



**JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE ZIPAKUIRÁ**

Zipaquirá, diecisiete (17) de octubre de dos mil veinticinco (2025)

REF. PROCESO	: 25899-33-33-001-2018-00225-00
DEMANDANTE	: CARLOS HUMBERTO VARGAS GONZÁLEZ Y OTROS
DEMANDADO	: MUNICIPIO DE CHÍA
MEDIO DE CONTROL	: NULIDAD

SENTENCIA

Surtido el trámite procesal sin que se advierta la configuración de alguna causal de nulidad que lo invalide, se profiere sentencia de primera instancia en el medio de control de nulidad promovido por Carlos Humberto Vargas González, David Esteban Paipilla Peña, Carmen Amparo Peña Bernal, Carlos Alberto Barbosa Riveros, Jorge Hermes Guerrero, Jairo Enrique Díaz Lucero, Beatriz Otilia Rodríguez Torres, Eva Carolina Madrid Torres, Krystyna Vargas, Fernando Perea Robayo, Alfonso González Caicedo, Iván Alfonso González Miranda, Alberto Vicente Conde Vera, Luis Alejandro Chávez Sánchez, Eduardo Luchini Gutiérrez, Luis Fernando Parrado González, Sandra Liliana Castro Mendoza, Rodrigo León Hidalgo Ospitia, Marco Aurelio Torres Segura, Didimo Bermúdez Guzmán, Ruby Azucena Bermúdez Rojas, Gabriel Machado Daza, Miguel Antonio Galindo Franco, Sara Patricia Chiari González, Gloria Idelma Ulloa Fernández, Diana Patricia Villamil Lemus, Johana Catalina Galindo, Juan Miguel Galindo Palacios, Myrian Palacios Sánchez, Alba Marina Barrantes Peralta y Luisa Fernanda Barrantes Garzón en contra del municipio de Chía¹.

I. OBJETO DE LA CONTROVERSIA Y ANUNCIO DE LA DECISIÓN

Los demandantes solicitan se declare la nulidad del Acuerdo 100 del 29 de julio de 2016 *“Por medio del cual se adopta la revisión general y ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial -POT- del municipio de Chía Cundinamarca, adoptado mediante el Acuerdo 17 de 2000”*, por considerar que su expedición estuvo viciada por irregularidades sustanciales en materia de participación ciudadana,

¹ El expediente digitalizado se encuentra cargado en forma integral en el aplicativo SAMAI y se puede acceder al mismo a través del hipervínculo inserto en la actuación No. 00004 del expediente electrónico.

concertación interinstitucional, protección ambiental, gestión del riesgo, planeación de los servicios públicos y observancia del debido proceso en su trámite de aprobación.

Corresponde a este estrado determinar si el acto acusado fue proferido con sujeción a las normas constitucionales y legales que regulan el procedimiento de formulación, concertación y adopción de los planes de ordenamiento territorial, o si, por el contrario, adolece de vicios de legalidad que ameritan su anulación.

El Despacho negará las pretensiones de la demanda, al no haberse acreditado la configuración de los vicios de procedimiento, concertación, participación o motivación alegados contra el Acuerdo 100 de 2016 por medio del cual se adoptó la revisión general y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Chía.

Del examen integral del expediente se concluye que el acto acusado fue expedido con observancia de las normas vigentes al momento de su adopción, dentro de un procedimiento público, participativo y técnicamente sustentado, en el cual se cumplieron las etapas de concertación ambiental, consulta ciudadana y debate democrático ante el Concejo Municipal.

La administración municipal actuó dentro del marco de sus competencias, respetando los principios de legalidad, coordinación, eficacia, sostenibilidad y función pública del urbanismo, sin que se advierta vulneración sustancial alguna que comprometa la validez formal o material del instrumento de ordenamiento territorial. En consecuencia, se mantendrá incólume en el ordenamiento jurídico el Acuerdo demandado.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. Pretensiones

El 13 de septiembre de 2018² por intermedio de apoderado, Carlos Humberto Vargas González, David Esteban Paipilla Peña, Carmen Amparo Peña Bernal, Carlos Alberto Barbosa Riveros, Jorge Hermes Guerrero, Jairo Enrique Díaz Lucero, Beatriz Otilia Rodríguez Torres, Eva Carolina Madrid Torres, Krystyna Vargas, Fernando Perea Robayo, Alfonso González Caicedo, Iván Alfonso González

² Folio 100 del archivo '07CUADERNO 2.pdf' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente al folio 398 del Cuaderno Principal No. 2 del expediente físico digitalizado.

Miranda, Alberto Vicente Conde Vera, Luis Alejandro Chávez Sánchez, Eduardo Luchini Gutiérrez, Luis Fernando Parrado González, Sandra Liliana Castro Mendoza, Rodrigo León Hidalgo Ospitia, Marco Aurelio Torres Segura, Didimo Bermúdez Guzmán, Ruby Azucena Bermúdez Rojas, Gabriel Machado Daza, Miguel Antonio Galindo Franco, Sara Patricia Chiari González, Gloria Idelma Ulloa Fernández, Diana Patricia Villamil Lemus, Johana Catalina Galindo, Juan Miguel Galindo Palacios, Myrian Palacios Sánchez, Alba Marina Barrantes Peralta y Luisa Fernanda Barrantes Garzón, formularon demanda en ejercicio del medio de control de nulidad en contra del municipio de Chía, con el fin de obtener la siguiente pretensión:

“Con base en los hechos expuestos y en los argumentos jurídicos que a continuación se expondrán, solicito comedidamente al señor Juez que, de conformidad con el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, declare la nulidad de la totalidad del acuerdo 100 de 2016 proferido por el Concejo Municipal de Chía en la fecha 16 de julio de 2016, “por medio del cual se adopta la revisión general y ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial -POT- del municipio de Chía Cundinamarca, adoptado mediante Acuerdo 17 de 2000”³

1.2. Sustento fáctico⁴

Como sustento de hecho de las referidas súplicas los demandantes narraron, en síntesis, lo siguiente:

1) El proceso de adopción del Acuerdo 100 de 2016 mediante el cual se adoptó la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Chía Cundinamarca, estuvo viciado por graves irregularidades en materia de participación ciudadana, respeto del debido proceso, protección ambiental, gestión del riesgo y planeación de servicios públicos.

2) Durante los años 2013 a 2015 la administración municipal adelantó un amplio proceso de socialización de un proyecto de revisión del POT, conocido como REPOT-A, que incluyó cerca de 250 reuniones con juntas de acción comunal, sectores sociales, empresariales, académicos, la Corporación Autónoma Regional y el Consejo Territorial de Planeación, logrando la asistencia de aproximadamente 2.600 ciudadanos. Sin embargo, a pocos meses de finalizar esa administración se elaboró un nuevo proyecto, denominado REPOT-B, sustancialmente distinto en extensión, estructura y modelo de ocupación del territorio, el cual fue radicado ante

³ Folio 56 del archivo ‘07CUADERNO 2.pdf’ visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente al folio 356 del Cuaderno Principal No. 2 del expediente físico digitalizado.

⁴ Folios 25 al 50 del archivo ‘07CUADERNO 2.pdf’ visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 325 al 350 del Cuaderno Principal No. 2 del expediente físico digitalizado.

el Concejo en 2016 utilizando como sustento las firmas recolectadas para el REPOT-A, pese a que correspondían a una propuesta diferente y desconocida por la comunidad. Mientras el primer proyecto fue ampliamente difundido, el segundo apenas fue objeto de seis reuniones realizadas en marzo de 2016, con participación reducida, lo que impidió que la ciudadanía conociera y debatiera los cambios introducidos.

3) El proceso, además, desconoció varias instancias de participación. El Consejo Territorial de Planeación recibió información incompleta y fragmentada, lo que dificultó su labor técnica, y emitió un concepto negativo que no fue tenido en cuenta. En el Cabildo Abierto de junio de 2016 los ciudadanos presentaron 33 ponencias críticas al proyecto que no fueron incorporadas al texto final. Las mesas de trabajo desarrolladas en 2014, en las que decenas de personas elaboraron propuestas sobre servicios públicos, usos del suelo, movilidad y estructura ecológica, terminaron abruptamente y sus aportes tampoco fueron recogidos. Las juntas de acción comunal de veredas como La Balsa y Fagua denunciaron la falta de concertación, siendo particularmente grave el caso de Fagua, donde se aprobó un plan parcial en contradicción con los acuerdos previos con la comunidad. A ello se suma la omisión de la consulta previa con el resguardo indígena existente en el municipio, exigida por la normativa nacional e internacional, y la no conformación del Consejo Consultivo de Ordenamiento, instancia obligatoria en municipios de más de 30.000 habitantes.

4) En materia ambiental, el POT aprobado amplió las áreas de expansión urbana de 256 a casi 300 hectáreas, incluyendo la creación de nuevos planes parciales, sin estudios técnicos suficientes sobre tendencias de crecimiento poblacional y capacidad de servicios, ello incentiva un crecimiento urbano desmesurado y carente de soporte en infraestructura vial y sanitaria. Estas áreas de expansión se superponen a suelos de alta productividad agrícola, expresamente protegidos por la ley, y que se incluyó como zona urbanizable el sector de Sidonia y Las Mercedes, pese a existir resoluciones y conceptos técnicos que lo prohibían por riesgo de inundación y valor agrícola.

5) El POT no cumplió con los requerimientos del Decreto 1807 de 2014 en materia de gestión del riesgo, pues no delimitó ni zonificó con precisión las áreas con condiciones de amenaza, no priorizó zonas para estudios detallados ni incluyó medidas suficientes de mitigación estructural y no estructural. Gran parte de los estudios y cartografía sobre riesgos no estaban disponibles públicamente, lo que vulneró los principios de transparencia y acceso a la información.

6) En cuanto a los servicios públicos, las previsiones del POT no garantizan la sostenibilidad en el suministro de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, ya que la proyección de población derivada de los planes parciales supera ampliamente la capacidad instalada y futura de las plantas de tratamiento. Pese a las observaciones y propuestas formuladas por la sociedad civil organizada en mesas técnicas, sus aportes no fueron incorporados.

7) Se vulneró el debido proceso en la etapa de aprobación del acuerdo. En julio de 2016, a escasos días de la votación final, se introdujeron modificaciones al acta de concertación con la Corporación Autónoma Regional que ampliaron las áreas de expansión y crearon nuevos planes parciales. Estos cambios se incorporaron después del primer debate en el Concejo sin surtir los dos debates reglamentarios ni abrir espacios de participación. A ello se suma la negativa de entregar a la comunidad y al Personero Municipal el contenido aprobado en el primer debate durante cerca de un mes, así como la falta de publicación completa de la cartografía y anexos técnicos, lo que restringió el acceso a la información.

8) El Acuerdo 100 de 2016 fue expedido en contravía de los principios constitucionales de participación, transparencia y legalidad. Afirman que se sustituyó el proyecto ampliamente socializado por otro desconocido, se omitieron instancias obligatorias de consulta y asesoría, se afectaron suelos rurales protegidos, no se incorporó de manera adecuada la gestión del riesgo y se aprobaron desarrollos urbanísticos sin la debida planificación de servicios públicos. Estas irregularidades, sumadas a las violaciones del debido proceso, fundamentan la pretensión de nulidad del acuerdo demandado.

1.3. Cargos⁵

Los cargos de nulidad en los cuales se sustenta la demanda se sintetizan a continuación:

1.3.1. Desconocimiento del principio de participación ciudadana y de instancias obligatorias de planeación

1) El trámite de revisión del POT vulneró gravemente el derecho de participación ciudadana, al haberse sustituido el proyecto que fue objeto de amplia socialización entre 2013 y 2015, identificado como REPOT-A, por otro completamente distinto, denominado REPOT-B, sin consulta real a la comunidad. Durante la elaboración del

⁵ Folios 57 al 96 del archivo '07CUADERNO 2.pdf' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 357 al 396 del Cuaderno Principal No. 2 del expediente físico digitalizado.

REPOT-A se llevaron a cabo más de 250 socializaciones y se recolectaron aproximadamente 2.600 firmas de asistencia, lo que permitió la construcción de insumos ciudadanos significativos. Sin embargo, dichas firmas fueron utilizadas de manera irregular para respaldar el REPOT-B, a pesar de que este último difería sustancialmente en su contenido normativo y en el modelo de ocupación del suelo, y nunca fue conocido ni discutido por la ciudadanía. Esta actuación desnaturalizó el proceso participativo, al presentar como socializado un documento que en realidad no había sido sometido a deliberación ciudadana.

2) La socialización del REPOT-B se limitó a seis reuniones realizadas en marzo de 2016, con baja concurrencia y sin la difusión suficiente, lo que impidió un debate público y plural sobre los cambios introducidos. Este déficit participativo se agravó con la omisión de instancias obligatorias de planeación: el Consejo Consultivo de Ordenamiento, exigido por la Ley 388 de 1997 para municipios con más de 30.000 habitantes, nunca fue conformado; y tampoco se efectuó la consulta previa con el resguardo indígena asentado en Chía, a pesar de que se trata de un deber impuesto por la Constitución, la Ley 21 de 1991 y el Convenio 169 de la OIT.

3) Se desconocieron los aportes provenientes de diferentes escenarios e instituciones. El Consejo Territorial de Planeación emitió un concepto negativo por falta de información y ausencia de participación, el cual no fue acogido. El Cabildo Abierto de junio de 2016 recogió 33 ponencias ciudadanas, ninguna de las cuales fue incorporada en el texto final. Las mesas técnicas de trabajo de 2014, en las que se debatieron aspectos sobre servicios públicos, movilidad y estructura ecológica, fueron ignoradas en la propuesta definitiva. También se pasaron por alto las objeciones de las juntas de acción comunal de veredas como La Balsa y Fagua, esta última especialmente afectada por la aprobación del Plan Parcial 15, contrario a acuerdos previos con la comunidad. Incluso, señalan los actores, se omitieron recomendaciones formuladas por la Procuraduría General de la Nación y por la Sociedad de Arquitectos de Chía, que habían advertido falencias en el procedimiento y en el contenido del proyecto.

4) En su conjunto, este panorama evidencia que la administración municipal sustituyó un ejercicio de participación amplio por un trámite reducido, en el cual se ignoraron instancias expresamente previstas por la Ley 388 de 1997 y se desatendieron aportes ciudadanos, institucionales y técnicos de gran relevancia. Tal omisión constituye, una infracción directa de los principios constitucionales de democracia participativa, transparencia y moralidad administrativa, y afecta la validez del Acuerdo 100 de 2016.

1.3.2. Vulneración del debido proceso y del principio de publicidad en el trámite de aprobación

1) El Concejo Municipal aprobó el Acuerdo 100 de 2016 en abierta contravención de las garantías propias del procedimiento legislativo y del debido proceso administrativo. Tras la primera concertación con la CAR que culminó en la Resolución 3024 de 2015, la administración municipal introdujo en julio de 2016 modificaciones sustanciales al proyecto, apenas 36 horas antes de su aprobación definitiva en el Concejo. Estas modificaciones consistieron en la ampliación de las zonas de expansión urbana y la creación de nuevos planes parciales, lo que transformó de manera significativa el alcance del acuerdo. Pese a su trascendencia, los cambios no fueron sometidos a los dos debates reglamentarios que exige la Ley 136 de 1994 ni estuvieron acompañados de escenarios de deliberación ciudadana, configurándose así un vicio insubsanable en el trámite de formación del acto.

2) A ello se suma que las actas de socialización que se utilizaron como soporte correspondían a un proyecto distinto al finalmente aprobado, lo cual, en criterio de los actores, constituye un uso indebido de instrumentos participativos que genera una falsa apariencia de legitimidad. En el mismo sentido, se reprocha que la comunidad y el Personero Municipal fueron privados durante cerca de un mes del acceso al expediente correspondiente al primer debate en el Concejo, lo que impidió ejercer un control social oportuno y efectivo.

3) La falta de publicidad se extendió también a los aspectos técnicos del POT, pues buena parte de la cartografía y de los anexos no fueron divulgados en su integridad ni estuvieron disponibles para consulta pública. Esta omisión limitó la posibilidad de examinar de manera crítica los fundamentos técnicos y jurídicos de las decisiones adoptadas, desconociendo los principios de transparencia y publicidad previstos en la Ley 1437 de 2011, y menoscabando la participación informada de la ciudadanía.

4) En conjunto, estas irregularidades reflejan que la aprobación del acuerdo estuvo marcada por actuaciones opacas y restrictivas, que impidieron la intervención ciudadana y desconocieron los principios rectores de la función administrativa. La aprobación de modificaciones sustanciales sin surtir el procedimiento legal y la negación del acceso oportuno a la información constituyen una vulneración del artículo 29 de la Constitución Política y un defecto insubsanable que vicia de nulidad el Acuerdo 100 de 2016.

1.3.3. Desconocimiento de la normativa ambiental y afectación de suelos de especial protección

1) El Acuerdo 100 de 2016 amplió de manera desproporcionada las áreas de expansión urbana, pasando de 256 a casi 300 hectáreas, sin que existieran estudios técnicos serios que justificaran esa decisión a la luz de la proyección demográfica, la demanda real de vivienda o la capacidad de los servicios públicos. Esta determinación se adoptó sin sustento objetivo y en contravía de los principios de planeación y sostenibilidad que deben guiar el ordenamiento territorial.

2) Dicha ampliación se realizó sobre suelos de alta productividad agrícola, clasificados en las categorías agrológicas I y II, cuya destinación a usos urbanos está expresamente prohibida por la legislación. Incluso, se afectaron suelos de clase III, igualmente valiosos desde el punto de vista productivo, con lo cual se comprometió la seguridad alimentaria y la función social y ecológica de la propiedad. La demanda puntualiza que en los planes parciales 8, 9, 10 y 13 se incluyeron zonas agrológicas II, y en los planes parciales 1, 2, 3, 4, 9, 10 y 14 se proyectaron desarrollos sobre suelos de categoría III, en abierta contradicción con lo dispuesto en el artículo 54 del Decreto 1333 de 1986 y en el Decreto 1077 de 2017, que restringen la urbanización de este tipo de terrenos.

3) Particular reproche merece la inclusión como áreas de expansión de los sectores de Sidonia y Las Mercedes, pese a que sobre ellos existían resoluciones y conceptos técnicos que los declaraban inviables para el desarrollo urbano, en razón de los riesgos de inundación y de su reconocido valor agro-productivo. Esta decisión ignoró de manera deliberada los antecedentes técnicos y administrativos que advertían sobre la inconveniencia de urbanizar dichos sectores.

4) Todas estas determinaciones desconocen de forma manifiesta no solo la normativa ambiental y agraria aplicable, sino también los principios de sostenibilidad, precaución y protección de la estructura ecológica principal, expresamente previstos en la Ley 388 de 1997. La decisión de autorizar la expansión urbana sobre suelos agrícolas de alta productividad constituye un vicio sustancial que afecta la validez del Acuerdo 100 de 2016.

1.3.4. Incumplimiento de los deberes de gestión del riesgo

1) El Acuerdo 100 de 2016 fue expedido sin dar cumplimiento a las obligaciones de gestión del riesgo previstas en el Decreto 1807 de 2014 y en la normativa que regula el ordenamiento territorial seguro y sostenible. El POT aprobado carece de los

estudios básicos y detallados que resultaban indispensables para identificar, caracterizar y priorizar las áreas del municipio expuestas a amenazas naturales, tales como inundaciones, movimientos en masa, avenidas torrenciales o fenómenos de remoción de suelos.

2) El acuerdo no delimitó ni zonificó con precisión las zonas críticas de riesgo, lo que impide establecer con certeza las condiciones del territorio y adoptar medidas proporcionales para enfrentar dichas amenazas. Tampoco incorporó planes de manejo o medidas de mitigación adecuadas, tanto estructurales (obras, reforzamientos o infraestructura de contención) como no estructurales (restricciones de uso, monitoreo o sistemas de alerta temprana), incumpliendo así el mandato legal de integrar la gestión del riesgo en todos los instrumentos de planeación territorial.

3) De manera particular, se cuestiona que el Acuerdo 100 de 2016 haya autorizado desarrollos urbanísticos en sectores previamente catalogados como de riesgo no mitigable por conceptos técnicos emitidos con anterioridad. Esta circunstancia, además de desconocer la normatividad aplicable, expone a la población a amenazas que podrían haberse evitado si se hubiera actuado con sujeción al principio de prevención.

4) La omisión de estudios y medidas de gestión del riesgo no solo compromete la seguridad y la vida de los habitantes, sino que también constituye un incumplimiento del deber legal y constitucional de ordenar el territorio de forma armónica con las condiciones ambientales y de amenaza. Por ello, el Acuerdo 100 de 2016 adolece de un vicio sustancial al haber permitido la expansión urbana sin prever ni gestionar adecuadamente los riesgos que pesan sobre el municipio.

1.3.5. Deficiencias en la planeación de los servicios públicos

1) El Acuerdo 100 de 2016 adolece de serias falencias en materia de planeación de los servicios públicos domiciliarios, lo que compromete la viabilidad misma de las determinaciones adoptadas. Los planes parciales aprobados proyectan un incremento poblacional que supera ampliamente la capacidad instalada y futura de los sistemas de acueducto, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, sin que se hubieran previsto medidas técnicas suficientes para garantizar la sostenibilidad en la prestación de dichos servicios.

2) La administración omitió realizar los estudios de capacidad y proyección requeridos, y que las proyecciones de crecimiento poblacional y urbanístico no

fueron contrastadas con la infraestructura disponible. De esta manera, se habría aprobado un modelo de expansión urbana que excede con creces las posibilidades de cobertura, tanto en el corto como en el mediano plazo, comprometiendo la adecuada prestación de servicios esenciales.

3) En mesas técnicas especializadas, en las que participaron profesionales y representantes de la sociedad civil, se advirtió expresamente sobre la insuficiencia de la infraestructura para atender el crecimiento poblacional proyectado. No obstante, estas recomendaciones fueron desatendidas por la administración municipal, que no adoptó mecanismos de ajuste ni incorporó soluciones técnicas en el texto definitivo del POT.

4) Esta omisión desconoce lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, la Ley 136 de 1994 y el Decreto 1469 de 2010, normas que imponen la obligación de garantizar la viabilidad técnica y financiera de los servicios públicos como condición indispensable para aprobar desarrollos urbanísticos. Además, implica una vulneración del mandato constitucional contenido en el artículo 365 de la Constitución Política, según el cual corresponde al Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos.

5) Esta deficiencia configura una falsa motivación en la expedición del acuerdo, pues la administración proyectó un modelo de expansión urbana sin sustento técnico ni respaldo en la capacidad real de la infraestructura básica, vicio que afecta de manera sustancial la validez del Acuerdo 100 de 2016.

2. Oposición del municipio de Chía⁶

1) La parte demandada expuso que su defensa se encaminaba a desvirtuar la vocación de prosperidad de la pretensión de nulidad del Acuerdo 100 de 2016, destacando que dicho acto fue expedido con respeto a los principios de participación ciudadana, legalidad, transparencia y sostenibilidad que rigen la función administrativa. Señaló que, antes que constituir un proyecto inconsulto o irregular, el Plan de Ordenamiento Territorial aprobado era la síntesis de un proceso amplio y prolongado de socialización, concertación ambiental y revisión técnica, en el cual

⁶ La contestación de la demanda según se desprende de la constancia de radicación visible en el folio 119 del archivo '07CUADERNO 2.pdf' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente al folio 417 del Cuaderno Principal No. 2 del expediente físico digitalizado, consta de 852 folios y de 9 CD. El escrito de contestación se encuentra visible en los folios 119 al 184 del archivo '07CUADERNO 2.pdf' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 417 al 482 del Cuaderno Principal No. 2 del expediente físico digitalizado. Las pruebas aportadas por el municipio en la contestación de la demanda se encuentran en los folios restantes del Cuaderno Principal No. 2 del expediente físico digitalizado y hasta el folio 1274 del Cuaderno Principal No. 5 del expediente físico digitalizado.

se integraron estudios de gestión del riesgo, la planeación de los servicios públicos y la regulación del crecimiento urbano, todo ello en consonancia con las normas constitucionales y legales aplicables. Aclaró que no existieron dos proyectos distintos de Plan de Ordenamiento Territorial (REPOT-A y REPOT-B), sino un único documento sujeto a ajustes y modificaciones naturales dentro del proceso de formulación y concertación previsto en la ley.

2) Bajo esta perspectiva, formuló excepciones de mérito que podían responder a los siguientes argumentos: i) actuación administrativa conforme a la ley e inexistencia de violación normativa; ii) inexistencia de violación al principio de participación ciudadana (arts. 24 y 25 de la Ley 388 de 1997); iii) inexistencia de irregularidad en la etapa de adopción y debate democrático en el Concejo; iv) inexistencia de violación en materia de servicios públicos; v) inexistencia de violación en relación con la estructura ecológica principal y el medio ambiente; vi) inexistencia de violación en materia de gestión del riesgo y desastres; vii) improcedencia del cargo por desconocimiento del derecho de audiencia y defensa; viii) adopción del Acuerdo 100 de 2016 en cumplimiento de un fallo judicial; y ix) consecuencias jurídicas de una eventual nulidad.

3) Según lo manifestado, el Acuerdo 100 de 2016 fue expedido dentro del marco previsto por la Ley 388 de 1997, el Decreto 1077 de 2015 y la Ley Estatutaria 1757 de 2015, normas que regulan la adopción, revisión y modificación de los planes de ordenamiento territorial. El procedimiento incluyó todas las etapas exigidas — diagnóstico, formulación, concertación, consulta y adopción—, cada una de ellas acompañada de la documentación técnica y de los mecanismos de participación ciudadana. Precisó que las socializaciones entre 2012 y 2015 cubrieron las fases de evaluación, diagnóstico y formulación, lo cual permitía que el documento final recogiera observaciones técnicas y ciudadanas, aunque su consolidación correspondiera exclusivamente a la administración.

4) Lejos de constituir un acto expedido en contravía del ordenamiento jurídico, el Acuerdo 100 de 2016 representaba la culminación de un trámite administrativo complejo, en el que se garantizó la publicidad, la participación y la concertación interinstitucional. Por ello, los señalamientos de la parte actora no pasaban de ser afirmaciones carentes de soporte probatorio, incapaces de configurar una infracción normativa. Aclaró que los cambios introducidos no equivalían a sustituir un proyecto por otro, sino a integrar los ajustes derivados de la concertación ambiental y de la revisión técnica, por lo que no era posible afirmar que las firmas o apoyos recogidos en el proceso inicial correspondieran a un documento distinto al finalmente adoptado.

5) Afirmó igualmente que desde 2012 se llevaron a cabo centenares de reuniones con juntas de acción comunal, organizaciones civiles, sectores académicos y productivos, así como con la comunidad en general, lo cual desvirtúa la acusación de déficit participativo. Indicó que estas jornadas se extendieron hasta 2015, año en que se surtió la concertación ambiental ante la CAR, concluyendo con la Resolución 3024 del 30 de diciembre, que validó la procedencia del trámite y exigió ajustes al documento con base en observaciones técnicas. Además, desvirtuó la afirmación según la cual en 2016 se hubiera adelantado una socialización mínima, indicando que se realizaron varias reuniones, mesas de trabajo y actividades de divulgación del documento concertado con la CAR, lo que permitió a la comunidad conocer los ajustes introducidos.

6) Preciso que en 2016 se adelantaron nuevas socializaciones ante distintos actores, gremios e intervinientes, así como un Cabildo Abierto los días 11 y 18 de junio, en el que se inscribieron 39 ponencias ciudadanas. A su juicio, estas actuaciones, sumadas a las sesiones públicas del Concejo Municipal, demostraban que la participación no fue formal ni marginal, sino real, amplia y garantizada en todas las fases. En relación con el Consejo Territorial de Planeación, señaló que este recibió la documentación completa y que, pese a emitir un concepto negativo, no podía reabrir etapas ya cerradas, pues la ley obliga al alcalde a remitir el proyecto al Concejo Municipal para su aprobación.

7) En ese sentido, sostuvo que los demandantes confundían el alcance de la participación con el derecho a que todas sus propuestas fueran incorporadas en el texto final, lo cual desbordaba el sentido jurídico del principio. En su criterio, la participación aseguraba la posibilidad de intervenir, ser escuchado y formular observaciones, pero no implicaba la obligatoriedad de acoger todas las sugerencias, en especial cuando carecían de sustento técnico o contravenían el interés general. En cuanto a las mesas de trabajo de 2014 y a las juntas de acción comunal, precisó que sus aportes fueron evaluados técnicamente e incorporados únicamente cuando resultaron procedentes, rechazando que hubiesen sido ignorados.

8) Sobre las modificaciones introducidas durante la plenaria del Concejo Municipal en 2016, se trataba de resultados propios del debate democrático, en el que participaron todos los concejales y la ciudadanía. Añadió que la Resolución 3024 de 2015 de la CAR ordenaba que cualquier modificación posterior debía ser nuevamente concertada, trámite que se cumplió con el acta del 14 de julio de 2016, limitada a tres aspectos técnicos. Aclaró que ello no vulneraba el procedimiento,

pues no existe disposición legal que impida realizar ajustes en la etapa de adopción, siempre que se surta la concertación ambiental.

9) De lo anterior concluyó que no existió un nuevo plan ni se sustituyó el proyecto socializado, sino que el documento fue perfeccionado conforme a las competencias del Concejo Municipal y a las exigencias de la autoridad ambiental. Aseguró que pretender que toda modificación requiriera reiniciar el trámite desde la comisión equivaldría a desnaturalizar la función de la plenaria, cuya razón de ser es introducir ajustes como expresión máxima de la deliberación democrática. Agregó que la documentación de los debates estuvo disponible para la comunidad y el personero, y que las sesiones del Concejo fueron públicas, lo que garantizó transparencia en el procedimiento, incluida la publicación de anexos y cartografía conforme a las normas vigentes.

10) Frente a la acusación de falencias en la planeación de servicios públicos, la defensa señaló que el Acuerdo 100 de 2016 consagraba disposiciones amplias y precisas sobre el sistema de acueducto, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. Indicó que los artículos 39 y 40 preveían proyectos de corto, mediano y largo plazo, incluyendo la construcción de nuevas plantas de tratamiento, la optimización de las existentes, la ampliación de redes matrices y la implementación de planes maestros de acueducto y alcantarillado.

11) Recordó, además, que dichas previsiones fueron incorporadas en cumplimiento de lo ordenado por el Consejo de Estado en la sentencia de 28 de marzo de 2014 (acción popular sobre el río Bogotá), por lo que el POT no solo cumplía con la ley, sino también con un mandato judicial específico. Subrayó que la ejecución de tales medidas se encontraba bajo seguimiento judicial, lo que reafirma que la planificación adoptada superaba las falencias detectadas en el POT anterior.

12) En lo que respecta al cargo de afectación de suelos de alta productividad agrícola, la defensa explicó que el artículo 54 del Decreto 1333 de 1986 establece una regla general que prohíbe la incorporación de suelos agrológicos I, II y III al perímetro urbano, pero que la Ley 1469 de 2011 introdujo una excepción cuando las necesidades de expansión urbana lo justifican y no existen suelos alternativos.

