



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., quince (15) de julio de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 11001-33-34-002-2020-00151-00  
Demandante: Julio Alberto Rodríguez Vargas  
Demandado: Instituto Distrital de Recreación y Deporte  
Tema: Restricción acceso mascotas a sendero peatonal  
Monserrate

**NULIDAD**

---

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de simple nulidad, instauró el señor Julio Alberto Rodríguez Vargas en contra del Instituto Distrital de Recreación y Deporte

**I. ANTECEDENTES**

**1. Pretensiones**

*“1. Que se declare la nulidad parcial de la disposición contenida en el Artículo 2do-Numeral 1ro. "Literal A. RESTRICCIONES que establece "No se permite: 1.B ingreso con mascotas..." Resolución NP 385 del 2012 "Por medio de la cual se establecen medidas para el uso apropiado y seguro del Sendero Peatonal a Monserrate, expedido por el director general de Instituto de Recreación y Deporte.*

*2. Una vez ejecutoriada la sentencia que resuelva la presente acción, se ordene a la entidad requerida para que disponga adoptar medidas que estén orientadas a garantizar efectivamente todos los derechos fundamentales que se han desconocido con la restricción acusada, y que de igual forma garantice la plena protección y garantía en el cumplimiento de dichas medidas a implementar”.*

## 2. Cargos

Sostuvo el demandante que el acto censurado se habría proferido con falta de motivación, toda vez que no se habría expuesto algún argumento de índole "*legal, científico o técnico*" para proceder a la restricción total de mascotas en el sendero peatonal de Monserrate.

Aunado a ello, consideró que se habrían vulnerado los siguientes derechos fundamentales:

1. Igualdad: Precisó, que con la restricción objeto de censura, se impediría que las personas que realizan prácticas deportivas acompañadas de sus mascotas, pudieran ejecutar dicha actividad. Aunado a ello, sostuvo, que para la referida prohibición se habría omitido establecer algún tipo de excepciones o alternativas.

2. Intimidad personal y familiar: Adujo, que la tenencia de mascotas constituye una conducta que se encuentra ligada a la vida personal y familiar de los seres humanos, pues la movilidad de las mismas en los espacios públicos ya se encontraría regulada, por lo que la medida impuesta resultaría extrema.

3. Libre desarrollo de la personalidad: Expuso, que la tenencia de mascotas ha sido relacionada con el ejercicio del libre desarrollo de la personalidad por la Corte Constitucional.

En tal sentido explicó, que la medida adoptada por la entidad demandada estaría impidiendo que los ciudadanos ejerzan una actividad legítima, esto es, realizar prácticas deportivas al aire libre en un espacio público tradicional de la ciudad.

Así mismo, dijo, que la tenencia de mascotas estaría ligada a una elección libre, "*por medio de la cual el ser humano alcanza o persigue aspiraciones de vida*", por lo que la prohibición acusada estaría vulnerando los derechos fundamentales de todos los ciudadanos.

4. Derecho a la libertad de locomoción: Refirió, que la Resolución censurada vulneraría el artículo 24 constitucional, pues, precisó que la Corte Constitucional habría establecido que no existía razón para prohibir la libre circulación de las mascotas por determinadas zonas públicas o zonas comunes, mientras no se causara daño a los demás.

Finalmente, insistió en que la restricción demandada sería innecesaria, ilegal y extrema, pues, existirían mecanismos alternos para el respeto de los derechos de todos los ciudadanos.

### 3. Contestación de la demanda

El Instituto Distrital de Recreación y Deporte contestó la demanda y se opuso a todas las pretensiones invocadas en el escrito introductorio. Esto, dado que, dijo, no hubo vulneración alguna a los derechos fundamentales invocados por la actora.

Así mismo, adujo que para sustentar los cargos, el actor no habría cumplido los requisitos establecidos en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que, no se habría analizado el acto demandado en confrontación con las normas superiores que se consideraban violadas.

Aunado a ello, consideró que, a pesar de que el actor estimó que se habría vulnerado sus derechos fundamentales, no habría probado tal violación, pues, en su criterio, la parte censora se serviría únicamente de manifestaciones de carácter subjetivo que se generarían de su inconformismo frente al acto acusado.

En tal sentido, y respecto a la presunta vulneración del derecho a la igualdad, insistió, que el demandante no habría manifestado ni demostrado el presunto trato desigual entre iguales en que habría incurrido la demandada, toda vez que no habría demostrado los factores excluyentes y discriminatorios al que estaría sometido.

