

Fundación
para el Estado
de Derecho

SEMÁFORO DEL ESTADO DE DERECHO No.28

LUZ AMARILLA PARA EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN SOBRE EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL DE LA SABANA DE BOGOTÁ

(Primer reporte de tráfico)

 **Semáforo
del estado
de derecho**

 **NED**

NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

comunicaciones@fedecolombia.org
www.fedecolombia.org

I. CONTEXTO DE SEMÁFORO

Semáforo del Estado de Derecho

El **Semáforo del Estado de Derecho** (el “**Semáforo**”) es una herramienta que busca alertar sobre los posibles riesgos para el Estado de Derecho y para los principios de la democracia constitucional procedentes de reformas constitucionales, legislativas, actos administrativos y políticas públicas. Las clasifica según los riesgos que representan para la democracia y el orden constitucional del país, utilizando un sistema de alertas basado en colores.

Además de emitir alertas, el Semáforo **formula observaciones y recomendaciones** para mitigar los posibles riesgos, garantizando que se proteja la democracia y el orden constitucional en Colombia.





En el Semáforo, **la Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia)** clasifica los proyectos normativos bajo el color correspondiente, así:



El **color verde** indica que las iniciativas legislativas (en sentido amplio), los actos administrativos o las políticas públicas son adecuadas, apropiadas o fortalecen los principios e instituciones del Estado de Derecho. **El verde no implica una aprobación absoluta de las iniciativas.** Según sea el caso, la Fundación presentará con otro color (amarillo o rojo) las observaciones específicas en los apartes correspondientes.



El **color amarillo** implica tanto una **aprobación con reparos como una posible alerta debido a inconveniencias**, inconstitucionalidades o ilegalidades. Se consideran inconvenientes aquellas iniciativas legislativas (en sentido amplio), los actos administrativos o las políticas públicas que, aunque válidas dentro del marco del poder gubernamental o de reforma, resultan perjudiciales por sus consecuencias económicas, sociales y culturales.



El **color rojo** alerta de las **amenazas reales o altamente probables para el Estado de Derecho.** Para las iniciativas legislativas (en sentido amplio), los actos administrativos o las políticas públicas el color rojo señala graves vicios procedimentales, intentos de sustitución de la Constitución o contradicciones evidentes con normas superiores o los principios del Estado de Derecho. Una clasificación roja debe considerarse una advertencia grave para la opinión pública y las instituciones dada la magnitud de los riesgos que presenta para el Estado de Derecho.



II. CONTEXTO DE SEMÁFORO INDIVIDUAL

En este informe, la **Fundación analizará el Proyecto de Resolución “Por medio de la cual se establecen los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá”** conforme al test del semáforo. En su conjunto, FEDe. Colombia cataloga este Proyecto de Resolución con el color amarillo, debido a sus posibles impactos negativos en los siguientes principios del Estado de Derecho: legalidad, buen gobierno y transparencia y democracia participativa.

III. HISTORIA DE LA INICIATIVA

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible radicó el **Proyecto de Resolución “Por medio de la cual se establecen los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá”** el día 3 de marzo del año 2025 para recibir comentarios del público. El objetivo del proyecto es establecer los lineamientos generales para la conservación y el uso sostenible del territorio de la Sabana de Bogotá. En particular, la Resolución responde al mandato del artículo 61 de la Ley 99 de 1993, que declaró la Sabana como un área de interés ecológico nacional con una destinación prioritaria para usos agropecuarios y forestales, pero cuyo desarrollo había sido limitado a la regulación de la minería ¹.

¹ El artículo fue reglamentado parcialmente por la Resolución 222 de 1994 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que regulaba las zonas compatibles para la explotación de minerales en la Sabana de Bogotá. Posteriormente, sería derogada por la Resolución 2001 de 2016.



La Sabana de Bogotá, que comprende el Distrito de Bogotá y 39 municipios aledaños, es una ecorregión estratégica para el país tanto por su riqueza ambiental como por su importancia política, económica y social. Este territorio se caracteriza por la presencia de múltiples ecosistemas, que van desde las zonas semisecas hasta los páramos, bosques andinos y humedales ² y, además, cuenta con una notable biodiversidad de 5.223 especies de flora y 3.032 especies de fauna ³. Estas características hacen de la Sabana un área clave para la conservación y un proveedor esencial de servicios ecosistémicos, como la regulación hídrica y la purificación del aire, que resultan fundamentales para garantizar la calidad de vida de los habitantes de la región.

De acuerdo con el Ministerio de Ambiente, el proyecto es el resultado de más de un año de trabajo, durante el cual se llevaron a cabo estudios técnicos y mesas de concertación con diversos actores, incluyendo comunidades locales, la academia, entes territoriales, organizaciones ambientales e instituciones que integran el Sistema Nacional Ambiental (SINA) ⁴. Al respecto, la exministra de Ambiente, Susana Muhamad, destacó que el objetivo de la Resolución es asegurar que los lineamientos propuestos respondan a las necesidades del territorio, equilibrando la protección del medio ambiente con el desarrollo sostenible. De este modo, el proyecto, de 29 artículos, establece directrices para la protección de ecosistemas estratégicos, la gestión del suelo y el ordenamiento territorial, así como para la infraestructura energética y vial, y la adaptación al cambio climático.

Siendo así, bajo el marco descrito anteriormente, la Resolución reconoce como áreas de especial importancia ambiental a los humedales, los bosques andinos y subxerofíticos, las zonas de recarga de acuíferos y las áreas de amenazas naturales, ordenando una serie de lineamientos para su manejo, protección y restauración (de acuerdo con el caso).

² Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, “Sabana de Bogotá”, Ministerio de Ambiente, consultado el 10 de marzo de 2025, <https://www.minambiente.gov.co/asamblea-sabana/>

³ Ministerio de Ambiente, “Minambiente pone en consulta pública lineamientos para ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá -”, el 3 de marzo de 2025, <https://www.minambiente.gov.co/minambiente-pone-en-consulta-publica-lineamientos-para-ordenamiento-ambiental-de-la-sabana-de-bogota/>

⁴ Ibidem.



De este modo, se establecen medidas para su adecuada delimitación y para garantizar sus funciones en la regulación hídrica y la conservación de la biodiversidad. Asimismo, se establece que las zonas con alto riesgo de inundación o deslizamientos deben mantenerse como espacios de protección ambiental, destinados a la reducción del riesgo de desastres y la implementación de soluciones basadas en la naturaleza ⁵.

En cuanto al uso del suelo, el proyecto prioriza la destinación agropecuaria y forestal en las áreas rurales (como lo establece el artículo 61 de la Ley 99 de 1993), restringiendo la expansión urbana y promoviendo prácticas de agricultura sostenible. De este modo, para prevenir la conversión de suelo rural a urbano, se exige que cualquier expansión urbana colinde con el suelo urbano existente y que, dentro de los perímetros urbanos, se priorice el desarrollo de suelos urbanizables no urbanizados y la densificación y revitalización de áreas urbanas. Finalmente, en el ámbito urbano, se fomenta la protección de la biodiversidad y la infraestructura verde, promoviendo la restauración de hábitats y la conectividad ecológica dentro de las ciudades ⁶.

En materia de infraestructura y sostenibilidad, el proyecto establece una serie de lineamientos que la autoridad ambiental deberá considerar al evaluar la viabilidad de proyectos viales y energéticos, con el objetivo de minimizar su impacto ambiental. Estos lineamientos se enfocan en el diagnóstico ambiental de alternativas, priorizando aquellas opciones que generen el menor impacto en los ecosistemas y sean menos gravosas en términos ambientales. Sumado a esto, se incluyen regulaciones orientadas a garantizar la seguridad hídrica, evitando la sobreexplotación de fuentes de abastecimiento y promoviendo la restauración ecológica, con especial énfasis en la recuperación del río Bogotá.

⁵. Artículos 4 al 11 del proyecto de Resolución.

⁶. Artículos 11 al 15 del proyecto de Resolución.

Finalmente, busca fortalecer la transparencia y la participación ciudadana, facilitando el acceso público a la información ambiental y promoviendo la inclusión de redes y comunidades étnicas, campesinas y ambientales en las decisiones del ordenamiento ambiental ⁷.

No obstante, desde su publicación para consulta pública, el proyecto ha generado un amplio debate. Mientras que el gobierno nacional, especialmente el Ministerio de Ambiente, ha respaldado la iniciativa por su enfoque de conservación y gestión sostenible ⁸, los gobiernos locales y algunos sectores productivos han manifestado preocupaciones sobre su impacto en el desarrollo urbano y la expansión de infraestructura ⁹.



La Gobernación de Cundinamarca y la Alcaldía de Bogotá han señalado que el proyecto podría restringir el crecimiento de la región al afectar la oferta de vivienda y la ejecución de proyectos estratégicos en el mediano y largo plazo.

Por ejemplo, tanto la Gobernación de Cundinamarca como la Alcaldía de Bogotá han señalado que el proyecto podría restringir el crecimiento de la región al afectar la oferta de vivienda y la ejecución de proyectos estratégicos en el mediano y largo plazo.

⁷. Artículos 18 al 29 del proyecto de Resolución.

⁸. Juan Felipe Rodríguez, “No acabemos con los suelos agrícolas de la Sabana de Bogotá: exministra Muhamad defiende resolución”, W Radio, el 5 de marzo de 2025, <https://www.wradio.com.co/2025/03/05/no-acabemos-con-los-suelos-agricolas-de-la-sabana-de-bogota-exministra-muhamad-defiende-resolucion/>

⁹. Sara Quevedo, “Polémica por resoluciones ambientales para la Sabana de Bogotá: cuáles son los caminos legales para destrabar obras”, El Tiempo, 2025, <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/la-polemica-por-las-resoluciones-ambientales-para-la-sabana-de-bogota-los-caminos-legales-para-destrabar-las-obras-3432922>



La controversia ha escalado hasta el punto de que algunos acusan al Gobierno nacional de atribuirse ilegítimamente competencias propias de la administración territorial, lo que vulnera la autonomía del Distrito y de los municipios de la Sabana de Bogotá. Esto, a su vez, altera el equilibrio en la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales ¹⁰.

IV. TEST DEL SEMÁFORO

La Fundación aplica el test del Semáforo a los artículos relevantes del proyecto y alerta sobre los siguientes riesgos:

Primero, el Proyecto de Resolución vulnera el principio de legalidad y del sistema democrático

La protección del medio ambiente es una responsabilidad del Estado, fundamentada en los artículos 8, 79 y 80 de la Constitución Política. Dado que los ecosistemas están interconectados y sus afectaciones trascienden los límites municipales, es imprescindible que su regulación se realice de manera coordinada entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales.

El manejo aislado de los recursos naturales podría generar conflictos normativos y decisiones contradictorias, comprometiendo la sostenibilidad ambiental y el bienestar general. Por ello, el Constituyente previó la intervención del Estado en asuntos ambientales de alcance regional y nacional, permitiendo la adopción de políticas y lineamientos generales que orienten la actuación de las entidades territoriales sin anular su autonomía.