13) Precisó que las áreas de expansión aprobadas correspondían al 3,73% del territorio municipal y fueron debidamente concertadas con la CAR, entidad que avaló su procedencia. Añadió que una parte importante de estas áreas se destinaba a espacio público, en cumplimiento de cargas urbanísticas, y que el Acuerdo 100 de 2016 reforzó las medidas de protección ambiental, ampliando la ronda del río Frío

a 75 metros e incorporando esas zonas a la Estructura Ecológica Principal, lo que impone restricciones adicionales a su eventual desarrollo.

14) En cuanto a los sectores de Sidonia y Las Mercedes, señaló que el cambio de clasificación del suelo obedecía a la naturaleza misma de la revisión del POT, que implica la posibilidad de introducir modificaciones tras un análisis integral. Aclaró que la clasificación como área de expansión no habilitaba por sí sola la urbanización inmediata, la cual quedaba supeditada a la adopción de planes parciales con nuevas instancias de participación y concertación ambiental.

15) Sobre la gestión del riesgo, refutó el cargo afirmando que, a petición de la CAR, se realizaron estudios técnicos que fueron aprobados mediante el informe No. 463 del 12 de noviembre de 2015, el cual concluyó que cumplían lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012 y el Decreto 1807 de 2014.

16) Indicó que dichos estudios fueron incorporados al POT en el documento específico de gestión del riesgo y en 24 planos anexos, delimitando zonas de amenaza y riesgo, estableciendo medidas de mitigación y ordenando restricciones de uso. A esto se sumaban las disposiciones de los artículos 32 a 34 del Acuerdo 100 de 2016, que regulaban expresamente las áreas en riesgo, las medidas de intervención y los condicionamientos para el desarrollo urbanístico. Enfatizó que no existió ocultamiento de la información, ya que toda la cartografía y documentación fueron publicadas.

17) Con base en lo anterior, afirmó que carecía de fundamento sostener que el municipio había omitido la gestión del riesgo, pues esta fue incorporada y validada por la autoridad ambiental competente, garantizando la incorporación plena de este componente en el ordenamiento territorial.

18) Frente al cargo por desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, se argumentó que este resultaba improcedente, en tanto dicha garantía se predica de actos administrativos de carácter particular y concreto, y no de actos generales como los planes de ordenamiento territorial. Además, lo alegado bajo este rótulo no era distinto a una reiteración de la inconformidad con la no incorporación de todas las propuestas ciudadanas, cuestión ya analizada en el marco de la participación.

19) Resaltó, además, que la revisión del POT obedeció al cumplimiento de la sentencia de acción popular sobre el río Bogotá (Consejo de Estado, 28 de marzo de 2014), la cual impuso obligaciones específicas a los municipios de la cuenca en materia de servicios públicos, saneamiento de vertimientos, rondas de protección

hídrica y fortalecimiento de la estructura ecológica principal. Todas estas medidas fueron incorporadas en el Acuerdo 100 de 2016, de modo que su adopción respondió tanto a un deber legal como a un mandato judicial de obligatorio cumplimiento.

20) Finalmente, advirtió que la nulidad del Acuerdo 100 de 2016 implicaría revivir el POT adoptado mediante el Acuerdo 17 de 2000, un instrumento desactualizado y deficiente, que durante 16 años de vigencia careció de medidas de gestión del riesgo, estructura ecológica principal y previsiones modernas sobre servicios públicos y protección ambiental, lo que facilitó desarrollos irregulares en suelo rural y parcelaciones en zonas de protección, con graves consecuencias para la sostenibilidad territorial.

21) En contraste, indicó que el Acuerdo 100 de 2016 representaba un avance sustancial, al actualizar el marco normativo, incorporar nuevas categorías de protección, ordenar el suelo rural y crear mecanismos como el Fondo Municipal de Compensaciones Ambientales. Señaló también que reconoció expresamente al resguardo indígena en el artículo 114, sin imponerle normas sobre su territorio y respetando la autonomía reconocida por la Constitución y el Convenio 169 de la OIT. Igualmente, desvirtuó la supuesta omisión del Consejo Consultivo de Ordenamiento, al explicar que sus recomendaciones no eran de obligatorio cumplimiento.

22) Además de los argumentos expuestos para demostrar que la pretensión de nulidad carece de vocación de prosperidad, la administración solicitó igualmente el reconocimiento de cualquier otra excepción que llegare a acreditarse dentro del proceso, en los términos del artículo 187 del CPACA.

3. Coadyuvancias en favor del extremo demandante

3.1. Coadyuvancia presentada por Juan José Torres Sabogal, Carlos Enrique Rosero Legarda, Beatriz Otilia Rodríguez Torres, Juan Carlos Núñez Niño, María Victoria Rodríguez Cortes, Consuelo del Perpetuo Socorro Reyes de Ramírez, Esperanza Raffan Sanabria, Sixta Eugenia Pulido Acosta, Héctor Manuel Rodríguez Díaz y Luis Felipe Montenegro Rodríguez⁷

1) Un grupo de ciudadanos del municipio de Chía manifestó su apoyo a la demanda interpuesta contra el Acuerdo 100 de 2016, mediante el cual se adoptó la revisión y

⁷ Folios 135 al 139 del archivo '14CUADERNO 5.pdf' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 1276 al 1280 del Cuaderno Principal No. 5 del expediente físico digitalizado.

ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Expusieron su preocupación por las irregularidades que, a su juicio, caracterizaron el proceso de formulación y aprobación del POT, así como por los impactos negativos que este genera sobre la calidad de vida de los habitantes y el equilibrio ambiental del municipio.

2) En primer lugar, señalaron que se frustró la participación ciudadana, pues las propuestas surgidas de las mesas de trabajo y del cabildo abierto no fueron incorporadas en el documento final, lo que a su entender vulneró normas constitucionales y legales que garantizan la incidencia comunitaria en estos procesos. Recordaron que la jurisprudencia ha establecido que la participación no se limita a simples socializaciones, sino que debe tener efectos reales en las decisiones.

3) En segundo término, advirtieron que el POT aprobado promueve un crecimiento urbano desbordado, sin considerar la capacidad de los servicios públicos, la movilidad ni la protección de ecosistemas y suelos rurales. Indicaron que se desconocieron riesgos de inundación y se destinaron a expansión urbana zonas con valor ambiental y agrícola. Además, cuestionaron la concertación realizada con la CAR, pues sostienen que se modificó irregularmente la resolución inicial y se incorporaron cambios sin surtir los debates reglamentarios exigidos por la ley.

4) También afirmaron que el POT se fundamentó en documentos técnicos desactualizados y carentes de soportes suficientes, que amplía en un 48% el área urbana incentivando la especulación del suelo, y que omite disposiciones claras en materia de espacio público, vivienda de interés social y normas urbanas orientadas al bienestar colectivo.

5) En ese contexto, respaldaron la solicitud de suspensión provisional del Acuerdo 100 de 2016 formulada en la demanda principal, con el fin de evitar que se adelanten proyectos urbanísticos irreversibles, como el Plan Parcial No. 9, que contempla 6.500 unidades de vivienda.

6) Finalmente, los ciudadanos firmantes ratificaron su inconformidad con la forma en que el Concejo Municipal y la administración adelantaron la adopción del POT, insistiendo en la necesidad de proteger la participación ciudadana, el debido proceso y el interés colectivo en la planeación territorial de Chía.

3.2. Coadyuvancia presentada por la señora Luz Marina Rincón de Castillo⁸

1) Expuso la preocupación por los efectos negativos derivados de la aprobación del Acuerdo 100 de 2016, Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio de Chía. Respaldó los argumentos de la demanda con fundamento en el Plan Ambiental del Municipio de Chía de 2017, el cual evidencia un grave deterioro de la Estructura Ecológica Municipal (EEM) y una acelerada urbanización sin planificación adecuada.

2) Destacó que el diagnóstico ambiental ya advertía sobre la pérdida de coberturas naturales y agropecuarias, la incompatibilidad de usos del suelo y la ocupación de zonas de protección ambiental, lo que ha reducido la capacidad del territorio para sostener procesos ecológicos esenciales. También señaló que el POT desconoció determinantes ambientales como las previstas en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, que protege la Sabana de Bogotá como área de interés ecológico nacional con destinación prioritaria agropecuaria y forestal.

3) Enfatizó que la expansión urbana aprobada -299 hectáreas, algunas en áreas de riesgo de inundación y suelos rurales de protección- se proyecta a través de planes parciales que buscan construir miles de viviendas, sin que existan soluciones a problemas estructurales como la movilidad y el tratamiento de aguas residuales. Se advierte que estas decisiones ponen en riesgo la sostenibilidad ambiental y social del municipio, así como la calidad de vida de sus habitantes.

4) Finalmente, solicitó tener en cuenta esta información científica y los documentos probatorios aportados, en aras de decretar la suspensión provisional del Acuerdo 100 de 2016, como medida para evitar un impacto irreversible sobre la Estructura Ecológica Municipal y el bienestar de la comunidad.

3.3. Coadyuvancia presentada por los señores Juanita Ardila Palacio y Luis Alberto Correo Cubillos como integrantes de la veeduría ciudadana de la PTAR de Chía - VEEDUPETARS⁹

1) En calidad de integrantes de una veeduría ciudadana, dos ciudadanos presentaron escrito de coadyuvancia, manifestaron respaldo a la demanda de

⁸ Folios 140 al 145 del archivo '14CUADERNO 5.pdf' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 1281 al 1284 del Cuaderno Principal No. 5 del expediente físico digitalizado. En el folio 1284 obra un CD que contiene tres archivos PDF.

⁹ Folios 146 al 156 del archivo '14CUADERNO 5.pdf' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 1285 al 1293 del Cuaderno Principal No. 5 del expediente físico digitalizado.

nulidad e incorporaron argumentos y pruebas adicionales destinados a reforzar la decisión judicial.

2) El escrito se centró en tres ejes principales. En primer lugar, el acta de concertación de asuntos ambientales, suscrita entre la autoridad ambiental y el municipio en 2015 y modificada en 2016, desconoció los aportes de la comunidad recogidos durante un proceso de socialización de varios años. La aprobación del POT se realizó sin una consulta y participación ciudadana real, en contravención de los principios de planeación democrática.

3) En segundo término, cuestionaron la redistribución de cerca de 300 hectáreas como áreas de expansión urbana, pues no se habrían realizado los cruces cartográficos exigidos sobre ecosistemas, áreas de protección agrícola y suelos de alto valor agrológico. De la superposición de diferentes mapas se concluye que gran parte de la expansión urbana proyectada recae sobre suelos clasificados como agrológicos tipo I, II y III, lo que compromete gravemente la vocación agrícola y ambiental del territorio.

4) En tercer lugar, advirtieron sobre el incumplimiento de los compromisos relacionados con la factibilidad de servicios públicos y saneamiento básico. Sostuvieron que el municipio carece de un plan maestro de alcantarillado, que la planta de tratamiento existente dejó de operar en 2015 y que la nueva infraestructura prevista aún no está en funcionamiento. Ello implica que, desde hace varios años, las aguas residuales se vierten directamente al río Bogotá sin tratamiento, generando un grave impacto ambiental y evidenciando el incumplimiento de los acuerdos de concertación.

3.4. Coadyuvancia presentada por la señora Elizabeth Suárez Rodríguez¹⁰

1) Expuso la preocupación por la forma en que fue adoptado el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Chía mediante el Acuerdo 100 de 2016. Según manifestó, dicho instrumento fue tramitado de manera irregular y antitécnica, lo que condujo a un cambio arbitrario en los usos del suelo, sin garantizar la debida participación ciudadana. Predios con condiciones urbanísticas adecuadas fueron reclasificados como rurales, mientras que terrenos carentes de infraestructura, con riesgos de inundación y destinados a la preservación agrológica fueron convertidos en zonas de expansión urbana.

¹⁰ Folios 157 al 161 del archivo '14CUADERNO 5.pdf' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 1294 al 1296 del Cuaderno Principal No. 5 del expediente físico digitalizado.

2) Hizo énfasis en casos concretos, como los predios ubicados en la vía a Cajicá, que bajo el POT del año 2000 contaban con usos permitidos para vivienda y comercio, pero que en el nuevo acuerdo pasaron a ser catalogados como agropecuarios o forestales, pese a estar rodeados de conjuntos residenciales y contar con acceso a servicios públicos. En contraste, a pocos metros se aprobaron megaproyectos de vivienda en suelos con limitaciones técnicas y ambientales.

3) Advirtió sobre el impacto social, ambiental y cultural de los quince planes parciales aprobados en el marco del POT demandado, al proyectar la construcción de miles de nuevas unidades de vivienda. Tales desarrollos urbanísticos amenazan con triplicar la población del municipio en una década, desbordando la capacidad de movilidad, servicios públicos e infraestructura existente.

4) El proceso de revisión del POT desconoció la participación efectiva de la comunidad, pues se ignoraron las conclusiones de las mesas de trabajo ciudadanas y las observaciones presentadas en el cabildo abierto, en contravía de lo dispuesto por la Constitución y la Ley 388 de 1997. Se cuestiona la modificación tardía de la concertación con la CAR, introducida a escasos días de la aprobación del acuerdo, lo que habría vulnerado el principio de legalidad y el requisito de debates reglamentarios en el Concejo Municipal.

5) Resaltó deficiencias como la ausencia de estudios técnicos actualizados, la localización de áreas de expansión en zonas inundables, la ampliación injustificada del perímetro urbano, la falta de medidas significativas para incrementar el espacio público y la omisión en la regulación de suelo para vivienda de interés social. Todo ello, configura un modelo territorial fragmentado, especulativo y contrario al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de Chía.

3.5. Coadyuvancia presentada por el señor Luis Fernando Velasco Chaves¹¹

1) Expuso la preocupación por las irregularidades que rodearon el proceso de revisión y ajustes del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio de Chía, adoptado mediante el Acuerdo 100 de 2016. Dicho trámite se caracterizó por la ausencia de una participación ciudadana efectiva, pues las observaciones planteadas en mesas de trabajo y en el Cabildo Abierto convocado por el Concejo Municipal no fueron incorporadas, contraviniendo lo dispuesto en la Ley 388 de 1997.

¹¹ Folios 163 al 169 del archivo '14CUADERNO 5.pdf' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 1297 al 1303 del Cuaderno Principal No. 5 del expediente físico digitalizado. En el folio 1304 obra un CD que contiene tres mapas y un video.

2) Recordó la jurisprudencia constitucional que destaca la participación como un elemento esencial del Estado Social de Derecho, y criticó que en este caso se haya limitado a simples socializaciones de decisiones previamente tomadas. Advirtió, además, que el articulado del POT omitió las preocupaciones comunitarias en torno a la protección de ecosistemas, recursos naturales y zonas de riesgo.

3) Cuestionó el procedimiento de concertación con la Corporación Autónoma Regional (CAR), pues la Resolución 3024 de 2015 fue modificada dos días antes de la aprobación del POT por el Concejo Municipal, sin que tales cambios surtieran el trámite legal de los dos debates. Ello impidió que la comunidad y el Consejo Territorial de Planeación conocieran oportunamente las modificaciones, configurando una vulneración al principio democrático y al debido proceso.

4) En relación con el contenido del POT, se observa que establece áreas de expansión urbana en zonas de inundación comprobadas durante el año 2011, donde se proyectan varios planes parciales que representan el 43% del área de expansión aprobada. También se advierte que contempla la localización de importantes vías de infraestructura en zonas críticas de riesgo de inundación, comprometiendo la seguridad, la economía y la competitividad del municipio.

3.6. Coadyuvancia presentada por Verónica Angarita Preciado, Ana Julia Angarita Preciado, Blanca Cecilia Angarita, Ana Rosa Angarita Preciado, Jesús Angarita Preciado, Juan Carlos Angarita Preciado, María Del Carmen Margarita Preciado y Luis Alejandro Angarita Preciado¹²

1) Expusieron que dicho instrumento fue tramitado de manera irregular, con deficiencias técnicas y legales, y en desconocimiento de la participación ciudadana exigida por la Constitución y la ley. Señalaron que, aunque se realizaron mesas de trabajo y un cabildo abierto, las propuestas y observaciones de la comunidad no tuvieron incidencia en el resultado final.

2) Advirtieron que el POT favoreció cambios de uso del suelo en zonas rurales sin condiciones adecuadas de servicios públicos y movilidad, mientras restringió predios que contaban con vocación urbana y capacidad de infraestructura. Denunciaron que esta situación configura un fenómeno de “volteo de tierras” que fomenta la especulación y beneficia a grandes propietarios. Como ejemplo, indicaron que sobre la vía principal hacia Cajicá, varios predios que antes tenían uso habitacional fueron reclasificados como agropecuarios, mientras que, a escasa

¹² Folios 223 al 265 del archivo ‘14CUADERNO 5.pdf’ visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 1344 al 1369 del Cuaderno Principal No. 5 del expediente físico digitalizado.

distancia, suelos rurales fueron habilitados para megaproyectos de construcción, como el plan parcial número 2, que contempla más de 3.200 apartamentos.

3) Destacaron que se han solicitado licencias para varios planes parciales que suman decenas de miles de unidades de vivienda, lo que afectaría gravemente la calidad de vida de los habitantes de Chía en aspectos de movilidad, servicios públicos, medio ambiente, cultura y tejido social. Resaltaron además la existencia de proyectos como el plan parcial número 9, que prevé la construcción de 6.500 viviendas en una zona previamente catalogada como riesgosa por entidades técnicas y ambientales.

4) Señalaron que el POT fue aprobado con modificaciones introducidas de manera irregular tras el primer debate en el Concejo Municipal, desconociendo lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 sobre participación y procedimiento. También criticaron que el modelo de ocupación planteado desconoce las amenazas de inundación, proyecta infraestructura en zonas críticas y se sustenta en estudios técnicos desactualizados.

5) En relación con su situación particular, manifestaron que el predio denominado “La Bola”, de propiedad de su padre, fue afectado por la inclusión de una malla vial que compromete el 30 % del terreno, lo que dio lugar a decretos de expropiación y a un avalúo que consideran inferior al valor comercial. Afirmaron que, pese a que el Juzgado Primero Administrativo Oral de Zipaquirá suspendió los efectos del POT, la administración municipal ha continuado con actuaciones para implementar el plan, incluyendo la expropiación de su predio.

3.7. Coadyuvancia presentada por los señores Alba Marina Barrantes Peralta, María Ofelia Barrantes Peralta, Gabriel Enrique Becerra Barrantes, Rodrigo León Hidalgo Ospitia, Beatriz Jaimes Rivera, Camila Medina Ruiz, Adelio Ruiz, Luis Alberto Galindo Contreras, Clemencia Quecan Rodríguez, Luis Miguel Galindo Quecan, María del Pilar Rodríguez Quecan, Gloria Inés Quecan Rodríguez, Hernando Rodríguez Montaña, María Graciela Quecan Rodríguez, Diana Elena Galindo Quecan, Luisa Fernanda Barrantes Garzón, Claudia Esperanza Garzón Forero, Camila Alejandra Barrantes Garzón, María Carolina Larrarte King, Eduardo Guillermo Larrarte King, Fernando King, Clara Inés King de Larrarte, Ronald Meelhuijsen, Antoan Smith López Roncancio, Cleofelina Ávila Rojas, Dahjana Andrea López Muñoz, César Augusto López

Rodríguez, Juan Sebastián López Roncancio, Luz Myriam de Jesús Roncancio Ávila y Luis Alberto Pachón Torres¹³

1) Señalaron que el procedimiento estuvo marcado por irregularidades, especialmente por la frustración de los mecanismos de participación ciudadana. Alegaron que las propuestas surgidas de mesas de trabajo, cabildos abiertos y espacios de concertación fueron desconocidas, lo que contraría los mandatos constitucionales y legales sobre la incidencia de la comunidad en la formulación de los POT.

2) El modelo de ocupación territorial adoptado con el POT desconoce las necesidades reales del municipio y sus habitantes, pues promueve una urbanización desbordada sin soporte en el crecimiento poblacional, sin garantías suficientes en materia de servicios públicos, movilidad e infraestructura, y con riesgos ambientales significativos. Advirtieron que se incorporaron modificaciones en la concertación con la CAR de forma irregular, incluso después del primer debate en el Concejo Municipal, lo que habría vulnerado el debido proceso al no surtir los dos debates reglamentarios exigidos por la ley.

3) Enfatizaron que el POT aprobado amplía zonas de expansión urbana en áreas con riesgos de inundación y en suelos de vocación agropecuaria, además de fomentar la especulación del valor de la tierra. También cuestionaron que se utilizaran documentos técnicos desactualizados, que no se proyectara un incremento significativo de espacio público, que se desatendiera la regulación del suelo destinado a vivienda de interés social, y que se establecieran normas urbanas obsoletas que podrían fragmentar el tejido urbano y deteriorar la calidad de vida de los habitantes.

4. Coadyuvancias en favor del extremo demandado

4.1. Coadyuvancia presentada por el señor Juan Sebastián Briceño Torres¹⁴

1) Señaló que, aunque el auto admisorio reconoció a ambas entidades como demandadas (municipio de Chía y Concejo Municipal), el juzgado omitió notificar al Concejo Municipal, lo que le impidió ejercer su defensa y participar en las actuaciones, incluida la solicitud de suspensión provisional.

¹³ Folios 275 al 283 del archivo '14CUADERNO 5.pdf' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 1377 al 1381 del Cuaderno Principal No. 5 del expediente físico digitalizado.

¹⁴ Folios 176 al 185 del archivo '14CUADERNO 5.pdf' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 1310 al 1319 del Cuaderno Principal No. 5 del expediente físico digitalizado.

2) Sostuvo que esta omisión configura causal de nulidad procesal por indebida notificación, de acuerdo con los artículos 133 y 134 del Código General del Proceso, y vulnera el debido proceso. En consecuencia, solicitó declarar la nulidad de lo actuado desde el auto admisorio de octubre de 2018, ordenar la notificación y vinculación del Concejo Municipal y reconocerlo como tercero interviniente en apoyo de la parte demandada.

4.2. Coadyuvancia presentada por Paula Milena Parra Ramírez¹⁵

1) Señaló que la parte actora sustentó su demanda en la hipótesis de la existencia de dos planes de ordenamiento (REPOT A y B), lo cual desvirtuó afirmando que las variaciones entre documentos correspondieron a ajustes derivados de las observaciones de la autoridad ambiental y de la comunidad, sin que ello significara la existencia de textos distintos. Argumentó además que las afirmaciones de la parte demandante carecen de soporte probatorio, limitándose a apreciaciones subjetivas sobre la extensión y forma del documento, sin demostrar irregularidades sustanciales. Resaltó que los estudios exigidos sobre gestión del riesgo fueron efectivamente realizados conforme a las disposiciones legales y a la escala determinada por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

2) Manifestó que el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de 2016 fue producto de un proceso incluyente, con jornadas de socialización y participación ciudadana en distintos años, en las que intervinieron juntas de acción comunal, gremios económicos y organizaciones comunitarias. Negó que se hubiesen desconocido directrices ambientales, indicando que las modificaciones introducidas precisamente obedecieron a observaciones de la CAR y que incluso su director advirtió en 2019 sobre la vulnerabilidad ambiental que generaba la suspensión del Acuerdo 100 de 2016, al revivir normas del año 2000 que no incluían mecanismos de protección ambiental.

3) Advirtió que la medida cautelar que suspendió el POT vigente produjo un retroceso normativo de veinte años, con riesgos para la seguridad jurídica y el medio ambiente, en particular por la posibilidad de urbanización en zonas de reserva forestal, hídrica y de inundabilidad. Señaló también que la demanda fue presentada tardíamente, casi tres años después de la expedición del acto, coincidiendo con época electoral. Además, planteó la existencia de un riesgo de nulidad procesal por la falta de conformación del contradictorio respecto del Concejo Municipal.

¹⁵ Folios 192 al 210 del archivo '14CUADERNO 5.pdf' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 1325 al 1334 del Cuaderno Principal No. 5 del expediente físico digitalizado.

4) Finalmente, solicitó al juez desestimar las pretensiones de la demanda y reconsiderar la medida cautelar de suspensión del Acuerdo 100 de 2016, por los graves perjuicios que ocasiona su vigencia, particularmente en materia ambiental y de seguridad jurídica.

4.3. Coadyuvancia presentada por el Concejo Municipal de Chía¹⁶

1) A través de su apoderado judicial, presentó escrito de contestación en calidad de coadyuvante. Manifestó su oposición a las pretensiones de la demanda, aduciendo que carecen de sustento fáctico y jurídico, toda vez que tanto la administración municipal como la corporación actuaron conforme al marco constitucional y legal que regula la adopción y revisión de los planes de ordenamiento territorial.

2) En relación con los hechos planteados por la parte demandante, reconoció como ciertos aquellos vinculados con la adopción y sanción del Acuerdo, pero señaló que las afirmaciones sobre supuestas irregularidades no tienen respaldo probatorio. En este punto, se adhirió a los argumentos de defensa expuestos por la Administración Municipal y los complementó con consideraciones adicionales, con el propósito de reforzar la solidez de la respuesta.

3) Resaltó que el trámite del POT se desarrolló bajo las previsiones de la Ley 388 de 1997 y del Decreto 1077 de 2015, cumpliendo de manera rigurosa las etapas de formulación, concertación y adopción. Aclaró que el procedimiento incluyó espacios de participación ciudadana y escenarios de concertación ambiental con la Corporación Autónoma Regional (CAR). Rechazó la tesis de la demanda sobre la existencia de dos versiones distintas de POT -denominadas “REPOT A” y “REPOT B”-, explicando que lo que se presentó fue un único proceso con fases sucesivas y ajustes derivados, principalmente, de las observaciones técnicas de la autoridad ambiental.

4) Frente a los cuestionamientos sobre la participación ciudadana, destacó que entre 2013 y 2016 se llevaron a cabo numerosas actividades de socialización y consulta con la comunidad, que abarcaron mesas de trabajo, reuniones con asociaciones y gremios, así como eventos abiertos a la ciudadanía en general. De manera particular, enfatizó que tras la concertación con la CAR se realizaron siete sesiones adicionales, entre marzo y abril de 2016, destinadas a difundir los ajustes incorporados. Asimismo, se cumplieron instancias obligatorias como la consulta

¹⁶ Folios 292 al 349 del archivo ‘14CUADERNO 5.pdf’ visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 1389 al 1446 del Cuaderno Principal No. 5 del expediente físico digitalizado.

ante el Consejo Territorial de Planeación y la celebración de un cabildo abierto, los cuales ofrecieron escenarios de participación reforzada. En este sentido, las críticas relacionadas con supuesta participación mínima, desconocimiento de aportes comunitarios o exclusión de juntas de acción comunal fueron consideradas carentes de soporte objetivo.

5) En cuanto a la observación sobre la falta de reconocimiento de un resguardo indígena, el POT, como norma de carácter general, no activa por sí mismo la obligación de consulta previa, salvo que se verifique una afectación directa a una comunidad étnica, lo que no ocurrió en este caso. Añadió que el Acuerdo 100 de 2016 se limitó a delimitar el área del resguardo ya constituido, sin intervenir en su desarrollo interno, y que en todo caso se garantizó el derecho de participación ciudadana en igualdad de condiciones.

6) Respecto de la segunda concertación con la CAR, explicó que esta fue legítima y necesaria, pues surgió de las observaciones ciudadanas recogidas en el cabildo abierto y en los debates del Concejo. Dado que estas propuestas incluían asuntos ambientales, correspondía ponerlas nuevamente a consideración de la autoridad ambiental para su análisis y aprobación. En consecuencia, la CAR expidió un acta modificatoria en julio de 2016 que recogió los ajustes pertinentes. El Concejo subrayó que este procedimiento no constituye irregularidad, sino la expresión del deber de atender los aportes comunitarios y de los concejales, integrándolos al trámite mediante la instancia competente.

7) Finalmente, frente a las objeciones planteadas en materia de medio ambiente, riesgos, servicios públicos y movilidad, enfatizó que todas las decisiones contenidas en el Acuerdo se soportaron en estudios técnicos elaborados por expertos y validados en instancias de concertación. Señaló que la demanda no allegó pruebas técnicas de similar peso que permitieran desvirtuar la validez de dichos estudios.

8) En conclusión, afirmó que no se configuraron las irregularidades alegadas por los demandantes y que el proceso de adopción del Acuerdo 100 de 2016 observó de manera estricta las normas vigentes, garantizando la legalidad, la participación ciudadana y la legitimidad de las decisiones adoptadas.

5. Tramite

5.1. Admisión del medio de control

1) Mediante auto del 18 de octubre de 2018¹⁷, el otrora Juzgado Primero Administrativo de Zipaquirá¹⁸ admitió el medio de control y ordenó informar a la comunidad acerca de la existencia de este proceso.

2) La admisión de la demanda fue notificada por correo electrónico al municipio de Chía y a la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado el 19 de diciembre de 2018 y al Ministerio Público el 1 de noviembre de 2018, así el término común de traslado de la demanda inició el 15 de febrero de 2019 y culminó el 29 de marzo de 2019¹⁹.

5.2. Admisión de coadyuvancias

1) Mediante auto del 25 de abril de 2019²⁰ se admitió a los ciudadanos Juan José Torres Sabogal, Carlos Enrique Rosero Legarda, Beatriz Otilia Rodríguez Torres, Juan Carlos Núñez Niño, María Victoria Rodríguez Cortes, Consuelo del Perpetuo Socorro Reyes de Ramírez, Esperanza Raffan Sanabria, Sixta Eugenia Pulido Acosta, Héctor Manuel Rodríguez Díaz, Luis Felipe Montenegro Rodríguez, Luz Marina Rincón de Castillo, Juanita Ardila Palacio, Luis Alberto Correo Cubillos, Elizabeth Suárez Rodríguez y Luis Fernando Velasco Chaves como coadyuvantes de la parte demandante.

2) Mediante auto del 9 de mayo de 2019²¹ se admitió al ciudadano Juan Sebastián Briceño Torres como coadyuvante de la parte demandada.

3) Mediante auto del 13 de junio de 2019²² se admitió a la ciudadana Paula Milena Parra Ramírez como coadyuvante de la parte demandada.

¹⁷ Folios 104 al 107 del archivo '07CUADERNO 2.pdf' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 402 al 405 del Cuaderno Principal No. 2 del expediente físico digitalizado.

¹⁸ La referencia a este despacho judicial tiene por objeto identificar al Juzgado Primero Administrativo Oral de Zipaquirá que fue objeto de traslado temporal al circuito judicial de Bogotá a través del Acuerdo PCSJA19-11378 del 6 de septiembre de 2019, traslado que luego se hizo permanente mediante el Acuerdo PCSJA20-11624 de 2020.

¹⁹ Folios 108 al 118 del archivo '07CUADERNO 2.pdf' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 408 al 416 del Cuaderno Principal No. 2 del expediente físico digitalizado.

²⁰ Folios 171 al 173 del archivo '14CUADERNO 5.pdf' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 1306 al 1308 del Cuaderno Principal No. 5 del expediente físico digitalizado.

²¹ Folios 187 al 189 del archivo '14CUADERNO 5.pdf' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 1321 al 1323 del Cuaderno Principal No. 5 del expediente físico digitalizado.