De otro lado, dijo, que debía considerarse que el fin de la restricción demandada sería "*velar por la protección de los animales y un ambiente saludable para las personas que hacen uso del sendero peatonal a Monserrate (...)*".

En tal sentido, refirió que, el literal demandado tuvo fundamento en el principio de protección animal, pues la restricción aludida pretendería evitar el maltrato animal, toda vez que, someter a una mascota al ascenso de los 3000 metros de altura del sendero podría resultarle perjudicial.

Aunado a ello, precisó, que permitir el ingreso de mascotas, significaría someterlas a condiciones de "*ahogamiento, sobreesfuerzo y malestar*", haciendo que el animal pueda reaccionar de forma agresiva y violenta. En ese contexto, señaló, que el límite de la libertad de locomoción se justificaría en la satisfacción de los intereses colectivos.

Así mismo, sostuvo, que la permisión del acceso de mascotas influiría en aspectos tales como salubridad, tranquilidad y orden público de los demás usuarios del sendero. Así, agregó, que la expresión demandada les impone a los usuarios del sendero peatonal la obligación de obrar conforme a un

conjunto de valores que permiten preservar un medio ambiente adecuado para su desarrollo, estabilidad y perdurabilidad.

Indicó, que el demandante pretendería que se analice el derecho a la igualdad no entre personas, sino entre personas y animales, desconociendo que el artículo 13 superior sería aplicable solamente a los tratos que se refieran a las relaciones entre personas. En tal sentido, refirió, que la acusación del actor tendría un sustento que impediría su estudio.

De otro lado, en cuanto a los derechos a la intimidad, libre desarrollo de la personalidad y libertad de locomoción, dijo, que el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, tiene el deber de guarda y protección de la integridad física de sus usuarios, puesto que el interés general y la seguridad ciudadana de acceso al sendero es una prioridad del Estado, de ahí que la prohibición de su uso por parte de mascotas tendría sustento en reglas de seguridad, tranquilidad, buen comportamiento, solidaridad, seguridad y convivencia ciudadana.

Así, afirmó, que el literal acusado tendría una finalidad constitucional y administrativa legítima, pues permitiría el uso del sendero peatonal en condiciones de igualdad, permitiendo que personas con discapacidad o en condiciones de vulnerabilidad puedan recibir un trato especial en el ascenso en condiciones de comodidad y seguridad.

Adujo que los sustentos de la demanda no se habrían realizado con un juicio de racionalidad de la norma, esto es, a partir de la finalidad de la prohibición. En ese orden, precisó, que la finalidad de la disposición estaría encaminada a garantizar los derechos contemplados en la Declaración Universal para el Bienestar Animal.

Adicionalmente, manifestó, que el actor no había aportado documento en donde efectúe un análisis de proporcionalidad y necesidad de la medida, soportada en aspectos lógicos.

Aseguró, que uno de los fundamentos normativos de la resolución demandada sería el Código de Policía de Bogotá, adoptado por el Acuerdo No. 79 de 2003, norma que determinaría que la entidad demandada debía fijar las medidas para que las autoridades de policía tengan herramientas que permitan la protección de la integridad del espacio público.

Indicó, que en memorando No. 20206000375473 suscrito por el subdirector técnico de parques del IDR se habría establecido que el sendero hace parte de la Reserva Forestal Protegida Bosque Oriental de Bogotá, así en el Plan para el Desarrollo de Recreación Pasiva de la mencionada reserva se habría regulado la prohibición del ingreso de mascotas o animales domésticos a esa zona.

Precisó, que quien pretenda visitar el santuario con su animal de compañía lo puede realizar haciendo uso del teleférico o funicular.

Señaló, que los cargos relacionados con la presunta vulneración a los derechos fundamentales no fueron demostrados, pues solo se sustentaban en apreciaciones subjetivas. De ahí que, a su juicio, no sería posible su trámite por vía de la acción instaurada, por ineptitud sustancial, lo que impediría que la justician contenciosa se pronuncie de fondo.

Finalmente, propuso la excepción de inepta demanda por falta de mención de normas violadas y del concepto de violación

#### **4. Actividad procesal**

El 22 de septiembre de 2019, fue inadmitida la demanda de la referencia y, en consecuencia, se concedió el término de diez (10) para que el interesado subsanara los defectos correspondientes.

