hemisferio Sur.

⁶ Asociación Bogotana De Ornitología - ABO. "Aves registradas en el humedal de Córdoba y el parque de Niza", marzo 20 de 2000.

9. En opinión de la Asociación Bogotana de Ornitología –ABO–, estas 96 especies corresponden al 50% de los tipos propios de la Sabana de Bogotá. Algunas de ellas como las denominadas “Chamicero o *Synallaxis subpudica*” y el “mielero o *Conirostrum rufum*” son endémicas. Entre las que provienen de varias regiones del mundo, se encuentran el arrendajo y la urraca de pecho negro.

10. De otra parte se han contabilizado 131 especies de árboles mayores, de las cuales el 90% son nativas. De ellos, 110 se han sembrado en los últimos seis años. Entre sus principales funciones se mencionan las siguientes: (a) servir de alimento (de las flores de los eucaliptos se alimentan los colibríes, las reinitas, las mieleras y las abejas); de nido (urapanes), de refugio y de percha de las diferentes variedades de pájaros -carpinteros, pericos, cascabel gavilanes, búhos y lechuzas, entre otros-; (b) generar microclimas y microambientes esenciales para la biodiversidad; (c) proteger a las especies del ruido; (d) permitir el aislamiento de las aves y proporcionar sombra que evita la resequeidad del suelo.

B. Situación y estado del humedal

11. Dentro de la zona de ronda del ecosistema se presentan obras que ocupan el espacio público. Por vía de ejemplo, en el tercer cuerpo del humedal los vecinos del barrio Niza construyeron una cancha de tenis; algunos de los predios del Club Choquenzá se encuentran dentro de la zona de ronda de este sector. Asimismo, en los costados de los barrios Niza, Pontevedra y San Nicolás se han instalado rejas en algunas entradas de vías locales que dan acceso al humedal. La alcaldía local ha impartido diferentes órdenes de desalojo inmediato de los espacios públicos ocupados sobre la calle 128.

12. También, en la Alcaldía Local de Suba cursan diferentes procesos de restitución del espacio público sobre predios invadidos o indebidamente apropiados por urbanizaciones en el humedal Córdoba⁷. Las acciones de la citada autoridad son apoyadas por la Defensoría del Espacio Público⁸ y por la Policía Nacional que realizan actividades de control encaminadas a prevenir que se presenten usurpaciones de las áreas recuperadas o libres⁹.

13. De conformidad con lo manifestado por la Personería Delegada para la Vigilancia Administrativa de los Servicios Públicos Domiciliarios e Infraestructura Urbana, a partir del puente ubicado en la calle 127 hasta la calle 129 se observan depósitos de basuras y conexiones erradas de aguas negras, así como desechos de construcción sobre las zonas de ronda hidráulica de manejo y preservación ambiental, especialmente sobre la margen derecha. Lo expuesto origina formación de capas de sedimentación debajo del puente de la 129. Efecto de ello son los represamientos de aguas, los malos olores y la presencia de roedores y vectores.

14. Señala dicha entidad que, a partir de la calle 128, en el canal de concreto se forman estancamientos de aguas negras. Es de anotar que estas aguas causan daños ecológicos al sector de los humedales y en épocas de lluvia se estancan sobre el puente de la calle 127. Sobre la margen izquierda se localiza un depósito

⁷ Oficio del Alcalde Local de Suba, No. SY-802-AJ-3275-02, DEL 7 de octubre de 2002.

⁸ Conforme a lo estipulado en el Acuerdo No. 18 de 1999, mediante el cual se creó el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, sus funciones, sin perjuicio de las atribuciones de otras autoridades, son la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público del Distrito Capital; la administración de los bienes inmuebles, y la conformación del inventario general del patrimonio inmobiliario distrital.

⁹ El Decreto Ley 1.421 de 1993 -Estatuto Orgánico de Bogotá- en su artículo 86, ordinal 7, otorga competencia a los alcaldes locales para: “Dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, (...) los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, a los acuerdos distritales y locales”.

de chatarra de vehículos. A partir de la calle 128 C, el canal se interna en zonas aledañas al sector de Niza.

15. En el recorrido hecho por la Defensoría del Pueblo, el 22 de febrero del año 2003, en el segundo cuerpo del humedal se observó pasto kikuyo¹⁰. De otra parte, no obstante encontrarse una barrera de control - consistente en una malla de alambre de púas - hay pastoreo de caballos. De igual manera, se evidenció la presencia de residuos sólidos, tales como vidrios, llantas, desechos de restaurante y materiales de construcción.

16. El humedal de Córdoba tiene niveles de contaminación que oscilan entre 50 miligramos por litro en las áreas más contaminadas y 33 en las intermedias¹¹. Como consecuencia de la sedimentación y la colmatación se han disminuido los espejos de agua y su profundidad.

17. Parte de ese deterioro se deriva de las conexiones de la tubería del acueducto de los barrios vecinos. Este aspecto es señalado en el estudio de la EAAB en el que se plantea que: "(...) la calidad del agua del humedal Córdoba se encuentra en un proceso de alta afectación, producto de las altas descargas de conexiones erradas"¹².

C. Proyectos sobre el humedal de Córdoba

18. En diciembre de 1995, el Distrito Capital de Bogotá y la EAAB -E.S.P. suscribieron el convenio No. 006 de 1995, el cual tenía por objeto establecer los mecanismos de coordinación entre el Departamento Administrativo del Medio Ambiente -DAMA- y la EAAB para realizar las inversiones destinadas a la protección de los humedales y de las zonas de ronda del sistema hídrico del Distrito Capital, así como garantizar el cumplimiento del componente ambiental "Protección Humedales" del Programa Santa Fe I.

19. Posteriormente, en mayo de 1997, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, otorgó la licencia ambiental al Programa Santa Fe I, cuyo objeto fundamental es "mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Capital, mediante la prestación eficiente de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado". El componente H del Programa, denominado "Protección ambiental" se dirige a preservar los recursos hídricos de flora y fauna relacionados con los recursos hídricos del Distrito, y a mejorar los aspectos de salud pública y paisajísticos relacionados con los humedales. Lo anterior, con base en el "Estudio, formulación y ejecución del programa de protección de humedales".

20. El 16 de diciembre de 1998, se adicionó el convenio 006 de 1995, con el fin de incluir en su objeto la preparación y ejecución de proyectos específicos dedicados al manejo paisajístico y recreativo de las zonas de protección del sistema hídrico y la adquisición de predios en dichas zonas.

21. Con base en lo anterior y en el Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos"¹³, la EAAB suscribió en 1999 varios contratos¹⁴, entre los cuales se

¹⁰ Pasto invasor del humedal

¹¹ De conformidad con los parámetros establecidos, hasta 10 miligramos por litro las aguas se consideran no contaminadas; hasta 20 miligramos por litro se consideran regularmente contaminadas; hasta 50 miligramos por litro son aguas contaminadas.

¹² EAAB E.S.P. "Estudio Ambiental Proyecto Recuperación Integral del humedal de Córdoba, ZR y ZMPA". Octubre de 2002.

¹³ Acuerdos Distritales No. 19 de 1994 y 06 de 1998.

¹⁴ Las empresas contratadas para definir los planes de manejo ambiental de los humedales del Distrito, fueron las siguientes: Ecology & Environmental Inc e Hidromecánicas Ltda. (Humedales

encuentra el destinado a definir el Plan de Manejo Ambiental del humedal Córdoba, dentro del propósito de realizar diseños paisajísticos para la "rehabilitación de zonas de ronda y zonas de manejo y preservación ambiental del sistema Córdoba-Juan Amarillo -Jaboque"¹⁵, así como de construir un parque lineal -desde los cerros orientales hasta el río Bogotá-.

22. Los resultados de los estudios contratados identificaron los principales problemas asociados a los humedales del Distrito Capital (inadecuada disposición de residuos sólidos, vertimientos indiscriminados de aguas residuales e industriales, rellenos para construcción y procesos de ocupación de las rondas, depredación de la fauna y la flora, invasión de las zonas de preservación ambiental, etc).

23. Para resolver dichos problemas se recomendaba mejorar las condiciones hidráulicas, separar las redes de aguas lluvias de las residuales, extraer los escombros, basuras y sedimentos, adelantar programas de revegetalización, fomentar la investigación científica y la educación ambiental, recuperar el espacio público y crear condiciones de recreación con corredores verdes y plataformas de observación. Todas estas medidas enmarcadas dentro de la Convención Ramsar.

24. Como resultado de lo anterior se elaboró el Programa de Protección de Humedales y Zonas de Ronda que tiene como objetivo la recuperación de los cuerpos de agua, a través de dos objetivos específicos. El primero, orientado al restablecimiento de sus procesos ecológicos y la apropiación y, el segundo, a su apropiación y uso sostenible (educación ambiental, recreación pasiva y planes de gestión ambiental, entre otras actividades).

25. Con estos fines, el Distrito firmó un convenio con la EAAB para ejecutar las obras y actividades de rehabilitación de la zona de ronda y la zona de manejo y preservación ambiental del humedal de Córdoba y del Canal Molinos. Los recursos los transfirió el Distrito. Resultado de este convenio es el proyecto titulado "Rehabilitación de las zonas de ronda y zonas de manejo y preservación ambiental del humedal de Córdoba", que en adelante se denominará el Proyecto.

26. En desarrollo de lo anterior, la EAAB E.S.P solicitó al Departamento Administrativo de Planeación la Licencia de Intervención y Ocupación de Espacio Público de las zonas verdes y cesiones que se encuentran aledañas al Proyecto de construcción de las obras de paisajismo en el humedal de Córdoba, licencia que fue otorgada por medio de la Resolución No. 0031 del 26 de enero de 2001.

27. Asimismo, la citada empresa, en enero de 2001, suscribió un contrato con el Consorcio Obras Urbanas, cuyo objeto es la construcción de las obras para la rehabilitación de las zonas de ronda y zonas de manejo y preservación ambiental del humedal de Córdoba, por un valor de \$ 3.015.131.100 millones de pesos, y con una duración de nueve meses, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de iniciación (Cláusula Octava del contrato)¹⁶.

Córdoba, Guaymaral, El Burro, Techo, La Vaca, Tibanica y Capellanía); Gómez Cajiao y Asociados (Jaboque); Estudios y Asesorías Ltda. (Juan Amarillo) y Deeb y Asociados (La Conejera).

¹⁵ En los aspectos paisajísticos estuvo a cargo del consorcio GX Samper - Eduardo Samper - Gómez Cajiao y Asociados S. A. En los hidráulicos, la firma contratada fue Hidrotec Ltda. Por su parte, Conservation International Foundation definió los lineamientos para la restauración ecológica como **eje fundamental** para recuperar los bienes y servicios ambientales de los cuerpos hídricos de la capital de la República de Colombia.

¹⁶ Para el efecto se abrió la convocatoria No. CT - 592 - 2000, que se adjudicó a la referida firma, con la que se firmó el Contrato No. 1-01- 7500- 001-2001.

28. El referido contrato se inició el 16 de abril y se suspendió 11 días después, en cumplimiento del fallo judicial que se analiza más adelante¹⁷. La EAAB indica que entre el 2 de abril – fecha en que no se había iniciado el contrato - y el 30 – fecha en que se encontraba suspendido - se “realizaron actividades preliminares, replanteo del proyecto y construcción de tres tramos de prueba, andén y cicloruta, que suman 160 metros de longitud aproximadamente”¹⁸.