²² Folios 212 al 214 del archivo '14CUADERNO 5.pdf' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 1336 al 1338 del Cuaderno Principal No. 5 del expediente físico digitalizado.

4) Mediante auto del 1° de agosto de 2019²³ se resolvió el recurso de reposición interpuesto por Juan Sebastián Briceño Torres como coadyuvante del extremo demandado frente a la decisión adoptada mediante providencia del 13 de junio de 2019²⁴, que negó la nulidad propuesta por el recurrente. Al respecto, no se repuso la decisión del 13 de junio de 2019 y en su lugar se admitió al Concejo Municipal de Chía como coadyuvante de la parte demandada, calidad que posteriormente fue revocada en la audiencia inicial al verificarse su falta de personería jurídica.

5) Mediante auto del 18 de septiembre de 2019²⁵ se admitió a los ciudadanos Verónica Angarita Preciado, Ana Julia Angarita Preciado, Blanca Cecilia Angarita, Ana Rosa Angarita Preciado, Jesús Angarita Preciado, Juan Carlos Angarita Preciado, María Del Carmen Margarita Preciado y Luis Alejandro Angarita Preciado como coadyuvantes de la parte demandante.

6) En vista de que la coadyuvancia presentada por los señores Alba Marina Barrantes Peralta, María Ofelia Barrantes Peralta, Gabriel Enrique Becerra Barrantes, Rodrigo León Hidalgo Ospitia, Beatriz Jaimes Rivera, Camila Medina Ruiz, Adelio Ruiz, Luis Alberto Galindo Contreras, Clemencia Quecan Rodríguez, Luis Miguel Galindo Quecan, María del Pilar Rodríguez Quecan, Gloria Inés Quecan Rodríguez, Hernando Rodríguez Montaña, María Graciela Quecan Rodríguez, Diana Elena Galindo Quecan, Luisa Fernanda Barrantes Garzón, Claudia Esperanza Garzón Forero, Camila Alejandra Barrantes Garzón, María Carolina Larrarte King, Eduardo Guillermo Larrarte King, Fernando King, Clara Inés King de Larrarte, Ronald Meelhuijsen, Antoan Smith López Roncancio, Cleofelina Ávila Rojas, Dahjana Andrea López Muñoz, César Augusto López Rodríguez, Juan Sebastián López Roncancio, Luz Myriam de Jesús Roncancio Ávila y Luis Alberto Pachón Torres, fue radicada en la misma fecha en la que se señaló fecha y hora para la realización de la audiencia inicial, esta solicitud de coadyuvancia no fue admitida por el otrora Juzgado Primero Administrativo de Zipaquirá. Posteriormente, una vez el Juzgado Tercero Administrativo de Zipaquirá avocó el conocimiento del proceso, mediante providencia del 8 de noviembre de 2019²⁶ se requirió a los interesados en ser reconocidos como coadyuvantes del extremo demandante, suministrar dirección para recibir notificaciones, aspecto sobre el cual no se obtuvo

²³ Folios 53 al 62 del archivo '03CUADERNO 2.pdf' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 48 al 57 del Cuaderno del Incidente de Nulidad No. 2 del expediente físico digitalizado.

²⁴ Folios 16 al 29 del archivo '03CUADERNO 2.pdf' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 14 al 27 del Cuaderno del Incidente de Nulidad No. 2 del expediente físico digitalizado.

²⁵ Folios 270 al 272 del archivo '14CUADERNO 5.pdf' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 1373 al 1375 del Cuaderno Principal No. 5 del expediente físico digitalizado.

²⁶ Folios 285 al 286 del archivo '14CUADERNO 5.pdf' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente al folio 1384 del Cuaderno Principal No. 5 del expediente físico digitalizado.

cumplimiento. Por lo anterior, a los referidos ciudadanos no les fue admitida su coadyuvancia y no se les reconoció como partes de este proceso.

5.3. De la medida de suspensión provisional adoptada

1) Mediante providencia proferida el 22 de abril de 2019²⁷, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Zipaquirá²⁸ decretó la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo 100 de 2016, expedido por el Concejo Municipal de Chía *“Por medio del cual se adopta la revisión general y ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial -POT- del municipio de Chía, Cundinamarca”*. En dicha decisión, el Despacho recordó que, conforme a los artículos 229 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), las medidas cautelares tienen por objeto garantizar la eficacia del proceso y la efectividad de la sentencia, sin que su decreto implique prejuzgamiento sobre el fondo del asunto, pues la definición sobre la legalidad o ilegalidad del acto acusado solo corresponde a la sentencia que resuelva de manera definitiva la controversia.

2) Al analizar la solicitud elevada por los demandantes, se verificó el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia previstos en el artículo 231 ibidem, en tanto se trataba de un proceso de nulidad simple y la medida solicitada correspondía exclusivamente a la suspensión provisional de un acto administrativo. Se procedió entonces a examinar la confrontación entre el Acuerdo 100 de 2016 y las disposiciones de los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, concluyendo que del material probatorio se desprendían modificaciones sustanciales al documento concertado con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), así como una redistribución de áreas de expansión urbana que no fueron objeto de la socialización exigida con los gremios económicos, las agremiaciones profesionales y la comunidad en general.

3) El Despacho destacó que tales variaciones se introdujeron pocos días antes de la aprobación del POT y dieron lugar al parecer, a la existencia de diversas versiones del documento técnico -unas sometidas a concertación ambiental, otras presentadas ante el Consejo Territorial de Planeación y finalmente la entregada al Concejo Municipal-, lo que impedía afirmar que el texto aprobado correspondiera al documento consolidado previsto por el legislador. Se advirtió que esta circunstancia,

²⁷ Folios 212 al 245 del archivo ‘01CUADERNO 1.pdf’ visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 191 al 224 del Cuaderno de Medidas Cautelares No. 1 del expediente físico digitalizado.

²⁸ La referencia a este despacho judicial tiene por objeto identificar al Juzgado Primero Administrativo Oral de Zipaquirá que fue objeto de traslado temporal al circuito judicial de Bogotá a través del Acuerdo PCSJA19-11378 del 6 de septiembre de 2019, traslado que luego se hizo permanente mediante el Acuerdo PCSJA20-11624 de 2020.

revelaba el incumplimiento del procedimiento establecido en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, particularmente en lo relativo a la concertación interinstitucional y la participación ciudadana, etapas que tienen el carácter de esenciales dentro del proceso de adopción o modificación de los planes de ordenamiento territorial.

4) En ese contexto, el Despacho consideró que los elementos expuestos eran suficientes para acceder a la medida de suspensión provisional de los efectos del Acuerdo demandado, al evidenciarse una posible vulneración de normas superiores y del derecho constitucional a la participación en las decisiones que afectan el territorio y el ambiente. No obstante, se dejó expresa constancia ue la medida tenía carácter estrictamente cautelar y no comportaba un pronunciamiento definitivo sobre la validez del acto administrativo, cuya conformidad o disconformidad con el ordenamiento jurídico solo podría determinarse al momento de dictarse la sentencia dentro del proceso principal.

5) Por auto del 18 de julio de 2019, la Sección Primera, Subsección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca²⁹ resolvió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del municipio de Chía contra la providencia proferida el 22 de abril de 2019 por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Zipaquirá, mediante la cual se había decretado la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo 100 de 2016.

6) En dicha decisión, el Tribunal confirmó integralmente la medida cautelar decretada en primera instancia. Luego de exponer los fundamentos normativos de las medidas cautelares previstas en los artículos 229 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la Corporación precisó que la suspensión provisional procede cuando del examen comparativo entre el acto acusado y las normas superiores invocadas se evidencia una vulneración manifiesta, y que su adopción no comporta prejuizgamiento sobre la legalidad definitiva del acto administrativo, pues su finalidad es garantizar la eficacia del proceso y la eventual sentencia.

7) El Tribunal desarrolló una exposición general sobre la naturaleza jurídica de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y el procedimiento legal de su formulación, concertación y aprobación, en los términos de los artículos 24, 25 y 28 de la Ley 388 de 1997 y del Decreto 4002 de 2004, destacando que dichos planes deben elaborarse mediante un proceso de concertación interinstitucional y consulta ciudadana que involucra a la autoridad ambiental, al Consejo Territorial de

²⁹ Folios 10 al 47 del archivo ‘01CUADERNO 1.pdf’ visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 7 al 25 del Cuaderno del Tribunal Administrativo de Cundinamarca No. 1 del expediente físico digitalizado.

Planeación y a los distintos gremios y agremiaciones profesionales del municipio. Subrayó que estas instancias son de carácter obligatorio y constituyen requisitos sustanciales de validez del acto administrativo que adopta o modifica el POT.

8) Al estudiar el caso concreto, la Sala concluyó que la administración municipal no observó en rigor las etapas de concertación y consulta exigidas por la Ley 388 de 1997, pues aunque inicialmente se surtió una concertación ambiental con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) mediante el acta del 28 de diciembre de 2015, posteriormente se introdujeron modificaciones sustanciales al documento técnico -particularmente en materia de espacio público, suelo de expansión urbana e inclusión de la Troncal del Río- que fueron nuevamente concertadas con la CAR el 14 de julio de 2016, es decir, dos días antes de la aprobación del Acuerdo 100 de 2016, sin que tales ajustes hubieran sido sometidos a una nueva socialización con los gremios, las agremiaciones de profesionales ni al concepto del Consejo Territorial de Planeación.

9) El Tribunal precisó que estas modificaciones no podían considerarse menores o accesorias, pues alteraban aspectos estructurales del modelo de ocupación territorial y afectaban directamente el derecho de participación de la comunidad. En esa medida, estimó que la administración debió retrotraer la actuación a la fase de consulta ciudadana, a fin de permitir la intervención de los actores sociales y el pronunciamiento del Consejo Territorial de Planeación, de conformidad con el artículo 24 de la Ley 388 de 1997. Su omisión configuró, en criterio de la Sala, el incumplimiento de una formalidad sustancial que incidía directamente en la validez del acto demandado.

10) La providencia también hizo referencia a las observaciones técnicas allegadas por el coadyuvante del demandante, quien advirtió que el POT aprobado incluía zonas de expansión urbana en áreas de riesgo de inundación, lo que generaba cuestionamientos sobre su sostenibilidad ambiental y reforzaba la necesidad de suspender sus efectos mientras se definía de fondo la legalidad del acto.

11) Finalmente, el Tribunal consideró que el juez de primera instancia aplicó correctamente el artículo 231 del CPACA al efectuar la confrontación normativa correspondiente y que, aun si se analizara la medida desde la perspectiva de la ponderación de intereses, su decreto resultaba ajustado a la ley, habida cuenta de los riesgos ambientales y urbanísticos identificados. Por lo anterior, resolvió confirmar en todas sus partes el auto apelado, dejando constancia que la medida adoptada tenía carácter estrictamente cautelar y no constituía prejuzgamiento sobre la validez del Acuerdo 100 de 2016.

12) Finalmente, mediante providencia del 1 de diciembre de 2023³⁰, este Despacho resolvió la solicitud formulada por uno de los coadyuvantes del extremo demandado encaminada al levantamiento, modificación o revocatoria de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto acusado. En dicha decisión se negó la solicitud, al comprobarse que no se aportaron nuevos elementos fácticos o jurídicos que desvirtuaran las razones que sustentaron la adopción de la medida ni que demostraran la desaparición de las circunstancias que motivaron su decreto. Se reiteró que la suspensión mantenía su fundamento en las decisiones previamente adoptadas por el juez de primera instancia y por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, las cuales conservaron plena vigencia dentro del trámite procesal.

5.4. Audiencia inicial

1) Mediante auto del 18 de septiembre de 2019³¹, el otrora Juzgado Primero Administrativo de Zipaquirá³² señaló fecha y hora para la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, la cual tendría lugar el 23 de octubre de 2019 a las 10:00 a.m.

2) En virtud del traslado transitorio del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Zipaquirá, para el Circuito Judicial de Bogotá ordenado mediante Acuerdo PCSJA19-11378 del 6 de septiembre de 2019, a través del Acuerdo No. CSJCUA19-51 del 21 de septiembre de 2019 se dispuso la distribución de los expedientes activos a cargo del despacho trasladado entre los Juzgados Segundo Administrativo de Zipaquirá y antiguo Tercero Administrativo de Zipaquirá (hoy Juzgado Primero Administrativo de Zipaquirá), correspondiéndole el conocimiento de este proceso al antiguo Juzgado Tercero Administrativo de Zipaquirá.

3) Mediante auto del 8 de noviembre de 2019³³, el Juzgado Tercero Administrativo de Zipaquirá³⁴ avocó el conocimiento del asunto y señaló fecha y hora para la

³⁰ Archivo '45NIEGA LEVANTAMIENTO MC' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI.

³¹ Folios 270 al 272 del archivo '14CUADERNO 5.pdf' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 1373 al 1375 del Cuaderno Principal No. 5 del expediente físico digitalizado.

³² La referencia a este despacho judicial tiene por objeto identificar al Juzgado Primero Administrativo Oral de Zipaquirá que fue objeto de traslado temporal al circuito judicial de Bogotá a través del Acuerdo PCSJA19-11378 del 6 de septiembre de 2019, traslado que luego se hizo permanente mediante el Acuerdo PCSJA20-11624 de 2020.

³³ Folios 285 al 286 del archivo '14CUADERNO 5.pdf' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente al folio 1384 del Cuaderno Principal No. 5 del expediente físico digitalizado.

³⁴ Esa era la denominación y nomenclatura de este despacho antes del 15 de septiembre de 2022 fecha en la que por parte de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura se expide la Resolución No. UDAER22-113 que dispuso el ajuste y modificación del código y la denominación para el Juzgado Tercero Administrativo de Zipaquirá, pasando a ser Juzgado Primero Administrativo de Zipaquirá.

realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, la cual tuvo lugar el 30 de enero de 2020 a las 10:00 a.m.

4) El 30 de enero de 2020³⁵ se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, en la etapa de saneamiento del proceso prevista en el numeral 5 de dicha disposición, se resolvió la solicitud de nulidad formulada por el Concejo Municipal de Chía como parte coadyuvante reconocida mediante auto del 1° de agosto de 2019. El Despacho concluyó que dicha Corporación carecía de personería jurídica y, en consecuencia, no podía ser aceptada ni como parte demandada ni como coadyuvante, por cuanto la representación judicial correspondía al ente territorial - municipio de Chía-, quien sí ostenta capacidad procesal. Por lo mismo, se negó la nulidad y se ordenó la desvinculación del Concejo Municipal de Chía dentro del trámite. Contra esta decisión se interpusieron recursos de reposición y apelación; el Despacho no repuso lo resuelto y concedió el recurso de apelación en el efecto suspensivo, razón por la cual no se prosiguió con la diligencia.

5) Mediante auto del 29 de abril de 2022³⁶, el Juzgado Tercero Administrativo de Zipaquirá³⁷ obedeció lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera en providencia del 28 de enero de 2022 que confirmó la decisión objeto de recurso. En consecuencia, se señaló fecha y hora para continuar con la audiencia inicial instalada, la cual tendría lugar el 7 de julio de 2022 a las 3:00 p.m.

6) Reanudada la audiencia inicial el 7 de julio de 2022³⁸, una vez confirmado por el superior el auto que había sido objeto de apelación, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Zipaquirá declaró legalmente saneado el proceso, al no advertirse nulidades ni irregularidades y no proponerse causales por las partes o el Ministerio Público. No se presentaron excepciones previas, y se procedió a la fijación del litigio, delimitando como problema jurídico central la validez del Acuerdo 100 de 2016, por medio del cual se adoptó la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Chía, en relación con la observancia de las normas de participación ciudadana, gestión del riesgo y protección del suelo rural.

³⁵ Folios 434 al 439 del archivo ‘14CUADERNO 5.pdf’ visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 1509 al 1511 del Cuaderno Principal No. 5 del expediente físico digitalizado.

³⁶ Folios 443 al 444 del archivo ‘14CUADERNO 5.pdf’ visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente al folio 1515 del Cuaderno Principal No. 5 del expediente físico digitalizado.

³⁷ Esa era la denominación y nomenclatura de este despacho antes del 15 de septiembre de 2022 fecha en la que por parte de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura se expide la Resolución No. UDAER22-113 que dispuso el ajuste y modificación del código y la denominación para el Juzgado Tercero Administrativo de Zipaquirá, pasando a ser Juzgado Primero Administrativo de Zipaquirá.

³⁸ Archivo ‘30AUDIENCIA INICIAL’ visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI.

7) Acto seguido, se descartó la posibilidad de conciliación por la naturaleza del medio de control, y en la etapa probatoria se incorporaron las pruebas aportadas con la demanda y su contestación. Se negaron los testimonios e interrogatorios de parte solicitados por innecesarios, al tratarse de un debate de pleno derecho, y se decretaron pruebas documentales, entre ellas los planos técnicos anexos al POT y la expedición de un oficio a la Corporación Autónoma Regional -CAR- para la rendición de un concepto técnico. Finalmente, se dejó constancia que, una vez allegadas las pruebas documentales, se daría traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión.

5.5. Cuestión accesoria

Se rememora que a través de la Resolución No. UDAER22-113 del 15 de septiembre de 2022 la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura dispuso el ajuste y modificación del código y la denominación para el Juzgado Tercero Administrativo de Zipaquirá, pasando a ser Juzgado Primero Administrativo de Zipaquirá. Por ello, bajo la nueva denominación mediante auto del 1 de diciembre de 2023³⁹ se dispuso correr traslado de las pruebas aportadas en cumplimiento a lo requerido mediante providencia del 13 de marzo de 2023, por el término de tres (3) días.

6. Alegatos de conclusión

1) En la oportunidad procesal prevista para el efecto, la parte demandante, por conducto del apoderado de trece de los demandantes⁴⁰, sostuvo que la expedición del Acuerdo 100 de 2016 por el Concejo Municipal de Chía desconoció los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, al haberse socializado inicialmente un proyecto de acuerdo (REPOT A), mientras que el finalmente aprobado (REPOT B) introdujo modificaciones sustanciales que no fueron sometidas a consulta con los gremios económicos, el Consejo Territorial de Planeación ni la comunidad. Señaló que dichas variaciones incrementaron las zonas de expansión urbana y afectaron franjas ambientales de protección, lo cual exigía nuevos trámites de concertación y participación. En relación con la concertación ambiental, advirtió que, si bien se suscribió un acta el 14 de julio de 2016 entre la administración municipal y la CAR, apenas dos días después se aprobó el Acuerdo demandado, lo que, en su criterio, imposibilitó una efectiva intervención ciudadana y configuró una vulneración del

³⁹ Archivo '46 CORRE TRASLADO PARA ALEGAR' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI.

⁴⁰ Archivo '50ALEGATOS DE CONCLUSION' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI.

debido proceso y de los principios de participación en la adopción de los planes de ordenamiento territorial.

2) De manera independiente, la demandante Eva Carolina Madrid Torres presentó alegatos de conclusión⁴¹ en los que solicitó negar las pretensiones de la Alcaldía Municipal de Chía, argumentando el incumplimiento de compromisos adquiridos en audiencias previas, la inobservancia de lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1077 de 2015, así como la omisión de las órdenes impartidas en la sentencia de la acción popular del río Bogotá.

3) Por su parte, el municipio de Chía⁴², a través de su apoderado judicial presentó su escrito de alegatos advirtiendo que el presentado por la anterior apoderada del municipio carecía de eficacia jurídica, pues su contrato de prestación de servicios había vencido el 15 de diciembre de 2023 y había presentado renuncia al poder el 14 del mismo mes⁴³. Asumida la representación, el nuevo apoderado radicó los alegatos de la defensa municipal manifestando que el despacho efectuó una interpretación errada de los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997. Preciso que las modificaciones introducidas en el Concejo Municipal al proyecto de acuerdo consolidado no exigían nueva socialización ante los gremios, la comunidad o el Consejo Territorial de Planeación, dado que constituían ajustes propios del debate en dicha corporación. En sustento de su postura citó una sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado del 4 de septiembre de 2008 (expediente 250002324000200201097 02, consejera ponente Martha Sofía Sanz Tobón), en la que se determinó que los cambios introducidos durante el trámite en el concejo municipal no debían ser devueltos a la fase de concertación y socialización prevista en la Ley 388 de 1997. Agregó que las modificaciones relacionadas con la redistribución de zonas de expansión urbana, la delimitación de áreas agrológicas de clasificación II y III, así como los componentes del estudio de riesgos, fueron revisadas y concertadas en el acta suscrita con la CAR el 14 de julio de 2016, conforme al artículo 49 de la Resolución CAR 3024 de 2015, lo que, en su criterio, acreditaba el agotamiento del procedimiento técnico y ambiental exigido. En consecuencia, sostuvo que el Acuerdo 100 de 2016 fue expedido con observancia de las fases esenciales del procedimiento previsto en la Ley 388 de 1997 y que las modificaciones adoptadas no viciaron su validez.

⁴¹ Archivo '51ALEGATOS DE CONCLUSION' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI.

⁴² Archivo '52ALEGATOS DE CONCLUSION' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI.

⁴³ Archivo '49ALEGATOS DE CONCLUSION' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI.

4) Finalmente, el Ministerio Público y demás coadyuvantes de ambos extremos procesales guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Este Despacho es competente para conocer el presente proceso en primera instancia, por disposición de los artículos 155 numeral 1° y 156 numeral 1° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2. Caducidad

La demanda fue presentada en ejercicio del medio de control de nulidad dentro del término previsto en el artículo 164, numeral 1, literal a) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–, disposición conforme a la cual la acción de nulidad puede promoverse en cualquier tiempo, en atención a su naturaleza pública y al objeto de obtener la declaratoria de nulidad de actos administrativos en los términos del artículo 137 del mismo estatuto.

3. Problema jurídico

El problema se centra en determinar si es procedente declarar la nulidad del Acuerdo 100 de 2016 *“Por medio del cual se adopta la revisión general y ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial –POT– del municipio de Chía Cundinamarca, adoptado mediante el Acuerdo 17 de 2000”*, en el evento que dicho acto haya sido expedido con violación de las normas en que debía fundarse, en forma irregular o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa; o si, por el contrario, debe concluirse que fue proferido conforme a derecho y amparado por la presunción de legalidad que lo cobija.

4. El acto administrativo demandado

- Acuerdo 100 del 29 de julio de 2016, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA REVISIÓN GENERAL Y AJUSTES AL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL -POT- DEL MUNICIPIO DE CHIA- CUNDINAMARCA, ADOPTADO MEDIANTE ACUERDO 17 DE 2000”*.

5. Marco normativo y finalidad de los planes de ordenamiento territorial (POT)

1) El ordenamiento territorial constituye una función pública esencial mediante la cual el Estado orienta la organización, el uso y la transformación del espacio conforme a los fines colectivos que lo legitiman. Se fundamenta en el mandato constitucional de la planeación como instrumento para la dirección racional del desarrollo y la gestión armónica del territorio, en el marco del Sistema Nacional de Planeación que reconoce la participación de los consejos territoriales como instancias consultivas y representativas de la sociedad civil (C.P., art. 340)⁴⁴. A ello se suman las competencias asignadas a las entidades territoriales para reglamentar los usos del suelo (C.P., arts. 311 y 313)⁴⁵ y los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución⁴⁶.

2) Este marco jurídico se desarrolla por la Ley 152 de 1994⁴⁷, que estructura el sistema de planeación, define la composición y funciones de los consejos territoriales y ordena a las entidades garantizarles el apoyo institucional necesario, y por la Ley 388 de 1997⁴⁸, que configura el Plan de Ordenamiento Territorial -POT- como el principal instrumento técnico y normativo para dirigir el desarrollo físico del territorio municipal o distrital, reglamentar los usos del suelo y articular las políticas urbanas y rurales con la protección ambiental y la gestión del riesgo. Dicha ley define el ordenamiento territorial como el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, orientadas a disponer de instrumentos eficientes para regular la utilización, transformación y ocupación del espacio en armonía con

⁴⁴ **Artículo 340.** Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.

En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley.

El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

⁴⁵ **Artículo 311.** Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Artículo 313. Corresponde a los concejos:

(...)

2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

(...)

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

⁴⁶ **Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

⁴⁷ CAPITULO IX. Autoridades e instancias territoriales de planeación. Artículos 33, 34 y 35.

⁴⁸ Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

las estrategias de desarrollo socioeconómico, la preservación ambiental y las tradiciones culturales⁴⁹.

3) Este andamiaje normativo ha sido complementado por disposiciones que fortalecen su alcance y vigencia. La Ley 902 de 2004⁵⁰ ajustó los horizontes temporales y la estructura de los POT⁵¹; la Ley 1551 de 2012 dispuso su revisión ordinaria cada doce (12) años; y la Ley 1523 de 2012 incorporó la gestión del riesgo de desastres como determinante de superior jerarquía en la planificación territorial. En el ámbito reglamentario, el Decreto Único 1077 de 2015⁵² consolidó los contenidos mínimos, procedimientos y parámetros técnicos para la formulación, revisión y ajuste de estos instrumentos⁵³.

4) El artículo 288 de la Constitución Política establece que la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales debe determinarse mediante una ley orgánica de ordenamiento territorial, precisando que dichas competencias se ejercerán conforme a los principios de coordinación, concurrencia

⁴⁹ Ley 388 de 1997, artículo 5. Norma expedida conforme a su artículo 1, con el objetivo de, entre otros, establecer “los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes”.

⁵⁰ Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

⁵¹ Artículo 2°. El artículo 28 de la Ley 388 de 1997 quedará así:

Artículo 28. Vigencia y revisión del plan de ordenamiento. Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:

1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres (3) periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones.

2. Como contenido urbano de mediano plazo se entenderá una vigencia mínima correspondiente al término de dos (2) periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, siendo entendido en todo caso que puede ser mayor si ello se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo período de la administración.

3. Los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución regirán como mínimo durante un (1) período constitucional de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.

4. Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.

No obstante lo anterior, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado.

5. Las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial o sus componentes una vez vencido el período constitucional inmediatamente anterior.

En las revisiones de los Planes de Ordenamiento se evaluará por los respectivos Alcaldes los avances o retrocesos y se proyectarán nuevos programas para el reordenamiento de los usos de servicios de alto impacto referidos a la prostitución y su incompatibilidad con usos residenciales y dotacionales educativos.

⁵² Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

⁵³ Para efecto de la citación o remisión normativa a disposiciones del Decreto 1077 de 2015, se precisa que las mismas se efectuarán conforme el texto vigente para la época de expedición del acto acusado, toda vez que con posterioridad a ello, dicho decreto ha sido modificado o adicionado por otras disposiciones que en virtud del principio de legalidad no podrían ser aplicables o exigibles al Acuerdo 100 del 29 de julio de 2016, “por medio del cual se adopta la revisión general y ajustes al plan de ordenamiento territorial -POT- del municipio de Chia-Cundinamarca, adoptado mediante acuerdo 17 de 2000”

y subsidiariedad, en los términos que fije el legislador. En desarrollo de este mandato, fue promulgada la Ley 1454 de 2011, cuyo objeto consiste en dictar las normas orgánicas que estructuran la organización político-administrativa del territorio nacional, definir los principios rectores del ordenamiento, establecer el marco institucional y los instrumentos de gestión para el desarrollo territorial, así como delimitar las competencias en esta materia entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas, fijando las reglas generales que orientan la organización territorial del Estado colombiano⁵⁴.

5) En desarrollo de este propósito, la ley orgánica dispone que el ordenamiento territorial busca alcanzar una organización político-administrativa racional del Estado, orientada a promover el desarrollo económico, institucional, social, ambiental y fiscal del país. En virtud de ello, corresponde a la Nación fijar la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional, determinar la localización de los grandes proyectos de infraestructura, delimitar las áreas sujetas a restricciones por razones de seguridad y defensa, establecer los lineamientos del proceso de urbanización y del sistema de ciudades, y definir los criterios para asegurar la distribución equitativa de los servicios públicos, la infraestructura social y la protección de áreas de valor histórico y cultural. A su turno, los municipios tienen la competencia de formular y adoptar sus planes de ordenamiento territorial, reglamentar los usos del suelo conforme a la ley, optimizar el aprovechamiento del territorio disponible y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y con los instrumentos departamentales y metropolitanos⁵⁵.

6) Asimismo, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial configura un marco normativo de carácter general sustentado en principios rectores que orientan la organización político-administrativa del Estado. En virtud de ello, el proceso de ordenamiento del territorio debe desarrollarse y concretarse bajo directrices que permitan armonizar el ejercicio de la autonomía territorial con la preservación de la unidad nacional y la garantía integral de los derechos fundamentales, colectivos y ambientales.

7) En este contexto, el ordenamiento territorial se rige, entre otros, por los siguientes principios rectores⁵⁶:

⁵⁴ Ley 1454 de 2011, artículo 1.

⁵⁵ Ley 1454 de 2011, artículo 29.

⁵⁶ La norma consigna también los siguientes principios: “6. Sostenibilidad. El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población. (...) 7. Participación. La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial. (...) 11. Prospectiva. El ordenamiento territorial estará orientado por una visión compartida de país a largo plazo, con propósitos estratégicos que

- i. Soberanía y unidad nacional, conforme al cual el ordenamiento debe asegurar la integridad, seguridad y defensa del territorio, así como el fortalecimiento del Estado Social de Derecho, concebido como una república unitaria, descentralizada y dotada de entidades territoriales autónomas.
- ii. Autonomía y descentralización, principios que garantizan la capacidad de las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley. La descentralización, en particular, supone la transferencia progresiva de competencias y poder de decisión desde los órganos centrales hacia los niveles territoriales, con el fin de fortalecer su capacidad de planeación, gestión y administración.
- iii. Regionalización, que orienta el ordenamiento hacia la consolidación de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación y, a futuro, Regiones Territoriales, como estructuras que articulan las relaciones geográficas, económicas, culturales y funcionales del país. Este principio busca promover un modelo de desarrollo basado en la complementariedad y la cooperación interregional, en pro de la cohesión y la unidad nacional.
- iv. Diversidad, gradualidad y flexibilidad, que reconocen las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales como expresión de la identidad nacional. Bajo estos postulados, las entidades territoriales y los mecanismos de integración deben adaptarse de manera progresiva a sus capacidades y realidades, mediante la asignación

guén el tipo de organización territorial requerida. 12. Paz y convivencia. El ordenamiento territorial promoverá y reconocerá los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsará políticas y programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado. 13. Asociatividad. El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes. 14. Responsabilidad y transparencia. Las autoridades del nivel nacional y territorial promoverán de manera activa el control social de la gestión pública incorporando ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos públicos. 15. Equidad social y equilibrio territorial. La ley de ordenamiento territorial reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas de nuestro país y buscará crear instrumentos para superar dichos desequilibrios. Por ello la Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios enunciados. Así mismo, los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado de las diferentes formas de división territorial. 16. Economía y buen gobierno. La organización territorial del Estado deberá garantizar la planeación y participación decisoria de los entes territoriales en el desarrollo de sus regiones, autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento. 17. Multietnicidad. Para que los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población ROM ejerzan su derecho de planeación y gestión dentro de la entidad territorial respectiva en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales”.

diferenciada de competencias y recursos que fortalezcan su función planificadora, administrativa y de gestión.