El 9 de diciembre de 2020, después de verificarse se admitió la demanda y se ordenaron las notificaciones de rigor<sup>1</sup>.

El 14 de julio de 2021, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte contestó la demanda.

El 3 de agosto de 2021, el Despacho decidió negar la suspensión provisional del acto acusado.

El 14 de diciembre de 2021, a través de auto, el Juzgado decidió declarar no probada la excepción de carácter previo denominada: “falta de integración de litisconsorcio necesario”.

El 8 de febrero de 2022, el Juzgado anunció que el asunto de la referencia cumplía con los requisitos necesarios para proferir sentencia anticipada, por manera que precedió a fijar el litigio, de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021. Así mismo, fueron incorporadas como pruebas los documentos aportados con la demanda y su correspondiente contestación

El 23 de febrero de 2022, se corrió traslado por el término común de diez (10) días, para que las partes presentaran sus respectivos alegatos de conclusión.

---

<sup>1</sup> Archivo PDF anexo al expediente digital

## 5. Alegatos de conclusión

A través del correo electrónico dispuesto para tal fin, parte actora presentó sus alegatos de conclusión, en los que reiteró, los argumentos expuestos en el escrito introductorio<sup>2</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuación hasta la fecha, el Juzgado procederá a dictar sentencia de primera instancia dentro de la demanda promovida por el señor Leonardo López en contra del Distrito Capital de Bogotá.

Con esta finalidad, el Juzgado seguirá el siguiente derrotero: i) excepción propuesta por la demandada, (ii) problema jurídicos, iii) fundamentos jurídicos, iv) caso concreto y (v) conclusiones, y vi) condena en costas.

### 1. Excepción propuesta por la demandada

En lo referente a la excepción de ineptitud de la demanda propuesta como de “fondo” por la demandada, sustentada en que no se cumplió con la carga de establecer en la demanda el correspondiente concepto de violación, este Juzgado estima que este requisito sí fue cumplido por el accionante al endilgarle a la disposición acusada el vicio de falta de motivación e infracción de los derechos fundamentales a la igualdad, derecho al libre desarrollo de la personalidad, libertad de locomoción e intimidad familiar, estableciendo para tal propósito el respectivo concepto de violación en los términos del numeral 4 del artículo 162 del CPACA.

Justamente, fue por tal razón que en la audiencia celebrada el 8 de febrero del año que avanza, pudo condensarse dos problemas jurídicos. Motivo por el que se declarará la improsperidad de ese medio exceptivo.

Lo anterior sin perjuicio de que más adelante se examine si la disposición atacada configura una proposición jurídica con otra de igual contenido, y, por ende, se determine, oficiosamente, una eventual ineptitud de la demanda por ese aspecto específico.

### 2. Problemas jurídicos

Los problemas jurídicos formulados en la fijación del litigio planteada en el auto del 8 de febrero de 2022, se concretaron en los siguientes:

---

<sup>2</sup> Archivo PDF obrante en el expediente digital

- *¿Profirió, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, el numeral 1º del artículo segundo de la Resolución 395 de 2012 con falta de motivación, por cuanto no habría fundamentado o explicado de manera técnico-probatoria la razón de la restricción de las mascotas en el sendero peatonal a Monserrate?*
- *¿Vulneró, la entidad demandada, con la expedición del referido inciso, los derechos fundamentales a la igualdad, intimidad personal y familiar, libre desarrollo de la personalidad y libertad de locomoción de todos los ciudadanos que pretendan dar uso del referido sendero peatonal, por cuanto no se fundamenta o expone que tal práctica sea ilegítima y que consecuentemente, conlleve a tomar medidas extremas frente a las mascotas?*

### 3. Fundamentos jurídicos

#### 3.1 Concepto del término mascotas

Inicialmente, debe considerarse que, el Código Civil colombiano, al respecto de los bienes, contempla a las “cosas corporales”, mismas que se dividen en muebles e inmuebles. Así, debe destacarse que, dentro de las primeras, incluyó a los animales.

A la postre y con la expedición de Ley 1774 de 2016, se modificó la norma antes referida, y se les reconoció, a los animales, la categoría de “seres sintientes”.