¹⁰. Carol Malaver, “Por afectar estos proyectos, el alcalde Galán emprenderá acciones legales contra resolución ambiental del Gobierno”, El Tiempo, 5 de marzo de 2025, <https://www.eltiempo.com/bogota/las-razones-por-las-que-el-alcalde-galan-emprendera-acciones-legales-contr-un-proyecto-ambiental-del-gobierno-3432658>.



El Ministerio de Ambiente cuenta con facultades para diseñar políticas generales y definir lineamientos orientados a la protección de los recursos naturales. Sin embargo, tales disposiciones no anulan ni sustituyen la potestad que tienen los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo en sus territorios. En otras palabras, el Estado tiene la potestad de fijar los principios y directrices ambientales generales con el fin de lograr una actuación coordinada y evitar normas dispersas o contradictorias, pero la implementación concreta y la determinación final de los usos del suelo corresponden al ámbito municipal, conforme a la competencia reglamentaria que la Constitución radicó en las corporaciones de elección popular.

Así, el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 otorga funciones específicas al Ministerio del Medio Ambiente y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, dirigidas a garantizar la destinación prioritaria de la Sabana de Bogotá para actividades agropecuarias y forestales, así como su conservación y preservación. Al respecto, en la Sentencia C-534 de 1996 ¹¹, la Corte Constitucional aclaró que la facultad otorgada al Ministerio de Ambiente por el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 para expedir lineamientos generales no puede servir de pretexto para desconocer la autonomía de las entidades territoriales ni para abarcar temas ajenos al contenido de dicha norma.

La Corte precisó que el Ejecutivo no puede valerse de la potestad reglamentaria para producir disposiciones que vacíen de contenido la competencia local, ni que interfieran asuntos estrictamente municipales o que desborden el objeto legal a reglamentar. Por tanto, dicha facultad ministerial debe enfocarse en la protección y preservación de los recursos naturales, sin incidir en competencias propias de los entes territoriales.

¹¹. Corte Constitucional, Sentencia C-534 de 1996 del 16 de octubre de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz.



Por su parte, los municipios y distritos, de conformidad con lo establecido en el artículo 313 numeral 7° de la Constitución, son los competentes para reglamentar los usos del suelo como parte de su función de ordenamiento territorial. De igual forma, el artículo 29 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial refuerza que a estas entidades les corresponde reglamentar los usos del suelo en áreas urbanas, de expansión y rurales. Estas disposiciones confieren a los municipios la facultad de reglamentar los usos del suelo conforme al principio de descentralización, pilar fundamental del Estado Social de Derecho consagrado en el artículo 1 de la Constitución.

Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-189 de 2019¹², definió los elementos centrales de la autonomía territorial y estableció que esta implica (i) la facultad de autogobierno, (ii) el ejercicio de competencias exclusivas en la regulación del uso del suelo y (iii) la administración de los recursos y el territorio a través de la definición de reglas de desarrollo en su jurisdicción. Así mismo, en la Sentencia C- 123 de 2014¹³ la Corte estableció que la regulación del ordenamiento territorial es un aspecto fundamental en la vida de los ciudadanos, sea en zonas urbanas, suburbanas o rurales. La determinación de los usos del suelo, como parte fundamental del ordenamiento territorial, influye en aspectos clave de la vida en comunidad, tales como las condiciones de vida, la economía, la sociedad, la cultura, el medio ambiente y el urbanismo.

En este sentido, la autonomía territorial implica que las entidades nacionales no han de interferir ni impedir el desarrollo de la facultad reglamentaria que el constituyente les reconoció a los municipios. Por ende, el Estado debe evitar extender su actividad normativa al punto de vaciar la competencia de los municipios, o asumir actividades reglamentarias que, en la práctica, anulen la autonomía de las entidades territoriales.

¹². Corte Constitucional. Sentencia C-189/06. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹³. Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.



Respecto del Proyecto de Resolución bajo análisis, surge el interrogante de si sus disposiciones podrían afectar la autonomía de las entidades territoriales. FEDe. Colombia considera que los lineamientos de este proyecto podrían vulnerar la autonomía territorial, así como el principio de seguridad jurídica.

En primer lugar, el Proyecto de Resolución introduce disposiciones ambiguas y de difícil aplicación que generan incertidumbre en las entidades territoriales y en los actores involucrados en el desarrollo urbano y ambiental, puesto que los artículos 2, 11 y 13 establecen determinantes ambientales de ordenamiento territorial. En particular, el artículo 11 incluye referencias a un determinante de protección alimentaria, sin claridad sobre el impacto real que tendría sobre el uso del suelo. Esta falta de precisión normativa afecta la previsibilidad de las decisiones públicas y podría derivar en conflictos normativos e interpretativos que comprometen la estabilidad del ordenamiento territorial.

En segundo lugar, otro problema que surge con el Proyecto de Resolución es la incertidumbre jurídica que genera sobre la aplicación de sus disposiciones en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) vigentes. La Secretaria Distrital de Planeación de Bogotá ha manifestado su preocupación sobre la falta de claridad respecto a cómo los POT actuales deben adoptar estos lineamientos. En concreto, señaló que no es claro cómo se deberán adoptar los lineamientos bajo los Planes de Ordenamiento Territorial vigentes, pues no se establecen directrices claras al respecto.¹⁴ Por otro lado, la eventual Resolución podría generar consecuencias adversas para la infraestructura y viviendas ya existentes, pues quedarían “señalados como humedal vías, colegios, hospitales, y la vivienda de más de 172.000 familias que están en el territorio”¹⁵.