29. La EAAB adelanta un proceso de saneamiento de las zonas de ronda del humedal que en la actualidad están en posesión de particulares (Anexo 3). De los cinco predios, únicamente se han adquirido dos: El inmueble de Autoniza ubicado en la zona 1¹⁹, y el de la zona 3 perteneciente al Agustiniانو Norte²⁰. Otros, como son el de la familia Vila, ubicado en la zona 2, y el del Club Choquenzá, localizado en la zona 4, se encuentran en proceso de adquisición. Por su parte, sobre los terrenos de propiedad de Arpro y otros, situados en la zona 1, se adelantan procesos de expropiación²¹.

30. Con posterioridad a la sentencia del Consejo de Estado, a la que se hará referencia más adelante, la EAAB suscribió un convenio con el Centro de Estudio sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes con el fin de valorar los costos y beneficios del proyecto previsto en los humedales de la capital, a través de análisis socioeconómico²².

31. No obstante no contarse con la licencia ambiental ordenada por la citada instancia judicial, la Corporación Regional de Cundinamarca otorgó un permiso forestal para la tala de 758 árboles que corresponden a un volumen de 653 m³ de biomasa y 154 m³ de madera²³.

32. En atención a este permiso, en diciembre de 2002, contratistas de la empresa de acueducto adelantaron algunas obras destinadas a delinear las zonas para las ciclorutas y a marcar los árboles que iban a talarse. Estos trabajos se suspendieron ante la presentación del desacato que se analiza más adelante.

D. Aspectos del proyecto

33. El proyecto de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá presenta los siguientes problemas:

- a) La adecuación morfológica y recuperación del humedal de Córdoba lleva básicamente a la reestructuración del ecosistema, toda vez que afectaría el hábitat de las 96 especies de avifauna reportadas por la Asociación Bogotana de Ornitología (ABO) y la cadena trófica del humedal.
- b) La remoción de árboles de la ronda del humedal, el dragado y posterior remoción de sólidos sedimentables podrían alterar las relaciones de todas las especies en el sistema, con lo cual se propiciaría la migración de la fauna silvestre, la afectación de las especies no migratorias y una posible desestabilización del cuerpo de agua. Adicionalmente, se ocasionaría la eliminación de los árboles de la ronda del humedal y de la vegetación

¹⁷ Actas de iniciación y suspensión suscritas por el interventor y el representante de la empresa contratista del 16 y del 27 de abril de 2001, respectivamente.

¹⁸ EAAB. Oficio 000-2003-04719 del 16 de julio de 2003 dirigido a la Defensoría del Pueblo.

¹⁹ El 22 de enero de 2001.

²⁰ El 11 de mayo de 2001.

²¹ Oficio No. S-2003-080458 suscrito por Sandra Inés Rozo Directora de Bienes Raíces de la EAAB. Bogotá, 28 de agosto de 2003.

²² EAAB. Convenio 1-077-700-265-2002, suscrito el 2 de agosto de 2002. El objeto es valorar los beneficios de la restauración ambiental y paisajística de los humedales.

²³ CAR. Resolución 1398 del 29 de noviembre de 2002.

acuática de la orilla, los cuales son el centro de productividad y diversidad de los humedales, afectarán la conservación de los hábitats.

- c) De otra parte, el dragado previsto podría sustituir la diversidad batimétrica presente en el humedal y propiciar la posible migración de las especies presentes, dado que produce 587.388 metros cúbicos de residuos²⁴.
- d) Del análisis del proyecto de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, no se desprende que se han realizado los estudios de capacidad de carga en la zona boscosa de protección del humedal y de su zona de ronda, tal como lo recomendó la Fundación Conservación Internacional en el documento "Estrategia para la recuperación de los humedales bogotanos", pues a través de estos estudios se podría determinar el número de personas que pueden estar en esta zona, sin llegar a poner en riesgo los valores naturales de este ecosistema.
- e) En el Proyecto se prevén obras que corresponden más al concepto de recreación activa. Entre estas se encuentra la construcción de ciclorrutas que contravienen el parámetro de los 30 metros de la ronda hidráulica del humedal.
- f) Las obras por ejecutar perjudicarían el ecosistema, en la medida de que se trata de obras duras, tales como estructuras físicas en concreto dentro de la zona de ronda. Éstas desestabilizan el suelo y fragmentan la capa terrestre, lo cual genera alteración de las condiciones físicas del humedal. Igualmente, la presencia de los ciclistas puede alterar el ambiente del ecosistema, ya sea por efectos de contaminación como ruido o basura, entre otros, o por la simple invasión del sistema, lo cual causa agresión a la fauna y flora del mismo.
- g) El Plan de Manejo Ambiental presentado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, pese a que busca dar solución a cada uno de los posibles impactos que genere cada obra o actividad con la ejecución del proyecto, presenta vacíos acerca de: (1) las medidas necesarias para controlar, mitigar, compensar o corregir los impactos ambientales generados por el mismo, y (2) la falta de claridad sobre los impactos ambientales que se derivan de las obras complementarias, necesarias para la ejecución de las obras principales.
- h) En aspectos como el de reubicación de redes de servicios se contempla mitigar el "rompimiento de la tubería de conducción de los diferentes servicios públicos, desviación de los servicios públicos, equivocación en el reconocimiento de la red de servicios públicos, accidentalidad peatonal por obras de servicios públicos, disminución del tiempo de interrupción de la prestación del servicio, tomar por sorpresa a los usuarios cuando se realicen los cortes"²⁵. Sin embargo, no se tiene en cuenta que la realización de estas obras puede producir daños ambientales como el descapote del suelo, la pérdida de nutrientes y la alta producción de partículas en suspensión que no solo afectarían la salud y, por ende, la calidad de vida de las especies del humedal, sino también las de la población humana del sector.
- i) Aunque se describen los impactos de obra y se asumen las actividades como efectos ambientales - tal como sucede en la ficha No. 1, la cual considera como impacto la "eliminación de la vegetación acuática y semiacuática en

²⁴ Ibid., capítulo 12, ficha 2, p.6.

²⁵ Ibid., capítulo 12, ficha 1, p. 4.

exceso"-, no se contemplan las medidas para su corrección, mitigación, control y prevención de impactos, propias de un Plan de Manejo Ambiental.

- j) Asimismo, es de anotar que el proyecto está enmarcado dentro de un proceso a largo plazo como es el de "(...) la creación de condiciones que permitan a los animales modificar su conducta, adaptándose al medio del humedal en un contexto actual urbano" (...) ²⁶. Se parte de la hipótesis que las especies son migratorias y del supuesto de que se preparará el entorno en caso de que regresen. Esta posición desconoce que muchas de las especies que se encuentran en el humedal de Córdoba son endémicas, por lo tanto no está garantizado que si migran retornen al humedal, ni el tiempo de su regreso. Menos aún cuando no hay estudios de casos que confirmen las teorías expuestas sobre el retorno de la fauna al humedal.
- k) Prueba de ello es lo acontecido en el humedal Juan Amarillo - ecosistema intervenido por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -, en donde aún no se observa el retorno de la avifauna particular de ese cuerpo de agua. Igualmente, se advierte el alto choque de las obras duras frente a la recuperación de este ecosistema, el cual se asemeja cada día más a un embalse artificial que a un humedal.

34. En síntesis, se puede afirmar que las obras y proyectos descritos no enfatizan el carácter de ecosistema estratégico del humedal Córdoba y, en consecuencia, su capacidad de suministrar bienes y servicios ambientales, tales como la regulación y amortiguación de la creciente de los ríos vecinos, la purificación de ríos, el mantenimiento de la diversidad genética dentro del humedal, y ser un sitio de descanso, alimentación y anidación de la avifauna migratoria que recorre el continente, patrimonio de la humanidad.

E. Mecanismos judiciales en torno al proyecto de la EAAB en el humedal de Córdoba

35. La Junta de Acción Comunal del barrio Niza, el 17 de noviembre de 2000, instauró una acción popular ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca contra la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., el Departamento Administrativo del Medio Ambiente - DAMA y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte.

36. Los accionantes solicitaron amparar los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional del ecosistema, los cuales estimaban se verían amenazados por las obras contratadas por la EAAB E.S.P.

37. A juicio de los demandantes, de llevarse a cabo el citado proyecto, se afectaría de manera grave el ecosistema del humedal de Córdoba, por la incertidumbre sobre la amortiguación de los impactos que se generarían en las rondas densamente arborizadas, así como en las formaciones vegetales nativas presentes en las orillas. Los estudios adelantados no contemplan los impactos ambientales y las repercusiones sobre la pérdida de zonas de alimentación, percha y nidación que propiciarían el abandono de decenas de miles de aves de su hábitat natural. Los demandantes mencionaron, además, que los trabajos previstos por las autoridades distritales eliminarían la posibilidad de desarrollar en el futuro un proyecto adecuado de restauración y de reintroducción de especies endémicas únicas como el curí, la tingua bogotana, la garza dorada, y el cucarachero de pantano, estas dos últimas declaradas en peligro de extinción ²⁷.

²⁶ *Ibíd.*, capítulo 4, p.7.

²⁷ DAMA. Resolución No. 52 de 1992.

38. Con respecto al componente de obras hidráulicas que contempla el proyecto, aludieron que éste causaría daños irreparables sobre el cuerpo hídrico, por la eliminación de la cobertura vegetal, con la consecuente alteración ecológica del humedal.

39. A partir de los argumentos esgrimidos por los demandados y los conceptos expedidos por las entidades que se mencionan más adelante, la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca recalcó que la toma de decisiones que afectan el medio natural y social se deben fundamentar en estudios de impacto ambiental, los cuales son de obligatorio cumplimiento. En los términos del citado Tribunal, los proyectos, por lo general, causan impactos ambientales y es por ello que se deben aplicar los principios consagrados en la Declaración de Río y que las licencias ambientales se constituyen en un mecanismo de intervención del Estado para planificar el uso de los recursos naturales y la protección de derechos fundamentales colectivos.

40. Con base en la argumentación antes citada, esa instancia judicial protegió los derechos colectivos a la existencia del equilibrio ecológico, al manejo y aprovechamiento racional del ecosistema, a la conservación de las especies animales y vegetales, y a la protección de áreas de importancia ecológica. En consecuencia, ordenó a la EAAB E.S.P. no iniciar las obras hasta tanto: (1) se obtuviera la respectiva licencia ambiental, otorgada por la Corporación Autónoma Ambiental de Cundinamarca –CAR–, (2) se recibieran los conceptos favorables del Ministerio, y (3) se concertara con las organizaciones no gubernamentales²⁸.

41. El anterior fallo fue confirmado por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado²⁹. A juicio del máximo Tribunal Administrativo, la construcción de ciclopuentes, senderos peatonales, plazoletas, zonas duras, ubicación de puentes sobre vías vehiculares y ubicación de cruces a nivel se enmarcan dentro de las obras consideradas de dotación urbana. Su ejecución en el humedal implicaría desconocer los fines contemplativos de las zonas declaradas como Parques Ecológicos Distritales.

42. Por último, el Consejo de Estado, indicó "(...) **nada más alejado del destino que debe darse a un humedal que aplicar los principios del espacio público** que, por definición, es lugar de socialización y de encuentro frecuente e incluso masivo de personas; a tal categoría pertenecen, por ejemplo, las plazas y ciclorutas, que se instalan por esa misma razón, en lugares cuya fortaleza ambiental permite la concentración de numerosos grupos de personas y no en aquellos ecosistemas que por su fragilidad se deterioran de manera dramática cuando son sometidos a tales cargas físicas" (Resaltado fuera del texto).