De esa manera, la norma aludida actualmente reza lo siguiente:

*“(…) **ARTÍCULO 655. MUEBLES.** <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1774 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> Muebles son las que pueden transportarse de un lugar a otro, sea moviéndose ellas a sí mismas como los animales (que por eso se llaman semovientes), sea que sólo se muevan por una fuerza externa, como las cosas inanimadas.*

*Exceptúense las que siendo muebles por naturaleza se reputan inmuebles por su destino, según el artículo 658.*

**PARÁGRAFO.** *Reconózcase la calidad de seres sintientes a los animales”.*

En ese contexto, debe precisarse que, la Corte Constitucional estudió la exequibilidad de la categorización de los animales como bienes muebles o inmuebles por destinación, en la sentencia C-467 de 2016, en la que estableció que los animales tienen una doble condición, pues son bienes jurídicos muebles, semovientes o inmuebles por destinación; pero a su vez, son seres sintientes, de ahí que, son merecedores de una protección especial contra los daños causados por los humanos.

En ese orden, debe considerarse que, el Código Civil contempla la definición de animales de la siguiente manera:

**“ARTICULO 687. <ANIMALES BRAVIOS, DOMESTICOS Y DOMESTICADOS>**. Se llaman animales bravíos o salvajes los que viven naturalmente libres e independientes del hombre, como las fieras y los peces; domésticos, los que pertenecen a especies que viven ordinariamente bajo la dependencia del hombre, como las gallinas, las ovejas, y domesticados los que, sin embargo de ser bravíos por su naturaleza, se han acostumbrado a la domesticidad, y reconocen en cierto modo el imperio del hombre.

*Estos últimos, mientras conservan la costumbre de volver al amparo o dependencia del hombre, siguen la regla de los animales domésticos, y perdiendo esta costumbre vuelven a la clase de los animales bravíos”.*

En ese tenor, de la norma en cita, se desprende que, el ordenamiento jurídico colombiano prevé una categorización de animales, dentro de la que se distinguen: (i) a los animales salvajes, siendo aquellos que viven de manera natural e independientes del ser humano; (ii) animales domesticados, cuando se trata de animales que, a pesar de ser salvajes, se han acostumbrado a la domesticidad; y (iii) los animales domésticos que viven bajo la dependencia humana.

En ese marco jurídico sentado en precedencia, es menester clasificar a las mascotas, en aras de establecer a qué categoría, de las antes mencionadas, pertenecen. Con ese fin, debe ponderarse que la Corte Constitucional ha establecido que las mascotas son “**animales domésticos cuya reproducción y crianza está dirigida a la convivencia y compañía de personas**”<sup>3</sup>.

### **3.2. Alcance de la disposición demandada y unidad normativa**

Con el objetivo de determinar la finalidad de la expedición de la Resolución objeto de censura, debe considerarse, que, a través de Resolución No. 1141 de 2006, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca adoptó el Plan de Manejo Ambiental de la Zona de Reserva Forestal

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 439 de 2011

Protectora Bosque Oriental de Bogotá, en la misma, se estableció que, la reserva estaba compuesta por 4 caminos reales, que debían ser protegidos, como parte del patrimonio cultural, siendo uno de ellos el sendero a Monserrate.

A su vez, debe considerarse que, en la Resolución No. 0463 del 14 de abril de 2005 proferida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *“Por medio de la cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá”*, se consideró:

*“ (...) Que los Cerros Orientales de Bogotá son un territorio heterogéneo en formas de uso y ocupación, rico en valores ecológicos y paisajísticos, bajo condiciones biofísicas y socioeconómicas complejas, que poseen diversidad de especies de flora y fauna, que soportan la consolidación de distintos ecosistemas, como son páramos, subpáramos y bosques altoandinos; Que la naturaleza de los suelos existente en los cerros orientales motivó al INDERENA al establecimiento de la Reserva Forestal Protectora, la cual según el artículo 206 del Decreto Ley 2811 de 1974, las define como las áreas de propiedad pública o privada que se reservan para destinarlas exclusivamente a la conservación permanente con bosques naturales o artificiales, con la finalidad de proteger los mismos bosques u otros recursos naturales existentes en la zona; Que en el Área de Reserva Forestal Protectora debe prevalecer el efecto protector del bosque y sólo se permitirá la obtención de productos secundarios del mismo; Que con la Declaratoria del Área de Reserva Forestal Protectora se han logrado proteger ecosistemas con valores biológicos importantes para el patrimonio natural de Bogotá y la región.*

(...)