8) De este marco normativo se deriva la configuración jurídica dual del Plan de Ordenamiento Territorial. Por una parte, es un instrumento de planeación estratégica que fija la visión de largo plazo, los objetivos y el modelo de ocupación territorial; por otra, constituye una norma reglamentaria de obligatorio cumplimiento que establece determinaciones vinculantes para autoridades y particulares en materia de usos del suelo, edificabilidad, densidades, estructura ecológica principal, sistemas de movilidad, servicios públicos, equipamientos, espacio público y gestión del riesgo (Ley 388 de 1997⁵⁷; Decreto 1077 de 2015⁵⁸). En su calidad de norma de superior jerarquía dentro del orden jurídico local, condiciona licencias, actuaciones urbanísticas e inversiones públicas, mientras que como instrumento de política traduce en el espacio principios como la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general y la equidad en la distribución de cargas y beneficios.

9) La finalidad del POT trasciende la mera reglamentación urbanística. Su propósito central es asegurar la utilización racional del territorio conforme a sus potencialidades y restricciones ambientales, prevenir conflictos de uso, proteger el patrimonio natural y cultural, y promover un desarrollo equilibrado entre lo urbano y lo rural. Mediante la definición de la estructura territorial - que incluye la identificación de áreas de protección, riesgo y expansión- y de los sistemas generales de movilidad, servicios, espacio público y equipamientos, el POT integra las dimensiones económica, social, ambiental e institucional del desarrollo. Así, ofrece un marco estable de seguridad jurídica para los particulares y de orientación para la administración, al tiempo que incorpora instrumentos de gestión y financiación - como la participación en plusvalías, el reparto equitativo de cargas y beneficios y las actuaciones urbanas integrales- que materializan la función redistributiva del Estado en el territorio (Ley 388 de 1997).

10) Su estructura interna se organiza en componentes interdependientes y jerárquicos. El componente general fija las políticas, objetivos y estrategias de largo plazo y define el modelo de ocupación junto con los sistemas estructurantes que articulan el territorio. A partir de este se desarrollan el componente urbano, que regula el suelo urbano y de expansión mediante zonificación, tratamientos y parámetros de aprovechamiento, y el componente rural, que ordena el suelo rural, delimita áreas de producción y conservación e integra el campo a la lógica de

⁵⁷ Capítulo III. Planes de ordenamiento territorial.

⁵⁸ Subsección 1. Los componentes y contenidos de los planes de ordenamiento territorial. Artículos 2.2.2.1.2.1.1; 2.2.2.1.2.1.2 y 2.2.2.1.2.1.3

desarrollo municipal (Decreto 1077 de 2015⁵⁹). Esta arquitectura interna garantiza coherencia entre la estrategia y la norma y permite que las determinaciones estructurales se traduzcan en directrices operativas para la gestión cotidiana.

11) Los principios rectores que lo sustentan actúan como guías normativas y éticas del proceso. La función social y ecológica de la propiedad, derivada del artículo 58 de la Constitución, recuerda que el derecho de propiedad no es absoluto: está condicionado por el interés general y por el deber de proteger el ambiente. En el contexto territorial, esto implica que los propietarios deben acatar las decisiones sobre uso del suelo, densidad y edificabilidad que adopten los planes, pues estas buscan asegurar la sostenibilidad y la equidad. De este principio nace también el concepto de la función pública del urbanismo, mediante la cual la administración regula el ejercicio del derecho de propiedad para orientar el crecimiento, preservar el patrimonio, distribuir cargas y beneficios, y prevenir la especulación. El segundo principio, la prevalencia del interés general, sitúa la planeación como un acto de dirección colectiva: toda decisión sobre ocupación del territorio debe estar guiada por el bienestar común y por la materialización de los derechos fundamentales al ambiente sano, a la vivienda digna y a la seguridad. El tercero, la distribución equitativa de cargas y beneficios, introduce un criterio de justicia espacial que obliga a los gobiernos locales a diseñar instrumentos de gestión del suelo que aseguren que quienes se benefician de las decisiones públicas participen también de sus costos, y que los impactos negativos de la urbanización o de las obras públicas sean asumidos solidariamente. De esta manera, el ordenamiento territorial se convierte en un instrumento redistributivo que corrige desigualdades y democratiza el acceso al suelo y a las oportunidades urbanas y rurales.

12) La distinción entre el plan general y los planes parciales refleja la relación entre la adopción normativa y la implementación material. El plan general concentra las determinaciones de orden superior que orientan el crecimiento y establecen el marco regulatorio de largo plazo. Los planes parciales, en cambio, son instrumentos de desarrollo y gestión que aplican y detallan esas determinaciones en áreas específicas, precisando usos e intensidades, definiendo cesiones, estructurando el espacio público, localizando infraestructuras, programando obras y operacionalizando los mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios (Ley 388 de 1997⁶⁰; Decreto 1077 de 2015⁶¹). Mientras el plan general orienta y regula, los planes parciales ejecutan y materializan, garantizando que la planeación

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Artículo 19. Planes parciales.

⁶¹ Respecto a los planes parciales el Título 4. Instrumentos de planeación y gestión del desarrollo territorial. Capítulo 1. Planes parciales. Artículos 2.2.4.1.1 y s.s.

estratégica se traduzca en resultados verificables y que el desarrollo urbano se produzca con oportunidad, soporte e inclusión.

13) El rigor técnico del POT descansa en dos niveles de estudios. Los estudios básicos conforman el diagnóstico integral del territorio, en el que se caracterizan las condiciones físicas, ambientales, sociales, económicas y culturales y se identifican las potencialidades, limitaciones y conflictos de uso que orientan las decisiones estratégicas. Los estudios detallados profundizan con mayor precisión en áreas o variables críticas -como los suelos de expansión, las zonas de amenaza, los ecosistemas estratégicos o los corredores de infraestructura- y sirven de insumo para la formulación de planes parciales y proyectos específicos. Esta jerarquía metodológica reduce la discrecionalidad, robustece la evidencia técnica y alinea la decisión normativa con la realidad territorial (Decreto 1077 de 2015⁶²).

14) El procedimiento de formulación y adopción del POT asegura legitimidad técnica y democrática. La administración, bajo la dirección del alcalde y con el soporte de la oficina de planeación, integra estudios de base, diagnósticos y proyecciones para definir el modelo territorial; concierta con la autoridad ambiental la compatibilidad del plan con las determinantes ecológicas y de riesgo (Ley 1523 de 2012; Ley 388 de 1997); somete el proyecto al concepto del Consejo Territorial de Planeación, instancia de deliberación ciudadana creada por la Ley 152 de 1994, y finalmente lo presenta al concejo municipal o distrital para su adopción mediante acuerdo, acto que le confiere fuerza normativa (C.P., arts. 311 y 313; Ley 152 de 1994; Ley 388 de 1997). Este encadenamiento procedimental - concertación, participación y control político - asegura la transparencia y la eficacia de la gestión territorial.

15) Debe diferenciarse, asimismo, entre adopción e implementación. La adopción constituye el acto jurídico mediante el cual el concejo municipal o distrital aprueba el POT y le otorga obligatoriedad; la implementación corresponde a la fase operativa

⁶² Artículo 2.2.2.1.3.1.2. En lo que respecta a los estudios técnicos para la incorporación de la gestión del riesgo en la planificación territorial.

Artículo 2.2.2.1.3.1.3 En lo que respecta a los estudios básicos para la revisión o expedición de Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

Artículo 2.2.2.1.3.1.4 Con relación a los estudios detallados.

Subsección 2. Condiciones técnicas para la elaboración de estudios básicos y detallados. Artículo 2.2.2.1.3.2.1

Análisis de la información disponible y artículo 2.2.2.1.3.2.2 Asesoría para el análisis de los estudios

Sub-subsección 1. Condiciones técnicas para la elaboración de estudios básicos. Artículo 2.2.2.1.3.2.1.1

Estudios básicos de amenaza por movimientos en masa, artículo 2.2.2.1.3.2.1.2 Estudios básicos de amenaza

de inundación, artículo 2.2.2.1.3.2.1.3 Estudios básicos de amenaza por avenidas torrenciales, artículo

2.2.2.1.3.2.1.4 Delimitación y zonificación de las áreas con condición de amenaza, artículo 2.2.2.1.3.2.1.5

Delimitación y zonificación de las áreas con condición de riesgo y artículo 2.2.2.1.3.2.1.6 Determinación de

medidas de intervención

Sub-subsección 2. Condiciones técnicas para la elaboración de estudios detallados. artículo 2.2.2.1.3.2.2.1

Estudios detallados, artículo 2.2.2.1.3.2.2.2 Análisis detallado de amenaza por movimientos en masa, artículo

2.2.2.1.3.2.2.3 Análisis detallado de amenaza de inundación, artículo 2.2.2.1.3.2.2.4 Evaluación de

vulnerabilidad, artículo 2.2.2.1.3.2.2.5 Evaluación del riesgo, artículo 2.2.2.1.3.2.2.6 Contenidos de la

evaluación del riesgo, artículo 2.2.2.1.3.2.2.7 Medidas de Intervención y artículo 2.2.2.1.3.2.2.8 Incorporación

de los resultados de estudios detallados al POT.

en la que el plan se hace efectivo a través de los instrumentos de gestión y planeación complementaria -en especial los planes parciales, los programas de ejecución y los mecanismos de financiación- con seguimiento y evaluación permanentes (Ley 388 de 1997; Ley 1551 de 2012; Decreto 1077 de 2015). Solo la articulación entre ambas fases garantiza la eficacia del instrumento y el cumplimiento de sus propósitos.

16) En conclusión, el Plan de Ordenamiento Territorial es la expresión espacial de la política pública de desarrollo. Su carácter normativo y técnico lo convierte en un instrumento integral que conjuga planeación, regulación y gestión para administrar el territorio como recurso finito y estratégico. Al incorporar la participación informada, la coordinación interinstitucional, el soporte científico y la fuerza jurídica, el POT asegura que cada decisión sobre el suelo responda al interés general, proteja los ecosistemas, oriente las inversiones públicas y privadas y garantice la justicia territorial. De este modo, el ordenamiento territorial se afirma como el referente estructural para la conducción democrática y coordinada del ordenamiento espacial y como condición necesaria para la realización de los fines esenciales del Estado social de derecho en materia de desarrollo sostenible y equidad territorial.

6. Etapas del proceso de formulación y adopción del POT

1) El proceso de formulación y adopción del Plan de Ordenamiento Territorial constituye un sistema integrado de decisión pública que traduce evidencia territorial en determinaciones normativas, programáticas y de gestión, con vocación de estabilidad y capacidad de ejecución. Su diseño parte de la premisa que el ordenamiento no es un documento estático, sino una arquitectura institucional que encadena diagnósticos verificables, modelos de ocupación consistentes y mecanismos operativos que garanticen resultados en el corto, mediano y largo plazo. Ello exige una jerarquización clara de competencias, un andamiaje metodológico explícito y una coordinación vertical y horizontal que asegure coherencia entre las determinantes superiores y las decisiones locales.

2) La etapa preparatoria o de alistamiento⁶³ cumple una función habilitante: constituye la construcción metodológica del proceso, define el alcance (formulación,

⁶³ **Decreto 1077 de 2015. Artículo 2.2.2.1.2.4.2 Etapa preliminar.** Esta etapa comprende: Un análisis de la factibilidad técnica, institucional y financiera y de los procesos participativos requeridos para la elaboración del plan; la identificación de los recursos y actividades necesarias para la elaboración del plan; la definición de los temas estratégicos y prioritarios de la proyección espacial de actividades en el territorio en función de la vocación del municipio o distrito acorde con las políticas sociales y económicas definidas en el Plan de Desarrollo y; la formulación de la estrategia de articulación con el Plan de Desarrollo y otros planes sectoriales. Como resultado de esta etapa debe obtenerse:

1. La cartografía que contenga la especialización de la información de fuentes secundarias, como Plan de Desarrollo, proyectos de inversión, dimensiones y atributos y la visión urbano-regional.
2. Escenarios de ordenamiento del territorio para el futuro desarrollo del municipio o distrito.

revisión integral, revisión parcial o actualización), organiza el equipo interdisciplinario, fija cronograma y criterios de calidad, y ordena el flujo de insumos técnicos. En este punto se delimita el marco de referencia frente a determinantes ambientales, de riesgo, patrimonio y demás lineamientos de orden superior; se inventaría y normaliza la información de base; y se establecen los dispositivos de participación y coordinación institucional. El resultado es la reducción de incertidumbre ex ante: se evita la deriva diagnóstica, se acota el esfuerzo analítico a lo estrictamente necesario y se crea la trazabilidad que sostendrá la adopción y la posterior ejecución.

3) A partir de estos fundamentos, la construcción de un plan de ordenamiento territorial sigue un proceso secuencial que traduce los principios en acciones concretas. Todo inicia con la evaluación del plan vigente. Esta fase no se limita a verificar el grado de cumplimiento de metas, sino que busca entender las razones por las cuales ciertas estrategias funcionaron y otras no, identificar brechas de información, vacíos normativos y transformaciones recientes del territorio. A partir de esta evaluación se define un alistamiento institucional, técnico y financiero que prepara el terreno para el nuevo proceso: se conforman los equipos, se aseguran los recursos y se actualizan los insumos de información, entre ellos la cartografía, los estudios de riesgo, las bases demográficas y los inventarios ambientales y patrimoniales. Solo sobre ese cimiento puede elaborarse un diagnóstico integral.

4) El diagnóstico⁶⁴ constituye el corazón analítico del proceso. En él se describe y explica cómo está estructurado el territorio y cuáles son sus potencialidades, restricciones y dinámicas. Se examinan las estructuras biofísicas -ríos, montañas, suelos, ecosistemas, riesgos naturales- que sirven de soporte y límite al desarrollo; las estructuras funcionales y de servicios -redes de movilidad, infraestructura, equipamientos- que articulan la vida económica y social; las estructuras socioeconómicas y espaciales -población, actividades, usos del suelo, centralidades, densidades- que dan forma a la ocupación; y finalmente, las estructuras institucionales y de gobernanza, que determinan la capacidad de gestión y coordinación entre actores públicos y privados. A partir del diagnóstico se

3. Documento síntesis de la primera valoración sobre información secundaria, la cual contendrá: el estado general de la información existente, los vacíos y entidades responsables, y las conclusiones que permitan una aproximación a los problemas y conflictos del municipio o distrito.

⁶⁴ **Decreto 1077 de 2015. Artículo 2.2.2.1.2.4.3 Diagnóstico.** El diagnóstico deberá permitir consolidar la imagen actual del territorio para confrontarlo con la imagen deseada de tal manera que permita formular adecuadamente el propósito general de desarrollo del municipio o distrito en términos espaciales. Dicho diagnóstico deberá incluir el análisis de la visión urbano-regional del municipio o distrito. También incorporará las dimensiones del desarrollo territorial en lo urbano o rural, en lo ambiental, lo económico y social, así como lo cultural y lo institucional. Igualmente, incorporará los atributos o elementos estructurantes del territorio.

Como resultado de esta etapa debe obtenerse:

1. La presentación del diagnóstico por cada uno de los temas.
2. Los planos técnicos y de percepción social de la visión urbano-regional, las dimensiones y los atributos.
3. Un documento síntesis.

identifican los principales conflictos y desafíos del territorio: la presión urbana sobre zonas agrícolas, la vulnerabilidad frente a desastres, la segregación socioespacial o la insuficiencia de servicios, entre otros.

5) Sobre esa base, el diagnóstico opera como soporte empírico del plan. No se limita a describir variables: integra, con lógica sistémica, los subsistemas ambiental, socioeconómico, físico-espacial e institucional para identificar compatibilidades e incompatibilidades del uso del suelo, brechas de servicio, presiones sobre la estructura ecológica, tendencias de crecimiento, y condiciones de amenaza, vulnerabilidad y riesgo. De allí se desprenden hipótesis y escenarios prospectivos que orientan el modelo de ocupación, así como los criterios para la clasificación y calificación del suelo. La potencia del diagnóstico se mide por su capacidad de explicar causalmente los problemas y de priorizar intervenciones, de modo que el plan resulte técnicamente defendible, fiscalmente realista y jurídicamente aplicable.

6) Con ese conocimiento, el proceso entra en la fase de formulación⁶⁵. Aquí se construye la visión territorial, los objetivos estratégicos y las acciones necesarias para alcanzarlos. La visión es la imagen colectiva de futuro: la representación deseada del territorio en un horizonte de doce años, construida con participación ciudadana, análisis técnico y concertación política. Los objetivos definen los propósitos concretos: equilibrar el crecimiento urbano con la protección rural, mejorar la movilidad, garantizar el acceso al suelo, fortalecer la resiliencia ambiental, consolidar centralidades, promover la economía local. Las estrategias territoriales territorializan estos objetivos, es decir, los convierten en decisiones espaciales: dónde se permite crecer, dónde se debe proteger, cómo se distribuyen los equipamientos, cómo se articulan los centros urbanos, qué áreas requieren renovación o consolidación. De esta formulación surge el Modelo de Ocupación Territorial, que es la síntesis espacial de todas esas decisiones y expresa el modo en que el territorio se organizará a partir de sus estructuras natural, funcional y social.

7) La formulación convierte ese conocimiento en un modelo territorial deseado, entendido simultáneamente como representación espacial y como régimen normativo del desarrollo. Su operacionalización se estructura en tres componentes interdependientes. El componente general fija visión, objetivos de largo plazo y políticas estructurantes para todo el ámbito municipal, definiendo la lógica de articulación con el entorno regional. El componente urbano regula consolidación,

⁶⁵ **Decreto 1077 de 2015. Artículo 2.2.2.1.2.4.4 Formulación.** La formulación del plan comprende el proceso de la toma de las decisiones fundamentales acerca del ordenamiento del territorio, las cuales se traducen en los componentes generales y su contenido estructural, urbano y rural. Igualmente deberá incluir las acciones y actuaciones que serán incorporadas en el programa de ejecución. El resultado de esta etapa son los documentos enunciados en la sección anterior, los cuales serán sometidos a la aprobación de las instancias competentes.

renovación y expansión mediante determinaciones sobre usos y densidades, sistemas de movilidad, servicios públicos, equipamientos y espacio público, bajo criterios de accesibilidad, desempeño y equidad. El componente rural organiza el suelo productivo y de conservación, localiza asentamientos rurales y zonas suburbanas, e integra productividad y protección ambiental. La formulación, además, dispone el programa de ejecución y el paquete de instrumentos de gestión y financiación que vinculan la estrategia con proyectos definidos en localización, temporalidad, responsables e indicadores.

8) La diferencia funcional entre plan general y planes parciales es estructural. El plan general establece la dirección estratégica y el régimen de reglas de largo plazo aplicables a la totalidad del territorio: fija el modelo, la clasificación y calificación del suelo, las políticas y las determinaciones que condicionan la actuación pública y privada. Los planes parciales son instrumentos de implementación en ámbitos delimitados del suelo urbano o de expansión: detallan el marco general en términos de usos específicos, parámetros de edificabilidad y densidad, cesiones urbanísticas, reparto equitativo de cargas y beneficios, y condiciones técnico-operativas para la ejecución. Así, mientras el plan general crea el marco jurídico-programático, los planes parciales materializan ese marco en actuaciones concretas, resolviendo con precisión el “cómo, dónde, cuándo y con qué” de la transformación física.

9) Todo ese proceso se materializa en un conjunto documental ordenado⁶⁶, en el que cada pieza cumple una función específica y complementaria. El Documento Técnico de Soporte⁶⁷ es la base técnica del plan. Contiene los resultados del diagnóstico, la formulación del modelo de ocupación y las justificaciones normativas,

⁶⁶ **Decreto 1077 de 2015. Artículo 2.2.2.1.2.6.5 Documentos.** El proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos deberá acompañarse, por lo menos, de los siguientes documentos y estudios técnicos, sin perjuicio de aquellos que sean necesarios para la correcta sustentación del mismo a juicio de las distintas instancias y autoridades de consulta, concertación y aprobación:

1. Memoria justificativa indicando con precisión la necesidad, la conveniencia y el propósito de las modificaciones que se pretenden efectuar. Adicionalmente, se anexará la descripción técnica y la evaluación de sus impactos sobre el Plan de Ordenamiento vigente.

2. Proyecto de Acuerdo con los anexos, planos y demás documentación requerida para la aprobación de la revisión.

3. Documento de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos respecto de los objetivos planteados en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.

⁶⁷ **Decreto 1077 de 2015. Artículo 2.2.2.1.2.3.2 Documento técnico de soporte.** El documento técnico de soporte contiene el desarrollo, la descripción y la aplicación de los distintos procesos técnicos empleados para la formulación del Plan. Este documento incluirá como mínimo las siguientes partes:

1. La planificación, referida a la planificación territorial del municipio o distrito en los tres (3) componentes, general urbano y rural, sobre las cuales se soportan las definiciones y decisiones de ordenamiento que incorpora el Plan.

2. Los planos generales, que corresponden a los documentos gráficos del Plan de Ordenamiento Territorial e incorporan e ilustran todos los temas que componen el análisis espacial del territorio y el modelo de ocupación adoptado.

3. La gestión y financiación, que contiene la formulación y adopción de los instrumentos, y procesos de implementación del Plan.

4. El programa de ejecución, que define con carácter obligatorio las actuaciones que se realizarán en el corto plazo por parte de la administración municipal o distrital y expone las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables, los recursos respectivos y el esquema de gestión, financiación, ejecución y seguimiento de esas iniciativas en concordancia con el plan de inversiones del municipio o distrito.

ambientales y sociales de cada decisión. Su estructura integra la visión, los objetivos y las estrategias con el contenido estructural que define el territorio en términos de estructura urbano-rural, intraurbana e intrarural, y articula los componentes físico, ambiental y socioeconómico. El Proyecto de Acuerdo traduce esas decisiones en lenguaje jurídico y normativo: es el texto que se somete a consideración del Concejo Municipal o distrital para su adopción. A través de este acto se otorga fuerza vinculante a las determinaciones del plan, y se fijan las reglas que regirán los usos del suelo, los parámetros de edificación, la localización de actividades y la protección ambiental y patrimonial. El Documento Resumen⁶⁸, por su parte, sintetiza de manera accesible el contenido del plan para facilitar su comprensión por la ciudadanía y por los concejales que deben debatirlo; en él se presenta la esencia del modelo territorial, los principales proyectos y las implicaciones de las decisiones adoptadas.

10) A estos tres instrumentos principales se suman otros complementos indispensables. El Programa de Ejecución organiza en el tiempo las acciones previstas, asigna responsables, establece plazos, prioridades y fuentes de financiación, y sirve de puente entre la planeación territorial y la presupuestal. El Expediente Municipal es la memoria técnica e institucional del proceso; recopila todos los estudios, diagnósticos, actas, concertaciones y documentos que sustentan el plan, y garantiza su trazabilidad y transparencia. La Cartografía constituye el lenguaje visual del ordenamiento: en ella se plasman las estructuras, las zonificaciones, las áreas de riesgo, los sistemas de movilidad, las redes de servicios y los proyectos estratégicos, de manera que las decisiones puedan leerse espacialmente. Finalmente, la Memoria Justificativa explica las razones técnicas y jurídicas que llevaron a adoptar cada determinación; es el hilo argumental que conecta los análisis con las decisiones y que permite demostrar que el plan es coherente, necesario y proporcional.

11) El sustento técnico del proceso se escalona en dos niveles de estudio, con propósitos y granularidades distintas y complementarias. Los estudios básicos, propios de la formulación, consolidan el diagnóstico y sustentan las decisiones estratégicas del plan general: abarcan la caracterización física y ambiental, la estructura socioeconómica y funcional, y la evaluación de riesgo, generando insumos para la clasificación/calificación del suelo y para el diseño del modelo. Los estudios detallados, propios de la implementación, profundizan a escala de proyecto

⁶⁸ **Decreto 1077 de 2015. Artículo 2.2.2.1.2.3.3. Documento resumen.** El Plan de Ordenamiento Territorial deberá tener un documento de resumen o memoria explicativa como medio de divulgación y socialización para que la ciudadanía conozca la síntesis y conclusiones generales del mismo. La memoria debe contener una explicación didáctica de los objetivos, estrategias y políticas del Plan y de las principales líneas de acción emanadas de sus diagnósticos, de forma tal que se presenten sintéticamente los problemas a resolver y las propuestas para la organización del territorio urbano y rural.

o de plan parcial en aspectos como geotecnia, hidrología, movilidad, servicios públicos y viabilidad ambiental, a fin de asegurar la precisión técnica y la factibilidad de cada actuación. Este reparto de funciones evita sobredimensionar la fase estratégica y garantiza que cada decisión se adopte con el nivel de detalle pertinente a su alcance y efectos.

12) Así concebido, el ordenamiento territorial es un proceso continuo y acumulativo. Cada plan recoge la experiencia del anterior, la adapta a las nuevas realidades y proyecta el territorio hacia un futuro sostenible. Su sentido más profundo es construir, de manera democrática y técnica, un pacto sobre la forma en que la sociedad quiere habitar su espacio, armonizando la función ecológica con la económica, la urbana con la rural, y el interés individual con el colectivo. En ello radica la esencia del ordenamiento: ser el instrumento mediante el cual el territorio se convierte en expresión visible del proyecto social y político de una comunidad

13) Tras describir las fases técnicas -evaluación, alistamiento y diagnóstico-, el proceso avanza hacia un momento esencial que da legitimidad democrática al plan: la concertación social, institucional y ambiental. Antes de que el documento llegue al Concejo Municipal para su discusión y aprobación, debe surtirse una etapa de diálogo estructurado entre todos los actores involucrados. Este momento de concertación tiene varias dimensiones. Por una parte, se desarrolla la concertación ambiental con la autoridad competente -Corporación Autónoma Regional o autoridad delegada-, en la que se armoniza la planeación del desarrollo con los determinantes ecológicos del territorio, verificando que las decisiones propuestas respeten la estructura ecológica principal, las zonas de riesgo y los límites de sostenibilidad. Pero, además, existe una concertación social y política que constituye el núcleo participativo del proceso: la interacción entre la ciudadanía organizada, la administración municipal y el Concejo. En esta etapa, la participación deja de ser una simple formalidad y se convierte en un verdadero diálogo integrador que conjuga tres tipos de saberes: el conocimiento ciudadano del territorio y sus problemáticas cotidianas; el conocimiento estratégico de la administración local y de los representantes políticos; y el conocimiento técnico derivado de los estudios especializados y del análisis institucional. A través de esta convergencia de perspectivas se logra una construcción colectiva y una formulación sistémica del plan, asegurando que el producto final sea robusto, incluyente y coherente con las necesidades reales del municipio.

14) Esa concertación previa es también el espacio donde se materializan los principios rectores del ordenamiento. La función social y ecológica de la propiedad se traduce en la aceptación pública de los límites ambientales y del deber colectivo

de proteger los recursos; la prevalencia del interés general se consolida en la deliberación que antecede a la decisión normativa; y la distribución equitativa de cargas y beneficios se proyecta en la discusión abierta de los instrumentos de gestión del suelo. La participación en este punto no se reduce a escuchar observaciones, sino que se orienta a lograr acuerdos sobre el modelo de ocupación, la clasificación del suelo, las prioridades de inversión y las reglas de uso. Por eso se afirma que el proceso de concertación precede y legitima el acto de adopción del POT: sin diálogo no hay validez sustantiva del plan, y sin concertación el debate en el Concejo pierde su sustento democrático y técnico.

15) Solo después de cumplidas esas etapas de concertación, el plan se somete al trámite de aprobación ante el Concejo Municipal, mediante la presentación del Proyecto de Acuerdo acompañado de sus anexos técnicos. El Concejo no inicia un debate en abstracto, sino que discute un documento que ya ha sido objeto de un proceso amplio de participación ciudadana, de revisión ambiental y de concertación interinstitucional. De ese modo, el acto de adopción se convierte en la culminación de una secuencia ordenada que inicia con el conocimiento del territorio, continúa con el diálogo y la construcción colectiva, y concluye con la decisión pública formal.

16) La adopción incorpora los resultados de la concertación ambiental y de la consulta a los órganos de planeación y a la ciudadanía, operando como verificación de coherencia vertical (determinantes superiores) y horizontal (articulación sectorial). Con la adopción, el programa de ejecución adquiere eficacia como bisagra entre el plan y el presupuesto: sincroniza metas, proyectos, fuentes de financiación y responsables institucionales, y establece hitos verificables para control de resultados y rendición de cuentas.

17) La implementación⁶⁹ es una función de gestión continua, distinta de la adopción. Allí se activan los instrumentos de suelo y financieros, se ejecutan proyectos estratégicos y, especialmente, se despliegan los planes parciales y otras actuaciones urbanísticas que operativizan el modelo. La eficacia de esta fase depende de la capacidad institucional para coordinar actores, asegurar cierres financieros, gestionar cargas y beneficios y mantener actualizado el expediente municipal, todo ello bajo un sistema de seguimiento con indicadores de resultado y de desempeño. En esta lógica, la planeación deja de ser un enunciado para convertirse en una cadena de decisiones ejecutables que producen transformaciones observables en el territorio.

⁶⁹ **Decreto 1077 de 2015. Artículo 2.2.2.1.2.4.5 Implementación.** La etapa de implementación comprende las acciones necesarias para hacer realidad los propósitos del Plan de Ordenamiento en aspectos tales como los financieros, de capacidad institucional, de desarrollo técnico y de capacidad de convocatoria y de concertación.

18) El ciclo se cierra con la evaluación y el seguimiento⁷⁰ y, cuando corresponda, revisión. Un sistema de indicadores y un expediente municipal actualizado permiten medir eficacia (cumplimiento de metas e impactos), eficiencia (uso de recursos), y coherencia medios-fines, además de habilitar ajustes por vencimiento de horizontes, variaciones estructurales del territorio o razones de interés público debidamente justificadas. Este componente mantiene vivo el instrumento, preserva la trazabilidad de las decisiones y robustece la legitimidad de la política de ordenamiento.

19) En síntesis, el POT funciona como un sistema de gobernanza territorial basado en evidencia: el alistamiento reduce la incertidumbre; el diagnóstico explica y prioriza; la formulación fija el modelo y los instrumentos; la adopción otorga obligatoriedad; la implementación convierte reglas en actuaciones mediante planes parciales y proyectos; y el seguimiento asegura corrección de rumbo. La distinción entre plan general y planes parciales, así como entre estudios básicos y detallados, y entre adopción e implementación, no es meramente formal: es la clave para garantizar estabilidad normativa con adaptabilidad operativa, de manera que la planeación territorial cumpla su función de dirección estratégica del desarrollo y de coordinación interinstitucional, con resultados verificables en el territorio.

7. Democracia representativa y principio de participación ciudadana en la planeación territorial

1) La democracia representativa, aplicada a la planeación territorial, opera como un sistema de doble legitimidad: de un lado, la legitimidad institucional que dimana del sufragio y se expresa en las decisiones de las autoridades electas; de otro, la legitimidad participativa que surge de la deliberación pública continua e informada. Bajo este entendimiento, la planeación deja de ser una función meramente técnico-administrativa para asumirse como un proceso político y plural en el que la sociedad civil incide en la definición de fines colectivos, en la orientación del modelo de ocupación del suelo y en la asignación de cargas y beneficios del desarrollo. La decisión sobre el territorio no es neutra: distribuye oportunidades, fija prioridades de inversión y moldea la estructura social y económica, por lo que su validez material depende de incorporar, de forma trazable, las visiones sociales, económicas, ambientales, culturales y comunitarias.