¹⁴-Planeación Bogotá, "El Proyecto de Resolución del @MinAmbienteCo afecta directamente el POT. Con esta decisión, se señalan como 'humedal' vías, colegios, hospitales y las viviendas de más de 172 mil familias ¿Qué pasará con ellas?" X (antes Twitter), marzo 5, 2025, <https://x.com/planeacionbog/status/1897761454356299866>

¹⁵-Planeación Bogotá, "El Proyecto de Resolución del @MinAmbienteCo afecta directamente el POT. Con esta decisión, se señalan como 'humedal' vías, colegios, hospitales y las viviendas de más de 172 mil familias ¿Qué pasará con ellas?" X (antes Twitter), marzo 5, 2025, <https://x.com/planeacionbog/status/1897761454356299866>



Este escenario plantea un problema fundamental: si la resolución es jerárquicamente superior a los POT vigentes por ser una determinante de ordenamiento territorial, entonces surge la duda de si todas las entidades territoriales deberán modificar sus POT para alinearlos con las disposiciones establecidas en el acto administrativo. Estos lineamientos son instrumentos fundamentales para orientar el desarrollo territorial y regular el uso, transformación y ocupación del espacio. Como se describe en mayor detalle en la segunda sección, la **seguridad jurídica** es un pilar esencial del Estado de Derecho, y el Proyecto de Resolución debería contener disposiciones para garantizar certeza respecto de la aplicación de los lineamientos y estabilidad normativa.

El Proyecto de Resolución debería considerar con mayor atención y detalle las dinámicas económicas, sociales y ambientales propias de la Sabana de Bogotá. Es crucial reconocer las actividades actualmente establecidas en la región, las cuales operan bajo los marcos legales vigentes. No obstante, el Proyecto de Resolución no deja claro si su entrada en vigor implica la necesidad de una modificación inmediata de los POT, especialmente porque impone restricciones adicionales al uso del suelo y limita las zonas de expansión urbana. Esto resulta particularmente problemático porque abarca 40 municipios de la cuenca media y alta del río Bogotá, los cuales suman más de 580.000 hectáreas, muchas de las cuales forman parte del sistema de abastecimiento hídrico de Chingaza ¹⁶. En este sentido, la mera adopción de los lineamientos por parte del Ministerio de Ambiente no es suficiente.

Se requiere una acción verdaderamente coordinada entre distintos sectores, asegurando una transición efectiva en los instrumentos de planeación existentes y evitando conflictos normativos que puedan afectar la viabilidad de las actividades económicas y el ordenamiento territorial.

¹⁶. Álvarez Lozano, Natalia. "Lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá." Lexir LATAM, 29 de octubre de 2024.



La Alcaldía Mayor de Bogotá ha advertido sobre los efectos negativos de la resolución de lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá, que afectaría a 138 barrios en las localidades de Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá y Suba¹⁷. Además, según el alcalde, se pondría en riesgo la construcción y licenciamiento de 124.000 unidades de vivienda, incluyendo 50.000 viviendas de interés social y 31.000 de interés prioritario. Asimismo, 323.000 personas podrían perder su inversión en vivienda, y 4.478 subsidios de vivienda ya entregados estarían comprometidos. Más de 8 millones de personas podrían enfrentar dificultades en el suministro de agua potable y más de 7 millones con la afectación a la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Canoas. Además, 14 proyectos estratégicos para la ciudad (como las tres líneas del Metro, el Regiotram de Occidente, el Corredor Verde de la Carrera Séptima y el Aeropuerto El Dorado) se verían afectados. Ante esta situación, el alcalde Carlos Fernando Galán ha solicitado al Ministerio de Ambiente retirar la resolución y reconstruirla en coordinación con Bogotá y los municipios involucrados¹⁸.

Por otro lado, el artículo 11 del Proyecto de Resolución establece que las áreas rurales correspondientes a las clases agrológicas II, III, IV, V, VI y VII, determinadas por el mapa de suelos del IGAC, que no están urbanizadas ni ubicadas en zonas de especial importancia ambiental, áreas urbanas, de expansión urbana, suburbanas ni centros poblados rurales según lo establecido en los planes de ordenamiento territorial vigentes, tendrán destinación prioritaria agropecuaria y forestal.

¹⁷. Alcaldía Mayor de Bogotá. “Consulta Ambiental Sabana”. [www.bogota.gov.co](https://bogota.gov.co/consulta-ambiental-sabana). Última modificación en 2024.

¹⁸. Alcaldía Mayor de Bogotá. “Consulta Ambiental Sabana”. [www.bogota.gov.co](https://bogota.gov.co/consulta-ambiental-sabana). Última modificación en 2024.



Junto con el artículo 11, el Proyecto de Resolución amplía de manera indebida las restricciones sobre el desarrollo de suelos agrológicos. Según el artículo 54 del Decreto Ley 133 de 1986 ¹⁹, la limitación legal a la expansión urbana solo aplica a los suelos de clases I, II y III, los cuales deben destinarse exclusivamente a actividades agrícolas, ganaderas, forestales o de explotación de recursos. No obstante, la resolución extiende esta restricción a las clases IV, V, VI y VII, sin un sustento normativo que lo respalde. Este exceso normativo implica modificar, mediante una resolución administrativa, lo dispuesto en un decreto con fuerza de ley, lo cual no es jurídicamente válido.

Además, el numeral 2 del artículo 11 de la resolución establece que las autoridades ambientales, las entidades territoriales y las del sector agropecuario deberán concurrir en lo de su competencia para definir las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA). Aunque esta norma no obliga de por sí a las autoridades locales a delimitar y constituir dichas áreas, el Ministerio de Ambiente podría estar excediendo sus competencias al crear una instancia de coordinación no prevista en la regulación original de esta figura. Según el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, la declaración de las APPA es competencia exclusiva del Ministerio de Agricultura, a pesar de que deba hacerlo en coordinación con otras entidades como la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), la Agencia Nacional de Tierras (ANT) e incluso el propio Ministerio de Ambiente. Por tanto, al establecer directrices específicas sobre su implementación el Ministerio estaría asumiendo un rol que legalmente no le corresponde.