43. Ante el reiterado incumplimiento por parte de las entidades encargadas de cumplir los fallos antes citados y la reiniciación de las obras en diciembre de 2002, la Junta de Acción Comunal del barrio Niza sur y la Fundación Amigos del Planeta solicitaron que, mediante el trámite incidental, se exigiera la observancia de los mismos y la imposición de las respectivas sanciones, en los términos del artículo 41 de la Ley 472 de 1998³⁰.

44. El Tribunal de Cundinamarca declaró el incumplimiento por parte de la EAAB y por lo tanto le impuso una multa equivalente a 50 salarios mínimos legales

²⁸ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sentencia del 27 de julio de 2001.

²⁹ Consejo de Estado. Sentencia del 20 de septiembre de 2001.

³⁰ Solicitud de desacato presentada por la Junta de Acción Comunal del Barrio Niza sur y la Fundación Amigos del Planeta ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 11 de diciembre de 2002.

mensuales que debe consignarse en la cuenta del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos a cargo de la Defensoría del Pueblo, suma que conforme a los soportes que reposan en el Fondo, aún no ha ingresado.³¹.

45. Dicha determinación fue ratificada en la segunda instancia ante el Consejo de Estado, al desestimar que el “nuevo escenario jurídico” derivado del cambio de normatividad sobre licencias ambientales había relevado a la EAAB de obtener la licencia ambiental. Señala esta instancia, que al haberse probado en el proceso de la acción popular que “las obras por adelantar de (sic) parte de la EAAB representan una amenaza seria de vulneración del ecosistema humedal de Córdoba”, no se puede modificar las decisiones de primera y segunda instancia por el cambio de legislación, y, que por ello, “se encuentra en la obligación de reiterar la orden de protección emitida”³².

46. La EAAB instauró una acción de tutela contra el Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la que se invocan varios derechos, entre ellos los del debido proceso e igualdad, y se solicita anular las sentencias de primera y segunda instancia de la acción popular antes citada³³. Se indica que la tutela procede por la vía de hecho, y se esgrime que un litigio contractual y una acción de nulidad se tramitaron como una acción popular³⁴. Adicionalmente, el escrito se sustenta en la clasificación de derechos de primera, segunda, tercera y cuarta generación (derechos de los animales). Se menciona que esta última aún no se ha acogido en la normatividad nacional.

47. El Consejo de Estado³⁵ en primera instancia denegó la citada acción de tutela. En relación a la vulneración del derecho a la igualdad alegada por el accionante por el hecho de que la Sección Tercera del Consejo de Estado, en fallo de acción popular consideró que el Humedal de Jaboque constituía un espacio público y por tanto no podía privarse a la comunidad de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito, señaló el Consejo que “la condición de espacio público del Humedal Córdoba fue reconocida por el Consejo de Estado Sección Segunda Subsección “B” en la sentencia controvertida a folio 29 de la misma (fl. 152) pero con fundamento en el artículo 27 del Decreto 619 del 28 de julio del 2000 precisó que su destinación debía tener fines de recreación pasiva para proteger el humedal y el ecosistema que allí habita, tal como lo sostiene la Defensoría del Medio Ambiente en el escrito aportado a este proceso”.

48. La impugnación al fallo de primera instancia, propuesta por la EAAB fue resuelta por el Consejo de Estado³⁶, al respecto resolvió modificar la sentencia dictada el 9 de octubre de 2003³⁷, en cuanto negó la solicitud de tutela, en su lugar decidió rechazarla por improcedente, argumentó que la Sala siempre ha sostenido la improcedencia de la tutela respecto de las providencias judiciales y la citada acción está orientada a cuestionar planteamientos que se han efectuado en providencias judiciales “bajo la consideración que las mismas incurre (sic) en violación de los derechos invocados y en vías de hecho que afectan el derecho al debido proceso”.

³¹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Segunda – Subsección “C”, del 21 de marzo de 2003.

³² Consejo de Estado. Providencia del 7 de mayo de 2003.

³³ Demanda de tutela ante la Sala Plena del Consejo de Estado, radicada el 17 de septiembre de 2003.

³⁴ A la fecha de la interposición de la acción no se había suscrito el contrato para la ejecución de las obras. Asimismo, en ese momento –como en la actualidad– el proyecto no contaba con licencia ambiental expedida por la autoridad competente.

³⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, fallo de octubre 9 de 2003

³⁶ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en sentencia del 20 de noviembre de 2003

³⁷ Proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta

Quinto. Análisis de la situación

1. En seguida se revisarán los siguientes aspectos relacionados con el proyecto en mención: (a) Competencia de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y celebración de contratos desconociendo el marco legal, (b) conflicto de competencias; (c) inseguridad ocasionada por las interpretaciones de las normas y sus modificaciones, (d) poca diligencia y voluntad de atender los requerimientos de la comunidad y de atender su derecho a la participación, (e) desconocimiento de conceptos de autoridades y organizaciones con conocimiento experto y (f) actuación de los particulares.

A. Competencia de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y celebración de contratos desconociendo el marco legal

1. El objeto principal de la EAAB, creada mediante el Acuerdo 195 de 1955, es la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado³⁸. Para el cumplimiento de esta función inherente al Estado Social de Derecho, puede adelantar otras actividades, entre ellas realizar "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"³⁹.

2. No obstante lo anterior, la mencionada empresa ha privilegiado en sus actuaciones la puesta en marcha de proyectos, que, en principio les corresponde a otras entidades. Tal es el caso de las referidas a la recreación, competencia del Instituto Distrital de Recreación y Deporte; el espacio público, a cargo de la Defensoría del Espacio Público y de la Alcaldía; la protección y conservación de los ecosistemas estratégicos y de los recursos naturales, en cabeza del Departamento Administrativo de Medio Ambiente – DAMA y el Jardín Botánico, y la prestación del servicio público de energía, que le corresponde a Codensa S.A. E.S.P.

3. Es así como a pesar de que en diferentes normas y documentos se privilegian las actividades encaminadas al restablecimiento de los procesos ecológicos de los cuerpos hídricos, su sostenibilidad y la recreación pasiva, la EAAB se hace cargo de iniciativas dirigidas a promover la recuperación del espacio público, los diseños paisajísticos y la recreación activa, con lo que además desconoce su objeto social, el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá –POT- y la Política Nacional de Humedales aprobada por el Consejo Nacional Ambiental en diciembre de 2001.⁴⁰

4. De otra parte, en la suscripción de los contratos con el Consorcio de Obras Urbanas y la Universidad de los Andes, la citada empresa pudo haber desconocido los principios que rigen la contratación pública, entre ellos el de legalidad, publicidad, buena fe, moralidad, economía y celeridad.

5. Lo anterior se refleja en hechos como los siguientes: (a) contratar obras de recreación activa, pese a que ellas se encuentran expresamente prohibidas en disposiciones vigentes; (b) contratar actividades no previstas en su objeto social, (c) incumplir normas que amparan los derechos al ambiente, entre otras, particularmente la necesidad de contar con una licencia ambiental- incluso con posterioridad a que el Tribunal de Cundinamarca admitió una acción popular

³⁸ La EAAB E.S.P. es una empresa que hace parte de la administración pública y en tal sentido le son aplicables los principios que regulan la función administrativa previstos en el artículo 209 de la C.P., los artículos 2 y 3 del Código Contencioso Administrativo y la Ley 489 de 1998.

³⁹ POT. Artículo 26.

⁴⁰ Convención de Ramsar, Decretos 1869 de 1999 (recreación pasiva) y 619 de 2000 (POT), Resolución 671 de julio 18 del Ministerio del Medio Ambiente, Programa Santa Fe I, Planes de manejo de humedales y Documento Técnico Interinstitucional sobre el Manejo de los Humedales, entre otros.

sobre el particular -, (d) desconocer el derecho a la participación y el conocimiento experto de varias instituciones, (e) desacatar fallos judiciales, (f) contratar obras en predios no saneados que deben ser adquiridos o expropiados; procesos que, en general, toman tiempo y dilatan la ejecución de las obras, y (g) vincular a una universidad en la realización de un estudio sobre un proyecto que contiene obras expresamente prohibidas por la ley.

6. Los hechos descritos contrarían, además, las políticas de la EAAB E.S.P., particularmente la social (desarrollo de una pedagogía para el manejo del recurso hídrico y responsabilidad compartida con los ciudadanos para su preservación); la ambiental (mitigación de los impactos ambientales y protección de las zonas de ronda); la de austeridad en el uso de los recursos públicos y de control.

7. Así mismo, las citadas actividades propician la interposición de acciones contra la administración de la empresa, por la vía gubernativa o judicial, las cuales, en muchos casos, son falladas en su contra, lo que implica mayores costos y, por ende, detrimento patrimonial, afectando con ello el patrimonio público. De otra parte, la desatención a las providencias judiciales genera incertidumbre y desconfianza en la comunidad, además de gastos innecesarios a la administración pública.

B. Conflictos de competencia

8. A juicio de la EAAB el proyecto previsto para el humedal de Córdoba se encontraba cobijado dentro de la Licencia expedida por la CAR al Programa Santa Fe I (Resolución 0692 de 1997).

9. Esta opinión no fue compartida por las comunidades que habitan la zona de influencia del proyecto del humedal, razón por la cual interpusieron una acción popular antes de la firma del contrato.

10. Ante la decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, se conformó el Comité Técnico Interinstitucional que aprobó el "Documento Técnico Interinstitucional sobre el manejo de los humedales en el Distrito Capital". En cumplimiento de las instrucciones del referido Comité, la CAR, previa la revisión del expediente del Programa Santa Fe I, conceptuó que el "Proyecto Recuperación del humedal Córdoba, saneamiento ambiental, adecuación hidráulica y rehabilitación de zonas de ronda y manejo de preservación ambiental", no estaba incluido en el componente H del citado programa. Por lo tanto, solicitó al entonces Ministerio de Medio Ambiente -MMA, precisar cuál era la autoridad ambiental competente para conocerlo y tramitarlo⁴¹.

11. Mediante Resolución No. 0260 del 20 de marzo de 2002, el Ministerio de Ambiente se declaró como la autoridad a la que le correspondía el trámite de la citada licencia ambiental, en los términos del Decreto 2353 de 1999.

12. Posteriormente, el referido Ministerio, con base en la determinación del Tribunal de Cundinamarca, revocó su decisión y ordenó devolver el expediente a la CAR (Resolución No. 0671 del 18 de julio de 2002). Como se menciona más adelante, esta Cartera advirtió que el proyecto sobre el humedal desconocía normas vigentes.

13. Por su parte, la CAR conceptuó que "la recuperación integral del humedal Córdoba, no requiere licencia ambiental, toda vez que no está dentro de los

⁴¹ CAR. Oficio 200110000009859-2 del 11 de Octubre de 2001:

proyectos, obras o actividades sometidas a este régimen, según el artículo 9º del Decreto 1728 de 2002⁴². Es de advertir, que el citado decreto se expidió a escasos días de cumplirse los once meses del fallo de segunda instancia.

14. De lo expuesto se puede concluir: (1) Que entre el fallo de segunda instancia de la Acción Popular y el oficio de la CAR al MMA solicitando aclarar la competencia, transcurrieron casi dos meses; (2) que entre el citado fallo y la decisión del MMA de asumir dicha competencia, corrieron seis meses, (3) que entre la aludida providencia y la determinación del MMA de acatar la providencia y devolver la competencia a la CAR pasaron casi 10 meses, y (4) que la respuesta de la CAR se da a casi 17 meses de dicho fallo. Con estas actuaciones la CAR y el MMA dilataron el cumplimiento de la orden de las instancias judiciales.