*Que el diagnóstico del POMCO, estableció que como área de conservación y según las condiciones ecológicas y socioeconómicas de cada una de sus zonas, los Cerros Orientales incluyen espacios dedicados exclusivamente a la preservación y la restauración de los ecosistemas y los usos públicos complementarios de dichas prioridades; Que así mismo, determinó que al interior de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, existen usos que no son compatibles con la conservación de los bosques allí existentes, lo que obliga a las autoridades ambientales a analizar diferentes alternativas de ordenamiento con miras a realizar un manejo coherente con la situación real del territorio, es decir, de acuerdo a sus potencialidades, alteraciones, degradaciones y presiones de ocupación; Que teniendo en cuenta lo anterior, es necesario combinar y complementar diferentes estrategias que involucren: el dominio del Estado sobre las áreas de mayor valor ecológico, la apropiación y el control social mediante el adecuado uso público en las áreas aptas para tal función, la concertación del uso sostenible y el aporte de los particulares a la conservación de acuerdo con la capacidad de carga de cada espacio, la apropiada*

*reglamentación y el control por parte de las autoridades ambientales competentes y el aprovechamiento y refuerzo de las limitaciones físicas para la restricción de las formas de uso y ocupación incompatibles (...)*

Así mismo, debe ponderarse que, en Resolución No. 395 de 2012, *“Por medio de la cual se establecen medidas para el uso apropiado y seguro del Sendero Peatonal a Monserrate y se deroga una Resolución”*, misma que contiene el artículo parcialmente demandado en el presente asunto, se estableció:

*“(...) ARTÍCULO SEGUNDO.- Para el adecuado Uso del Sendero Peatonal a Monserrate se establecen las siguientes medidas:*

*A. RESTRICCIONES: No se permite:*

*1. **El ingreso con mascotas, plantas y semovientes.***

*(...)” (Se destaca)*

También se observa que, a través de la Resolución 0796 de 2019, se adoptó el *“Plan de Uso Público de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y se dictan otras determinaciones”*, en el que se estableció la prohibición del *“ingreso de mascotas o cualquier animal doméstico”*.

En ese tenor, y de la normativa esgrimida en precedencia, puede concluirse que, el sendero peatonal de Monserrate hace parte de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá. Así mismo, se desprende que, a través de Resolución No. 0796 de 2019, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca adoptó el Plan de Uso Público de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, Plan en el que se replicó la prohibición de acceso de mascotas a la reserva natural, misma que ya se encontraba contemplada en el acto censurado.

Aunado a ello, debe considerarse que de la lectura de la normativa esbozada con antelación, se infiere que ésta, encuentra su sustento en la protección de la diversidad de especies de flora y fauna que habitan en la reserva natural de la que hace parte el sendero de Monserrate, de ahí que, se entienda que el fin de la norma es la preservación del ecosistema natural de todas las zonas que hacen parte de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

Y en ese mismo hilo argumentativo se deduce que existe identidad normativa frente a la restricción del acceso de mascotas al Cerro de Monserrate, dado que esta prohibición fue contemplada no solo en la disposición demandada sino también en la Resolución 0796 de 2019 por

medio de la cual se adoptó el *“Plan de Uso Público de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y se dictan otras determinaciones .*

#### 4. Caso concreto

- *¿Profirió, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, el numeral 1º del artículo segundo de la Resolución 395 de 2012 con falta de motivación, por cuanto no habría fundamentado o explicado de manera técnico-probatoria la razón de la restricción de las mascotas en el sendero peatonal a Monserrate?*
- *¿Vulneró, la entidad demandada, con la expedición del referido inciso, los derechos fundamentales a la igualdad, intimidad personal y familiar, libre desarrollo de la personalidad y libertad de locomoción de todos los ciudadanos que pretendan dar uso del referido sendero peatonal, por cuanto no se fundamenta o expone que tal práctica sea ilegítima y que consecuencialmente, conlleve a tomar medidas extremas frente a las mascotas?*

Para comenzar, se advierte que los dos cargos propuestos por el demandante deben resolverse de manera conjunta, atendiendo a que para su adecuada resolución se precisa acudir a los mismos insumos jurídicos.