¹⁹. Artículo 54º.- No podrá extenderse el perímetro urbano de manera tal que incorpore dentro del área por él determinada, suelos que según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi pertenezcan a las clases I, II o III, ni a aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal.



Igualmente, el artículo 13 de la Resolución introduce una disposición que trasciende los lineamientos generales al regular el uso del suelo municipal, pues su numeral 1 ordena a las autoridades ambientales y territoriales verificar que “los suelos rurales de desarrollo restringido que se propongan para expansión urbana colinden con el suelo urbano”. Este requisito impone, en la práctica, una prohibición material de expandir el perímetro urbano en áreas que no sean contiguas al suelo urbano existente, aun cuando las dinámicas de poblamiento y las características específicas del municipio hayan generado zonas de alta densidad poblacional que han perdido, de facto, su vocación rural original.

Frente a ello, Camacol ha advertido que la Resolución ambiental del Ministerio de Ambiente pone en riesgo la construcción de 360.000 viviendas en Bogotá y la Sabana, al bloquear el desarrollo en 2.930 hectáreas de suelo que, hasta ahora, se consideraban urbanizables. Según la entidad, esta restricción afectará directamente a miles de familias que buscan acceder a vivienda formal, bloqueando 60 planes parciales en cerca de 3.000 hectáreas. El impacto sería especialmente grave para la Vivienda de Interés Social, que representa el 65% de dichos proyectos ²⁰.

Del análisis precedente se desprende que el Proyecto de Resolución sobre la Sabana de Bogotá, si bien tiene como objetivo proteger los ecosistemas y garantizar la sostenibilidad ambiental, excede las facultades reglamentarias atribuidas al Ministerio de Ambiente y se entromete en el ámbito de competencias exclusivas de los municipios y distritos. Esta situación vulnera principios esenciales del Estado de derecho, como el de legalidad, al desconocer el marco normativo que limita la potestad de reglamentación ministerial y, en consecuencia, la autonomía territorial otorgada por la Constitución. Es importante que se cumpla de manera eficaz con el principio de coordinación que establece la Constitución en el artículo 287, sin menoscabar el núcleo esencial de la autonomía territorial.

²⁰. Camacol. 2025. "Camacol solicita intervención urgente de la Procuraduría ante resolución que bloquea el desarrollo de Bogotá y Cundinamarca." Camacol, marzo 5, 2025. Disponible en: <https://camacol.co/prensa/noticias/camacol- solicita-intervencion-urgente-de-la-procuraduria-ante-resolucion-que>



Segundo: El Proyecto de Resolución resulta contrario al principio de buen gobierno y transparencia

El principio de buen gobierno y transparencia exige que la gestión pública se rija por la claridad, la previsibilidad y la responsabilidad en la toma de decisiones. Este principio está estrechamente vinculado con la seguridad jurídica, ya que la estabilidad y coherencia en la aplicación de las normas permiten a ciudadanos, empresas y entidades públicas actuar con certeza sobre sus derechos y obligaciones. La transparencia en la gestión de la administración reduce la discrecionalidad y los conflictos interpretativos, lo que previene posibles conflictos interpretativos que afecten la confianza legítima de los sujetos en las instituciones.

En el ámbito del ordenamiento territorial y la planificación urbana, esta relación adquiere especial importancia, ya que una gestión transparente es fundamental para garantizar decisiones públicas basadas en datos y evidencia contextualizada, permitiendo una ejecución eficaz y efectiva de la gestión pública ²¹. De este modo, la modificación arbitraria de las reglas genera incertidumbre y puede generar un clima que desincentive la inversión e incluso la coherencia en la toma de decisiones públicas. Por ello, asegurar la transparencia y el buen gobierno no solo refuerza el Estado de derecho, sino que también es fundamental para un desarrollo territorial estable y sostenible en el tiempo.

En este caso, el Proyecto de Resolución emitido por el Ministerio de Ambiente vulnera dicho principio al no establecer con claridad un régimen de transición que permita determinar los efectos concretos de la norma sobre la planificación urbana y territorial y cómo la misma afectará al ordenamiento vigente en los municipios de la Sabana y el Distrito de Bogotá. _____

²¹. Función Pública, “Transparencia y Acceso a la Información Pública”, consultado el 12 de marzo de 2025, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/transparencia2018>

Así, si bien la exministra Muhamad ha señalado que los efectos de la Resolución no afectarán a proyectos que cuenten con licencias vigentes o estén en construcción ²², lo cierto es que la norma en sí misma no brinda garantías explícitas al respecto ni tampoco establece de forma específica cómo convivirán proyectos terminados y en ejecución con las nuevas guías ambientales. Esta omisión puede generar una profunda inseguridad jurídica, pues no se establece con claridad si las disposiciones contenidas en la resolución pueden modificar derechos adquiridos y decisiones previas en materia de ordenamiento territorial.



La exministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Susana Muhamad ha señalado que los efectos de la Resolución no afectarán a proyectos que cuenten con licencias vigentes o estén en construcción.

El impacto de esta falta de claridad, incluso tras los llamados a la calma del Ministerio, se evidencia en las reacciones de los gobiernos locales ²³ y constructores privados ²⁴ que advierten sobre las posibles afectaciones a proyectos estratégicos ya aprobados e incluso a obras finalizadas. Esto en tanto que muchas de estas construcciones no necesariamente cumplen con las nuevas directrices ambientales establecidas en la Resolución, lo que genera incertidumbre sobre su viabilidad y sobre la forma en que deben ser manejadas.