2) Dentro de esta arquitectura, los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) cumplen una función estructural de enlace entre gobierno y ciudadanía. Su carácter

⁷⁰ **ARTICULO 2.2.2.1.2.4.6 Evaluación y seguimiento.** La etapa de evaluación y seguimiento se desarrollará de manera permanente a lo largo de la vigencia del Plan de Ordenamiento con la participación de todas las partes interesadas y en especial del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial.

consultivo es sustantivo: constituyen foros técnico-sociales para analizar el contenido de los planes de desarrollo y del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), emitir concepto y formular recomendaciones. Lejos de una etapa ritual, su intervención exige metodologías claras de convocatoria, registro de observaciones, respuestas motivadas y ajustes al documento técnico de soporte, garantizando que el insumo ciudadano no se diluya en el trámite. La participación reconocida por la jurisprudencia es dinámica y continua: acompaña formulación, adopción, seguimiento, evaluación y ajuste, asegurando equilibrio permanente entre racionalidad técnica y control democrático.

3) El POT es simultáneamente un instrumento técnico-normativo y un pacto social territorio-comunidad. Su legitimidad se sostiene en una secuencia procedimental escalonada y verificable: fase preliminar (alistamiento institucional, plan de trabajo, cartografía base, estrategia de información); diagnóstico (caracterización física, ambiental, social y económica, identificación de conflictos y potencialidades, construcción de visión compartida); formulación (modelo de ocupación, clasificación del suelo, directrices sobre estructura ecológica y funcional, normas urbanísticas y cartera de proyectos); concertación y consulta (interacción con autoridades y ciudadanía, inclusión de observaciones y trazabilidad de cambios); aprobación/adopción (decisión normativa por el concejo); implementación (ejecución programática y gestión del suelo); y seguimiento-evaluación (monitoreo de metas e indicadores, revisiones y ajustes). Este diseño procesal exige mecanismos robustos de gobernanza: instituciones abiertas, espacios eficaces de concertación y comunicación pública que permitan comprensión ciudadana de los instrumentos y decisiones.

4) La participación, en consecuencia, es principio estructurante y condición de eficacia. No se agota en informar o consultar, sino que se proyecta como corresponsabilidad: las comunidades, los gremios, las organizaciones sociales y las autoridades ambientales concurren con saberes complementarios (técnico especializado, dirección política y conocimiento empírico del territorio). En el nivel municipal -donde las determinaciones impactan de forma inmediata la localización de vivienda y equipamientos, la protección ambiental y el soporte a actividades económicas- la legitimidad del POT se mide por la inclusión efectiva y la calidad de esa deliberación, respaldada por registros públicos, criterios de priorización y justificación técnica de las decisiones.

5) Desde la perspectiva de estructura y jerarquía interna, el POT distingue niveles de decisión y precisión normativa. El componente general fija la visión de largo plazo, los objetivos estratégicos y los criterios rectores de ocupación del territorio;

define la clasificación del suelo y establece directrices de articulación urbano-rural, de protección de recursos y de estructura funcional. Su carácter es prevalente y estable, pues orienta y condiciona los desarrollos ulteriores. En desarrollo de ese marco, los planes parciales operan como instrumentos de gestión y ejecución en áreas específicas: detallan parámetros de uso y edificabilidad, precisan reparto de cargas y beneficios, determinan cesiones para espacio público y equipamientos y ordenan la secuencia de actuaciones. Así, mientras el componente general proporciona el horizonte y las reglas estructurales, los planes parciales traducen dichas reglas en operaciones verificables en el territorio.

6) Esta relación técnico-jurídica explica la diferencia entre adopción e implementación. La adopción es el acto político-normativo mediante el cual el concejo formaliza el modelo de ordenamiento y sus reglas generales, incorporando la deliberación social y técnica. La implementación corresponde al despliegue operativo: ejecución de programas y proyectos, activación de instrumentos de gestión del suelo y financiación, y desarrollo de planes parciales. Esta etapa requiere continuidad institucional, capacidades técnico-administrativas, cronogramas y presupuestos consistentes, así como seguimiento ciudadano y evaluación ex post para verificar coherencia entre lo planeado y lo ejecutado y habilitar ajustes cuando las condiciones territoriales lo demanden.

7) El soporte técnico del ciclo descansa en dos niveles de estudio con funciones diferenciadas y complementarias. Los estudios básicos construyen el diagnóstico integral del territorio (componentes biofísicos, riesgos, estructura socioeconómica e institucional), identifican tensiones y potencialidades y fundamentan el modelo territorial propuesto. Los estudios detallados profundizan, con escala y precisión, en temáticas o áreas críticas para la ejecución: gestión del riesgo y amenazas, capacidad de soporte ambiental, redes e infraestructuras, servicios públicos y condicionantes del suelo. Esta secuencia garantiza decisiones basadas en evidencia, criterios reproducibles y estándares de calidad, evitando discrecionalidades y fortaleciendo la defensa técnica y jurídica del plan.

8) Finalmente, la planeación territorial se configura como ejercicio avanzado de democracia sustantiva: la representación política aporta la decisión y la estabilidad normativa; la participación ciudadana, la legitimidad social y el control; y la racionalidad técnica, la consistencia interna y la viabilidad operativa. El POT, entendido como pacto social de largo plazo, solo cumple su función cuando la intervención ciudadana es efectiva y trazable, los componentes guardan coherencia jerárquica, los planes parciales materializan gradualmente el modelo y los estudios sostienen, con evidencia, cada determinación. En ese equilibrio, el ordenamiento

del territorio deja de ser un mandato unilateral para convertirse en una construcción colectiva, transparente y duradera, orientada al bienestar común, la equidad espacial y la sostenibilidad.

8. Concertación ambiental con la autoridad ambiental competente (CAR o autoridad delegada)

1) El ordenamiento del territorio constituye una de las expresiones más completas de la función administrativa del Estado, en tanto materializa la articulación entre los fines públicos, la sostenibilidad ecológica y la equidad social. A partir de la Constitución de 1991, se asume que el territorio no es únicamente un soporte físico para la actividad humana, sino un bien colectivo cuya configuración expresa relaciones de poder, modelos de desarrollo y estructuras de vida en común. La planeación, por tanto, deja de ser un ejercicio meramente técnico y se convierte en un instrumento de justicia espacial: una forma de equilibrar los intereses individuales con las exigencias del bien común, garantizando que la organización del espacio responda al mandato constitucional de armonizar el progreso económico con la preservación de los recursos naturales y la dignidad de las generaciones presentes y futuras.

2) En esta visión integral, el componente ambiental se erige como el eje estructurante del ordenamiento. La racionalidad ecológica no es un añadido posterior, sino el punto de partida de toda planificación territorial. El Estado, al asumir la función de regular el uso del suelo y de los recursos naturales renovables, reconoce que la sostenibilidad no se garantiza mediante restricciones abstractas, sino mediante la incorporación efectiva de determinantes ambientales en los instrumentos de planificación. Estas determinantes, formuladas por la autoridad ambiental competente, no solo delimitan los márgenes dentro de los cuales puede actuar la autonomía territorial, sino que dotan de contenido sustantivo a la función social y ecológica de la propiedad. A través de ellas se establecen las condiciones para el aprovechamiento racional del territorio, la conservación de la biodiversidad y la protección de los ecosistemas que sostienen la vida.

3) Una vez comprendida esta función estructural, se impone la necesidad de traducir el marco normativo en un sistema operativo de gestión ambiental y territorial. En esta fase, el papel de las corporaciones autónomas regionales adquiere relevancia decisiva, al fungir como instancias de conocimiento técnico y de autoridad en materia de planeación ambiental. A su vez, los municipios, como unidades básicas de orden político-administrativo, son responsables de integrar dichas determinaciones en sus instrumentos de ordenamiento, adoptando las medidas

necesarias para garantizar la coherencia entre el modelo de ocupación del suelo y las condiciones del entorno natural. Este diálogo interinstitucional expresa el principio de coordinación que gobierna la función pública: ninguna autoridad puede ejercer sus competencias de manera aislada cuando el territorio constituye un bien común cuya integridad depende de decisiones compartidas.

4) El procedimiento mediante el cual se concretan estas relaciones se funda en la concertación. La concertación ambiental no se entiende como un trámite formal, sino como un proceso de construcción colectiva del conocimiento territorial. En ella confluyen la racionalidad técnica de la autoridad ambiental, el conocimiento empírico del municipio y la legitimidad democrática del proceso de planificación local. Su objetivo no es uniformar criterios, sino lograr coherencia entre las distintas escalas de la decisión pública. De este modo, el ordenamiento territorial se consolida como un pacto institucional en el que la sostenibilidad deja de ser un principio abstracto para convertirse en una norma de acción concreta.

5) La concertación ambiental con la autoridad ambiental competente constituye una etapa técnica, sustantiva y condicionante del proceso de ordenamiento territorial, en la que se articula la planeación del desarrollo con los límites ecológicos y la capacidad de soporte del territorio. Su finalidad es asegurar que toda decisión sobre el uso, la ocupación y la transformación del suelo se adopte con arreglo a los principios de sostenibilidad, precaución y prevención del riesgo, integrando de manera efectiva los determinantes ambientales, la estructura ecológica principal, la gestión integral del recurso hídrico y la delimitación de áreas de amenaza o de especial protección. En esta instancia, la autoridad ambiental -Corporación Autónoma Regional o autoridad delegada- ejerce un control técnico preventivo y especializado que verifica la coherencia del plan con los instrumentos superiores de planificación y manejo ambiental, exigiendo los ajustes necesarios para garantizar la compatibilidad del modelo territorial con la racionalidad ecológica y el interés público ambiental, sin sustituir la autonomía municipal, pero condicionándola a su ejercicio responsable y coordinado.

6) A partir de estos fundamentos, se consolida una metodología que concibe el territorio como un sistema vivo de interdependencias. La cuenca hidrográfica, por ejemplo, se asume como la unidad básica para la planificación y la gestión ambiental, en tanto articula el suelo, el agua, la flora y la fauna en un mismo proceso ecológico. El conocimiento de su estructura biofísica y de su dinámica socioeconómica se traduce en decisiones sobre uso del suelo, densidades urbanas y medidas de conservación. Esta aproximación sistémica transforma el enfoque tradicional del ordenamiento, al desplazar el centro de atención desde la expansión

urbana hacia la capacidad del territorio para soportar el desarrollo. Así, el modelo de ocupación territorial deja de ser una proyección cartográfica para convertirse en un instrumento de regulación ecológica del espacio.

7) En esta misma lógica, la planeación ambiental se reconoce como un mecanismo de prevención de conflictos. Al identificar con antelación los riesgos derivados de la ocupación inadecuada del suelo, las determinantes ambientales permiten reducir la exposición de la población y de la infraestructura a amenazas naturales y antrópicas. No se trata de imponer limitaciones al desarrollo, sino de racionalizarlo en función de la capacidad de carga del ecosistema. De esta manera, la gestión del riesgo se integra como dimensión estructural del ordenamiento, asegurando que el crecimiento urbano y rural se produzca dentro de márgenes de seguridad ambiental y social.

8) El examen concertado trasciende el cumplimiento formal de un requisito y exige una evaluación integral del soporte biofísico y de la respuesta del modelo territorial frente a dicho soporte. Este análisis comprende la identificación y protección de ecosistemas estratégicos, la definición de rondas hídricas, nacimientos y zonas de recarga, la evaluación de la disponibilidad y regulación hídrica, la caracterización de amenazas y vulnerabilidades -incluidas las de origen antrópico-, la estabilidad y aptitud del suelo, la capacidad de carga y la vocación agroecológica. A partir de esta revisión técnica se establecen categorías operativas que delimitan el alcance del desarrollo territorial: zonas de exclusión por protección o por riesgo no mitigable, áreas de uso condicionado y sectores sujetos a manejo especial. Dichas determinaciones se contrastan con los instrumentos ambientales vigentes, como los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, los planes de manejo de áreas protegidas, los planes de ordenación forestal y los estudios de amenaza y riesgo, de modo que la propuesta territorial se ancle en umbrales técnicos verificables y en la coherencia con los instrumentos de planificación ambiental de mayor jerarquía.

9) La eficacia y validez de la concertación dependen directamente de la calidad, precisión y trazabilidad de la información que la soporta. Este proceso impone al municipio la obligación de sustentar su propuesta con cartografía oficial actualizada, bases de datos ambientales consistentes y análisis geoespaciales reproducibles, respaldados en sistemas de información que aseguren la verificación y trazabilidad de los datos. Metodológicamente, el proceso se estructura sobre dos niveles de análisis complementarios: los estudios básicos y los estudios detallados. Los primeros configuran el diagnóstico estructural del territorio, identificando la conformación de la estructura ecológica principal, las amenazas y vulnerabilidades,

las restricciones preliminares y las potencialidades de uso; los segundos profundizan en áreas específicas del suelo urbano, rural o de expansión, delimitando con precisión las zonas de riesgo, las áreas de protección, la capacidad de carga de los ecosistemas y las medidas de manejo, mitigación, compensación o reubicación que resulten necesarias. Esta secuencia metodológica evita decisiones genéricas y convierte la concertación en un ejercicio de evidencia científica, no de mera conformidad administrativa.

10) En la arquitectura del plan de ordenamiento territorial, la concertación ambiental permea todos sus componentes y garantiza su coherencia vertical y horizontal. El componente general fija la visión de largo plazo, los objetivos estructurales y las directrices que ordenan la clasificación del suelo, integrando las determinaciones ambientales como marco condicionante del modelo de desarrollo y no como elementos accesorios. A partir de allí, los componentes urbano y rural desarrollan de manera operativa esas directrices: el primero regula densidades, intensidades de uso, redes de servicios, equipamientos y espacio público en consonancia con los límites ambientales y las capacidades del territorio; el segundo define los usos del suelo, las estrategias de conservación y la articulación funcional entre la cabecera municipal y su entorno, garantizando la continuidad ecosistémica y la seguridad territorial. De esta forma, la dimensión ambiental se consolida como eje estructurante del sistema y como principio ordenador de toda decisión sobre el territorio.

11) Es indispensable distinguir entre el plan general y los planes parciales, así como entre la adopción del plan y su implementación, para comprender la proyección de la concertación ambiental a lo largo del ciclo de planeación. El plan general es el instrumento estratégico que formula el modelo territorial, fija las reglas de sostenibilidad y consolida los resultados de la concertación como parámetros vinculantes. Los planes parciales, por su parte, son instrumentos de gestión y ejecución que desarrollan esas determinaciones en áreas específicas, traduciendo los acuerdos ambientales en reglas operativas sobre usos, intensidades, cargas urbanísticas, trazas infraestructurales y medidas de protección o manejo. De igual modo, la adopción o revisión del POT -formalizada mediante acto administrativo- constituye la culminación de la fase de formulación y la incorporación oficial de los acuerdos logrados; mientras que la implementación, desplegada a través de los planes parciales, programas de ejecución y proyectos de inversión, constituye la fase de materialización del modelo concertado. En ella, las determinaciones ambientales actúan como criterios permanentes de evaluación, control y seguimiento, asegurando que la transformación del territorio mantenga la coherencia con los límites y umbrales ecológicos establecidos.

12) Desde la perspectiva de la gobernanza territorial, la concertación ambiental cumple funciones sustantivas de prevención, coordinación y garantía. Al integrar la gestión ambiental en la planeación, internaliza los riesgos desde la etapa de formulación, reduce la exposición de la población a amenazas naturales o inducidas, previene conflictos derivados de usos incompatibles del suelo y protege la oferta de servicios ecosistémicos que sostienen la vida urbana y rural. Además, fortalece la legitimidad democrática y técnica del proceso, al exigir que las decisiones territoriales se fundamenten en información verificable y en criterios de racionalidad ecológica.

13) La legitimidad del proceso depende, finalmente, de la documentación rigurosa de sus resultados. Las actas, memorias y soportes técnicos de la concertación deben reflejar con precisión las observaciones, recomendaciones y acuerdos alcanzados, constituyendo prueba de la razonabilidad técnica y del cumplimiento del principio de coordinación administrativa. Su omisión o deficiente elaboración compromete la legalidad del acto de adopción y la validez del ordenamiento mismo.

14) Una vez consolidada esta base metodológica, la implementación del ordenamiento exige un seguimiento constante. La verificación del cumplimiento de las determinantes y de los asuntos concertados se convierte en expresión concreta del principio de responsabilidad administrativa. A través de mecanismos de control, de monitoreo técnico y de evaluación de resultados, las autoridades ambientales y territoriales garantizan que las decisiones adoptadas en los planes no se queden en el plano normativo, sino que se traduzcan en transformaciones efectivas sobre el espacio. Este seguimiento no tiene carácter sancionador, sino pedagógico: busca fortalecer la gestión local, promover la cooperación interinstitucional y generar información que retroalimente los procesos de planificación.

15) En la medida en que la planeación ambiental se consolida como un proceso de aprendizaje institucional, el territorio adquiere una nueva condición política. Ya no es únicamente el escenario donde se ejecutan obras o se aplican normas, sino el espacio donde se expresa el proyecto de sociedad. Cada decisión de ordenamiento implica una toma de posición frente al modelo de desarrollo y a la distribución de las oportunidades y los riesgos. Incorporar el componente ambiental en la planeación no solo garantiza sostenibilidad ecológica, sino también equidad territorial: asegura que los beneficios del progreso y las cargas de la transformación se distribuyan de manera justa.

16) Finalmente, el ordenamiento ambiental del territorio se afirma como una forma de ética pública. Reconoce que la naturaleza y el espacio no pertenecen a un solo actor, sino a la colectividad. En consecuencia, la planeación se convierte en una práctica de corresponsabilidad: Estado, ciudadanía y sector privado comparten la obligación de proteger el patrimonio común. La sostenibilidad se entiende entonces como un valor compartido que orienta las decisiones colectivas hacia un equilibrio duradero entre la vida humana y los sistemas naturales. De este modo, el ordenamiento del territorio trasciende la dimensión técnica para convertirse en una expresión concreta de justicia intergeneracional y de gobierno democrático del espacio.

17) En síntesis, la concertación ambiental es una instancia estructural del ordenamiento territorial y un instrumento esencial de articulación interinstitucional que asegura la coherencia entre la planeación y la gestión ambiental. Donde la estructura ecológica principal orienta el modelo de desarrollo, los estudios básicos y detallados garantizan la solidez técnica, y el plan general y los planes parciales se complementan para dar continuidad a la implementación, la planeación municipal alcanza su expresión más robusta: técnica y jurídicamente fundada, ambientalmente sostenible y socialmente legítima.

9. Rol de los distintos actores institucionales en el proceso

1) El ordenamiento del territorio, como función pública estratégica y permanente, se despliega a través de un entramado institucional que materializa los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. No es la suma inercial de competencias dispersas, sino un sistema de relaciones funcionales en el que la dimensión técnica, la política y la ambiental se integran para garantizar que las decisiones sobre el uso, la ocupación y la transformación del suelo respondan a los fines superiores del Estado, a las determinaciones de orden superior y a las condiciones reales de cada entidad territorial. La eficacia de este sistema descansa en la cooperación técnica y jurídica continua entre sus actores y en mecanismos de concertación interinstitucional y participación social que aseguren coherencia, sostenibilidad y legitimidad democrática.

2) En el nivel local, el liderazgo recae en el alcalde o gobernador como jefe de la administración territorial, llamado a dirigir, coordinar y armonizar la formulación del plan, a convocar y garantizar la participación efectiva de sectores sociales, económicos y comunitarios, y a observar las etapas de concertación y consulta. Este liderazgo político se articula con la oficina o secretaría de planeación, núcleo técnico-operativo encargado de recopilar, procesar y analizar la información física,

ambiental, socioeconómica y normativa; de estructurar los diagnósticos; de integrar tempranamente determinantes ambientales y urbanísticas; y de traducir las orientaciones políticas en un modelo territorial verificable que alinee ocupación del suelo, localización de infraestructuras, gestión del riesgo y protección de ecosistemas estratégicos con las políticas nacionales y regionales, incluida la adaptación al cambio climático.

3) las responsabilidades antes descritas, no escapan o pueden eludirse en los procesos de revisión de los planes de ordenamiento territorial. El proceso de revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial se concibe como una expresión avanzada de la función pública del urbanismo, orientada a garantizar la permanencia y coherencia de los acuerdos colectivos que definen la estructura espacial del municipio. No se trata de un trámite formal o de un ejercicio discrecional de la administración, sino de un procedimiento técnico y jurídico mediante el cual se evalúan los resultados del modelo territorial vigente y se introducen los ajustes necesarios para perfeccionar su aplicación sin desvirtuar sus fundamentos. Esta concepción responde a la naturaleza del ordenamiento como función pública indeclinable del Estado, vinculada a la realización del interés general y a la materialización de los fines esenciales previstos por la Constitución.

4) La revisión se sustenta en una premisa de estabilidad. El modelo de ocupación del territorio, la estructura ecológica principal, las áreas de protección ambiental y de riesgo, los componentes urbano y rural, y la clasificación del suelo, constituyen contenidos estructurales cuya vigencia debe extenderse, como mínimo, durante tres periodos constitucionales. Este horizonte temporal permite que las políticas de largo plazo no dependan de los ciclos administrativos y que el territorio se planifique con criterios de sostenibilidad, continuidad y justicia espacial. Solo una vez culminado el periodo de aplicación del plan vigente resulta pertinente emprender la revisión, cuando la administración puede valorar con evidencia los avances, dificultades y resultados de las decisiones adoptadas, así como las nuevas dinámicas socioeconómicas, ambientales o demográficas que justifican ajustes sustantivos.

5) En este contexto, la revisión no pretende sustituir el plan anterior, sino consolidarlo. La administración debe entenderla como una oportunidad para corregir inconsistencias técnicas, incorporar instrumentos que la ley haya desarrollado con posterioridad y actualizar la información de base que sustenta el diagnóstico y las proyecciones del territorio. Al hacerlo, preserva el pacto ciudadano que dio origen al modelo de ocupación y reafirma la planeación como un proceso acumulativo, donde cada gestión se inscribe en un ciclo continuo de formulación, implementación, evaluación y ajuste. Se reconoce, así, que el cambio permanente en el rumbo del

ordenamiento físico y espacial produce inestabilidad jurídica y erosiona la confianza institucional en la planeación pública.

6) El procedimiento de revisión se estructura sobre la evaluación del plan vigente. Esta evaluación implica el seguimiento de indicadores de cumplimiento, el análisis de la eficacia de los instrumentos urbanísticos y de gestión del suelo, y la verificación del impacto de las políticas en la calidad de vida, la sostenibilidad ambiental y la eficiencia de la inversión pública. A partir de esta base empírica, la administración define los ajustes a introducir y elabora una memoria justificativa que explique la necesidad, conveniencia y alcance de las modificaciones propuestas. Dicha memoria se acompaña del proyecto normativo correspondiente, su cartografía oficial, los documentos técnicos de soporte y el informe de evaluación, constituyendo un expediente completo que garantiza la trazabilidad de las decisiones.

7) El trámite de revisión reproduce la lógica deliberativa y democrática de la formulación inicial del plan. La iniciativa parte del ejecutivo local, pero se somete a los órganos de coordinación técnica y participación ciudadana: el Consejo de Gobierno, el Consejo Consultivo de Ordenamiento, la autoridad ambiental competente, el Consejo Territorial de Planeación y, finalmente, el Concejo Municipal o Distrital. En cada instancia, la revisión debe ser objeto de análisis, concertación y consulta, garantizando que las decisiones sobre el uso y transformación del suelo conserven legitimidad técnica y respaldo ciudadano. Si el concejo no adopta una decisión dentro del término legal, el alcalde podrá proceder mediante decreto, sin alterar la obligación de respetar los contenidos estructurales del plan.

8) El componente ambiental constituye un eje transversal del proceso. Toda revisión debe integrar los determinantes ambientales definidos por las autoridades competentes, asegurar la coherencia entre el modelo de ocupación y la estructura ecológica principal, y garantizar que las zonas de reserva, las rondas hídricas, los humedales y los ecosistemas estratégicos conserven su función de soporte vital del territorio. De igual modo, la gestión del riesgo se asume como principio ordenador: el suelo de protección no solo delimita áreas no urbanizables, sino que refleja el deber estatal de prevenir desastres y salvaguardar la vida y los bienes. La articulación entre sostenibilidad ecológica, seguridad territorial y equidad social se traduce en un modelo de desarrollo que equilibra el aprovechamiento económico del suelo con la preservación del patrimonio natural y cultural.

9) La revisión del ordenamiento, además, requiere una lectura integral del territorio en su dimensión urbana y rural. En el ámbito urbano, se examinan las estrategias

de renovación, densificación y provisión de espacio público, así como la asignación de suelo para vivienda de interés social y los mecanismos de gestión del suelo que garanticen la equidad en el reparto de cargas y beneficios. En el ámbito rural, la revisión refuerza la protección de los suelos agropecuarios, la racionalidad en el uso de las áreas suburbanas y la delimitación de asentamientos rurales compatibles con la vocación productiva y ambiental del territorio. Esta mirada unificada evita la fragmentación entre ciudad y campo y favorece la cohesión territorial como principio rector del desarrollo.

10) Cada decisión derivada del proceso de revisión se inserta en un entramado ético y político que trasciende la planeación técnica. La función social y ecológica de la propiedad impone límites al dominio individual, recordando que el uso del suelo está subordinado al bienestar colectivo. De la misma manera, la justicia espacial orienta la acción pública hacia la distribución equitativa de oportunidades y cargas territoriales, de modo que las inversiones, los servicios y los beneficios del desarrollo lleguen a toda la población sin exclusiones. Bajo esta concepción, la planeación se convierte en un instrumento de democracia territorial, donde las decisiones sobre el espacio son también decisiones sobre la igualdad y la sostenibilidad.

11) En suma, la revisión del ordenamiento territorial se presenta como el ejercicio más elevado de la función administrativa en materia de planeación. Su sentido no radica únicamente en la actualización técnica de un instrumento, sino en la reafirmación del pacto social que articula el desarrollo urbano, rural y ambiental bajo el principio de continuidad institucional. Al garantizar que el territorio se ordene conforme a criterios de conocimiento técnico, transparencia procedimental y participación ciudadana, la administración honra su responsabilidad de construir un futuro común, equilibrado y justo, donde cada decisión espacial sea una expresión concreta del interés general y de la promesa constitucional de un territorio sostenible y equitativo.

12) Sobre esa base, la autoridad ambiental -en particular las corporaciones autónomas regionales o la autoridad delegada- introduce una garantía técnica y jurídica indispensable. La concertación ambiental no es un trámite formal, sino una instancia sustantiva de equilibrio entre la dinámica del desarrollo y los límites ecológicos: define criterios y restricciones vinculantes sobre estructura ecológica principal, áreas de protección, manejo de cuencas, zonas de amenaza y escenarios de riesgo, y fija parámetros de manejo que condicionan las decisiones de planeación. Cuando se suscitan discrepancias entre la administración territorial y la autoridad ambiental, corresponde al nivel central en materia ambiental resolverlas, consolidando la unidad del sistema sin menoscabar la autonomía territorial.

13) El componente participativo y deliberativo confiere legitimidad social al proceso. El Consejo Territorial de Planeación, órgano consultivo, permanente y plural, canaliza la voz de la sociedad civil, emite conceptos y recomendaciones sobre el proyecto de plan, promueve espacios amplios de discusión y acompaña el seguimiento a metas e indicadores durante la ejecución, convirtiéndose en un mecanismo de control social informado. El concejo municipal o distrital culmina la cadena institucional con la adopción normativa mediante acuerdo, decisión que debe reflejar la coherencia entre los estudios que sustentan la formulación, los resultados de la concertación ambiental y las observaciones del Consejo Territorial de Planeación. En este equilibrio se inscribe también el Consejo Consultivo de Ordenamiento, instancia asesora especializada que aporta evaluación técnica y consistencia metodológica.

14) A escala supramunicipal, la gobernación y las instancias departamentales - incluidas las comisiones regionales y, cuando aplica, las áreas metropolitanas- articulan procesos intermunicipales para gestionar asuntos que trascienden límites administrativos: conectividad y movilidad regional, provisión de infraestructura, gestión del riesgo, conservación de ecosistemas y ordenamiento del suelo rural. En la dimensión nacional, entidades rectoras de planeación, vivienda, ambiente, transporte y agricultura fijan lineamientos, parámetros metodológicos y criterios técnicos que aseguran la compatibilidad entre instrumentos locales y políticas nacionales, fortaleciendo la integración vertical del sistema y evitando la fragmentación institucional.

15) El proceso reconoce, además, la intervención activa de actores sectoriales y comunitarios -servicios públicos, movilidad, vivienda, gestión del riesgo, desarrollo económico, conservación ambiental-, así como de gremios, promotores, organizaciones sociales y comunidades étnicas. Sus insumos técnicos, proyecciones y experiencias territoriales enriquecen el diagnóstico, ayudan a identificar conflictos y sinergias de uso del suelo y aportan a la viabilidad de las estrategias. La correcta interoperabilidad entre dependencias y sectores es condición de operatividad: previene duplicidades, evita conflictos normativos y promueve una distribución equilibrada de funciones y recursos.

16) La solidez técnica del plan descansa en el soporte de información oficial y en una jerarquía de estudios. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, como custodio de la cartografía básica y de la información geográfica oficial, sustenta la delimitación de suelos urbanos, rurales y de expansión, así como la identificación de áreas de conservación y riesgo; los sistemas de información territorial

interoperables con plataformas nacionales permiten integrar variables ambientales, sociales y económicas para una toma de decisiones basada en evidencia. Sobre esta base, los estudios básicos sistematizan la información general física, ambiental, social y económica del territorio; los estudios detallados profundizan con mayor precisión técnica en clasificación del suelo, amenazas, servicios e infraestructuras, unidades de actuación y demás aspectos que soportan decisiones normativas y de gestión.

17) El contenido del plan se organiza en un esquema de componentes interdependientes. El componente general fija la visión de largo plazo, los objetivos estratégicos y las políticas estructurantes del modelo territorial, orientando organización espacial, sistemas de movilidad, articulación urbano–rural, áreas de protección y criterios de uso y ocupación. A partir de él, el componente urbano regula el suelo urbano y de expansión -usos, densidades, estructura vial, espacio público, servicios y vivienda de interés social- y el componente rural orienta la ocupación y aprovechamiento del suelo no urbanizado, con énfasis en protección de recursos naturales, equilibrio ecosistémico y productividad sostenible. La vigencia diferenciada y el carácter estructural de las determinaciones del componente general aseguran continuidad más allá de los ciclos de gobierno, mientras los componentes urbano y rural admiten ajustes conforme a la dinámica territorial y a los resultados de implementación.