De esa manera, precisado lo anterior, se recuerda que el censor adujo que el aparte demandado de la Resolución No. 395 de 2012, se habría proferido con falta de motivación, al omitir sustentarse en argumentos científicos y técnicos que fundamentara la restricción del acceso de mascotas al sendero peatonal de Monserrate.

De igual modo, aseguró que la aludida norma desconocería los derechos fundamentales a la igualdad, la intimidad, la libertad de locomoción y el libre desarrollo de la personalidad. Pues, estimó, que con la prohibición referida se impediría que las personas que quisieran desarrollar prácticas deportivas en el sendero pudieran ascender junto a la compañía de sus mascotas, últimas éstas cuya tenencia estaría ligada a la vida familiar y personal, así como a la elección libre de los seres humanos.

Entonces, con el fin de auscultar lo pertinente, el Juzgado estima pertinente traer a colación el contenido del aparte normativo acusado de nulidad:

*(...) ARTÍCULO SEGUNDO.- Para el adecuado Uso del Sendero Peatonal a Monserrate se establecen las siguientes medidas:*

*A. RESTRICCIONES: No se permite:*

1. **El ingreso con mascotas, plantas y semovientes.**

(...)” (Se destaca la expresión objeto de censura)

De las norma en cita, en especial el aparte subrayado, que corresponde a la expresión demandada dentro del proceso de la referencia, el Despacho infiere, tal y como lo señaló el demandante, que el Instituto Distrital de Recreación y Deporte restringió, en el sendero peatonal de Monserrate, el ingreso con mascotas.

Pese a lo expuesto, esta instancia advierte una situación adicional que se desprende de la Resolución cuya legalidad se impugna, esto es, que el acto demandado contiene una prohibición que se reprodujo posteriormente en el Plan de Uso Público de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, mismo que fue adoptado en Resolución No. 0796 de 2019, proferida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

Teniendo en cuenta lo mencionado, antes de continuar con el análisis de caso concreto, el Juzgado considera esclarecedor precisar que, respecto a la reproducción normativa, ha aclarado la Corte Constitucional que “(...) de tal forma que si la redacción es diversa pero el contenido normativo es el mismo a la luz del contexto, se entiende que ha habido una reproducción. Por el contrario, si la redacción es igual pero del contexto se deduce un significado normativo distinto, se entiende que no se realizó dicha reproducción (...)”<sup>4</sup>.

Por tanto, a partir de lo mencionado, es claro entonces que la Resolución que contienen las expresiones cuya legalidad se impugna dentro del presente asunto, no es una norma independiente, puesto que existe otra disposición con una misma redacción y un mismo contenido normativo.

En efecto, al estudiar dichas normas, se sigue que, la Resolución No. 0796 de 2019, por medio del cual la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca adoptó el Plan de Uso Público para la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá reguló:

*“ARTÍCULO 1°. ADOPCIÓN. Adoptar El Plan de Uso Público-PUP para el desarrollo de actividades de recreación pasiva y educación ambiental en la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá*

***PARAGRAFO 1.- Los documentos técnicos, mapas y anexos del Plan de Uso Público -PUP son soportes de la presente resolución, y forman parte integral de la misma.***

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 259 de 2015

*PARAGRAFO 2.- Los lineamientos establecidos en el documento del plan de uso público para el desarrollo de actividades de recreación pasiva y educación ambiental en la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, deben ser acogidos por cualquier persona natural o jurídica que desee realizar proyectos de educación ambiental recreación pasiva o cualquier actividad de turismo de naturaleza (...)* (Se destaca).

Igualmente, se advierte que, en el Plan de Uso Público para la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, mismo que hace parte integral de la Resolución antes citada, se estableció:

*(...) Prohibiciones a los Visitantes*

*Toda actividad que no esté permitida está prohibida. De igual forma se hace énfasis en algunas actividades y zonas prohibidas.*

*I. El ingreso a la Reserva de equinos y especies domésticas con fines turísticos.*

*II. La pesca deportiva.*

***III. Ingresar mascotas o animales domésticos al área de la Reserva.***

*(...)*

*3.4.4 ACTIVIDADES PROHIBIDAS Las nombradas a continuación son usos y actividades que expresamente quedan prohibidas para desarrollarse al interior de la Reserva*

***El ingreso de mascotas o cualquier animal doméstico.***

***El ingreso de cualquier especie animal ajena a los ecosistemas de la Reserva***

*(...)” (Se destaca)*

En este contexto, se evidencia que la Resolución No. 395 de 2012 proferida por el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, y la Resolución No. 0796 de 2019 reproducen una misma restricción, esto es, el ingreso de mascotas o animales domésticos al sendero peatonal de Monserrate.