²². Ernesto Cortés, “‘No podemos echar el tiempo hacia atrás, pero tampoco todo está perdido’, exministra sobre polémica resolución”, El Tiempo, el 8 de marzo de 2025, <https://www.eltiempo.com/bogota/no-podemos-echar-el-tiempo-hacia-atras-pero-tampoco-todo-esta-perdido-exministra-sobre-resolucion-3433633>

²³. Sara Quevedo, “Polémica por resoluciones ambientales para la Sabana de Bogotá: cuáles son los caminos legales para destrabar obras”, El Tiempo, 2025, <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/la-polemica-por-las-resoluciones-ambientales-para-la-sabana-de-bogota-los-caminos-legales-para-destrabar-las-obras-3432922>

²⁴. La República, “Desarrollo de 360.000 viviendas en Bogotá quedarían en vilo por resolución ambiental”, Diario La República, el 3 de octubre de 2025, <https://www.larepublica.co/economia/desarrollo-de-360-000-viviendas-en-bogota-quedarían-en-vilo-por-resolucion-ambiental-4082090>



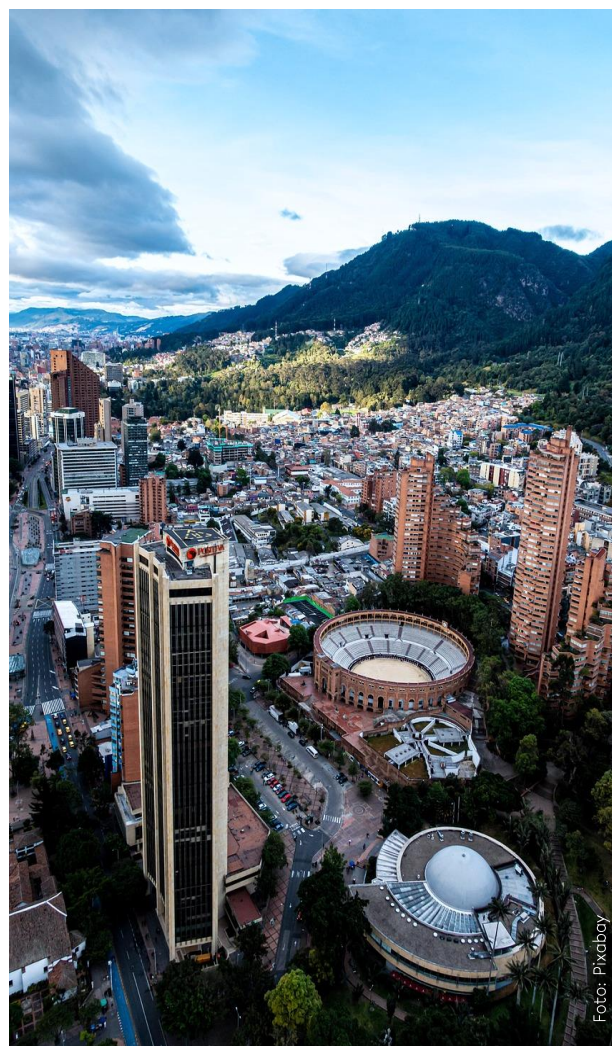
Por ejemplo, uno de los aspectos de la Resolución que podría resultar especialmente problemático es el mapa incluido en los anexos, que constituye la base técnica para su formulación y eventual aplicación. Además de manejar una escala amplia de 1:100.000, que podría generar imprecisiones en la delimitación de zonas de interés, dicho mapa clasifica como humedales transformados o temporales áreas donde hoy en día (y desde hace años) existen áreas urbanizadas consolidadas. No obstante, el proyecto no define con claridad cuáles serán las acciones que deberá asumir la autoridad ambiental para gestionar estas áreas, y sobre todo no establece cómo se armonizarán estas clasificaciones con la realidad urbanística existente y los nuevos lineamientos para la protección y restauración de humedales que establece la Resolución ²⁵.

Aunque este espacio de discrecionalidad podría permitir que los gobiernos locales y las autoridades ambientales ejerzan sus facultades como parte de la implementación de los lineamientos del Ministerio, también plantea un riesgo significativo de incertidumbre normativa. La ausencia de directrices claras sobre cómo integrar estas clasificaciones con la planificación territorial vigente deja en manos de las autoridades locales la interpretación y aplicación de los criterios establecidos en la Resolución, lo que podría generar inconsistencias entre municipios e incluso dentro de una misma jurisdicción. Sin un mecanismo explícito para resolver estas tensiones, se corre el riesgo de paralizar proyectos de infraestructura y vivienda, generar litigios entre actores públicos y privados, y afectar la coherencia en la toma de decisiones ambientales y urbanísticas.

En vista de estos factores, incluso si el Ministerio no excedió sus atribuciones al expedir la Resolución, esta presenta problemas de claridad que pueden generar incertidumbre sobre la aplicación de la normativa ambiental y territorial.

²⁵ Como las del artículo 15 de la misma.

La falta de mecanismos de coordinación explícitos entre los distintos niveles de gobierno aumenta el riesgo de vacíos normativos e interpretaciones contradictorias entre autoridades nacionales y locales. Esta imprecisión representa una amenaza significativa para la seguridad jurídica y podría afectar la autonomía de las entidades territoriales, abriendo la puerta a disputas legales, como las que ya se están gestando desde el Concejo de Bogotá. Como consecuencia, la implementación de la Resolución podría generar demoras adicionales en proyectos estratégicos para Bogotá y la Sabana, afectando su desarrollo y respuesta a necesidades urgentes de infraestructura y ordenamiento territorial.