18) Debe distinguirse nítidamente entre adopción e implementación. La adopción es el acto jurídico y político mediante el cual el concejo aprueba el plan y le confiere fuerza normativa, cerrando un procedimiento reglado que integra técnica, concertación ambiental y participación. La implementación traduce esas determinaciones en acción mediante instrumentos de gestión, financiación y ejecución. En este puente operativo se sitúan los planes parciales: desarrollan en ámbitos delimitados las disposiciones del plan general, precisan usos del suelo, densidades, cesiones urbanísticas, distribución equitativa de cargas y beneficios y mecanismos de asociación público–privada, y habilitan actuaciones de expansión, renovación, consolidación o rehabilitación. Así, la diferencia entre plan general y planes parciales es estructural y funcional: el primero orienta con visión integral y de largo plazo; los segundos viabilizan su ejecución progresiva y su adaptación a realidades locales.

19) Este andamiaje institucional incluye seguimiento, evaluación y ajuste. Los CTP mantienen su intervención de manera permanente como veedores del cumplimiento de metas y de la calidad de la inversión pública; las oficinas de planeación monitorean indicadores y recomiendan ajustes; las autoridades ambientales

verifican el respeto de condicionantes y determinantes; los concejos ejercen control político sobre la ejecución; y las instancias departamentales y nacionales armonizan reprogramaciones e incorporan instrumentos complementarios cuando se requiera. La revisión del plan se concibe como perfeccionamiento del instrumento vigente -no como ruptura-, corrigiendo imprecisiones, actualizando determinantes y reorientando actuaciones no ejecutadas.

20) En suma, la autoridad administrativa dirige, la autoridad ambiental garantiza sostenibilidad, las instancias técnicas aseguran consistencia metodológica, los consejos de planeación encarnan la deliberación ciudadana y las corporaciones públicas formalizan jurídicamente el resultado. La presencia activa de sectores y comunidades aporta pertinencia y viabilidad. La calidad del ordenamiento depende de la articulación efectiva de todos ellos, de la solidez de los estudios que lo respaldan y de la continuidad entre adopción e implementación a través de planes parciales. Solo un proceso así integrado -técnicamente fundado, ambientalmente responsable y socialmente legitimado- permite que el ordenamiento territorial cumpla su función de orientar el desarrollo sostenible, resguardar los bienes colectivos y materializar los derechos asociados al territorio.

10. Publicidad, transparencia y acceso a la información

1) La publicidad, la transparencia y el acceso a la información son principios estructurales que aseguran la legitimidad y eficacia de los procesos de adopción o revisión de los planes de ordenamiento territorial. Su observancia no constituye un requisito accesorio o meramente formal, sino una condición sustantiva que garantiza que la planeación territorial se desarrolle bajo un modelo de gobernanza abierta, sujeta al escrutinio ciudadano y sustentada en evidencia técnica verificable. En un Estado social de derecho, la planeación es expresión de la función pública participativa y, en tal sentido, exige que toda actuación administrativa relacionada con el ordenamiento del territorio se fundamente en la publicidad de sus decisiones, la transparencia de sus procedimientos y el acceso efectivo de la ciudadanía a la información que las respalda.

2) La publicidad implica una obligación activa de las autoridades territoriales de divulgar de manera suficiente, oportuna y comprensible los documentos técnicos, diagnósticos, estudios de riesgo, determinantes ambientales y demás insumos que sirven de soporte a las decisiones de ordenamiento. Este principio se traduce en el deber de garantizar que el contenido de los proyectos de plan, las metodologías empleadas y los resultados de cada fase del proceso sean de conocimiento público, de modo que cualquier ciudadano pueda seguir el curso de la actuación,

comprender su alcance y ejercer control sobre ella. En el contexto de la planeación municipal, la publicidad de la información posibilita que la formulación o revisión de un POT no se perciba como una actuación cerrada o exclusiva de los órganos técnicos, sino como un proceso deliberativo de interés general, abierto a la participación informada de la comunidad.

3) La transparencia complementa y profundiza el alcance de la publicidad al imponer un estándar de trazabilidad y coherencia institucional. Supone que cada decisión adoptada durante el ciclo de planeación pueda ser reconstruida a partir de registros documentales verificables, en los que se identifiquen los fundamentos técnicos, los criterios de ponderación aplicados y la manera en que se integraron las observaciones o recomendaciones provenientes de los distintos actores sociales. En este sentido, la transparencia no se reduce a la simple divulgación de información, sino que exige claridad metodológica, consistencia técnica y una gestión documental ordenada que permita evaluar la correspondencia entre los diagnósticos elaborados, los objetivos propuestos y las determinaciones finalmente aprobadas. Solo bajo ese nivel de apertura es posible asegurar que la planeación territorial se oriente por el interés general y no por intereses sectoriales o coyunturales.

4) El acceso a la información, por su parte, constituye la dimensión operativa que materializa los dos principios anteriores. No se limita a la existencia de documentos públicos, sino que implica la disponibilidad efectiva, comprensible y oportuna de la información necesaria para la deliberación y el control ciudadano. En el marco de los procesos de adopción o revisión de los POT, ello exige que los estudios técnicos, los mapas, los indicadores socioeconómicos y ambientales, así como los informes de concertación, sean accesibles tanto a las autoridades de planeación como a los consejos territoriales, las corporaciones ambientales, los concejos municipales y la ciudadanía en general. Este acceso debe ser libre de obstáculos, garantizando que la información pueda ser consultada, analizada y empleada en la formulación de propuestas y observaciones. Su ausencia, limitación o entrega fragmentada compromete la calidad técnica del proceso, restringe la participación efectiva y afecta la validez sustantiva de las decisiones.

5) La apertura informativa y la transparencia documental también cumplen una función preventiva frente a la discrecionalidad administrativa y los riesgos de captura institucional. Cuando las decisiones de ordenamiento territorial se sustentan en información pública y verificable, se reduce el margen de arbitrariedad, se fortalece la rendición de cuentas y se consolida la confianza en las instituciones. La trazabilidad del proceso y la accesibilidad de la información constituyen así

mecanismos de garantía del principio de legalidad y de protección del interés general, en tanto permiten que la ciudadanía y los órganos de control evalúen la racionalidad técnica y jurídica de las determinaciones adoptadas.

6) En el contexto municipal, la plena aplicación de estos principios adquiere una relevancia particular, dado que las decisiones sobre el uso del suelo, la expansión urbana, la protección de áreas rurales y la localización de infraestructuras inciden directamente en la calidad de vida de la población y en la sostenibilidad del territorio. La publicidad y la transparencia en el trámite de los POT no solo legitiman las decisiones ante la comunidad, sino que constituyen instrumentos de control democrático que permiten evaluar su coherencia con las determinaciones superiores, los determinantes ambientales y las políticas nacionales y departamentales de ordenamiento. El acceso a la información, a su vez, empodera a la ciudadanía para ejercer su derecho a participar de manera sustantiva y a exigir que el modelo de desarrollo territorial responda a los principios de racionalidad, equidad y sostenibilidad.

7) En consecuencia, la publicidad, la transparencia y el acceso a la información no pueden ser entendidos como obligaciones accesorias del procedimiento administrativo, sino como ejes estructurales del sistema de planeación territorial y, en particular, del proceso de adopción y revisión de los planes de ordenamiento. De su cumplimiento depende que la planeación se configure como un verdadero instrumento de dirección democrática del desarrollo, sustentado en la apertura institucional, el control social y la garantía de decisiones fundadas en evidencia técnica, legalidad y participación ciudadana informada.

11. Gestión del riesgo en el ordenamiento territorial

1) La gestión del riesgo en el ordenamiento territorial constituye un componente estructural del desarrollo sostenible y seguro del territorio, en tanto articula la protección de la vida, la integridad de los ecosistemas y la estabilidad de la infraestructura pública y privada. No es un requisito accesorio ni un elemento meramente formal: representa un principio ordenador y un soporte técnico-operativo del desarrollo, que orienta la ocupación, el uso y la transformación del suelo bajo criterios de seguridad, sostenibilidad y resiliencia. Su fundamento es esencialmente técnico, pues busca garantizar que toda decisión pública o privada -como la expansión urbana, la localización de actividades económicas o la implantación de infraestructura- se adopte con base en conocimiento científico verificable sobre amenazas naturales y antrópicas, vulnerabilidades físicas, sociales y ambientales, y niveles de exposición dentro de los límites de la capacidad del territorio.

2) El riesgo no proviene únicamente de los fenómenos naturales, sino de la manera en que las sociedades ocupan y transforman el espacio. El crecimiento desordenado, la urbanización en áreas inestables o inundables y la presión sobre ecosistemas estratégicos amplifican la exposición colectiva a eventos que podrían ser prevenidos o mitigados. Por ello, la gestión del riesgo debe actuar como un determinante transversal de la planeación: las zonas de amenaza deben ser identificadas, cartografiadas y, sobre todo, incorporadas de manera vinculante a los modelos de ocupación, las normas de uso del suelo y las estrategias de mitigación y adaptación. De este modo, las decisiones sobre dónde crecer, qué conservar, qué renovar y qué restringir dejan de ser discrecionales y se convierten en el resultado necesario de una evaluación técnica rigurosa.

3) La planeación con enfoque de riesgo se materializa a través de un sistema técnico escalonado que se traduce en conocimiento operativo. Los estudios básicos establecen la línea base del territorio: caracterizan sus condiciones geológicas, geomorfológicas, hidrológicas, climáticas, ecológicas y socioeconómicas; identifican amenazas y vulnerabilidades; y orientan la definición del modelo de ocupación y de las zonas de protección o restricción. Los estudios detallados, por su parte, profundizan en áreas o proyectos específicos para precisar la estabilidad de suelos, condiciones geotécnicas e hidrológicas, parámetros de diseño y medidas de mitigación o adaptación. Esta secuencia metodológica -básico/detallado- reduce la incertidumbre, traduce el conocimiento en reglas verificables y limita la discrecionalidad en la toma de decisiones.

4) En la estructura de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), la gestión del riesgo se integra transversalmente a sus componentes. En el componente general, define la visión estructural del territorio, el modelo de ocupación y la organización del suelo a largo plazo, incidiendo en la estructura ecológica, la localización de la infraestructura y las directrices para el desarrollo urbano y rural. En el componente urbano, orienta la expansión, densificación y renovación, fija condiciones de seguridad para los equipamientos y las infraestructuras críticas, y exige la incorporación de medidas de mitigación en áreas consolidadas. En el componente rural, determina el manejo sostenible de suelos agropecuarios, forestales y de conservación, protege zonas de recarga hídrica y regula usos en áreas con amenazas de inundación, erosión o movimientos en masa, asegurando la compatibilidad entre la producción y la estabilidad territorial.

5) La arquitectura instrumental del ordenamiento distingue dos niveles de planificación complementarios. El plan general tiene un carácter estratégico y

normativo: fija objetivos, políticas, determinaciones y reglas de obligatorio cumplimiento, e incorpora el riesgo como limitante del crecimiento y como criterio para la localización de usos y actividades. Los planes parciales constituyen la herramienta operativa del modelo: desarrollan las determinaciones del plan general en áreas específicas -expansión, consolidación o renovación-, precisan condiciones de uso, edificabilidad y reparto de cargas y beneficios, articulan proyectos de urbanización y establecen medidas concretas de manejo del riesgo. Así se diferencia la adopción del plan, que formaliza la visión y el marco normativo, de su implementación, que lo convierte en acciones concretas de gestión, inversión y control urbano mediante programas, instrumentos y proyectos verificables.

6) Desde el punto de vista funcional, la gestión del riesgo comprende tres dimensiones complementarias. La preventiva evita la generación de nuevas condiciones de riesgo mediante la restricción de la urbanización en áreas inestables, la recuperación de ecosistemas protectores, la conservación de suelos de especial valor y la promoción de patrones de crecimiento compacto y seguro. La correctiva interviene los riesgos existentes a través de obras de mitigación estructural o no estructural, reforzamientos, restauración ambiental y, cuando sea necesario, reubicaciones en zonas de alto riesgo no mitigable. La prospectiva, por su parte, incorpora escenarios de variabilidad climática y cambio global en la planificación, de manera que las decisiones presentes fortalezcan la resiliencia institucional y comunitaria, evitando aumentar la vulnerabilidad futura.

7) La gobernanza del riesgo requiere una articulación multinivel y multisectorial. Las decisiones municipales deben armonizarse con las determinantes ambientales y las políticas de mayor escala -planes de manejo de cuencas, ordenación del recurso hídrico, estrategias de cambio climático-, asegurando coherencia entre la planeación local y las políticas nacionales. Esta coordinación se concreta en el intercambio de información técnica, la validación cartográfica y la concertación de medidas de mitigación y adaptación. La participación social es también esencial: legitima restricciones de uso, medidas de reubicación y programas de mitigación; fomenta la apropiación ciudadana de las decisiones; y fortalece la capacidad comunitaria de prevención y respuesta.

8) En el ámbito fiscal, la gestión del riesgo constituye además una estrategia de sostenibilidad económica. Incorporarla de forma sistemática reduce los costos de atención y reconstrucción, evita pérdidas de activos públicos y privados, y protege la estabilidad presupuestal. Prevenir es una inversión que mejora la eficiencia del gasto y la resiliencia institucional, mientras que su omisión genera pasivos financieros y vulnerabilidad estructural.

9) En síntesis, la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial es, simultáneamente, principio rector, herramienta técnica y expresión de la función pública de planificar. Convierte el ordenamiento en un sistema integral de prevención, adaptación y reducción de pérdidas; garantiza que el desarrollo urbano y rural se produzca dentro de límites seguros y compatibles con la capacidad del territorio; y consolida territorios resilientes mediante decisiones informadas, coordinación institucional y participación social. En esta medida, materializa el deber estatal de armonizar la actividad humana con la estabilidad física y ambiental del territorio, asegurando la protección de la vida, el patrimonio colectivo y la sostenibilidad del desarrollo.

12. Protección de los suelos rurales y de especial valor ambiental o agropecuario

1) La protección de los suelos rurales y de especial valor ambiental o agropecuario es un pilar técnico del ordenamiento territorial y una condición de validez material del modelo de ocupación. No se trata de un espacio residual disponible para la expansión, sino de un componente estructural que asegura la sostenibilidad ecológica, la estabilidad de los ecosistemas y la seguridad alimentaria. En consecuencia, su tratamiento exige un proceso de interpretación rigurosa del territorio, sustentado en análisis integrados de capacidad de uso del suelo, cobertura y biodiversidad, pendientes, disponibilidad hídrica y clima, así como en la lectura de las dinámicas sociales y económicas que presionan su transformación.

2) El enfoque debe ser preventivo y no reactivo. La erosión, la pérdida de cobertura, la sobreexplotación de los recursos y las presiones mineras o agroindustriales intensivas deterioran la capacidad de soporte y elevan la exposición a amenazas naturales. Por ello, la planificación ha de incorporar determinantes ambientales y estudios de riesgo que identifiquen fragilidades ecosistémicas, fijen límites al uso y definan regímenes diferenciados de ocupación y manejo, incluyendo zonas de protección estricta, regulación de usos agrícolas y forestales, y medidas de recuperación de suelos degradados. La integración transversal del enfoque de riesgo evita la ocupación de áreas inestables, de recarga hídrica o con amenaza de inundación, y reduce pasivos ambientales y fiscales.

3) La contención de la expansión urbana hacia suelo rural es otra exigencia técnica. La dispersión de asentamientos, la urbanización informal y la apertura de nuevas áreas sin soporte de infraestructura erosionan la base natural y encarecen la provisión de servicios públicos. La respuesta institucional debe traducirse en

políticas de densificación equilibrada y consolidación interna, delimitación clara de perímetros urbanos y, cuando corresponda, de áreas de expansión, así como en franjas de amortiguamiento entre lo urbano y lo rural. La regla es optimizar el uso de suelo ya habilitado y preservar aquellos polígonos que, por sus atributos edáficos, hídricos o biológicos, cumplen funciones esenciales para el equilibrio ambiental y la producción.

4) La protección efectiva exige articular escalas y políticas. Debe existir coherencia entre decisiones municipales y determinantes ambientales de jerarquía superior, de modo que la planeación local se armonice con la conservación de ecosistemas estratégicos (rondas y recargas hídricas, humedales, reservas, páramos), el manejo de cuencas y la conectividad ecológica. A la vez, el carácter estratégico del suelo rural demanda integrar ordenamiento territorial, desarrollo rural, gestión ambiental y adaptación al cambio climático, promoviendo prácticas agroecológicas, restauración activa y uso racional del recurso suelo para sostener la resiliencia territorial.

5) Este suelo también cumple una función social: es soporte de comunidades campesinas y étnicas y de economías locales cuya permanencia depende de ecosistemas estables y acceso equitativo a la tierra. Por ello, las estrategias deben equilibrar productividad y conservación, prevenir parcelaciones antieconómicas y fragmentación predial, y regular las ocupaciones compatibles con la vocación del territorio. El principio de función social y ecológica de la propiedad orienta la distribución equitativa de cargas y beneficios, y legitima restricciones proporcionadas al uso cuando sean necesarias para proteger bienes colectivos.

6) En la arquitectura del Plan de Ordenamiento Territorial, el componente general fija la visión de largo plazo, los objetivos, políticas y estrategias que estructuran el modelo territorial y la clasificación del suelo, así como los criterios para la delimitación de áreas de conservación y de riesgo. Sobre esa base estratégica se precisan lineamientos para la protección y regulación del suelo rural y de especial valor ambiental o agropecuario, articulando los sistemas de soporte físico y ambiental con las decisiones de uso.

7) Los planes parciales son el puente entre la norma y la acción: instrumentos operativos que desarrollan y materializan las determinaciones del plan general en ámbitos específicos. En ellos se concretan los usos del suelo, la localización de infraestructuras y equipamientos, la distribución de cargas y beneficios, y las medidas de manejo y protección ambiental, garantizando la aplicación efectiva de las políticas de conservación, restauración y aprovechamiento sostenible.

8) El soporte técnico descansa en dos niveles de estudio complementarios. Los estudios básicos construyen la caracterización integral del territorio (física, ambiental y socioeconómica) que orienta el diagnóstico y la formulación estratégica. Los estudios detallados profundizan en sectores o componentes particulares para precisar delimitaciones (riesgo, protección, alta productividad), definir medidas de manejo y diseñar proyectos de intervención. Esta jerarquía reduce incertidumbre, evita decisiones discrecionales y asegura congruencia entre diagnóstico y determinaciones.

9) Finalmente, debe distinguirse entre la adopción y la implementación del plan. La adopción formaliza el marco estratégico y normativo que ordena el uso del suelo; la implementación lo convierte en resultados mediante instrumentos de gestión, programas de ejecución y, especialmente, planes parciales. Solo esta cadena -visión estratégica, soporte técnico suficiente y ejecución verificable- garantiza que la protección de los suelos rurales y de especial valor ambiental o agropecuario deje de ser declarativa y se materialice en acciones concretas de conservación, restauración y regulación del uso, compatibles con los límites ecológicos, la equidad territorial y la prevalencia del interés general.

13. Planeación de servicios públicos y soporte a la expansión urbana

1) La planeación de los servicios públicos es una dimensión técnica esencial del ordenamiento territorial y el soporte material que vuelve posible la vida urbana. Define los límites reales del crecimiento y condiciona la sostenibilidad del desarrollo: ningún modelo de ocupación del suelo resulta viable si no se sustenta en infraestructuras capaces de garantizar acceso continuo, equitativo y eficiente a agua potable, saneamiento, energía, movilidad, gestión de residuos y comunicaciones. La localización de asentamientos, la jerarquía de centros urbanos y la distribución de actividades económicas dependen, en buena medida, de esa capacidad de soporte; por ello, la planeación de servicios no es un componente accesorio, sino un eje estructurante que debe integrarse desde el inicio al diseño de los instrumentos urbanísticos y a la ejecución de las políticas públicas.

2) La experiencia muestra que cuando el crecimiento urbano se desacopla de la programación de infraestructura aparecen déficits de cobertura, deterioro en la calidad del servicio, sobrecarga de ecosistemas abastecedores y sobre costos fiscales. Estos desajustes se acentúan en municipios intermedios y zonas de conurbación, donde la expansión periférica suele ir de la mano de desarrollos informales carentes de soporte técnico y financiero. Frente a ello, la prestación de servicios debe asumirse como variable de control del crecimiento y no como

respuesta ex post a presiones de demanda: cada decisión sobre ampliación de perímetros, densificación o incorporación de nuevos suelos exige verificar disponibilidad hídrica, existencia y capacidad de redes de saneamiento, y sostenibilidad fiscal de la operación a lo largo del ciclo de vida de las infraestructuras.

3) En el ámbito rural, los retos se agravan por la dispersión poblacional, limitaciones topográficas y ausencia de economías de escala. La planeación territorial debe, por tanto, incorporar estrategias diferenciadas que reconozcan particularidades locales y promuevan soluciones adaptativas -sistemas comunitarios, tecnologías alternativas, esquemas de gestión asociativa- que garanticen acceso digno a servicios básicos. Esta aproximación no solo es un asunto de equidad social; actúa como factor de equilibrio territorial al contener presiones migratorias hacia cabeceras, cerrar brechas urbano-rurales y fortalecer la cohesión espacial.

4) Técnicamente, el soporte de servicios supera la mera cobertura física: implica dimensionamiento, redundancia y eficiencia operativa, así como sostenibilidad ambiental y financiera. La planeación integrada requiere diagnósticos precisos, modelaciones de demanda, análisis de capacidad de carga y esquemas de financiación que anticipen inversión, operación, mantenimiento y reposición. La articulación con los planes maestros sectoriales (acueducto, alcantarillado y drenaje, energía, residuos, movilidad) debe incorporarse al diagnóstico y a la formulación del ordenamiento para que las decisiones de expansión o densificación se sustenten en información verificable sobre recursos disponibles, costos marginales de ampliación y riesgos ambientales, y no en presiones coyunturales del mercado.

5) Esta perspectiva tiene una dimensión de justicia espacial. La localización y eficiencia de redes inciden de manera directa en la distribución de oportunidades entre sectores urbanos y rurales. Planificar bien los servicios es, también, una política redistributiva: orienta inversiones hacia áreas deficitarias, previene la consolidación de periferias precarias y evita la ocupación de suelos no aptos o con restricciones de riesgo, al tiempo que reduce los costos públicos y privados de una expansión dispersa. En consecuencia, cada metro cuadrado de suelo habilitado debe corresponderse con un soporte técnico y financiero proporcional, bajo el principio de corresponsabilidad de los actores que impulsan y se benefician del desarrollo urbano.

6) Para garantizar coherencia, los componentes del plan de ordenamiento actúan de forma complementaria. El componente general fija la visión de largo plazo, el

modelo de ocupación, la estructura urbano-rural y las infraestructuras estratégicas que soportan el territorio. El componente urbano traduce esas directrices en políticas, programas y normas para consolidación, renovación y expansión, precisando estándares y localización de redes y equipamientos. El componente rural asegura la integración funcional entre centros poblados y áreas de producción, promoviendo provisión equitativa de servicios y gestión sostenible de recursos. Esta triada evita que la infraestructura sea residual y la convierte en pieza clave de un territorio equilibrado y funcional.

7) La solidez técnica del plan descansa en una secuencia de estudios. Los estudios básicos caracterizan el territorio, identifican restricciones físicas y ambientales, déficits de cobertura, escenarios de crecimiento y desempeño de la infraestructura existente; suministran el insumo diagnóstico para la estrategia territorial. Los estudios detallados profundizan en el dimensionamiento y localización de infraestructuras, determinan la capacidad de soporte del suelo, evalúan factibilidad técnica y económica de nuevas redes y establecen requerimientos de inversión y condiciones ambientales para viabilizar actuaciones. Esta metodología evita la improvisación y alinea las decisiones con la capacidad real del territorio.

8) La diferencia entre plan general y planes parciales expresa la jerarquía entre planeación estratégica y ejecución operativa. El plan general establece estructura, objetivos, políticas y reglas del juego de largo plazo; los planes parciales materializan esas determinaciones en áreas específicas de expansión, renovación o consolidación, programan obras de infraestructura, ordenan la cesión de suelo para espacio público y equipamientos, y distribuyen equitativamente cargas y beneficios entre propietarios, desarrolladores y municipio. No redefinen el modelo: lo ejecutan con precisión espacial, técnica y financiera.

9) También deben distinguirse la adopción y la implementación. La adopción es el acto de planeación formal que fija visión, políticas y normas urbanísticas; la implementación traduce esas decisiones en acción mediante planes parciales, programas de ejecución, proyectos de infraestructura y mecanismos de financiación. La eficacia del ordenamiento depende de la coherencia entre ambas fases: un plan técnicamente sólido, pero sin ejecución efectiva deviene estéril; una ejecución sin plan compromete legalidad, sostenibilidad y equidad.

10) En síntesis, la planeación de los servicios públicos es el punto de encuentro entre racionalidad técnica, sostenibilidad ambiental y equidad territorial. Integrada a los instrumentos del ordenamiento, permite pasar de una lógica reactiva -basada en ampliar coberturas a posteriori- a una lógica prospectiva que previene déficits,

optimiza recursos y orienta el crecimiento hacia áreas viables. Así, la expansión urbana deja de ser un resultado inercial del mercado para convertirse en consecuencia de decisiones públicas informadas, interinstitucionales y territorialmente coherentes, adoptadas dentro de los límites de la capacidad del territorio y del principio de corresponsabilidad. Solo bajo este enfoque se consolidan ciudades funcionales, resilientes y fiscalmente responsables, en las que el derecho a la ciudad se garantiza mediante infraestructura planificada, prestación eficiente y distribución justa de los beneficios del desarrollo.

14. Debate democrático y procedimiento de adopción del acuerdo municipal

1) El debate democrático que antecede la adopción del acuerdo municipal mediante el cual se aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial constituye uno de los ejercicios más exigentes de la democracia participativa en el ámbito local. No se trata de una secuencia de actos administrativos, sino de un proceso de construcción colectiva en el que confluyen la deliberación técnica, la concertación interinstitucional y la participación ciudadana organizada. En este marco, la decisión pública sobre el uso, la ocupación y la gestión del territorio exige una arquitectura procedimental rigurosa que combine el conocimiento técnico de la administración, la legitimidad política de los órganos de representación y la voz plural de la sociedad civil, en garantía del principio democrático y del interés general.

2) El diseño institucional prevé la intervención sucesiva de distintas instancias. El ejecutivo local asume la formulación técnica del proyecto con fundamento en diagnósticos integrales y estudios de soporte que reflejan las condiciones físicas, ambientales, económicas y sociales del territorio, bajo parámetros de desarrollo sostenible, función ecológica de la propiedad, protección ambiental y equidad territorial. Superada esta fase, el proyecto se somete a concertación con la autoridad ambiental competente, primera instancia de control técnico y armonización interinstitucional que verifica la sostenibilidad de las determinaciones propuestas y su compatibilidad con las políticas de protección de los recursos naturales.

3) Cumplido el trámite ambiental, el proyecto es trasladado al ámbito deliberativo ciudadano mediante su presentación ante el Consejo Territorial de Planeación, órgano consultivo y plural que representa la diversidad económica, social, cultural y ambiental del municipio. Allí se emite concepto y se formulan recomendaciones orientadas a perfeccionar el instrumento, intervención que no es simbólica ni meramente formal: de su calidad depende la legitimidad sustantiva del proceso al integrar conocimiento local y evaluación social de las estrategias y políticas de ordenamiento.

4) La fase culminante tiene lugar en el concejo municipal o distrital, donde se ejerce la representación política de la comunidad y se canaliza el debate democrático sobre el contenido técnico, la coherencia interna y la viabilidad del plan. La discusión -en comisiones y plenarias- debe apoyarse en información clara, verificable y públicamente disponible, con publicidad de documentos y apertura de espacios de participación (incluidos cabildos abiertos y convocatorias a actores sociales y gremiales) que permitan escrutinio ciudadano y construcción de consensos. El concejo puede introducir ajustes sin desnaturalizar el núcleo esencial del plan; tales modificaciones requieren aceptación expresa del ejecutivo, como garantía de equilibrio institucional y preservación de la consistencia técnica frente a presiones coyunturales.

5) El acuerdo municipal que adopta el plan se configura como un acto de naturaleza compleja y carácter democrático que traduce en norma obligatoria la visión colectiva de desarrollo territorial. Con su expedición, las determinaciones técnicas adquieren fuerza jurídica y se convierten en parámetros vinculantes para la administración del suelo y la gestión del desarrollo. Su validez y eficacia dependen de la observancia estricta de las etapas de concertación y consulta, así como de la transparencia y trazabilidad de las decisiones, que refuerzan la rendición de cuentas y el control político y social sobre la actuación administrativa.

6) Desde el punto de vista estructural, el plan se organiza en componentes interdependientes que articulan la visión estratégica con la ejecución operativa. El componente general define las políticas y estrategias de mediano y largo plazo, la estructura funcional y de servicios del territorio y la clasificación del suelo, integrando relaciones urbano-rurales y directrices estructurantes. El componente urbano desarrolla determinaciones específicas para el área urbana —normas urbanísticas, sistemas de movilidad, vivienda, equipamientos, expansión, consolidación y renovación—, mientras el componente rural orienta el aprovechamiento sostenible del suelo rural, identifica centros poblados, regula usos y establece zonas de conservación y manejo ambiental. Esta división metodológica asegura una visión unificada del territorio, capaz de responder a la complejidad urbana y a las dinámicas rurales.

7) La diferencia entre el plan general y los planes parciales resulta esencial para comprender la relación entre adopción e implementación. El plan general fija el marco estructural, los lineamientos estratégicos y las determinaciones normativas de carácter permanente; los planes parciales son instrumentos específicos de ejecución que concretan dichas disposiciones en áreas delimitadas de expansión,

renovación o mejoramiento, precisan mecanismos de gestión del suelo, regulan con detalle condiciones de urbanización y actuaciones prioritarias, y distribuyen equitativamente cargas y beneficios del desarrollo urbano. Así, se garantiza continuidad entre la decisión normativa y la acción ejecutiva, permitiendo que el modelo territorial se materialice de manera ordenada, progresiva y coherente con las capacidades institucionales.

8) El rigor técnico del proceso descansa en dos niveles de estudio complementarios. Los estudios básicos proporcionan la caracterización integral del territorio - dimensiones físicas, ambientales, sociales y económicas- y sustentan la definición del modelo de ocupación y las determinaciones generales del componente estructural. Los estudios detallados profundizan en áreas o temas específicos, precisan condiciones particulares de riesgo, capacidad de soporte y potencial de desarrollo y resultan indispensables para formular planes parciales y adoptar decisiones de intervención focalizadas. Esta secuencia asegura coherencia entre diagnóstico, norma y ejecución, combinando visión estratégica de largo plazo con precisión técnica a escala operativa.

9) De este modo, la adopción del plan -formalizada mediante acuerdo municipal- se distingue de su implementación. La primera dota al POT de fuerza normativa y establece el marco jurídico y técnico del ordenamiento; la segunda traduce esas determinaciones en programas, proyectos e intervenciones concretas a través de los instrumentos de planeación, gestión y financiación, entre ellos los planes parciales. Mientras la adopción expresa la voluntad política y el consenso institucional sobre el modelo territorial, la implementación convierte ese consenso en hechos verificables y evaluables en el territorio.