15. Así mismo, en la definición de competencias las autoridades ambientales desconocieron que, en materia ambiental, debe primar el principio de precaución, por lo cual las determinaciones deben abordarse con gran celeridad. De otra parte, el Ministerio del Ambiente, con base en las facultades de evaluación y control preventivo que le otorga la ley, tenía la facultad de suspender el citado proyecto, máxime cuando se había pronunciado sobre el incumplimiento del mismo a las normas legales.

16. En conclusión, pareciera existir una actitud negligente, o por lo menos, permisiva de parte de las autoridades ambientales, pese a su deber de velar por la preservación de la diversidad biológica y el desarrollo sostenible de humedales que hacen parte de la Sabana de Bogotá, ecosistema especialmente protegido en la Ley 99 de 1993.

C. Desconocimiento de normas e inseguridad jurídica

17. A continuación se hará referencia a varias de las normas desconocidas en el mencionado Proyecto. Así, en primer lugar, se tocará lo atinente al licenciamiento ambiental; en segundo, a la expresa prohibición de adelantar obras de recreación activa en el humedal y, en tercer lugar, al desconocimiento de las rondas de los cuerpos hídricos.

17.1. Licenciamiento ambiental

- a) Entre 1995 y la expedición del Decreto 1728 de 2002, el licenciamiento ambiental se regía por la Ley 99 de 1993 y su Decreto reglamentario 1753 de 1994, que exigía de este instrumento para proyectos como el que se analiza en la presente resolución.
- b) En este contexto, la Empresa de Acueducto debió tramitar la licencia ambiental de manera previa a la suscripción del convenio de obras. Sin perjuicio de que se admita su interpretación en el sentido de que las intervenciones en el humedal de Córdoba estaban amparadas por la licencia del Proyecto Santa Fe I, no se entiende su actitud posterior de desconocer el dictamen de las instancias judiciales (la licencia de Santa Fe I es de carácter global y se requiere una específica para el humedal). Tampoco es claro su permanente desconocimiento de los conceptos del Ministerio y la CAR, en los que se expresa que el humedal no hace parte del referido Programa.
- c) Ciertamente, la expedición del Decreto 1728 de 2002 permitió generar interpretaciones frente a la obligatoriedad de la licencia en las actividades de diseño y establecimiento de complejos recreacionales y deportivos. Pero, ante

⁴² CAR. Oficio del 7 de febrero de 2003.

todo debió acatarse lo dispuesto por las instancias judiciales, con el fin de garantizar los derechos colectivos.

- d) En la actualidad el régimen vigente para el licenciamiento ambiental aparece consignado en el Decreto 1180 de 2003, el cual en su artículo 10 dispone: "De los proyectos, obras y actividades y el Plan de Ordenamiento Territorial. Los siguientes proyectos, obras o actividades no requerirán licencia ambiental siempre y cuando exista un Plan de Ordenamiento Territorial, Esquema de Ordenamiento Territorial o Plan Básico de Ordenamiento, expedido de conformidad con la reglamentación vigente en la materia, que compatibilice estos con los usos del suelo asignados. (...) g) Parques ecológicos y/o recreacionales".
- e) De lo expuesto se observa una tendencia a flexibilizar el licenciamiento ambiental, pese a los principios de rigor subsidiario y gradación normativa⁴³. En virtud del primero, las normas podrán ser más rigurosas, **pero no más flexibles**. En desarrollo del segundo, las normas de los entes territoriales, relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales, **se deben sujetar a los reglamentos y políticas del Ministerio del Ambiente**.
- f) Es por ello que, en desarrollo de los preceptos constitucionales que aseguran el derecho al ambiente, la conservación y la preservación de las áreas ecológicas, la normatividad no puede desconocer la necesidad de contar con instrumentos de prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo en las obras y proyectos que puedan afectar estos bienes.
- g) De igual manera, la nueva normatividad no puede ser contraria a los compromisos asumidos por el Estado en los instrumentos internacionales. En el caso que nos ocupa, los humedales son cuerpos de agua protegidos por el Convenio de Ramsar, único que se ocupa de un ecosistema específico, cuya finalidad es la conservación y protección de los humedales, en especial, de los que albergan aves acuáticas que dependen ecológicamente de los humedales. El mencionado Convenio fue firmado en la ciudad de Ramsar, Irán, en 1971 y ratificado por el Congreso colombiano mediante la Ley 357 de 1997.
- h) En este convenio se define el "uso racional" de los humedales, como el "uso sostenible para beneficio de la humanidad de manera compatible con el mantenimiento de las propiedades naturales del ecosistema". Por su parte, el uso sostenible se refiere al "uso de un humedal por los seres humanos de modo que produzca el mayor beneficio continuo para las generaciones presentes, manteniendo al mismo tiempo su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras".
- i) Con el fin de asegurar tales usos, los Estados parte del Convenio deben adoptar políticas nacionales sobre los humedales, elaborar programas de investigación, capacitación, educación y concientización sobre ellos, y tomar las medidas conducentes a elaborar planes de manejo sobre dichos cuerpos en los que se privilegian el control de sedimentos, procesos erosivos e inundaciones; el mantenimiento de la calidad de agua y la reducción de la contaminación, y el apoyo a actividades de recreación pasiva, educación y contemplación.
- j) Es decir, que todas las intervenciones sobre estos ecosistemas, como es el caso del humedal de Córdoba, deben contar con los instrumentos (licencias, permisos y planes de manejo ambiental) que aseguren su conservación y preservación en el marco de los principios de desarrollo sostenible y de

⁴³ Ley 99 de 1993, Título XI.

prevención, así como del cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado colombiano en la ratificación del mencionado Convenio.

17.2 Obras no adecuadas al uso racional de los humedales

- a) Como se ha señalado a lo largo de esta Resolución, el proyecto contiene varias obras que no se ajustan a la legislación y documentos de política sobre los humedales.
- b) El proyecto desconoce preceptos de conservación, restauración y rehabilitación, comoquiera que la tala de árboles de la ronda del humedal, el dragado masivo y la eliminación de vegetación acuática de la orilla, conocida como el centro de la productividad y diversidad de los humedales, van a tener efectos catastróficos sobre la avifauna y demás tipos de especies asociados específicamente a este humedal en particular.
- c) Se contemplan actividades que no se ajustan a la definición de "recreación pasiva" entendida como el conjunto de acciones y medidas dirigidas al ejercicio de actividades contemplativas que tiene 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 actividades contemplativas"⁴⁴. La recreación activa, se relaciona con 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". Se indica que la recreación activa implica equipamientos tales como: albergues, estadios, coliseos, canchas y la infraestructura requerida para deportes motorizados". En la política ambiental de humedales se dispone como equipamientos de la recreación activa, los "albergues, (...), las ciclorutas (...). En este sentido, las vías para bicicletas, se enmarcan en la segunda definición y su construcción ocasiona desde compactación y fragmentación del suelo, hasta otro tipo de factores que podrían afectar el ecosistema, tales como masiva presencia de personas y exceso de ruido y luz"⁴⁵.
- d) El humedal de Córdoba está identificado como un **Parque Ecológico Distrital**, por ende, se encuentra enmarcado dentro de la estructura ecológica principal de la ciudad, cuya finalidad principal es la conservación y recuperación de los recursos naturales, como la biodiversidad, el agua, el aire y, en general, del ambiente deseable para el hombre, la fauna y la flora. Igualmente, hace parte del sistema de áreas protegidas del Distrito, definidas en el POT, como el conjunto de espacios con valores singulares para el patrimonio natural del Distrito Capital, cuya conservación resulta imprescindible para el funcionamiento de los ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la evolución de la cultura. Asimismo, el POT en su artículo 27 admite como uso compatible la recreación pasiva y señala, entre otros, como usos prohibidos la recreación activa.
- e) Sobre el particular, el Ministerio de Ambiente manifestó que "las obras planteadas como ciclorutas en la zona perimetral y zona de ronda están en contra de la Resolución 0583 de 1999 de esa Cartera. Si bien estas obras pueden desarrollarse para parques de recreación urbana, deben adecuarse a

⁴⁴ Las definiciones se encuentran en la Política Nacional de Humedales, en el Decreto 1869 de 1999 y en el POT del Distrito Capital. Si bien es cierto, que existen diferencias en algunos aspectos, deben primar los conceptos que se ajustan al Convenio de Ramsar.

⁴⁵ Es de resaltar que en el Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá, se contemplan ciclorutas de la red ambiental y recreativa para el río Fucha, río Tunjuelito, Canal Córdoba, Parque Salitre, pero no para el humedal de Córdoba.

las condiciones específicas de cada humedal y de manera que no afecten las funciones de conservación". Dicho Ministerio agregó que "la construcción de ciclorutas en cemento y senderos peatonales adoquinados afectan (sic) las condiciones ecológicas del humedal"⁴⁶.

- f) Esta misma Cartera, en la Resolución 671 de 2002, mediante la cual traslada el estudio de la licencia ambiental a la CAR, conceptuó que las obras y actividades del proyecto del humedal de Córdoba "no se enmarcan dentro del concepto de recreación pasiva, establecido en el Decreto 619 de 2000 o el establecido en la Política Nacional para Humedales Interiores (...)".
- g) Dicho Ministerio indicó, igualmente, que los estudios presentados por la EAAB no se realizaron con base en términos de referencia expedidos por la autoridad ambiental, pese a que las obras producirán "impactos principalmente negativos en los componentes geoesférico, hídrico, biótico, atmosférico y socio económico del humedal".
- h) En síntesis, se observa la poca voluntad de la EAAB de acatar la normatividad y las directrices del máximo órgano ambiental del país, pese a que en el fallo del Tribunal se le exigió contar con su concepto favorable.

17.3 Zonas de ronda

- a) Frente al Decreto 1449 de 1977 expedido con base en el Código de Recursos Naturales⁴⁷, que regula las obligaciones de los dueños de predios relacionadas con la protección y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente existente en sus inmuebles, se debe señalar que se encuentra vigente y se armoniza con la función ecológica de la propiedad⁴⁸.
- b) Dentro de las disposiciones de este decreto están las áreas que deben ser protegidas, una de ellas la franja de 30 metros a lado y lado de los cauces de los ríos, las quebradas y arroyos, sean permanentes o no⁴⁹.
- c) No obstante que la máxima autoridad ambiental, conceptuó sobre la vigencia de esa norma, la EAAB continuó con su decisión de construir una ruta para bicicletas en la ronda del humedal. Con ello, nuevamente se ignoran las sentencias judiciales, particularmente, en lo referido al concepto favorable de la Cartera ambiental.

18. Por último, llama la atención que, pese al marco normativo que se describe en la presente resolución, la Administración distrital en el proyecto de modificación del POT incorpore normas que desconocen la naturaleza de ecosistemas estratégicos al sustraerlos del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital e incluirlos en una nueva categoría denominada "Sistema Hídrico y Parques Ecológicos Distritales en cuerpos Hídricos". Adicionalmente se propone modificar la definición de recreación pasiva para incluir dentro de los equipamientos permitidos los "senderos para bicicletas"⁵⁰.

D. Poca diligencia y voluntad de atender los requerimientos de la comunidad y de atender su derecho a la participación

⁴⁶ Concepto remitido al Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 4 de junio de 2001.

⁴⁷ El Decreto 2811 de 1974, en lo términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, es una norma de superior jerarquía que debe ser atendida en la formulación de los Planes de ordenamiento territorial.

⁴⁸ MMA. Oficio 3111-23799 del 31 de mayo de 2002, dirigido a la Fundación Amigos del Planeta en respuesta a su derecho de petición.

⁴⁹ En desarrollo del artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974, Código de los Recursos Naturales.