Tercero: El Proyecto de Resolución afecta el principio de democracia participativa y representativa

La participación ciudadana efectiva, reconocida en el ordenamiento jurídico colombiano a nivel constitucional, legal y administrativo ²⁶, es un pilar fundamental de la democracia participativa y representativa.



Esto adquiere especial relevancia en decisiones y asuntos que impactan el derecho constitucional a un ambiente sano, reconocido por el artículo 79 de la Constitución Política, que además garantiza a la comunidad el derecho a involucrarse activamente en las decisiones que pueden afectarles.

Durante la elaboración del presente informe, el Ministerio de Ambiente anunció la ampliación del plazo para la consulta pública hasta el 28 de abril, con lo que se pasó de un término inicial de 15 días a uno de 23. Si bien esta ampliación representa un avance positivo, sigue siendo insuficiente para garantizar una participación plenamente efectiva, dado el tiempo limitado para analizar documentos técnicos complejos y formular aportes significativos. Para FEDe. Colombia, este plazo resulta insuficiente y supone un riesgo significativo al principio de democracia y transparencia.

En primer lugar, este plazo reducido vulnera directamente el derecho ciudadano de acceder, en condiciones adecuadas, a la información técnica y jurídica necesaria para participar de manera efectiva y rigurosa en la elaboración de los proyectos de regulación de carácter general. El estudio técnico que soporta este Proyecto de Resolución tiene cerca de 290 páginas, junto con 32 páginas adicionales de memoria justificativa, y un total de 29 artículos componen la regulación, además de diversos anexos cartográficos y otros recursos.

El análisis de esta información, la evaluación de impactos y la formulación de comentarios técnico-jurídicos requieren de un tiempo considerable, que no puede ser cubierto de manera adecuada en el plazo establecido por el Ministerio, incluso teniendo en cuenta su reciente extensión.

²⁶. A nivel constitucional: artículos 1, 2, 40, 78, 79, y 103.

A nivel legal: Ley 21 de 1991, Ley 99 de 1993, Ley 388 de 1997, Ley 489 de 1998, Ley 1150 de 2007, Ley 1480 de 2011, y Ley 1757 de 2015.

A nivel reglamentario: Decreto 1081 de 2015, Decreto 270 de 2017, y Decreto 1535 de 2022



En segundo lugar, este plazo desconoce compromisos internacionales adquiridos por Colombia en materia ambiental y de participación ciudadana, específicamente el Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe “*Escazú*”, ratificado mediante la Ley 2273 de 2022. El artículo 7 de dicho Acuerdo establece que los Estados deben facilitar y consolidar estrategias que garanticen la participación efectiva, oportuna, abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, mediante mecanismos apropiados, en etapas iniciales del proceso de toma de decisiones y en el marco de plazos razonables. La justificación de conveniencia del Acuerdo de Escazú enfatiza en la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación pública en asuntos ambientales de manera inclusiva y transparentes, lo cual resulta vital para mejorar la formulación de políticas y la toma de decisiones.

De manera complementaria, el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas también refuerza la necesidad de garantizar el acceso adecuado a la información, la participación ciudadana en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales.



En Colombia, la Ley 99 de 1993 organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA), y establece un modelo de gestión ambiental descentralizada, democrática y participativa mediante el accionar coordinado de las autoridades locales, regionales y la participación de la ciudadanía en general respecto al desarrollo sostenible del país en sus dimensiones ambiental, económica y social. Adicionalmente, el Consejo de Estado ha señalado que el principio de participación ciudadana es inherente al Estado democrático, pues permite que los ciudadanos intervengan activamente en los procesos de deliberación y formulación de la gestión pública, más allá del ámbito electoral ²⁷. Por su parte, en el ámbito de la producción normativa, el principio de transparencia garantiza el acceso y control ciudadano sobre la actividad administrativa, previenen el abuso de poder y promueven su participación en la toma de decisiones.

Así, la consulta ciudadana se consolida como un mecanismo clave de participación, permitiendo a ciudadanos y grupos de interés expresar opiniones, propuestas y comentarios sobre proyectos de normas, políticas, programas o trámites antes de su formulación o decisión final. Este proceso no solo facilita la priorización de problemáticas y la rendición de cuentas, sino también la evaluación de programas, obras o inversiones por parte de distintos actores, lo que puede llevar a ajustes en las disposiciones legales a lo largo del ciclo de la gestión pública ²⁸. En este sentido la jurisprudencia ha destacado positivamente el mecanismo de consulta pública, resaltando su capacidad para promover la participación de diversos actores, actuar como un control en los procesos de decisión y otorgar legitimidad a las decisiones adoptadas ²⁹.

²⁷. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 14 de septiembre de 2016. Expediente 11001-03-06-000-2016-00066-00(2291)

²⁸. Departamento Administrativo de Función Pública. “La Consulta Ciudadana”. Disponible en: <https://www1.funcionpublica.gov.co/consulta-ciudadana>

²⁹. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 14 de septiembre de 2016. Expediente 11001-03-06-000-2016-00066-00(2291).



La Ley 1437 de 2011 establece que las autoridades tienen el deber de proporcionar información completa y actualizada sobre proyectos específicos de regulación, permitiendo a los ciudadanos presentar sugerencias o propuestas alternativas en un plazo fijado conforme al interés general. Además, el Decreto 270 de 2017, que modifica el Decreto 1081 de 2015, define lineamientos claros para garantizar la participación en la elaboración de diferentes regulaciones, lo que incluye el establecimiento de tiempos razonables para la recepción y análisis de comentarios. En el caso de regulaciones que requieren la firma del presidente de la República, se establece un mínimo de 15 días calendario para la consulta, mientras que, para otros proyectos, el plazo debe definirse de manera razonable y proporcionada, considerando factores como el interés general, el número de artículos, los grupos interesados y la complejidad del tema regulado.