10) En suma, el debate democrático y el procedimiento de adopción del acuerdo municipal son el núcleo institucional de la gobernanza territorial: aseguran que el ordenamiento no sea imposición unilateral, sino política pública legítimamente construida, técnica y socialmente validada. La deliberación abierta, la participación informada, la evaluación técnica y el equilibrio entre órganos decisorios constituyen las condiciones para una decisión justa, estable y eficaz, capaz de orientar un desarrollo sostenible, equitativo y acorde con las particularidades y potencialidades de cada municipio.

15. Principios rectores aplicables a la función administrativa en materia de planeación territorial

1) La función administrativa en materia de planeación territorial es una competencia pública compleja que articula racionalidad técnica, deliberación democrática y

responsabilidad institucional para orientar, con criterios de legalidad y coherencia, el uso, la ocupación y la transformación del suelo. No se trata de un acto aislado ni discrecional, sino de un proceso continuo —normativo, técnico y participativo— mediante el cual el Estado traduce el interés general en directrices concretas de ordenamiento y desarrollo territorial, integrando objetivos de sostenibilidad ambiental, equidad social, eficiencia económica y cohesión espacial en el largo plazo.

2) Este ejercicio se rige por principios estructurales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. La coordinación impone la articulación vertical y horizontal de políticas, planes, programas y proyectos entre niveles nacionales, regionales y municipales, evitando contradicciones y fragmentaciones en materias intrínsecamente transversales como el suelo, la movilidad, la infraestructura o la gestión ambiental. La concurrencia reconoce responsabilidades compartidas sobre fenómenos que desbordan límites administrativos —p. ej., cuencas, ecosistemas, redes de transporte— y exige acciones complementarias y arreglos de corresponsabilidad. La subsidiariedad ordena decidir e intervenir en el nivel más próximo al ciudadano que cuente con capacidades técnicas y jurídicas suficientes, favoreciendo la autonomía territorial sin quebrar la unidad del Estado ni la coherencia del sistema de planeación.

3) Sobre ese armazón institucional se asientan los principios sustantivos de racionalidad, integralidad y sostenibilidad. La racionalidad obliga a fundar toda decisión en conocimiento verificable: diagnósticos rigurosos, estudios de soporte, escenarios de riesgo y proyecciones demográficas, económicas y ambientales. La integralidad exige comprender el territorio como un sistema interdependiente —biofísico, social, económico y funcional— y planear de forma multiescalar, articulando lo urbano y lo rural con las determinantes ambientales y los requerimientos de infraestructura y servicios. La sostenibilidad introduce la perspectiva intergeneracional: compatibiliza el desarrollo presente con la preservación de recursos, la integridad de los ecosistemas, la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático, garantizando la continuidad de los servicios ambientales y la seguridad de los asentamientos humanos.

4) A estos ejes se agregan principios de legitimidad y control democrático. La participación ciudadana es un componente sustantivo —no meramente formal— del proceso: incorpora saberes locales, preferencias colectivas y consideraciones sectoriales en la formulación, la concertación y el seguimiento de los instrumentos, fortaleciendo gobernanza y apropiación social. La transparencia exige publicidad de documentos preparatorios, criterios técnicos y decisiones, trazabilidad de los actos

y verificabilidad entre objetivos, inversiones y resultados, habilitando el control social y la rendición de cuentas.

5) La dimensión ética y operativa se concreta en los principios de eficacia, eficiencia, responsabilidad y economía. La eficacia demanda que los instrumentos produzcan resultados verificables sobre la estructura urbana y rural, la reducción de brechas y la calidad de vida. La eficiencia reclama el uso racional y coordinado de recursos humanos, técnicos y financieros, priorizando proyectos de mayor impacto social y asegurando sostenibilidad fiscal. La responsabilidad compromete a las autoridades con la ejecución oportuna, el seguimiento y la evaluación permanente, la corrección de desvíos y la continuidad de políticas más allá del ciclo de gobierno. La economía orienta a optimizar medios sin sacrificar calidad técnica ni objetivos de bienestar colectivo.

6) Desde la perspectiva de la justicia territorial, rigen la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general y la distribución equitativa de cargas y beneficios. El uso del suelo se supedita a finalidades colectivas —preservación ambiental, seguridad, habitabilidad, accesibilidad— y legitima la potestad regulatoria para fijar usos, intensidades y condiciones de urbanización y renovación. La distribución equitativa evita que unos actores concentren beneficios (plusvalías, dotaciones) mientras otros soportan cargas (cesiones, restricciones, mitigaciones), habilitando instrumentos de gestión que redistribuyen valor y financian actuaciones prioritarias.

7) La arquitectura técnica del Plan de Ordenamiento Territorial materializa estos principios en componentes jerárquicos y complementarios. El componente general fija la visión de largo plazo, la estructura territorial y las políticas estructurales: clasificación del suelo, áreas de protección y riesgo, sistemas de movilidad y espacio público, y articulación urbano-rural. El componente urbano desarrolla la regulación del crecimiento, consolidación y renovación, definiendo redes de servicios, estándares urbanísticos, densidades y actuaciones estratégicas. El componente rural ordena el uso productivo y ambiental del suelo rural, la localización de centros poblados y la conectividad ecológica, integrando conservación y productividad.

8) En la lógica de formulación-ejecución, es esencial diferenciar el plan general de los planes parciales. El plan general cumple función estratégica y normativa: establece el modelo de ocupación y las determinaciones estructurales del municipio. Los planes parciales son instrumentos de implementación que operativizan dicho modelo en ámbitos específicos: precisan usos e intensidades, densidades, cargas

y beneficios urbanísticos, parámetros de diseño urbano, redes y dotaciones, y mecanismos de gestión del suelo. De esta relación deriva la distinción entre adopción e implementación del POT: la adopción es el acto normativo que aprueba el modelo territorial; la implementación es su materialización progresiva mediante planes parciales, programas y proyectos, con gestión, financiación y seguimiento asociados.

9) La solidez técnica del proceso se apoya en dos niveles de conocimiento: estudios básicos y estudios detallados. Los estudios básicos configuran el diagnóstico integral —estructura biofísica y ecológica principal, dinámicas socioeconómicas, condiciones funcionales, amenazas y potencialidades— y permiten definir vocaciones y restricciones territoriales. Los estudios detallados profundizan en áreas o temas que requieren mayor precisión (riesgos específicos, capacidad de carga ambiental, sectores de expansión o renovación, corredores de movilidad, ecosistemas estratégicos), sirviendo de soporte directo para los planes parciales y actuaciones prioritarias. La articulación entre ambos evita improvisaciones, asegura consistencia entre escala estratégica y escala operativa y permite una gestión basada en evidencia.

10) Finalmente, la información geográfica -cartografía básica y temática, sistemas de información geográfica y análisis multiescales- es condición habilitante de la racionalidad y la transparencia: permite modelar tendencias, evaluar impactos y sustentar decisiones con datos actualizados y verificables. Con ello se afianza un ciclo de planeación acumulativo y estable: formulación informada, adopción normativa, implementación por instrumentos de gestión, seguimiento con indicadores y evaluación para ajuste, preservando la continuidad de los contenidos estructurales del plan y su alineación con el interés general.

11) La cartografía cumple en este proceso una doble función: de un lado, constituye la base sobre la cual se representan los elementos naturales, las coberturas, la hidrografía, la red vial y los límites político-administrativos; de otro, sirve de soporte a la cartografía temática que integra variables sociales, económicas y ambientales. La distinción entre cartografía básica y temática permite organizar el conocimiento territorial en niveles complementarios. La primera refleja los rasgos objetivos del paisaje y la infraestructura física; la segunda, la expresión espacial de los procesos que configuran la ocupación del suelo. Su articulación asegura que el ordenamiento territorial repose sobre información verificable, con capacidad para ser actualizada y para sostener la trazabilidad de las decisiones públicas.

12) La escala de representación adquiere relevancia jurídica y técnica, pues determina el grado de detalle con que se aprecian los elementos del territorio y, en consecuencia, la validez de las determinaciones que se adopten. En territorios montañosos y con alta fragmentación de predios, se recomiendan escalas detalladas que permitan captar la complejidad topográfica y la densidad de redes hídricas y viales; en regiones extensas y homogéneas, escalas generales resultan suficientes para propósitos de planificación regional. La escala se convierte así en un parámetro de justicia territorial: elegir la escala adecuada significa reconocer la diversidad de realidades geográficas y sociales que conviven bajo una misma jurisdicción.

13) En conjunto, estos principios y dispositivos convierten la planeación territorial en una política de Estado: un sistema de gobernanza integral que, al articular ciencia, institucionalidad y participación, orienta el desarrollo hacia un territorio justo, equilibrado y sostenible, administrado como patrimonio colectivo y no como suma dispersa de intereses particulares.

16. Caso Concreto

1) A efectos de resolver el caso sometido a consideración, y en aplicación de los parámetros fijados en las consideraciones generales -que desarrollan la naturaleza del ordenamiento territorial como función pública continua, la prevalencia del interés general, la función social y ecológica de la propiedad y la distribución equitativa de cargas y beneficios-, este Despacho asume el análisis bajo el entendimiento que tales principios no son un marco retórico sino criterios operativos para valorar si las decisiones cuestionadas -participación, concertación ambiental, gestión del riesgo, clasificación y expansión del suelo y soporte en servicios- satisfacen los estándares de legalidad, racionalidad técnica y legitimidad democrática que gobiernan la adopción y revisión de los POT.

2) De igual forma, conviene advertir que el examen de legalidad versará exclusivamente sobre los cargos formulados por los accionantes y las materias efectivamente controvertidas dentro del proceso. En consecuencia, la revisión que se emprende no implica un control integral del Acuerdo Municipal en cada uno de sus artículos, sino un análisis puntual respecto de los aspectos que fueron objeto de demanda, contestación y debate probatorio. Este Despacho, en ejercicio de la competencia que le asigna el medio de control de nulidad, se limitará a verificar la validez formal y material del acto administrativo en cuanto a los vicios alegados y controvertidos por el extremo demandado. En efecto, téngase en cuenta que la demanda es el momento en el que el accionante delimita el objeto (pretensión) y la

causa petendi (hechos y fundamentos de derecho) que se ventilarán en el proceso, de tal suerte que los demás sujetos procesales tengan absoluta certeza que es sobre ello y nada más que ello, sobre lo que deberán pronunciarse en su respectiva contestación.

3) A su vez, esta delimitación del examen judicial se encuentra estrechamente vinculada con el principio de congruencia, entendido como una manifestación del derecho fundamental al debido proceso. Dicho principio impone al juez el deber de resolver el litigio dentro de los límites fijados por las partes, de modo que la sentencia se circunscriba exclusivamente a los hechos, pretensiones y excepciones que fueron objeto de debate en la demanda, su contestación y las demás oportunidades procesales previstas por la ley para presentar argumentos o defensas. En desarrollo de esta garantía, el artículo 281 del Código General del Proceso establece:

“Artículo 281. Congruencias. La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley. (...)” (Subrayas del Despacho).

4) En este mismo sentido, debe señalarse que tal delimitación del ámbito de análisis no comporta desconocimiento alguno de los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia ni del principio de primacía del derecho sustancial sobre las formas. La Corte Constitucional⁷¹ ha sostenido que la exigencia de precisar en la demanda las normas que se estiman vulneradas y el concepto de su violación responde a un criterio de racionalidad y eficiencia procesal, que permite orientar la actividad jurisdiccional hacia la resolución efectiva del conflicto jurídico planteado. Según la doctrina constitucional, el proceso contencioso administrativo no impone formalismos vacíos, sino cargas mínimas destinadas a identificar con claridad la litis y a garantizar el respeto del debido proceso, la contradicción y la igualdad de armas entre las partes. De ahí que no resulte desproporcionado exigir al actor que estructure su acusación en torno a fundamentos normativos concretos, pues el juez administrativo no puede suplir oficiosamente la determinación de los vicios que se imputan al acto acusado sin desbordar el marco de la controversia y alterar la congruencia de la sentencia⁷².

⁷¹ Corte Constitucional. Sentencia C- 197 del 7 de abril de 1999. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

⁷² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López. diecinueve (19) de junio de dos mil veinticinco (2025). Radicación núm.: 11001 03 24 000 2017 00354 00

5) Del examen probatorio se desprende, en primer lugar, que el proceso de participación ciudadana y control social se adelantó de manera real, suficiente y funcional al estadio procedimental. La parte actora sostuvo que el proyecto socializado entre 2012 y 2014 -al que denomina REPOT-A- fue sustituido por otro distinto aprobado en 2016 -REPOT-B-, utilizando indebidamente firmas recolectadas en la fase inicial. No obstante, las actas de socialización, los informes técnicos y, de modo especial, el acta de concertación ambiental del 28 de diciembre de 2015 y su modificatoria del 14 de julio de 2016 demuestran que se trató de un único proceso continuo y progresivo cuya consolidación implicó ajustes técnicos sucesivos derivados de la coordinación con la autoridad ambiental competente.

6) La prueba recaudada evidencia que la revisión del POT respondió a la lógica evolutiva propia de los actos complejos de planeación -diagnóstico, formulación, concertación ambiental y adopción-, con ajustes graduales exigidos por los determinantes ambientales y la estructura ecológica principal. Conforme al diseño legal y a la guía técnica de formulación, los productos preliminares no cristalizan un texto inmodificable: constituyen insumos sujetos a depuración hasta consolidar el modelo de ocupación coherente con los determinantes ambientales. No hubo, por tanto, sustitución de un proyecto por otro, sino perfeccionamiento del mismo instrumento dentro del procedimiento legalmente previsto.

7) En las consideraciones venideras, se desvirtuará las manifestaciones hechas por los demandantes del siguiente orden: *“3.1.1 UN POT SOCIALIZADO (REPOT A) VERSUS UN POT RADICADO AL CONCEJO (REPOT B). Una de las primeras irregularidades, frente a la participación ciudadana, lo constituye el hecho de que La Administración Municipal de Chía Cundinamarca durante tres (3) años, anteriores a la aprobación del Acuerdo 100 de 2016, socializó un proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), en el que recogió cerca de dos mil seiscientas firmas (2.600) en calidad de asistentes, que correspondieron a cerca de 250 socializaciones; Las socializaciones realizadas en los años 2013 — 2014 y 2015 (REPOT A) se efectuaron a través de: - Reuniones con directivas y miembros de las Juntas de Acción Comunal (JAC) de Chía urbanas y rurales. - Reuniones con diversos sectores sociales. universitarios, empresariales de Chía. - Reuniones y debates con el Concejo Territorial de Planeación (C.T.P.). - Reuniones con La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). La anterior administración municipal, en cabeza del señor alcalde Varela, faltando aproximadamente dos (2) meses y aun días para terminar su mandato, cambió radicalmente la propuesta de ordenamiento territorial del. proyecto que había presentado durante años a la comunidad de Chía, y elaboró una nueva propuesta de Revisión del POT, La actual administración, presentó al Concejo Municipal esta*

nueva y diferente propuesta, sustentándola con las firmas recogidas para un POT totalmente diferente.”.

8) Así quedó demostrado en el acta de concertación ambiental del 28 de diciembre de 2015⁷³ pues en los antecedentes de la misma se consagró los siguiente:



Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR
Dirección General
República de Colombia

ACTA DE CONCERTACION REVISIÓN GENERAL Y AJUSTE PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE CHÍA

3 Página de 123

ANTECEDENTES

Que el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, en concordancia con el parágrafo 6º del artículo 1º de la Ley 507 de 1999, asigna a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR la competencia para concertar los asuntos ambientales de las propuestas de revisión de los planes de ordenamiento territorial de los entes de su jurisdicción.

Que el artículo 28 numeral 4º de la Ley 388 de 1997, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, y el artículo 1º del Decreto 2079 de 2003, establecen que las revisiones y ajustes a los planes de ordenamiento territorial se someterán a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

Que el artículo 5º del Decreto 4002 de 2004 compilado en el Decreto 1077 de 2015, señala que el concejo municipal, por iniciativa del alcalde y en el comienzo del período constitucional de este, podrá revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo del Plan de Ordenamiento Territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dicho plan.

El municipio de Chía formuló su POT en el año 2000, el cual fue acogido mediante el acuerdo municipal No. 017 de 2000.

Que la administración municipal del municipio de Chía, mediante radicado CAR No 20151104008 del 02/02/2015, presentó, a consideración de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, documentación para la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), en Un (1) cuadernillo: Documento Técnico de Soporte, un (1) cuadernillo: Proyecto de Acuerdo, Un (19) cuadernillo: Memoria Justificativa, Documento de Seguimiento y Evaluación, cartografía en formato análogo (36) y digital PDF.

Que mediante radicado CAR No 20152103345 del 10/02/2015, la Corporación requiere a la administración municipal, la presentación de la documentación

Bogotá, D. C. Carrera 7 No. 36-45 Conmutador: 320 9000 Ext. 1621 Fax: 1619
Correo Electrónico www.car.gov.co

OAM-PR-02-FR-01 VERSIÓN 1 01-06-2015

⁷³ Archivo '34RTA REQUERIMIENTO' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI.



Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR
Dirección General
República de Colombia

**ACTA DE CONCERTACION REVISIÓN GENERAL Y AJUSTE
PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE CHÍA**

4 Página de 123

relacionada con los estudios técnicos para la incorporación del riesgo en la planificación territorial, según lo dispuesto en los artículos 2º y subsiguientes del decreto 1807/2014 (compilado Dec. 1077/2015), y se le solicita la complementación de información cartográfica de la propuesta.

Que la administración municipal de Chía, mediante radicado CAR No 20151107741 del 04/03/2015, allega documentos a la Corporación en la que se anexan veintidós (22) folios, cuatro (4) planos en formato análogo y un (1) CD, que dice contener los estudios técnicos para la incorporación de la gestión del riesgo.

Que mediante radicado CAR No 20152106280 del 06/03/2015, la Corporación requiere a la administración la presentación, indicando que la información requerida sobre la incorporación de la gestión del riesgo en la propuesta del POT municipal, no se presenta en formato análogo y que el CD entregado se encuentra dañado por lo tanto no es posible verificar la suficiencia, ni pertinencia de la información contenida en el CD.

Que la Administración Municipal de Chía, mediante radicado CAR No 20151109305 del 17/03/2015, anexando un (1) CD, e indica que se ha subsanado la solicitud de la Corporación, y que se incluye una carpeta con geodatabase.

Que de conformidad con el radicado CAR No 20153110390 del 18/03/2015, se solicita al grupo de Gestión del Riesgo, verificar los contenidos, pertinencia y alcance de los estudios presentados en la documentación por la administración de Chía, respecto a la incorporación de gestión del riesgo frente a lo exigido en el decreto 1807/2014 (compilado Decreto 1077/2015) y mediante memorando 20153110390 del 19/03/2015 se solicita al Grupo SIAM de la DMMLA, la verificación de los contenidos cartográficos del mismo CD.

Que el grupo de gestión del Riesgo de la DGOAT, una vez revisada la propuesta municipal, incluyendo el CD, que se presenta por parte de la administración municipal, sobre la base del requerimiento de la CAR, sobre la Incorporación de la Gestión del Riesgo en la propuesta, emite el concepto 081 del 26 de marzo de 2015, concluyendo que se debe solicitar al municipio la construcción de un documento de acuerdo con lo establecido en el decreto 1807/2014 (compilado Decreto 1077/2015), mediante Oficio de radicado CAR No 20152108803 del

Bogotá, D. C. - Carrera 7 No. 36-45 Conmutador: 320 9000 Ext. 1621 - Fax: 1619
Correo Electrónico www.car.gov.co

OAM-PR-02-FR-01 VERSIÓN 1 01-06-2015



Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR
Dirección General
República de Colombia

ACTA DE CONCERTACION REVISIÓN GENERAL Y AJUSTE PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE CHIA

5 Página de 123

31/03/20154, remite a la administración municipal copia del concepto técnico 081 del 26/03/2015,

Que el 26 de mayo de 2015, la administración municipal de Chía, mediante radicado CAR No 20151116573 del 26/05/2015, presenta nueva documentación, y en el oficio remitido, se indica que contienen los ajustes realizados, específicamente en el capítulo de Gestión del Riesgo. Una vez revisados los contenidos de los documentos por parte del grupo de gestión del riesgo de la CAR, se observa que sus contenidos son los mismos a los anteriormente presentados por el municipio, y que no contienen los alcances, pertinencia, ni las especificaciones mínimas establecidas en el Decreto 1807/2014 (compilado Decreto 1077/2015).

Que el grupo de gestión del riesgo de la Corporación una vez evaluada la documentación presentada por la administración municipal, emite el Informe Técnico No 211 del 5 de junio de 2014, en la que indican las deficiencias de lo presentado por el municipio frente a lo exigido en el decreto 1807/204 (compilado Decreto 1077/2015).

Que mediante radicado CAR No 20151123917 del 04/08/2015, la administración municipal presenta a la Corporación el denominado documento aclaratorio y complementario de la incorporación de la gestión del Riesgo revisión del Plan de Ordenamiento Municipio de Chía.

Que el municipio mediante radicado CAR No. 20151136971 del 24/11/2015, presentó la propuesta de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial atendiendo a los requerimientos de la incorporación del riesgo, solicitados por la Corporación.

Que el grupo de gestión del riesgo de la Corporación, una vez evaluada la documentación presentada por la administración municipal, emite, el concepto No 463 del 12/11/2015, en la que precisa en las recomendaciones y conclusiones: "El desarrollo de los estudios básicos que llevan a la delimitación de las zonas de amenaza, zonas con condición con amenazas y zonas con condición de riesgos para movimiento masales, inundaciones, avenidas torrenciales e incendios forestales se considera que son coherentes con lo definido en el Decreto 1807 de 2014, ya que establece las metodologías, los procedimientos, los resultados

Bogotá, D. C. Carrera 7 No. 36-45 Conmutador: 320 9000 Ext. 1621 Fax: 1619
Correo Electrónico www.car.gov.co

OAM-PR-02-FR-01 VERSIÓN 1.01-06-2015



Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR
Dirección General
República de Colombia

ACTA DE CONCERTACION REVISIÓN GENERAL Y AJUSTE PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE CHIA

6 Página de 123

analíticos y presentan la cartografía en las escalas y con las leyendas establecidas por la norma.”

Que de conformidad con el radicado No. 20152139541 del 23/11/2015 se envía al municipio copia del Informe Técnico No. 463 del 11 de noviembre de 2015 y se hacen las observaciones correspondientes a fin de poder evaluar integralmente la propuesta del POT.

Que de acuerdo al radicado CAR No. 20151136971 del 24/11/2015 el municipio presenta la propuesta del POT con ajustes a fin de continuar con el proceso de revisión.

Que la Corporación mediante radicado CAR 20152142983 del 09/12/2015 remite al municipio las consideraciones a la propuesta de revisión y ajuste del POT e iniciar formalmente el proceso de concertación.

Que mediante radicado CAR No. 20151139754 del 18/12/2015 el municipio hace entrega del documento propuesta ajustado a las consideraciones remitidas por la Corporación.

Que de acuerdo al radicado CAR No. 20152144907 del 24/12/2015 la Corporación remite al municipio observaciones a los asuntos concertados y discutidos en la sesión a fin de que sean complementados y ajustados.

Los días 14, 28 y 29 de Diciembre de 2015, se realizan las sesiones de concertación entre el municipio y la Corporación del proceso en las cuales se dio claridad en cada uno de los asuntos y consideraciones ambientales al proyecto de revisión general del POT y que no fueron acogidos en los documentos finales remitidos por la administración municipal de Chía, esto con el fin que el municipio realice los ajustes de la propuesta de la revisión general del POT del municipio.

Que el municipio mediante radicado CAR No. 201521140511 del 29/12/2015 hace entrega de los ajustes y complementos solicitados en las sesiones de concertación a la propuesta de revisión y ajuste del plan de ordenamiento territorial con lo cual se da por finalizada el proceso de concertación con la autoridad ambiental.

Bogotá, D. C. Carrera 7 No. 36-45 Conmutador: 320 9000 Ext. 1621 Fax: 1619
Correo Electrónico www.car.gov.co

QAM-PR-02-FR-01 VERSIÓN 1 01-06-2016

9) De la misma forma, en las consideraciones de la Resolución No. 3024 de 30 de diciembre de 2015⁷⁴ se advirtió lo siguiente:

⁷⁴ Folios 26 al 33 del archivo ‘34RTA REQUERIMIENTO’ visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI.



Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR
Dirección General
República de Colombia

RESOLUCION No. 3024 de 30 DIC 2015 No. 2-115

Por la cual se declaran concertados los asuntos ambientales concernientes al Proyecto de Revisión General y Ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial - POT del Municipio de Chía - Cundinamarca

EL DIRECTOR GENERAL DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR

En uso de sus facultades legales, en especial de las que le confiere el artículo 29 (numeral 1º) de la Ley 99 de 1993; el Acuerdo No. 012 del 19 de mayo de 2015 emanado por Consejo Directivo, el artículo 1º (parágrafo 6º) de la Ley 507 de 1999; y el artículo 42 (numeral 1º) de la Resolución 703 de 2003, emitida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por la cual se aprueban los Estatutos de la Corporación,

CONSIDERANDO

Que el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, en concordancia con el parágrafo 6º del artículo 1º de la Ley 507 de 1999, asigna a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, la competencia para concertar los asuntos ambientales de las propuestas de revisión de los planes de ordenamiento territorial de los entes de su jurisdicción,

Que el artículo 28 (numeral 4º) de la Ley 388 de 1997 y el artículo 1º del Decreto 2079 de 2003, establecen que las revisiones de los planes de ordenamiento territorial se someterán a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997,

Que el decreto 1077 de 2015 que compiló en su artículo 2.2.2.1.2.6.1 el artículo 5 del Decreto 4002 de 2004, establece el periodo para la presentación de la revisión y ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial y los fundamentos para hacerlo y el Artículo 9 del citado Decreto dispone los documentos que se deben presentar y/o radicar ante la autoridad ambiental competente para dar inicio a la concertación de los asuntos ambientales,

Que de conformidad con el Decreto 1807 de 2014 compilado en el Decreto 1077 de 2015, para la presentación del plan de ordenamiento territorial ante la autoridad ambiental, se debe incorporar los estudios básicos de la gestión del riesgo en la propuesta que entregue el ente territorial,

Que mediante Acuerdo No. 017 del año 2000 por el cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Chía, el cual no fue modificado durante el periodo de vigencia,

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
Carrera 7ª No. 36 - 45 • PBX: 3209000
A.A. 11645 • www.car.gov.co • E-mail: gaui@car.gov.co

GA/PR-03 PR-02 VERSIÓN 1.01-06-2015

Página 1 de 8



CAR
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR
Dirección General
República de Colombia

RESOLUCIÓN No. 3024 de 30 DICIEMBRE de 2015

Por la cual se declaran concertados los asuntos ambientales concernientes al Proyecto de Revisión General y Ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial - POT del Municipio de Chia - Cundinamarca.

Que han transcurrido tres (3) periodos constitucionales de gobierno municipal, desde que fue aprobado el POT primigenio del año 2000.

Que la administración municipal del municipio de Chia, mediante radicado CAR No 20151104008 del 02/02/2015, presentó, a consideración de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, documentación para la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), en Una (1) cuadernillo: Documento Técnico de Soporte, un (1) cuadernillo: Proyecto de Acuerdo, Un-(19) cuadernillo: Memoria Justificativa, Documento de Seguimiento y Evaluación, cartografía en formato análogo (36) y digital PDF.

Que mediante radicado CAR No 20152103345 del 10/02/2015, la Corporación requiere a la administración municipal, la presentación de la documentación relacionada con los estudios técnicos para la incorporación del riesgo en la planificación territorial, según lo dispuesto en los artículos 2° y subsiguientes del decreto 1807/2014 (compilado Dec. 1077/2015), y se le solicita la complementación de información cartográfica de la propuesta.

Que la administración municipal de Chia, mediante radicado CAR No 20151107741 del 04/03/2015, allega documentos a la Corporación en la que se anexan veintidós (22) folios, cuatro (4) planos en formato análogo y un (1) CD, que dice contener los estudios técnicos para la incorporación de la gestión del riesgo.

Que mediante radicado CAR No 20152106280 del 06/03/2015, la Corporación requiere a la administración la presentación, indicando que la información requerida sobre la incorporación de la gestión del riesgo en la propuesta del POT municipal, no se presenta en formato análogo y que el CD entregado se encuentra dañado por lo tanto no es posible verificar la suficiencia, ni pertinencia de la información contenida en el CD.

Que la Administración Municipal de Chia, mediante radicado CAR No 20151109305 del 17/03/2015, anexando un (1) CD, e indica que se ha subsanado la solicitud de la Corporación y que se incluye una carpeta con geodatabase.

Que de conformidad con el radicado CAR No 20153110390 del 18/03/2015, se solicita al grupo de Gestión del Riesgo, verificar los contenidos, pertinencia y alcance de los estudios presentados en la documentación por la administración de Chia, respecto a la incorporación de gestión del riesgo frente a lo exigido en el decreto 1807/2014 (compilado Decreto 1077/2015) y mediante memorando 20153110390 del 19/03/2015, se solicita al Grupo SIAM de la DMMLA, la verificación de los contenidos cartográficos del mismo CD.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR
Carrera 7ª No. 36 - 45 • PBX: 3200000
A.A. 11645 • www.car.gov.co • E-mail: gaup@car.gov.co

Página 2 de 8

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR
Dirección General
República de Colombia

CAR

RESOLUCION No. 3024 de 30 DIC 2015 de 2015

Por la cual se declaran concertados los asuntos ambientales concernientes al Proyecto de Revisión General y Ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial - POT del Municipio de Chía - Cundinamarca.

Que el grupo de gestión del Riesgo de la DGOAT, una vez revisada la propuesta municipal, incluyendo el CD, que se presenta por parte de la administración municipal, sobre la base del requerimiento de la CAR, sobre la Incorporación de la Gestión del Riesgo en la propuesta, emite el concepto 081 del 26 de marzo de 2015, concluyendo que se debe solicitar al municipio la construcción de un documento de acuerdo con lo establecido en el decreto 1807/2014 (compilado Decreto 1077/2015), mediante Oficio de radicado CAR No 20152108803 del 31/03/2015, remite a la administración municipal copia del concepto técnico 081 del 26/03/2015,

Que el 26 de mayo de 2015, la administración municipal de Chía, mediante radicado CAR No 20151116573 del 26/05/2015, presenta nueva documentación, y en el oficio remitido, se indica que contienen los ajustes realizados, específicamente en el capítulo de Gestión del Riesgo. Una vez revisados los contenidos de los documentos por parte del grupo de gestión del riesgo de la CAR, se observa que sus contenidos son los mismos a los anteriormente presentados por el municipio, y que no contienen los alcances, pertinencia, ni las especificaciones mínimas establecidas en el Decreto 1807/2014 (compilado Decreto 1077/2015).

Que el grupo de gestión del riesgo de la Corporación una vez evaluada la documentación presentada por la administración municipal, emite el Informe Técnico No 211 del 5 de junio de 2014, en la que indican las deficiencias de lo presentado por el municipio frente a lo exigido en el decreto 1807/2014 (compilado Decreto 1077/2015).

Que mediante radicado CAR No 20151123917 del 04/08/2015, la administración municipal presenta a la Corporación el denominado documento aclaratorio y complementario de la incorporación de la gestión del Riesgo revisión del Plan de Ordenamiento Municipio de Chía.