⁵⁰ Fundación Humedal La Conejera. Derecho de petición a la Defensoría del Pueblo. Oficio del 8 de septiembre de 2003.

19. A lo largo del proceso del proyecto, se denota el desconocimiento al derecho a la participación consagrado en la Constitución Política. De igual manera, se desestiman los esfuerzos de las comunidades de los barrios Niza sur, San Nicolás y Pontevedra en el cuidado y mejoramiento de las condiciones del humedal, a través de actividades como la poda y siembra de árboles, el corte del césped y las campañas de educación y de aseo.

20. Evidencia de ello, es la actuación de la Junta de Acción Comunal del Barrio Niza al interponer la acción popular a la que se hizo referencia, en cuyo fallo se ordenó la concertación con las entidades y las organizaciones no gubernamentales.

21. En cumplimiento de ese mandato judicial, el Ministerio del Ambiente convocó al Comité Técnico Interinstitucional, que se integró con representantes de esa Cartera, DAMA, CAR, IVH, ABO, la Junta de Acción Comunal del barrio Niza Sur, la Fundación Humedal La Conejera, el Comité Proárbol, Conservación Internacional y la Red de Humedales de la Sabana de Bogotá.

22. A pesar de que se trataba de un espacio para asegurar la participación e información sobre el proyecto, la EAAB y la CAR desconocen los acuerdos logrados, los cuales se plasmaron en el Documento Técnico Interinstitucional sobre el manejo de los humedales en el Distrito Capital⁵¹. Ello pese a que la máxima autoridad ambiental conceptuó que el documento suscrito en acatamiento de la aludida orden judicial "involucra a las autoridades ambientales del Distrito Capital y **por lo tanto es de obligatorio cumplimiento**" (resaltado fuera de texto)⁵².

23. La comunidad ha manifestado, de manera reiterada su oposición a la forma como está concebido el proyecto, particularmente en lo que se refiere a adelantar obras de recreación activa, tales como las rutas para bicicletas en la zona de ronda. De igual manera ha solicitado que la acción de la Empresa de Acueducto se debe orientar a la descontaminación del cuerpo de agua, a redelimitar la ronda, a la revegetalización, entre otras obras, en los términos que se indican en la Convención de Ramsar⁵³.

24. En resumen, la EAAB, además de no garantizar el derecho a la participación (artículo 79 de la C.P.), desconoció la orden judicial de concertar con las organizaciones no gubernamentales.

E. Desconocimiento de conceptos de autoridades, órganos de control y organizaciones con conocimiento experto

25. De otra parte, la EAAB ha hecho caso omiso a los conceptos emitidos por diversas autoridades, órganos de control y organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el tema ambiental, respecto de la conveniencia de adelantar las obras previstas para la recuperación del humedal de Córdoba. Estas posiciones se han expuesto en diferentes ocasiones (dentro del proceso de la acción popular, en la audiencia ambiental y en los debates promovidos en el Concejo Distrital⁵⁴, entre otras). A continuación se resumen algunos:

⁵¹ El Comité se constituyó en junio de 2001.

⁵² MMA. Oficio del 20 de julio de 2002, en respuesta al derecho de petición interpuesto por la Junta de Acción Comunal del barrio Niza sur.

⁵³ Junta de Acción Comunal Niza Sur. "Propuesta para la rehabilitación de la zona de ronda, cuerpos de agua y zona de manejo y preservación del humedal Córdoba", presentada al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en febrero 12 de 2001.

⁵⁴ Convocado mediante Proposición del 2 de octubre de 2002. En la reunión realizada asistió como invitada la Defensoría del Pueblo.

- a) **Procuraduría para Asuntos Ambientales y Agrarios.** Requirió que se aplicara el principio de precaución con el fin de no permitir la iniciación de las obras, tanto para la "Rehabilitación de las Zonas de Ronda y Zonas de Manejo y Preservación Ambiental del Humedal de Córdoba", como para el "Plan para los diseños hidráulicos del sistema Córdoba –Juan Amarillo- Jaboque". Instó, además, a no iniciar las obras, hasta tanto no se otorgara el respectivo el Plan de Manejo Ambiental debidamente concertado y aprobado por la autoridad competente⁵⁵.
- b) **Contraloría de Bogotá.** Advirtió sobre los potenciales impactos ambientales, frente a la construcción de ciclorutas, senderos, plazoletas y puentes peatonales. A juicio de esa entidad, se podrían producir afectaciones al suelo y a las áreas verdes de bosques, sustento de la recreación pasiva, hábitat y alimentos de especies de fauna. Señaló, también, que las obras de paisajismo ocasionarán efectos sobre la fauna y que la tala sería perjudicial en la medida en que la arborización prevista es insuficiente para compensarla, con lo que se originarían efectos ambientales negativos de largo plazo. Observó que la disminución de la ronda a 15 metros en promedio produciría costos ambientales de larga duración y permanentes, lo que hace más vulnerable el humedal, por cuanto quedaría prácticamente desprotegido, sin barrera de cerca y con menor cobertura de árboles⁵⁶.
- c) **El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt –IVH.** Relacionó las funciones que cumplen los humedales, particularmente, las siguientes: (1) Atenuar las perturbaciones que tienen origen en lugares periféricos de la zona protegida y ser sitio para el desarrollo de actividades compatibles con la conservación y protección de la vida silvestre; (2) retener el óxido de carbono, de importancia especial dentro del marco de la Convención Internacional de Cambio Climático, lo cual podría representar para el país una fuente de ingresos internacionales como compensación de otros países por el servicio prestado por estos ambientes como sumideros de carbono, y (3) proveer hábitat a especies endémicas, que constituyen un patrimonio de los colombianos y del mundo y son responsabilidad de la Nación en cuanto a su conservación a largo plazo. Frente a lo anterior, reiteró ese Instituto que la destinación de las zonas de manejo y preservación ambiental de los humedales de Bogotá, debe ser la de garantizar la supervivencia de los recursos naturales que allí se encuentran. Es por ello que reafirmó que se debe evitar el uso masivo de estos espacios, el cual afectaría la vegetación y el hábitat de la flora y de la fauna. Por último, recomendó que dichos ecosistemas se empleen para la observación pasiva de la naturaleza.
- d) **Fundación Conservación Internacional.** En el documento "Estrategia para la recuperación de los humedales bogotanos" alertó que "los diseños de las obras planteadas, son excesivas y altamente invasivas, con lo que se desconoce que se trata de una zona declarada como área natural protegida". Dentro de sus recomendaciones se encuentran: (1) la construcción de las ciclorutas, el sendero peatonal y las plazoletas dentro de la zona de recreación general, e (2) instalar iluminación de baja intensidad y orientada hacia el piso, en la citada zona y prohibirla en las zonas de protección boscosa, con el fin de impedir el impacto sobre la fauna silvestre.

⁵⁵ Concepto del 3 de julio de 2001 rendido al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

⁵⁶ Contraloría de Bogotá D.C. División Valoración y Costos Ambientales "Valoración de costos ambientales del diseño paisajístico del humedal de Córdoba" Bogotá, 27 de marzo de 2001.

e) **La Asociación Bogotana de Ornitología.** Manifestó en el documento "Impacto sobre la avifauna del humedal de Córdoba del Parque Lineal proyectado por el gobierno Distrital de Bogotá" que "la mayoría de humedales de la Sabana de Bogotá carecen de una ronda propiamente arborizada, y Córdoba es una excepción. Sin duda esta es la razón por la cual es uno de los lugares que alberga mayor diversidad de aves en toda la región, siendo, sin temor a equivocarse, el área más biodiversa en esa materia dentro del perímetro urbano de la ciudad de Bogotá". A juicio de la Asociación el concepto de parque urbano no es compatible con las necesidades de una reserva natural, un humedal debe considerarse como una reserva de ese tipo, con limitaciones fuertes sobre sus usos, lo que no implica de ninguna manera no ser apropiado por los ciudadanos, sino que estos desarrollen actividades compatibles con ese carácter, como son de observación de aves, caminatas ecológicas y educación ambiental.

F. Actuación de los particulares

26. Si bien es cierto que existen algunos miembros de la comunidad conscientes de sus derechos y deberes ambientales, algunos ciudadanos los desconocen. Ello se observa en la construcción y funcionamiento de una cancha de tenis y la presencia de animales dentro de la zona del humedal. De igual manera en la disposición inadecuada de residuos sólidos en el lecho del cuerpo de agua.

27. Frente a ello, las autoridades deben, de una parte, promover campañas de concientización sobre este tipo de ecosistemas y su aporte en la prestación de servicios ambientales, tales como los de regulación y amortiguación de la creciente de los ríos vecinos, la purificación de ríos, el mantenimiento de la diversidad genética dentro del humedal. Por el otro, deben intensificar las labores de control y recuperación del espacio público.

G. Conclusiones

28. De acuerdo con los conceptos emitidos y la información recaudada por la investigación, se considera prioritario adelantar la descontaminación del humedal, máxime si se tiene en cuenta que al Estado le corresponde velar por mantener un ambiente sano en beneficio de los ciudadanos. Cabe destacar que cualquier obra que se adelante en el ecosistema con finalidad escénica sería improductiva si previamente no se llevan a cabo las obras hidráulicas y de saneamiento ambiental.

29. Las construcciones que están contempladas en el diseño deben ser analizadas no solo desde el ángulo de la recuperación de espacio público, sino por su función de sitio de contemplación escénica. Si bien es cierto que en estos ecosistemas debe buscarse su integración a la ciudad, también lo es que debe hacerse mediante sistemas de manejo especial, de lo contrario se puede perder la capacidad natural que aún conservan.

30. Se puede concluir que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá está en la obligación de revisar y ajustar el proyecto, de conformidad con los lineamientos establecidos por las convenciones internacionales y lo establecido en la legislación y en las políticas públicas nacionales. De igual manera, debe acatar los fallos judiciales que se han pronunciado sobre el particular.

31. Lo anterior es prioridad para asegurar que el proyecto se ajuste a los principios del interés general, la solidaridad y la dignidad, a los fines esenciales del Estado social de derecho, entre ellos el de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de derechos y deberes constitucionales, permitir la participación en las decisiones y garantizar la convivencia pacífica (Preámbulo de la C.P.). De igual

forma, se requiere de dicha revisión garantizar los derechos a un ambiente sano, al equilibrio ecológico, a las zonas de especial relevancia ambiental y cultural, y a la preservación y conservación de los recursos naturales en el marco del desarrollo sostenible, amparados en el Estatuto Superior y desarrollados en la Ley 472 de 1988.

32. El amparo de los derechos humanos debe ajustarse a sus características de universalidad, integralidad, interdependencia y relacionamiento entre sí, sin perjuicio de cuál sea el mecanismo jurídico que se ejerza para su defensa (tutela o acciones populares).

33. Para finalizar, se debe indicar que la defensa de un ecosistema como el del humedal de Córdoba se efectúa en el marco de la normatividad nacional e internacional que protege áreas de especial relevancia ecológica, ambiental, cultural y social. El cumplimiento de dichas disposiciones y de los fallos judiciales no es un obstáculo para el ejercicio de otros derechos como los de circulación, espacio público y recreación; lo que se pretende es su "cohabitación" y armonización acatando la Constitución y la ley (artículo 16 C.P.).

Sexto. NORMAS VINCULADAS CON EL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN.

1. Como se indica en el documento anexo no. 1, que hace parte integrante de la presente resolución, denominado **Contenido y alcance del derecho al equilibrio ecológico y a la conservación y preservación ambiental**, el proyecto de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá viola los tratados internacionales suscritos por Colombia relacionados con el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.