Teniendo en cuenta lo colegido en antecedencia, el Juzgado considera que antes de resolver los problemas jurídicos que atañen el presente estudio, es necesario responder la siguiente pregunta de orden jurídico subordinado: ***¿Existe una proposición jurídica incompleta de la norma cuya legalidad se impugna en el asunto de la referencia?***

Para resolver, se pone de presente que dicha figura “[...] se configura en dos circunstancias, la primera de ellas, cuando el acto acusado torna lógicamente imposible la decisión de fondo debido a una irreparable ruptura de su relación con la causa petendi, y la segunda cuando **el acto enjuiciado no es autónomo por encontrarse directamente relacionado con otro u otros no impugnados que determinan su contenido, validez o su eficacia, eventos en los que como se expresó resulta imposible para el juez emitir una decisión de fondo**”<sup>5</sup>. (Se destaca)

Ahora bien, resulta esclarecedor e ilustrativo traer a colación lo dicho por la Corte Constitucional en cuanto a las figuras de proposición jurídica y completa y unidad normativa, aplicada al control de constitucionalidad de normas, así:

*“Respecto de la facultad de extender el objeto del control de constitucionalidad, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado dos hipótesis, con consecuencias jurídicas diversas: aquella en la que la demanda se dirige contra una proposición jurídica incompleta y aquella en la que la demanda se dirige contra una proposición jurídica completa, pero la misma forma una unidad normativa con otras que no fueron demandadas y que deberían, ineludiblemente, ser objeto del control de constitucionalidad[12]. **La proposición jurídica incompleta ocurre cuando a pesar de que la demanda es apta, se encuentra dirigida contra (i) palabras o expresiones de la norma que, tomadas de manera aislada no disponen de contenido normativo o contenido regulador, es decir, no producen por sí mismas efecto jurídico alguno[13] o (ii) porque, de declarar inexecutable dichas expresiones, la norma o alguna de sus partes, perdería sentido o contenido normativo[14].** En este evento, la extensión del objeto de control busca permitir el desarrollo del control de constitucionalidad, porque únicamente las normas con contenido jurídico, pueden ser cotejadas o contrastadas con la Constitución[15]. Esto implica que la integración de la proposición jurídica completa debe realizarse de manera preliminar a la formulación del problema jurídico. Por el contrario, **cuando la norma demandada sí dispone de contenido normativo autónomo, pero (i) se encuentra reproducida en otra norma o (ii) tiene una relación directa y estrecha con otra de cuya constitucionalidad se tienen dudas[16], la integración de la unidad normativa persigue que el fallo de inexecutable no sea carente de efectos, es decir, inocuo en su función de garantizar la supremacía constitucional[17]. Esta facultad de integración de la unidad normativa únicamente opera cuando se ha concluido que la norma es inconstitucional y, por lo tanto, la integración de la unidad normativa debe realizarse, en la sentencia, pero luego de concluir que la misma es inexecutable.** Es por esta razón que la norma del Decreto 2067 de 1991 dispone que la Corte podrá señalar en la sentencia las*

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá, D.C., dos (2) de mayo de dos mil diecinueve (2019). Rad. 05001-23-33-000-2017-01570-01 (4866-18).

*que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales (negritas y subrayas no originales). En este evento, realizar la integración de la unidad normativa de entrada, sin saber aún si la norma será declarada inexecutable o no, desconocería el carácter excepcional de esta facultad y permitiría, eventualmente, declarar la exequibilidad oficiosa de normas que no han sido demandadas y frente a las cuales no ha se ha permitido la intervención ciudadana y la intervención fiscal por lo que, se trata de una decisión que pone en riesgo la supremacía constitucional y cercena indebidamente el derecho ciudadano a presentar acciones públicas de inconstitucionalidad, al desconocer el carácter rogado del control de constitucionalidad.*

De este marco jurisprudencial, se sigue que la figura de la proposición jurídica incompleta es diferente según se esté frente a un juicio de legalidad en abstracto de normas, propio de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, o de constitucionalidad, que adelanta la Corte Constitucional.