El Proyecto de Resolución que establece los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá tiene una relevancia estratégica no solo por su impacto directo sobre la calidad de vida de la población y sobre la seguridad hídrica, sino también por sus consecuencias en proyectos de infraestructura y en las actividades económicas de los municipios de Cundinamarca. A pesar de que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha realizado eventos de socialización y mesas de trabajo desde el año 2023 ³⁰, estos no se centraron en el articulado del Proyecto de la Resolución sino en aspectos generales, lo que no sustituye la necesidad de un proceso formal de participación que permita un análisis detallado del proyecto de norma y su impacto en diversos sectores.

En este sentido, FEDe. Colombia considera que el plazo concedido para la presentación de comentarios sigue siendo insuficiente, lo que pone en riesgo la legitimidad democrática del proceso. Esto, debido a que reduce desproporcionadamente la capacidad de incidencia ciudadana y debilita el principio de democracia y transparencia inherentes al Estado de Derecho.

³⁰. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. "Actividades proceso de construcción participativa de los lineamientos de la Sabana de Bogotá". Disponible en: https://www.minambiente.gov.co/wpcontent/uploads/2025/03/TABLA_EVENTOS_SABANA.pdf



La Procuraduría General de la Nación ha identificado esta situación como un riesgo democrático, por lo que ha solicitado formalmente una ampliación del plazo a 45 días hábiles ³¹. Esto, debido a que un análisis integral y técnicamente sustentado del Proyecto de Resolución requiere períodos más amplios para asegurar la participación efectiva de todos los actores involucrados en asuntos ambientales, como lo requieren la legislación nacional y los estándares internacionales.

Es crucial que el Ministerio promueva una participación ciudadana más robusta, ampliando y diversificando los espacios de diálogo, incluyendo activamente a los diferentes sectores involucrados, e implementando efectivamente sus recomendaciones u observaciones recibidas. En caso contrario, se esperaría al menos que las decisiones adoptadas estén acompañadas de argumentos sólidos que evidencien un análisis riguroso de las propuestas presentadas por la ciudadanía, asegurando así un proceso transparente, democrático, y acorde con los principios que rigen el Estado de Derecho.

Así las cosas, para garantizar una participación efectiva y la construcción de un marco normativo sólido y consensuado, es fundamental que la formulación de regulaciones ambientales se desarrolle con total transparencia. Esto requiere habilitar espacios deliberativos amplios donde todas las partes involucradas – incluyendo entidades territoriales, comunidades locales, gremios productivos, organizaciones ambientales, la academia y expertos en la materia– puedan expresar sus perspectivas y contribuir al proceso. Al contrario, mantener un plazo reducido de consulta pública, incluso con la ampliación propuesta en el Proyecto de Resolución, vulnera los principios constitucionales de democracia participativa y transparencia. Para asegurar la legitimidad del proceso regulatorio y proteger el derecho constitucional a una participación ciudadana efectiva, no solo es imprescindible extender significativamente el plazo inicialmente establecido, sino también propiciar nuevos espacios de deliberación inclusiva y efectiva.

³¹. Procuraduría General de la Nación. “Procuraduría solicitó ampliación de plazos para la consulta pública sobre el ordenamiento ambiental en la Sabana de Bogotá”. Boletín No 200 del 06 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/ampliacion-plazos-para-consulta-publica-sobre-ordenamiento-ambiental-sabana-bogota.aspx>



Foto: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

V. CONCLUSIÓN

Si bien la intención del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el Proyecto de Resolución sobre el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá es legítima y responde a la necesidad de proteger un territorio estratégico, su formulación y publicación han sido accidentadas. La falta de claridad normativa, la ausencia de mecanismos adecuados de coordinación y la insuficiencia de los procesos de participación pública han generado incertidumbre y resistencia por parte de actores clave. En tal sentido, este proyecto presenta problemas significativos en términos de seguridad jurídica, transparencia y participación democrática.

En primer lugar, su redacción ambigua introduce incertidumbre normativa y podría vulnerar la autonomía territorial al regular aspectos que deberían quedar fuera de la esfera de influencia del Ministerio, pues, debido a su naturaleza y especificidad, corresponden exclusivamente a las entidades territoriales. En segundo lugar, el contenido del Proyecto de Resolución evidencia la falta de mecanismos efectivos de coordinación y concurrencia entre el nivel nacional y los entes territoriales, lo que ha generado oposición por parte de actores locales y sectores económicos, preocupados por el impacto de esta regulación en distintos ámbitos y proyectos.



Finalmente, el tiempo inicialmente concedido para la consulta pública es insuficiente para un análisis riguroso y una participación efectiva de la ciudadanía y los sectores afectados, lo que compromete el principio de democracia participativa y representativa.

Dada la trascendencia de esta regulación para la sostenibilidad ambiental y el futuro desarrollo de la región, es fundamental que el Ministerio revise y ajuste el proyecto con mayor rigor técnico y normativo. Para ello, es necesario construir una estrategia de formulación e implementación más clara, que armonice las preocupaciones de los gobiernos locales y brinde seguridad jurídica para el desarrollo de los proyectos estratégicos de infraestructura que requiere la Sabana. Solo un proceso de formulación verdaderamente participativo, que integre al Gobierno, las entidades territoriales, la ciudadanía y los actores privados relevantes, garantizará que las medidas adoptadas sean legítimas, aplicables y efectivas, evitando conflictos innecesarios y asegurando el respeto por el Estado de Derecho.