2. La Convención de Viena de 1993, en la que se dispone que los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí. Es por ello que su tratamiento debe ser de manera global, justa, equitativa y dándoles a todos el mismo peso.

3. El proyecto también vulnera lo dispuesto en la **Constitución Política de Colombia**, pues cabe recordar que esta norma recoge como uno de los principios fundamentales del Estado social de derecho la protección del medio ambiente. De igual forma la Carta señala como fin esencial del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y como su obligación proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación. Con este propósito el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, a fin de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; además, debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. (Artículos 2, 8, 79,80, 365 y 366)

4. Igualmente, el referido proyecto contradice lo dispuesto en diferentes normas legales que rigen el manejo que se les debe dar a los ecosistemas de especial importancia, tales como: El **Decreto Ley 2811 de 1974**, -Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente-; la **Ley 99 de 1993** que crea el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental y consagra los principios generales que debe seguir la política ambiental colombiana- y las **165 de 1994 y 357 de 1997**, que ratificaron los Convenios de biodiversidad y de Ramsar, respectivamente.

5. Asimismo, se infringe lo señalado en el **Plan de Ordenamiento Territorial** (POT) para Bogotá D.C., (Decreto 619 del 28 de julio de 2000), toda vez que en el artículo 11 el referido humedal hace parte del sistema de áreas protegidas del Distrito, en el 13 define las áreas protegidas y en el 26 identifica el humedal de Córdoba como un Parque Ecológico Distrital, por lo cual sólo se admite como uso compatible la recreación pasiva y se prohíbe la recreación activa (artículo 27).

6. De la misma forma, cabe resaltar que el proyecto contraviene lo señalado por la máxima autoridad ambiental en sus **Resoluciones 583 y 1153 de 1999, y la 968 del 27 de septiembre de 2000**, en las cuales se establecen consideraciones respecto al manejo y tratamiento que se les debe dar a los humedales, cuyo uso está dirigido a la protección y a la recreación pasiva.

7. Adicionalmente, se abandona la jurisprudencia de la Corte Constitucional que en varias ocasiones se ha pronunciado sobre la importancia de los humedales como ecosistemas estratégicos.

8. El proceso de contratación llevado a cabo en el proyecto del humedal de Córdoba, desconoce principios constitucionales tales como los de **economía, celeridad, publicidad eficacia y legalidad** (artículos 6, 123 y 209 C.P.).

9. De igual manera, se inobserva lo previsto en las **Leyes de 142 de 1994 y 689 de 2001** sobre la contratación de las empresas prestadoras de los servicios público, las cuales se rigen por las disposiciones de derecho privado, en particular las referidas a objeto y causa ilícita (artículos 4, 6, 9, 11 y 12 subrogados por el C.R.P.M, 18, 1502, 1518, 1519, 1524, 1525, entre otros del Código Civil).

10. Por último, se desconocen, la **Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia**, la **Política de Biodiversidad** y el **Documento Técnico Interinstitucional sobre el manejo de los Humedales del Distrito Capital**.

RESUELVE:

I. RESPECTO A LAS AUTORIDADES ESTATALES

Primero. EXHORTAR a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- a iniciar y adelantar el proceso de licenciamiento para el proyecto "Rehabilitación de las zonas de ronda y zonas de manejo y preservación ambiental del humedal de Córdoba" y, en consecuencia, sujetar la expedición de la licencia ambiental al cumplimiento de las disposiciones legales nacionales e internacionales que rigen las intervenciones sobre estos ecosistemas estratégicos, así como a los fallos judiciales.

Segundo. INSTAR a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -EAAB E.S.P.- a ajustar el citado proyecto y, por consiguiente, el contrato suscrito con el Consorcio Obras Urbanas, a lo dispuesto en las leyes vigentes y los lineamientos definidos por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Tercero. SOLICITAR a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -EAAB- agilizar los procesos de adquisición y expropiación de los predios en las zonas de ronda.

Cuarto. REQUERIR a la Alcaldía Local de Suba y a la Defensoría del Espacio Público para que, dentro del ámbito de sus competencias, adelanten las

correspondientes actuaciones administrativas, tendentes a la recuperación de la zona de ronda del humedal.

Quinto. APREMIAR a las autoridades nacionales y distritales a que apliquen los compromisos asumidos por el Estado colombiano en la ratificación de los instrumentos internacionales.

Sexto. CONMINAR al DAMA y a la Secretaría de Educación Distrital a adelantar campañas de concientización y educación ambiental sobre la importancia de los humedales y los bienes y servicios que ellos suministran.

Séptimo. SOLICITAR a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría Distrital revisar los procesos de contratación que adelantó la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá en torno al humedal de Córdoba, con el propósito de garantizar la efectividad de los principios que orientan la función administrativa y disciplinaria, y en defensa del patrimonio del Estado.

Octavo. SOLICITAR a la Administración distrital y al Concejo de Bogotá que en la modificación que se efectúe al Plan de Ordenamiento Territorial –POT- se mantenga a los humedales como ecosistemas estratégicos dentro del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital.

II. EN LO REFERENTE A LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Primero. ORDENAR a la Regional de Bogotá interponer, en coordinación con la Dirección de Acciones y Recursos de la Defensoría del Pueblo, las acciones necesarias para restituir los derechos que se pudieron haber vulnerado con la ejecución del Proyecto "Rehabilitación de las zonas de ronda y zonas de manejo y preservación ambiental del humedal de Córdoba", salvo que los representantes legales de la EAAB E.S.P. adopten, en un término razonable, las medidas necesarias.

Segundo. ENCARGAR a la Regional de Bogotá y a la Delegada para los Derechos Colectivos y el Ambiente de la Defensoría del Pueblo el seguimiento de las recomendaciones de la presente resolución.

Tercero. SOLICITAR a dicha Regional que, en asocio de las personerías locales, adelante acciones de promoción y divulgación de los derechos relacionados en esta resolución.

III. SOBRE LA DIFUSIÓN Y LA DIVULGACIÓN DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN

Primero. REMITIR copia de la presente resolución a la Gerente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –EAAB-, al Director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, a la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Alcalde Local de Suba, a la Defensora del Espacio Público, al Personero Delegado para la Vigilancia Administrativa de los Servicios Públicos Domiciliarios e Infraestructura Urbana, al Presidente del Concejo Distrital y a los representantes de la Junta de Acción Comunal del barrio Niza sur, del Instituto Alexander Von Humboldt - IVH, de la Asociación Bogotana de Ornitología - ABO, la Junta de Acción Comunal Niza sur, de la Fundación Humedal La Conejera, del Comité Proárbol, de Conservación Internacional, de la Fundación Amigos del Planeta y de la Red de Humedales de la Sabana de Bogotá.

Segundo. COMPULSAR copia de la presente resolución al Personero del Distrito, a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría Distrital, a la Contraloría General de la República, a la Veeduría Distrital y al Consejo de Estado.

Tercero. INCLUIR la presente resolución defensorial, así como los resultados de su cumplimiento en el informe anual que habrá de presentar el Defensor del Pueblo al Congreso de la República, conforme a lo establecido en el ordinal 7º del artículo 9º de la Ley 24 de 1992.

Comuníquese,

VOLMAR ANTONIO PÉREZ ORTIZ
Defensor del Pueblo (E)

ANEXO No. 1

CONTENIDO Y ALCANCE DEL DERECHO AL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y A LA CONSERVACIÓN Y PRESERVACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS⁵⁷

Diversos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales plasman la necesidad de la conservación y recuperación de los recursos naturales, tales como la biodiversidad, el agua, el aire y, en general, el ambiente deseable para el hombre. A continuación se mencionan algunos de ellos:

A. Instrumentos jurídicos internacionales ratificados por Colombia

1. Convenio sobre Diversidad Biológica

Celebrado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, ratificado por Colombia e incorporado a la legislación nacional a través de la Ley 165 de 1994, los objetivos de este Convenio son "la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada".

Este instrumento establece una serie de obligaciones y derechos a los países partes para conservar, restaurar y mantener ecosistemas con gran biodiversidad. Asimismo, impone obligaciones en relación con la transferencia de tecnología y la forma sostenible de proteger la biodiversidad desde el punto de vista de la industria biotecnológica.

En relación con la identificación y seguimiento, el artículo 7º del Convenio, indica que cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda, identificará componentes de la diversidad biológica que sean importantes para su conservación y utilización sostenible.

En relación con la conservación *in situ*, en su artículo 8º se determina, entre otros, que cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: (1) Establecerá un sistema de áreas protegidas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica; (2) elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas; (3) promoverá la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales; (4) impulsará un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas; (5) reglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas; (6) rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación, y (7) expedirá o mantendrá la legislación para la protección de especies y poblaciones amenazadas.

Asimismo, el artículo 14 en relación con la evaluación del impacto y reducción al mínimo del impacto adverso, determina entre otras que cada parte contratante, estipulará los arreglos apropiados para asegurar que se tengan debidamente en cuenta las consecuencias ambientales.

⁵⁷ Defensoría del Pueblo. Delegada para los Derechos Colectivos y el Ambiente, julio de 2003.

2. Convención relativa a los Humedales de importancia internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas "Convención de Ramsar"

La Convención se firmó en la ciudad de Ramsar, Irán, en 1971, y entró en vigor en 1975, ratificada por el Congreso colombiano mediante la Ley 357 de 1997. Ramsar es el único convenio medioambiental que se ocupa de un ecosistema específico, su finalidad es *"la conservación y protección de los humedales, en especial, de los que albergan aves acuáticas que dependen ecológicamente de los humedales"*.

La Convención abarca todos los aspectos de la conservación y el uso racional de los humedales. En consecuencia, los define como ecosistemas extremadamente importantes para la conservación de la diversidad biológica y el bienestar de las comunidades humanas.

Con respecto a las aves acuáticas, al reconocer que en sus migraciones estacionales pueden atravesar las fronteras, las considera como un recurso internacional. En este sentido, el ordinal 4º del artículo 4, dispone que "las partes contratantes se esforzarán por aumentar las poblaciones de aves acuáticas mediante la gestión de los Humedales idóneos".

Es de anotar, que las Partes que han ratificado dicha Convención, se comprometen a crear reservas naturales en humedales, figuren o no en la Lista de Ramsar. En los términos del citado artículo, *"Cada parte contratante fomentará la conservación de los Humedales y de las aves acuáticas creando reservas naturales en aquellos, estén o no incluidos en la lista, y tomará las medidas adecuadas para su custodia"*.

Otro de los compromisos que asumen los Estados se refiere a promover la capacitación en los campos de la investigación, el manejo y la custodia de los humedales.

3. Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. Estocolmo, 5 al 16 de junio de 1972

Conocida como Declaración de Estocolmo, tiene como propósito impulsar en la comunidad internacional la preocupación por regular el medio ambiente, a través del establecimiento de principios comunes a todos los pueblos del mundo que sirven como guía e inspiración para preservar y mejorar el medio ambiente "en beneficio del hombre y su posteridad".

El Principio 2 dispone que "los recursos naturales de la tierra, incluidos, el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga".

Determina el Principio 3º que debe mantenerse y, siempre que sea posible, restaurarse o mejorarse la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables.

El Principio 4 estipula que el hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y la fauna silvestre y su hábitat, que se encuentren actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. Por su parte, el Principio 5 estipula que los recursos no renovables de la Tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la humanidad comparta los beneficios de tal empleo.