Empero, se denota con claridad la importancia de demandar apartes normativos cuyo retiro eventual del mundo jurídico no conlleve el riesgo de dejar sin sentido la parte de la norma no demandada y la relevancia de efectuar una correcta integración normativa, por manera que resulta necesario auscultar si existe otra norma con contenido igual o que se halle íntimamente relacionada con otra norma no acusada expresamente.

Bajo esa premisa, al descender al fondo del asunto, se colige que el aparte del acto administrativo enjuiciado por el señor Julio Rodríguez Vargas no tiene autonomía normativa, toda vez que se trata de una disposición íntimamente relacionada con la Resolución No. 0796 de 2019.

De ese modo, para dar claridad a la anterior afirmación, se recuerda que: (i) a través de la Resolución demandada en el presente asunto, se regularon las medidas para el uso apropiado y seguro del Sendero Peatonal a Monserrate, y (ii) por medio de la Resolución No. 0796 de 2019, se estableció el Plan de Uso Público para el Desarrollo de Actividades de Recreación Pasiva en la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá. Reserva forestal de la cual hace parte el sendero peatonal de Monserrate.

Así las cosas, es dable colegir, si ningún asomo de duda, que se predica la existencia de una unidad normativa entre la Resolución No. 395 de 2012 y Resolución No. 0796 de 2019, y en tal virtud ante su inescindibilidad era preciso que se demandaran conjuntamente para evitar un fallo inocuo. Sin embargo, esta última no fue demandada en el presente asunto, a pesar de que estas dos persiguen una misma finalidad, esto es, la regulación del uso del sendero peatonal de Monserrate.

De ahí que la respuesta al problema jurídico subordinado consista en sostener que en el caso analizado se configura una proposición jurídica incompleta respecto de las normas que se estiman nulas dentro del presente asunto.

Consecuencia de ello, resulta imposible para esta Juzgadora emitir una decisión de fondo sobre el asunto, porque el censor omitió demandar la totalidad de normas que regularon la restricción del acceso de mascotas al sendero peatonal de Monserrate, disposición que, según el concepto de violación del escrito introductorio, sería transgresora de los derechos fundamentales a la intimidad, la locomoción, el libre desarrollo de la personalidad y la igualdad.

En esa razón, el Despacho también deberá que en la eventualidad de declarar la nulidad de la restricción contenida en el numeral b del artículo 2 de la Resolución No. 385 del 2012, tal decisión no sacaría del mundo jurídico la mencionada prohibición, dado que la proscripción del ingreso de mascotas al cerro de Monserrate aún continuaría contemplada en la Resolución 0796 de 2019.

Por ende, ha de deducirse que se configura la ineptitud de la demanda por proposición jurídica incompleta, dado que el actor también ha debido incluir en su demanda la parte pertinente de la Resolución 0796 de 2019, por la cual se adoptó el *“Plan de Uso Público de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y se dictan otras determinaciones*

## **5. Conclusiones**

Colofón de lo expuesto, el Despacho deduce que debe declararse probada, oficiosamente, la excepción previa de ineptitud sustantiva de la demanda, por proposición jurídica incompleta, en consideración a que también ha debido demandarse lo previsto en la Resolución No. 0796 de 2019, proferida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, en lo atinente a la prohibición de ingreso de mascotas a la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, de la que hace parte el sendero peatonal de Monserrate.

## **6. Condena en costas**

Finalmente, no habrá condena en costas, habida cuenta que el proceso en referencia fue instaurado en ejercicio de la acción simple de nulidad. De ahí que en aplicación del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, por tratarse la

demanda de la referencia de un asunto de interés público, no habrá lugar a aquella.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### RESUELVE

**PRIMERO.** Negar la excepción de “*Inepta demanda por falta de la mención de las normas violadas y del concepto de violación*”.

**SEGUNDO.** Declarar probada, de oficio, la excepción previa de ineptitud sustantiva de la demanda, por proposición jurídica incompleta. Y como consecuencia de ello, inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo en el proceso de la referencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO.** Sin condena en costas.

**CUARTO.** Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
Gloria Dorys Álvarez García  
Juez

Firmado Por:

Gloria Dorys Álvarez García

Juez

Juzgado Administrativo

002

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **e995df9b145224a81e90534dacafe1bb2c644f65afa89039c3d78fd9ea458e82**

Documento generado en 15/07/2022 08:28:58 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**