4. Declaración de Nairobi, del 18 de mayo de 1982

La comunidad mundial de Estados, reunida para conmemorar el décimo aniversario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo, pide solemnemente a los gobiernos y

a los pueblos que consoliden los proyectos hasta ahora realizados, aunque expresa su profunda preocupación por el estado actual del medio ambiente mundial y reconoce la necesidad urgente de intensificar los esfuerzos a nivel mundial, nacional y regional para protegerlo y mejorarlo.

Es preferible prevenir los daños al medio ambiente que acometer después la engorrosa y cara labor de repararlos. Entre las medidas preventivas debe figurar la planificación adecuada de todas las actividades que influyan sobre el medio ambiente. Igualmente exhorta a todos los gobiernos y pueblos del mundo a que asuman su responsabilidad histórica, colectiva e individualmente, a fin de velar por el traspaso de nuestro pequeño planeta a las generaciones futuras en condiciones que garanticen una vida de dignidad para todos los seres humanos.

5. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *reunida en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992*, con el ánimo de alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial, proclama:

En el Principio 1 que "los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible". Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

Igualmente, el Principio 15 determinó que: "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la falta de una certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para

postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".

En el Principio 16 consideró que "las autoridades nacionales deberían procurar asegurar la internacionalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales".

Finalmente, el Principio 17 de la Declaración de Río recomendó que "deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente".

6. Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular África

Efectuada en París el diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994), aprobada por Colombia mediante la Ley 461 de 1998.

Esta Convención establece entre otras obligaciones la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad, de conformidad con las disposiciones de la Convención sobre la diversidad biológica.

7. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo

Celebrada entre el 24 de agosto y el 4 de septiembre de 2002. El Agua ha sido uno de los cinco grandes temas que fueron tratados. Como resultado de la Cumbre sobre esta materia se

han formulado distintas propuestas y compromisos significativos sobre formas de movilizar los recursos financieros internacionales y nacionales para la infraestructura y los servicios de agua y saneamiento, la transferencia de tecnología y el fomento de las capacidades de las poblaciones locales, la mejora de la eficiencia en la utilización de los recursos hídricos y la adopción de mecanismos para equilibrar la conservación de los humedales con las necesidades domésticas del hombre, la industria y la agricultura.

B. Marco Constitucional y Legal

1. Constitución Política de Colombia de 1991

La Constitución colombiana ha sido llamada "Constitución Ecológica", por la multiplicidad de normas que se refieren a los recursos naturales y al medio ambiente sano. La Carta recogió algunas de las normas del Código de Recursos Naturales de 1974, como el derecho a disfrutar de un ambiente sano, o la necesidad de promover la participación de los particulares en el manejo de los recursos naturales, la preocupación por las generaciones futuras (concepto de desarrollo sostenible), y el concepto de equidad social, entre otras, uniéndose así a la preocupación mundial por la conservación del planeta.

A continuación, únicamente se hará referencia a seis disposiciones constitucionales que buscan proteger la diversidad del ambiente, el desarrollo sostenible de los recursos naturales, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y los deberes del Estado y los derechos y obligaciones de los particulares. Los referidos artículos son el 8, 58, 79, 80, 82 y 95.

Consagra el artículo 8 como un principio fundamental la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, para lo cual el Estado planificará el manejo y

aprovechamiento de los recursos naturales, y así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

El artículo 58 indica que "Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos, ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica (...)"

El artículo 79 establece que: "Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines".

Los incisos 1º y 2º del artículo 80 de la Constitución determinan que "El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados".

El artículo 82 determina que "Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre

el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y el espacio aéreo urbano en defensa del interés común".

El ordinal 8º del artículo 95 de la Carta señala que son deberes de la persona y del ciudadano proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

2. Ley 23 de 1973

Su propósito es prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente y buscar el mejoramiento, conservación y restauración de los recursos naturales renovables, para defender la salud y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional.

Para efectos de la Ley 23 se entiende que el medio ambiente está constituido por la atmósfera y los recursos naturales renovables. De igual forma, dispone que el medio ambiente es un patrimonio común; por lo tanto su mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública, en las que deberán participar el Estado y los particulares.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3º se consideran bienes contaminables el aire, el agua y el suelo.

A su vez el artículo 4º estipula que: "Se entiende por contaminación la alteración del medio ambiente por sustancias o formas de energía puestas allí por la actividad humana o de la naturaleza en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir con el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del medio ambiente o afectar los recursos de la Nación o de particulares".

El artículo 16 de la misma ley reza que: "El Estado será civilmente responsable por los daños ocasionados al hombre o a los

recursos naturales de propiedad privada como consecuencia de acciones que generan contaminación o detrimento del medio ambiente. Los particulares lo serán por las mismas razones o por el daño o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad de Estado".

Determina el artículo 17º de la Ley 23 que: "Será sancionable conforme a la presente ley, toda acción que conlleve contaminación del medio ambiente, en los términos y condiciones señalados en el artículo cuarto de este mismo estatuto".

3. Decreto Ley 2811 DE 1974

Por medio del cual se expide el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente.

Regula entre otros, la tierra, el suelo y el subsuelo; la defensa del ambiente y de los recursos naturales renovables contra la acción nociva de fenómenos naturales; los demás elementos y factores que conforman el ambiente e influyen en él denominados elementos ambientales, tales como: las condiciones de vida resultantes de asentamientos humanos urbanos o rurales y los bienes producidos por el hombre, o cuya producción sea inducida o cultivada por él, en cuanto incidan o puedan incidir sensiblemente en el deterioro ambiental.

Establece el mencionado Código que los suelos del territorio nacional deberán usarse de acuerdo con sus condiciones y factores constitutivos, en forma de mantener su integridad física y su capacidad productora.

Por lo anterior, la Administración quedó facultada, entre otras, para: velar por la conservación de los suelos para prevenir y controlar, entre otros fenómenos los de erosión, degradación, salinización o revenimiento; promover la adopción de medidas preventivas sobre el uso de la tierra, concernientes a la conservación del suelo, de las aguas edáficas y de la humedad y a la

regulación de los métodos de cultivo, de manejo de la vegetación y de la fauna; coordinar los estudios, investigación y análisis de suelos para lograr su manejo racional; administrar y reglamentar la conveniente utilización de las sabanas y playones comunales e islas de dominio público; intervenir en el uso y manejo de los suelos baldíos o en terrenos de propiedad privada cuando se presenten fenómenos de erosión, movimiento, salinización, y, en general, degradación del ambiente por manejo inadecuado o por otras causas y adoptar las medidas de corrección, recuperación o conservación; y controlar el uso de sustancias que puedan ocasionar contaminación de los suelos.

De conformidad con lo dispuesto en este Decreto la ronda hidráulica es la franja paralela a la línea media del cauce o alrededor de los nacimientos o cuerpos de agua, hasta 30 metros de ancho (a cada lado de los cauces).

4. Decreto 1449 del 27 de junio de 1977

Por medio del cual se reglamenta parcialmente el inciso 1 del ordinal 5º, del artículo 56 de la Ley 135 de 1961 y el Decreto Ley 2811 de 1974.

El artículo 3º, en relación con la protección y conservación de los bosques, determina que los propietarios de predios están obligados a:

1. Mantener en cobertura boscosa dentro del predio las áreas forestales protectoras.

Se entiende por áreas forestales protectoras:

a) Los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión de por lo menos 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia.

b) Una faja no inferior a 30 metros de ancho, paralela a las líneas de mareas máximas a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no y

alrededor de los lagos o depósitos de agua.

2. Proteger los ejemplares de especies de la flora silvestre vedadas que existan dentro del predio.

5. Ley 9 de 1989

Ley de reforma urbana, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

El artículo 5º, adicionado por el artículo 117 de la Ley 388 de 1997, define que se entiende por espacio público el conjunto de inmuebles y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Así constituyen el espacio público de la ciudad, las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad y, en general por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan por consiguiente zonas para el uso o disfrute colectivo.

6. Ley 99 de 1993 - Por medio de la cual se crea el Ministerio del

Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental

Establece una serie de directrices sobre el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, entre ellos el agua, aire y suelos. Regula la biodiversidad del país, consagra el concepto de desarrollo sostenible, el principio de precaución y los trámites para el otorgamiento de autorizaciones, permisos, concesiones y licencias ambientales para el uso de los citados recursos, así como las sanciones y multas por el incumplimiento de las normas ambientales.

Al mismo tiempo, determina que las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial, igualmente estipula que el paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.

7. Ley 142 de 1994 - Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios

Se refiere a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía básica conmutada y telefonía local móvil en el sector rural. Indica el marco de intervención del Estado. De otro lado, señala las competencias de los municipios, los departamentos, la Nación y los particulares frente a estos servicios.

Dispone el artículo 29 que las autoridades nacionales, departamentales y municipales, tanto civiles como de policía, inmediatamente se lo solicite una empresa de servicios públicos, le prestarán su apoyo para hacer que se le restituyan los inmuebles que los particulares hayan ocupado contra la voluntad o sin conocimiento de la empresa, o para que cesen los actos que entorpezcan o amenacen perturbar, en cualquier tiempo, el ejercicio de sus derechos.

8. Resoluciones 583 y 1869 de 1999 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

El acto administrativo No. 583 plantea que los humedales son zonas de protección y recuperación, dada su importancia en términos de las funciones y servicios que prestan y por su carácter inundable e inestable nos son aptas para el establecimiento de asentamientos humanos.

Por su parte la Resolución No. 1869 define la recreación activa y pasiva contemplativa de la siguiente forma:

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

Recreación pasiva. Conjunto de acciones y medidas dirigidas al ejercicio de actividades contemplativas que tiene 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 actividades contemplativas.

En el artículo 25 de la citada Resolución se clasifican los humedales como Parques Ecológicos Recreacionales, cuyo uso está dirigido a la protección y a la recreación pasiva.

Asimismo, define la zona de manejo y preservación ambiental 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.

9. Ley No. 812 de 2003 -Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un estado comunitario.

Señala en su artículo 8º, literal B, numeral 8, que con el objeto de mantener la base natural como factor para el desarrollo del país, aumentar la producción y oferta de bienes y servicios ambientalmente sanos y la sostenibilidad de la producción nacional, y de contar con un Sistema Nacional Ambiental fortalecido, se adelantarán, entre otros, la consolidación del Sistema de Áreas Protegidas; el manejo de poblaciones de especies silvestres amenazadas y de uso potencial; la conservación, manejo, uso y restauración de ecosistemas de bosques y otros ecosistemas, y el desarrollo de las políticas ambientales de humedales, de páramos y de mares y costas.

C. Jurisprudencia en relación con la Protección ambiental

1. Sentencia T-171 de 1994

Como quiera que las condiciones del ambiente determinan en buena medida la salud pública, la Sentencia **T-171 de 1994**, expresa: "La protección del derecho al medio ambiente - obligación a cargo del Estado- tiene lugar en cuanto se lo entiende conexo con el de la salud, a su vez ligado estrechamente con el derecho fundamental a la vida. Un ambiente viciado implica amenaza grave y permanente para todos los habitantes de la localidad afectada por la contaminación o perturbación, de tal modo que atacando la causa del daño mediante el restablecimiento de las condiciones ambientales adecuadas se contrarresta el peligro y se salvaguarda de manera eficiente la salubridad común, protegiendo en consecuencia el derecho a la vida de personas que, de otra manera, estarían constantemente expuestas a perderla -como acontece con los niños de corta edad- o, cuanto

menos, a sufrir notorio menoscabo de la calidad de la misma".

2. Sentencia C- 582 de 1997

Al revisar favorablemente la constitucionalidad de la Ley No. 357 de 1997, indicó que (...) "Se trata de promover, a partir del Tratado Internacional suscrito, un sistema común de protección ambiental, con el fin de evitar que, deteriorándose el hábitat propicio para la subsistencia de las aves acuáticas en los territorios de los países firmantes, estas disminuyen sus posibilidades de vida y pueden verse en peligro de extinción, con las graves consecuencias que ello ocasionaría".

3. Sentencia T- 666 de 2002

Esta providencia resalta la importancia de la protección de los humedales:

(...) "De una parte, establece derechos y deberes ligados al concepto abstracto de ambiente (ambiente sano, diversidad e integridad del ambiente) y, por otra, una obligación restringida a "áreas de especial importancia". Si bien en uno y otro caso no se discute la naturaleza fundamental del derecho, si resulta necesario distinguir las consecuencias derivadas de los mandatos constitucionales. La protección del medio ambiente obliga al Estado a adoptar medidas encaminadas a evitar o minimizar su deterioro y a que el desarrollo económico y social se realice de manera armónica con el ambiente. Por su parte, el mandato de conservación impone la *obligación* de preservar ciertos ecosistemas. *Estos no están sometidos a la obligación de garantizar un desarrollo sostenible, sino a procurar su intangibilidad.* De ahí que únicamente sean admisibles *usos compatibles con la conservación* y esté proscrita la explotación".

"Las áreas de especial importancia ecológica, en este orden de ideas, están sometidas a un régimen de protección más intenso que el resto del medio ambiente. Dicha protección

tiene enormes consecuencias normativas, en la medida en que (i) se convierte en principio interpretativo de obligatoria observancia cuando se está frente a la aplicación e interpretación de normas que afectan dichas áreas de especial importancia ecológica y (ii) otorga a los individuos el derecho a disfrutar –pasivamente- de tales áreas, así como a que su integridad no se menoscabe.”

4. Consejo de Estado Expediente No. 25000-23-25-000-2000-0254-01

Este Tribunal en el referido expediente con respecto a los humedales y su importancia ha dicho:

“Por sus características únicas los humedales prestan servicios hidrológicos y ecológicos invaluable pues son uno de los ecosistemas más productivos del mundo...”

“En el caso particular el humedal de Córdoba, con un área aproximada de cuarenta (40) hectáreas, hace parte del más grande sistema de humedales de la zona norte de los Andes, asentado en el área de la Sabana de Bogotá. Además de la conservación paisajística, el mantenimiento de especies de flora y fauna, algunas de ellas endémicas, cumple el importante papel de servir como regulador de los niveles de agua de las quebradas adyacentes...”

“Como puede apreciarse, la protección ambiental, lejos de obedecer a móviles exclusivamente encaminados a la conservación de una u otra especie de fauna o flora, busca salvaguardar ecosistemas estratégicos que prestan servicios públicos gratuitos, orientados a lograr una mejor calidad de vida para los seres humanos que integran su entorno, el deterioro de tales ecosistemas trae siempre como consecuencias desastres naturales – inundaciones, sequías, etc- que afectan a la generalidad de la población...”

D. Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia

En diciembre de 2001, el Consejo Nacional Ambiental en cabeza del Ministerio del Medio Ambiente, aprobó la Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia, dentro del contexto de la Política Nacional Ambiental, cuyo eje central es la protección del agua, además contrarrestar la problemática de los humedales. Se resalta en el documento de política como objetivos y acciones, los de promover el uso racional, conservación y recuperación de los humedales del país, en los ámbitos nacional, regional y local.

La política de humedales se articula con los objetivos de la Agenda 21, constituyéndose así en un aporte, para que se incorpore dentro del ordenamiento territorial de las regiones y las localidades a sus ecosistemas acuáticos.

Busca el Ministerio del Medio Ambiente, con la Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia, que las directrices trazadas sean acogidas a nivel nacional, regional y local por las diferentes autoridades para hacer posible, mediante su aplicación, el uso sostenible de los recursos y los ecosistemas acuáticos continentales del país.

E. Disposiciones y políticas distritales

1. Acuerdo No. 06 de 1990

El capítulo VIII contempla las rondas de ríos, quebradas, canales, embalses y lagunas y zonas de manejo y preservación ambiental de las mismas.

Estipula que la ronda o área forestal protectora es el área compuesta por el cauce natural y la ronda hidráulica en ríos, quebradas, embalses, lagunas y canales. Las rondas constituyen el sistema troncal de drenaje, como elemento en primer orden en la estructura de la ciudad y

en la incorporación de la dimensión ambiental en el plan de espacio público.

Define como ronda hidráulica la zona de reserva ecológica no edificable de uso público, constituida por una faja paralela a lado y lado de la línea de borde del cauce permanente de los ríos, embalses, lagunas, quebradas y canales, hasta de 30 metros de ancho, que contempla las áreas inundables para el paso de las crecientes no ordinarias y las necesarias para la rectificación, amortiguación, protección y equilibrio ecológico.

Precisa que 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.

Delega en la EAAB la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de las rondas y zonas de manejo y preservación ambiental que se adquieran por parte del Distrito Especial de Bogotá o de sus entidades descentralizadas y podrá contratarlas en los términos del inciso 1 del artículo 7 de la Ley 9 de 1989, con sujeción a las formas y requisitos de contratación a que estén sometidas y dentro del contexto de los contratos de derecho privado de la administración, siempre que sea con el objeto principal de preservar y mejorar el entorno del sistema hídrico.

2. Resolución No. 03 de 1993 Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

Delimita las rondas hidráulicas de los humedales o chucuas Córdoba, El Burro y La Vaca.

3. Acuerdo 19 de 1994. Concejo de Bogotá

Declara como reservas ambientales naturales, de interés público y patrimonio ecológico de Bogotá los humedales de La Conejera, Juan Amarillo o Tibabuyes, Torca, Guaymaral, El Jaboque, Techo, El Burro, La Vaca, **Córdoba**, Santa María del Lago, Laguna de Tibanica, La Cofradia o Capellania, El Meandro del Say, y en general, todos los humedales, que forman parte del sistema hídrico de la sabana de Bogotá dentro del territorio del Distrito Capital, de conformidad con las demarcaciones que establece el acuerdo 6 de 1990, efectuadas por la entidad competente.

4. Acuerdo 19 de 1996 Concejo de Bogotá.

Adopta el Estatuto General de Protección Ambiental del Distrito Capital.

El artículo 3º numeral 5º estipula que la gestión ambiental distrital debe conservar y preservar las cualidades de los ecosistemas urbanos y rurales del Distrito Capital.

Para el funcionamiento del Sistema Ambiental del Distrito Capital -SIAC se establecen los siguientes grupos de entidades:

1. Entidades encargadas de dirigir, planificar, normatizar o controlar, la gestión ambiental del Distrito Capital.
2. Entidades con responsabilidad de cuidar la cobertura vegetal de la ciudad y de educar, promover, divulgar, capacitar y organizar a la comunidad.
3. Entidades que adelantan proyectos de desarrollo.

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado pertenece a los grupos dos y tres de las entidades del SIAC. le corresponde, entre otros, adelantar los estudios y acciones necesarias para prevenir, mitigar y compensar los impactos ambientales que se puedan causar durante la construcción y operación de sus proyectos, y proteger y aumentar la cobertura vegetal en las rondas de

los cuerpos de agua del Distrito Capital.

5. Decreto 619 de 2000 Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para Bogotá D.C.

El artículo 10 determina que el Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital forma parte de su estructura ecológica principal y señala, entre otros, a los humedales como elementos importantes a ser cubiertos por dicha Estructura.

Asimismo, dispone en su artículo 10 que la mencionada estructura ecológica debe propender por la preservación y restauración ecológica de los elementos constitutivos del sistema hídrico, como principal conector ecológico del territorio urbano y rural. Tales elementos comprenden: principales áreas de recarga de acuíferos, rondas de nacimientos y quebradas, rondas de ríos y canales, humedales y sus rondas, valle aluvial del río Bogotá y sus afluentes.

En el artículo 13 se define el Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital -SAP- como el conjunto de espacios con valores singulares para el patrimonio natural del Distrito Capital, la región o la nación, cuya conservación resulta imprescindible para el funcionamiento de los ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la evolución de la cultura en el Distrito Capital, las cuales en beneficio de todos los habitantes, se reservan y se declaran dentro de cualesquiera de las categorías enumeradas en el Plan. Todas las áreas comprendidas dentro del SAP del Distrito Capital constituyen suelo de protección.

El artículo 14 establece los objetivos del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital -SAP-

En el artículo 16 se indica que cada una de las áreas declaradas por el Distrito Capital como parte del Sistema de Áreas Protegidas contará con un Plan de Manejo Ambiental que requerirá aprobación por parte de la

autoridad ambiental competente. Este contendrá las acciones que propendan por el mantenimiento y/o restauración de los elementos naturales y procesos ecológicos esenciales del territorio, y determinará las posibilidades y condiciones para su disfrute colectivo.

Señala el artículo 25 que el Parque Ecológico es el área de alto valor escénico y/o biológico que por ello, tanto como por sus condiciones de localización y accesibilidad, se destina a la preservación, restauración y aprovechamiento sostenible de sus elementos biofísicos para educación ambiental y recreación pasiva.

En el artículo 26 incluye al Humedal de Córdoba como Parque Ecológico Distrital, definiéndolo como un área de alto valor escénico y/o biológico, que por sus condiciones de localización y accesibilidad se destina a la preservación y aprovechamiento sostenible de sus elementos biofísicos para la educación ambiental y la recreación pasiva.

En el artículo 27 del Decreto en mención establece que la categoría de Parque Ecológico Distrital se acoge al siguiente régimen de usos:

Uso Principal: Protección, forestal protector, centros de recepción, educación e información ambiental para los visitantes del parque, que no impliquen alta concentración de personas y que tenga un bajo impacto ambiental y paisajístico; institucional de seguridad ligado a la defensa y control del parque.

Usos compatibles: Recreación pasiva.

Usos condicionados: Construcción de infraestructura básica para los usos principales y compatibles, la cual debe cumplir con los siguientes requisitos: (a) No generar fragmentación de la cobertura vegetal nativa, ni de los hábitats de la fauna nativa y (b) integrar

paisajísticamente la infraestructura al entorno natural.

Usos prohibidos: Agrícola y pecuario, forestal productivo, recreación activa, minero, industrial de todo tipo, residencial de todo tipo, institucional salvo el educativo y de seguridad arriba mencionados como principales.

7. Acuerdo No. 079 de 2003

Por medio del cual se expide el Código de Policía de Bogotá.

Establece que los humedales y las zonas de ronda hidráulica y zonas de manejo y preservación ambiental del sistema hídrico, son patrimonio colectivo y, por tanto, su preservación y conservación es de primordial interés para toda la comunidad. La biodiversidad de la ciudad deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.

Estipula que la conservación y protección del agua requiere un

compromiso de todos, para lo cual se deben observar comportamientos que favorecen su conservación y protección, tales como cuidar y velar por la protección y conservación de las zonas de ronda hidráulica y zonas de manejo y preservación ambiental de los cuerpos de agua del sistema hídrico del Distrito.

6. Documento Interinstitucional sobre el manejo de los Humedales del Distrito Capital

Elaborado por el Comité Técnico Interinstitucional de Humedales, creado en cumplimiento a lo ordenado por el fallo de la Acción Popular interpuesta por la Junta de Acción Comunal del Barrio Niza, sirve de marco de referencia para el manejo y uso de los humedales del Distrito Capital, a partir de la normatividad ambiental vigente y la "Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia", definida por el Ministerio del Medio Ambiente.

ANEXO No. 2



ANEXO No. 3