Que el municipio mediante radicado CAR No. 20151136971 del 24/11/2015, presentó la propuesta de Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial atendiendo a los requerimientos de la incorporación del riesgo, solicitados por la Corporación.

Que el grupo de gestión del riesgo de la Corporación, una vez evaluada la documentación presentada por la administración municipal, emite el concepto No 463 del 12/11/2015, en la que precisa en las recomendaciones y conclusiones: "El desarrollo de los estudios básicos que llevan a la delimitación de las zonas de amenaza, zonas con condición con amenazas y zonas con condición de riesgos

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
Carrera 7ª No. 35 - 45 • PBX: 3209000
A.A. 11645 • www.car.gov.co • E-mail: sau@car.gov.co

GRI-TR-03-FR-02 VERSIÓN 1-01-06-2015

Página 3 de 8

10) Con las anteriores pruebas documentales, se establece que entre el 2 de febrero de 2015⁷⁵ y el 30 de diciembre de 2015⁷⁶, el proyecto de acuerdo, la cartografía y los demás documentos técnicos de soporte sufrieron distintas modificaciones a lo largo del proceso de concertación, las cuales no fueron deliberadas, ni mucho menos malintencionadas, sino que respondieron a los requerimientos efectuados por la autoridad ambiental en ejercicio de sus competencias legales y reglamentarias. Estos requerimientos fueron solicitados por la autoridad ambiental al municipio a través de los siguientes radicados⁷⁷: i) radicado CAR No. 20152103345 del 10 de febrero de 2015; ii) radicado CAR No. 201521062680 del 6 de marzo de 2015; iii) radicado CAR No. 20152108803 del 31 de marzo de 2015; iv) radicado CAR No. 20152139541 del 23 de noviembre de 2015; v) radicado CAR No. 20152142983 del 9 de diciembre de 2015 y; vi) radicado CAR No. 20152144907 del 24 de diciembre de 2015.

11) Esta circunstancia explica con suficiencia, las diferencias advertidas por los demandantes y quienes le coadyuvaron, acerca de la extensión de los documentos, pues evidentemente el documento radicado inicialmente (proyecto de acuerdo y demás documentos de soporte) ante la autoridad ambiental al inicio del proceso de concertación, tuvo que ser modificado o ajustado en muchas ocasiones y sobre él, incluso existieron los siguientes conceptos técnicos:

No. Concepto	Fecha	Conclusión
081 ⁷⁸	26 de marzo de 2015	“Solicita al municipio la construcción de un documento de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1807 de 2014 (compilado por el Decreto 1077 de 2015)”
211 ⁷⁹	5 de junio de 2015	“Explica las deficiencias de lo presentado por el municipio frente a lo exigido por el Decreto 1807 de 2014 (compilado por el Decreto 1077 de 2015)”

⁷⁵ Fecha en la que la administración municipal de Chía, mediante radicado CAR No. 20151104008 presentó a consideración de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR la documentación para la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

⁷⁶ Fecha en la que el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR profiere la Resolución No. 3024 de 30 de diciembre de 2015

⁷⁷ Según se desprende del acta de concertación revisión general y ajuste Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Chía y del acto administrativo de declara concertados los asuntos ambientales concernientes al Proyecto de Revisión General y Ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial – POT del municipio de Chía – Cundinamarca.

⁷⁸ Según se desprende de la página 4 del acta de concertación revisión general y ajuste Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Chía

⁷⁹ Según se desprende de la página 5 del acta de concertación revisión general y ajuste Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Chía

463 ⁸⁰	12 de noviembre de 2015	“El desarrollo de los estudios básicos que llevan a la delimitación de las zonas de amenaza, zonas con condición de amenazas y zonas con condición de riesgo para movimientos masales, inundaciones, avenidas torrenciales e incendios forestales se considera que son coherentes con lo definido en el decreto 1807 de 2014, ya que establece las metodologías, los procedimientos, los resultados analíticos y presentan la cartografía en las escalas y con las leyendas establecidas por la norma.”
-------------------	-------------------------	---

12) Es primordial tener presente que el proceso técnico y procedimental del POT se concibe como una secuencia articulada de fases que integran conocimiento, gestión y decisión pública. Inicia con la formulación, sustentada en la elaboración de un diagnóstico técnico y participativo que permite identificar las condiciones estructurales del municipio, sus potencialidades y restricciones. Este diagnóstico se construye a partir de información objetiva y de la percepción de quienes habitan el territorio, de modo que la planeación responda tanto a los determinantes normativos como a las realidades locales. Posteriormente, se desarrollan las fases de concertación interinstitucional y de consulta ciudadana, donde confluyen las autoridades ambientales, los órganos de planeación territorial y las comunidades, con el propósito de ajustar y validar las propuestas. Finalmente, la etapa de adopción se surte mediante la presentación del proyecto de POT al Concejo Municipal, su aprobación por acuerdo y, cuando ello no sea posible, su adopción por decreto conforme a la ley. Cada una de estas etapas se encuentra sujeta a plazos, procedimientos y mecanismos de control definidos en la Ley 388 de 1997, lo que garantiza que el plan mantenga validez jurídica y coherencia institucional.

13) Por tanto, no puede pasarse por alto que la concertación ambiental constituye una fase sustantiva del proceso, en la que se armonizan los intereses de desarrollo con las limitaciones ecológicas del territorio⁸¹. La intervención de las Corporaciones Autónomas Regionales u otras autoridades delegadas permite verificar la incorporación de determinantes ambientales, la identificación de áreas de riesgo y la delimitación de zonas de protección, sin desconocer la autonomía territorial del

⁸⁰ Según se desprende de la página 5 y 6 del acta de concertación revisión general y ajuste Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Chía

⁸¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 14 de junio de 2018, Rad. 25000-23-24-000-2010-000638-01 (CAR vs. Municipio de Nemocón). La Sala confirmó la nulidad de un acuerdo que ajustó el POT sin culminar íntegramente la concertación ambiental con la CAR y sin el pronunciamiento previo del Ministerio de Ambiente sobre los puntos no concertados (art. 24 Ley 388 de 1997, par. 6º art. 1 Ley 507 de 1999 y art. 7 D. 4002 de 2004). Preciso que tales exigencias no son un formalismo subsanable, sino requisitos sustanciales y previos para la validez del acto de adopción o ajuste del POT; la eventual mora de las autoridades ambientales no habilita al municipio para omitir esas etapas, ni puede entenderse convalidada por actuaciones posteriores.

municipio. Este diálogo permanente entre lo técnico y lo ambiental fortalece la legitimidad del plan y promueve la corresponsabilidad institucional en su implementación, sumado a que en cabeza de la autoridad ambiental recae la facultad de objetar por razones técnicas y fundadas en los estudios previos, decisión que en todo caso será apelable ante el Ministerio de Ambiente⁸².

14) En efecto, el propio acto administrativo mediante el cual la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca declaró concertados los asuntos ambientales del proyecto de revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial -Resolución No. 3024 del 30 de diciembre de 2015-, impuso expresamente a la administración municipal la obligación de someter nuevamente a consideración de la autoridad ambiental toda modificación que se introdujera al proyecto de acuerdo, a la cartografía o a cualquiera de los componentes ambientales concertados, antes de la sanción del respectivo acuerdo o de la expedición del decreto correspondiente. Así lo precisó el artículo 4º de dicho acto, al disponer que: *“las modificaciones posteriores que se introduzcan al Plan de Ordenamiento Territorial POT del Municipio de Chía – Cundinamarca, así como la cartografía y el proyecto de acuerdo del POT referentes a los temas ambientales concertados en el Acta de Concertación, deberán ser puestas a consideración de la CAR antes de la sanción del respectivo acuerdo o la expedición del decreto correspondiente.”*

15) Esta disposición confirma que la concertación ambiental no se agota con la suscripción del acta inicial, sino que se proyecta a lo largo de todo el proceso de adopción del plan, garantizando la coherencia entre el texto finalmente aprobado y los términos de la concertación técnica alcanzada. La obligación de remitir a segunda concertación las modificaciones sustanciales introducidas en el seno del Concejo Municipal constituye, por tanto, una medida de control ambiental *ex ante*, dirigida a asegurar que la decisión final preserve los determinantes técnicos previamente avalados por la autoridad competente y que cualquier variación relevante sea objeto de validación formal antes de adquirir fuerza normativa.

16) Ahora bien, la previsión contenida en el artículo 4º de la Resolución No. 3024 de 2015, relativa a la obligación de someter nuevamente a consideración de la autoridad ambiental las modificaciones que se introdujeran al proyecto de acuerdo

⁸² En un asunto análogo, el Consejo de Estado sostuvo que la concertación ambiental constituye una etapa sustantiva e ineludible dentro del proceso de adopción de los instrumentos de ordenamiento territorial, cuya finalidad es garantizar la armonización entre los objetivos de desarrollo municipal y los determinantes ambientales fijados por la autoridad competente. En la Sentencia del 6 de febrero de 2025, Radicación 15001-23-31-000-2010-00892-02, la Sección Primera precisó que el agotamiento de dicha fase “carecería de sentido si, al momento de la aprobación del plan o esquema por el concejo municipal, la administración pudiera modificar unilateralmente el proyecto con medidas no concertadas”, reafirmando que las modificaciones introducidas después de la concertación constituyen un vicio sustancial que compromete la legalidad del acto administrativo. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejera Ponente: Nubia Margoth Peña Garzón.

o a la cartografía concertada, no sólo vinculaba a la administración municipal, sino que resultaba plenamente oponible a todos los actores sociales e institucionales intervinientes en el proceso de planeación. Dicha disposición, en tanto integrante del acto administrativo que formalizó la concertación ambiental, fue objeto de publicación y divulgación oficial, adquiriendo así presunción de conocimiento general en virtud de los principios de publicidad, transparencia y participación informada que rigen la función administrativa.

17) En consecuencia, la ciudadanía, los organismos de control, las veedurías y demás interesados contaban con la posibilidad efectiva de conocer que cualquier modificación sustancial posterior al acta de concertación debía ser sometida nuevamente a la autoridad ambiental antes de la sanción del acuerdo. Este elemento no puede desconocerse al valorar las alegaciones de los demandantes, pues la advertencia sobre dicha obligación no fue clandestina ni sobreviniente, sino parte del procedimiento público y documentado que orientó la revisión del POT. En tal sentido, la previsión resultaba oponible *erga omnes*, por cuanto hacía parte de un acto administrativo general, expedido en ejercicio de competencias regladas y sujeto al principio de publicidad que gobierna las actuaciones de las autoridades ambientales y territoriales.

18) En lo atinente a la socialización posterior a la concertación ambiental, el expediente da cuenta de seis reuniones de divulgación y de la realización de Cabildo Abierto, así como de sesiones públicas del Concejo Municipal en las que participaron ciudadanos, gremios y organizaciones sociales. Esta etapa no exigía reabrir la fase diagnóstica ni replicar exhaustivamente el debate técnico ya depurado con la autoridad ambiental; conforme al principio de proporcionalidad procedimental y a la arquitectura documental del POT -Documento Técnico de Soporte, Proyecto de Acuerdo y Documento Resumen-, la socialización cumple el cometido de divulgar el texto consolidado, explicar los ajustes y recoger observaciones pertinentes sin desconocer las fronteras inamovibles fijadas por la autoridad ambiental. Exigir lo contrario equivaldría a desnaturalizar la concertación y a vaciar de contenido el principio de coordinación⁸³.

⁸³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 12 de diciembre de 2024, Rad. 11001-03-24-000-2009-00456-00 (Acumulado 11001-03-26-000-2009-00126-00), C.P. Germán Eduardo Osorio Cifuentes. En esta providencia, la Sala reafirmó que la participación ciudadana en materia ambiental, aun cuando constituye una manifestación legítima de la democracia participativa, no puede desplazar ni condicionar las competencias técnicas y decisorias de las autoridades ambientales. Precisó que las consultas populares y demás mecanismos de deliberación pública no tienen la potestad de subordinar las decisiones de las Corporaciones Autónomas Regionales, pues estas ejercen funciones especializadas orientadas a garantizar el manejo sostenible del ambiente en un marco regional y nacional. En consecuencia, las decisiones técnicas adoptadas por las CAR no vulneran el derecho a la participación cuando se ajustan a la ley y preservan el equilibrio entre los intereses locales y los principios superiores de sostenibilidad ambiental.

19) Tampoco se acreditó desconocimiento de instancias de participación. El Consejo Territorial de Planeación emitió concepto, las mesas de trabajo y los cabildos se efectuaron en los términos previstos y las juntas de acción comunal contaron con espacios de intervención. La intervención del Consejo Territorial de Planeación se ciñe a una función consultiva técnica y permanente cuyo valor radica en la calidad de la información y la transparencia del proceso, mas no en la vinculatoriedad de sus conceptos; la no adopción íntegra de todas sus recomendaciones no comporta vicio alguno si la administración motiva técnicamente su decisión, como ocurrió al armonizar el proyecto con los determinantes ambientales. La participación supone ser oído e incidir en la decisión, no un derecho al consenso obligatorio ni a la incorporación de todas las propuestas ciudadanas, mucho menos cuando cómo se acreditó, de la propuesta inicial radicada en el mes de febrero de 2015 ante la autoridad ambiental hasta la fecha de concertación, el proyecto tuvo que ser modificado en múltiples oportunidades a petición de la misma autoridad ambiental.

20) En cuanto a la alegada omisión de consulta previa con el resguardo indígena, no se demostró afectación directa de los derechos territoriales de la comunidad. El plan se circunscribió a reconocer la delimitación del resguardo fijada por el INCODER e incorporó sus coordenadas en la cartografía oficial sin imponer restricciones ni regulaciones al interior de dicho territorio. El reconocimiento cartográfico de los límites del resguardo traduce el estándar de no afectación directa: el plan no impuso condicionamientos específicos al interior del territorio étnico ni alteró su régimen de protección. Bajo la doctrina constitucional que exige afectación directa para activar la consulta, el cumplimiento del deber de identificación y respeto cartográfico resulta suficiente en el caso sub judice, razón por la cual el cargo deviene infundado.

21) Muestra de ello lo consignado en el acta de concertación ambiental revisión general y ajuste Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Chía⁸⁴, así:



⁸⁴ Archivo '34RTA REQUERIMIENTO' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI.

22) Del mismo modo esta delimitación fue adoptada en el artículo 114 del Acuerdo 100 de 2016⁸⁵ al consignar:

Artículo 114. DELIMITACIÓN DEL ÁREA DE RESGUARDO INDÍGENA. El suelo de Resguardo Indígena en el municipio está compuesto de la siguiente manera:

COORDENADAS RESGUARDO INDIGENA											
PUNTO	X	Y	PUNTO	X	Y	PUNTO	X	Y	PUNTO	X	Y
1	999.729	1.029.942	12	999.724	1.029.192	23	999.307	1.028.190	34	998.796	1.028.937
2	999.874	1.029.884	13	999.666	1.029.114	24	999.160	1.028.150	35	998.926	1.029.190
3	1.000.061	1.029.954	14	999.703	1.029.032	25	999.124	1.028.045	36	999.057	1.029.571
4	1.000.160	1.029.959	15	999.666	1.028.882	26	998.962	1.027.739	37	999.138	1.029.638
5	1.000.184	1.029.951	16	999.573	1.028.870	27	998.100	1.027.896	38	999.249	1.029.653
6	1.000.178	1.029.833	17	999.425	1.028.763	28	998.174	1.028.023	39	999.312	1.029.688
7	1.000.084	1.029.716	18	999.269	1.028.544	29	998.209	1.028.143	40	999.408	1.029.801
8	999.996	1.029.462	19	999.293	1.028.503	30	998.273	1.028.253	41	999.431	1.029.871
9	999.937	1.029.372	20	999.392	1.028.445	31	998.333	1.028.414	42	999.401	1.030.113
10	999.899	1.029.172	21	999.425	1.028.369	32	998.488	1.028.592	1	999.729	1.029.942
11	999.824	1.029.139	22	999.376	1.028.235	33	998.623	1.028.803			

23) En esta misma línea, la Corte Constitucional ha precisado de manera reiterada el alcance del derecho fundamental a la consulta previa. En la Sentencia SU-123 de 2018⁸⁶, el Tribunal Constitucional sostuvo que este procedimiento constituye una garantía indispensable de participación y de protección de la integridad cultural, social y económica de los pueblos indígenas y tribales, la cual debe activarse siempre que el proyecto, obra, o actividad se pretenda ejecutar en áreas habitadas o tradicionalmente utilizadas por comunidades étnicas protegidas. Señaló además que la consulta adquiere carácter obligatorio cuando la medida estatal genera un impacto directo sobre el territorio, los recursos naturales, la organización social, la cultura o las condiciones de vida de dichas comunidades. En relación con este punto, la sentencia precisó:

“[...] 17.2. En relación con su naturaleza y finalidad este Tribunal Constitucional ha indicado que la consulta previa es un derecho fundamental, que protege a los pueblos indígenas y tribales y tiene carácter de irrenunciable. Esto implica que: (i) el objetivo de la consulta previa es intentar lograr en forma genuina y por un diálogo intercultural el consentimiento con las comunidades indígenas y tribales sobre las medidas que las afecten; (ii) el principio de buena fe debe guiar la actuación de las partes; (iii) por medio de la consulta se debe asegurar una participación activa y efectiva de los pueblos interesados; (iv) la consulta debe ser un proceso intercultural de diálogo en el que el Estado debe entonces tomar las medidas necesarias para reducir las desigualdades fácticas de poder que puedan tener los pueblos étnicos; (v) en este diálogo intercultural ni el pueblo tiene un derecho de veto ni el Estado un poder arbitrario de imposición de la medida prevista; (vi) la consulta debe ser flexible, es decir

⁸⁵ Archivo ‘18CD FOLIO 1271’ visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI.
⁸⁶ Corte Constitucional. Referencia: Expediente No. T- 4.926.682. Magistrados Ponentes: Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes. Quince (15) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).

adaptarse a las necesidades de cada asunto; (vii) la consulta debe ser informada, esto es dispensar a los pueblos indígenas y tribales la información suficiente para que ellos emitan su criterio; (viii) la consulta debe respetar la diversidad étnica y cultural lo que permitirá encontrar mecanismos de satisfacción para ambas partes.

17.3. Como se indica en esta sentencia la consulta previa procede siempre que exista la posibilidad de afectación directa del grupo étnico. La afectación directa es un concepto jurídico indeterminado que hace referencia al impacto positivo o negativo que tiene una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica. En el caso concreto de la afectación directa por proyectos de exploración y explotación de recursos no renovable incluye: (i) el impacto en el territorio de la comunidad tradicional; o (ii) el impacto en el ambiente, la salud o la estructura social, económica, así como cultural del grupo.

17.4. El concepto de afectación directa difiere del de área de influencia, este último se refiere a un requisito meramente técnico que determina los impactos sobre un espacio geográfico en el que se desarrollará un proyecto de exploración y explotación de hidrocarburos, en tanto la afectación directa, como se indicó, es un concepto esencial para determinar cuándo se activa la consulta previa y se identifican los impactos.

[...]

17.8. La afectación directa se presenta si existe evidencia razonable de que, con la medida, se perjudique i) la salud, así como el ambiente, representado en la inequidad frente a la distribución de cargas y beneficios ambientales; y ii) las estructuras sociales, espirituales, culturales y ocupacionales en un colectivo, que no pueden ser percibidos por estudios técnicos ambientales. Por tal razón el derecho a la consulta previa se encuentra vinculado a los imperativos de justicia ambiental, que busca un reparto equitativo y participativo de los costos y beneficios de los proyectos con impactos ambientales diferenciados [...]"

24) Esta interpretación encuentra respaldo en una decisión reciente del Consejo de Estado⁸⁷, que ha precisado que el deber de consulta previa frente a los instrumentos de ordenamiento territorial se activa únicamente cuando la decisión administrativa genera una afectación directa sobre los derechos territoriales, culturales o de autonomía de las comunidades étnicas. En la referida decisión el órgano de cierre de esta jurisdicción reiteró que la mera inclusión cartográfica de los límites de un resguardo indígena o el reconocimiento de su existencia no constituyen, por sí mismos, actos de afectación que impongan la consulta previa, en tanto dichos ejercicios se limitan a acoger la información oficial definida por el INCODER o la autoridad competente.

25) Aplicados estos criterios al caso concreto, se advierte que el Plan de Ordenamiento Territorial de Chía no reguló el uso, aprovechamiento ni intervención alguna dentro del resguardo indígena; por el contrario, acogió íntegramente la

⁸⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. diecinueve (19) de junio de dos mil veinticinco (2025). Consejera Ponente: Nubia Margoth Peña Garzón. Número único de radicación: 88001-23-33-000-2023-00057-01.

delimitación oficial establecida por el INCODER, incorporando sus coordenadas en la cartografía oficial y en el artículo 114 del Acuerdo 100 de 2016, conforme a lo consignado en el Acta de Concertación Ambiental. Tal actuación constituye un ejercicio de coordinación interinstitucional y de armonización de la información geográfica y normativa con las determinantes ambientales y territoriales de nivel superior, sin alterar el ámbito de autonomía indígena.

26) En consecuencia, el acto acusado no vulneró el derecho fundamental a la consulta previa, por cuanto no se acreditó una afectación directa, específica ni diferenciada que hiciera exigible el procedimiento consultivo. El reconocimiento técnico del resguardo dentro del POT se inscribe en la obligación de las entidades territoriales de identificar y proteger los territorios colectivos, sin que ello equivalga a una decisión de ordenamiento sobre su interior ni imponga cargas nuevas a la comunidad. De este modo, el cargo carece de vocación de prosperidad, toda vez que la administración municipal actuó dentro del marco de sus competencias, observando los principios de coordinación, autonomía y respeto por la diversidad étnica que rigen la función pública de planeación territorial.

27) Respecto del Consejo Consultivo de Ordenamiento, las actas aportadas dan cuenta de su actuación durante diagnóstico y formulación⁸⁸. En gracia de discusión la eventual falta de conformación de dicho órgano para la vigencia en la que se aprueba el proyecto de acuerdo de revisión general y ajustes del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Chía, no integra una formalidad esencial que vicie el acto, cuando el expediente se encuentra acreditada la participación ciudadana efectiva, concertación ambiental culminada y debate democrático en el Concejo. El parámetro de control en sede de nulidad es la lesión sustancial del procedimiento, no la perfección formal.

28) Conviene precisar, antes de valorar el alcance del argumento planteado por la parte actora, que el Consejo Consultivo de Ordenamiento y el Consejo Territorial de Planeación constituyen instancias distintas, tanto en su naturaleza jurídica como en sus funciones dentro del proceso de formulación, adopción y seguimiento de los planes de ordenamiento territorial. La confusión de sus roles conduce a atribuir a uno competencias que, por mandato legal, corresponden al otro, desdibujando la arquitectura institucional prevista por el legislador para garantizar simultáneamente la participación democrática, la coordinación administrativa y el rigor técnico del ordenamiento territorial.

⁸⁸ Folios 185 al 230 del archivo '07CUADERNO 2.pdf' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI y correspondiente a los folios 483 al 528 del Cuaderno Principal No. 2 del expediente físico digitalizado.

29) El Consejo Consultivo de Ordenamiento, previsto en el artículo 29 de la Ley 388 de 1997 y reiterado en los artículos 2.2.2.1.2.4.6 y 2.2.2.1.2.5.4 del Decreto 1077 de 2015, se concibe como una instancia asesora de la administración municipal o distrital, conformada por funcionarios y representantes de los sectores gremiales, profesionales, ecológicos, cívicos y comunitarios vinculados al desarrollo urbano. Su papel no es deliberativo ni decisorio, sino técnico-consultivo y de acompañamiento permanente, enfocado en el seguimiento del plan de ordenamiento y la proposición de ajustes y revisiones cuando sea del caso. En virtud de su naturaleza asesora, su existencia y actuación se vinculan al principio de planeación continua, conforme lo dispone el artículo 2.2.2.1.2.4.6 del Decreto 1077 de 2015, que ordena desarrollar la etapa de evaluación y seguimiento de manera permanente con participación de dicho Consejo.

30) Por su parte, el Consejo Territorial de Planeación, consagrado en el artículo 340 de la Constitución Política y desarrollado por la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo), es una instancia de carácter consultivo y participativo integrada por representantes de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales del respectivo territorio. En el ámbito municipal, su intervención se activa principalmente durante la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en cumplimiento del artículo 25 de la Ley 388 de 1997, que exige la emisión de su concepto como condición previa a la presentación del proyecto de POT ante el Concejo Municipal.

31) De esta forma, mientras el Consejo Territorial de Planeación representa la voz plural de la sociedad civil y garantiza la participación democrática en la construcción del modelo de desarrollo local, el Consejo Consultivo de Ordenamiento constituye una instancia técnica de asesoría y evaluación continua del ordenamiento físico y ambiental del territorio. Ambos espacios se complementan, pero no son intercambiables: el primero emite un concepto ciudadano previo dentro del trámite de adopción, y el segundo cumple una función de acompañamiento técnico y seguimiento permanente a lo largo de la vigencia del plan.

32) Esta distinción, delineada por la Constitución, la Ley 388 de 1997 y su reglamentación, impide equiparar la eventual omisión o falta de conformación del Consejo Consultivo con la inobservancia del Consejo Territorial de Planeación. Su ausencia no afecta por sí misma la validez del procedimiento de adopción, en tanto no constituye una formalidad esencial sino una instancia complementaria destinada al mejoramiento continuo del instrumento territorial. Para dar mayor sustento a lo afirmado, se presenta el siguiente gráfico de detalle frente a las competencias de una y otra instancia:

Criterio	Consejo Consultivo de Ordenamiento	Consejo Territorial de Planeación
Fundamento normativo	Ley 388 de 1997, art. 29; Decreto 1077 de 2015, arts. 2.2.2.1.2.4.6 y 2.2.2.1.2.5.4	Constitución Política, art. 340; Ley 152 de 1994; Ley 388 de 1997, art. 25
Naturaleza jurídica	Instancia asesora y técnica de la administración municipal o distrital	Instancia consultiva y participativa de la sociedad civil
Integración	Funcionarios de la administración y representantes gremiales, profesionales, ecológicos, cívicos y comunitarios; incluye curadores urbanos donde existan	Representantes de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales del territorio
Carácter de intervención	Permanente, durante la evaluación, seguimiento y propuestas de revisión del POT	Ocasional, durante la formulación y revisión del POT o del plan de desarrollo municipal
Finalidad principal	Acompañamiento técnico, evaluación del cumplimiento y formulación de ajustes al POT	Emisión de concepto ciudadano previo sobre el proyecto de POT antes de su presentación al Concejo Municipal
Tipo de función	Técnica, consultiva y de seguimiento continuo	Consultiva, participativa y de representación social
Naturaleza del concepto	No vinculante, orienta la gestión técnica y administrativa	No vinculante, pero es requisito procedimental para la presentación del POT

33) En consecuencia, la eventual ausencia o irregularidad en la conformación del Consejo Consultivo de Ordenamiento no tiene la entidad suficiente para invalidar el proceso de adopción del POT, siempre que se haya verificado -como en el caso sub examine- la participación ciudadana efectiva, la concertación ambiental culminada y el debate democrático en el Concejo Municipal. La ley distingue claramente sus funciones, y solo el incumplimiento de los actos sustanciales de concertación y participación podría generar una lesión procedimental con relevancia invalidante.

34) Frente al debido proceso en el trámite de aprobación, se alegó que, después del primer debate, se introdujeron modificaciones sustanciales sin surtir nuevamente los dos debates reglamentarios ni regresar al Consejo Territorial de Planeación. Sobre este aspecto debe advertirse que, frente a los acuerdos municipales, la Ley 136 de 1994 contempla lo siguiente:

“ARTICULO 73. DEBATES: Para que un proyecto sea Acuerdo, debe aprobarse en dos debates, celebrados en distintos días. El proyecto será presentado en la Secretaría del Concejo, la cual lo repartirá a la comisión correspondiente donde se surtirá el primer debate. La Presidencia del Concejo designará un ponente

para primero y segundo debate. El segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria.

Los proyectos de acuerdo deben ser sometidos a consideración de la plenaria de la corporación tres días después de su aprobación en la comisión respectiva. El proyecto de acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser nuevamente considerado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro concejal, del gobierno municipal o del vocero de los proponentes en el caso de la iniciativa popular. Será archivado el proyecto que no recibiere aprobación y el aprobado en segundo debate lo remitirá la mesa directiva al alcalde para su sanción.”

35) A partir del marco normativo previsto en la Ley 136 de 1994, el trámite de los proyectos de acuerdo al interior del Concejo Municipal responde a una estructura deliberativa secuencial y continua, en la cual se garantizan las fases esenciales de discusión democrática sin que se exija la repetición innecesaria de etapas ya superadas. Conforme al artículo 73 ibidem, todo proyecto debe ser aprobado en dos debates celebrados en distintos días: el primero en la comisión permanente competente, y el segundo en la sesión plenaria de la corporación.

36) En el primer debate, la comisión correspondiente estudia, analiza y aprueba - con o sin modificaciones- el texto inicial, con la ponencia que se le haya designado. Una vez surtido este trámite, el proyecto se remite a la plenaria, escenario en el que se desarrolla el segundo debate, dentro del cual los concejales pueden formular proposiciones, enmiendas o adiciones orientadas a perfeccionar el contenido del articulado. Estas proposiciones se discuten y deciden en la misma sesión plenaria, sin que exista obligación legal de devolver el proyecto a la comisión que conoció del primer debate.

37) Dicha dinámica obedece a la naturaleza del debate normativo local, en el cual las proposiciones o modificaciones formuladas por los concejales durante la plenaria hacen parte del proceso deliberativo propio del segundo debate, sin que sea necesario devolver el proyecto a la comisión que conoció del primero. Este procedimiento refleja la continuidad y progresividad del trámite de aprobación, en el que la plenaria, como instancia decisoria del Concejo, asume la discusión integral del articulado, incluyendo las enmiendas o precisiones que se consideren pertinentes antes de la votación final.

38) Así las cosas, el procedimiento seguido durante la discusión y aprobación de un proyecto de acuerdo es válido y suficiente siempre que se cumplan los dos debates reglamentarios -comisión y plenaria-, se observe la publicidad y se preserve la continuidad deliberativa del trámite. La formulación de proposiciones modificatorias en plenaria constituye una práctica legítima y compatible con los principios de

economía, eficacia y deliberación democrática, que orientan el ejercicio de la función normativa de los concejos municipales.

39) En lo que respecta al cumplimiento del trámite interno ante el Concejo Municipal, debe destacarse que el artículo 73 de la Ley 136 de 1994 impone, como garantía procedimental, la realización de dos debates reglamentarios celebrados en días distintos, previendo además que el proyecto aprobado en comisión solo podrá ser sometido a consideración de la plenaria transcurridos al menos tres (3) días desde su aprobación. Esta previsión tiene por finalidad permitir la publicidad, difusión y conocimiento efectivo del proyecto por parte de los miembros de la corporación y de la ciudadanía, en acatamiento de los principios de transparencia y deliberación democrática que orientan el ejercicio de la función normativa de los concejos municipales.

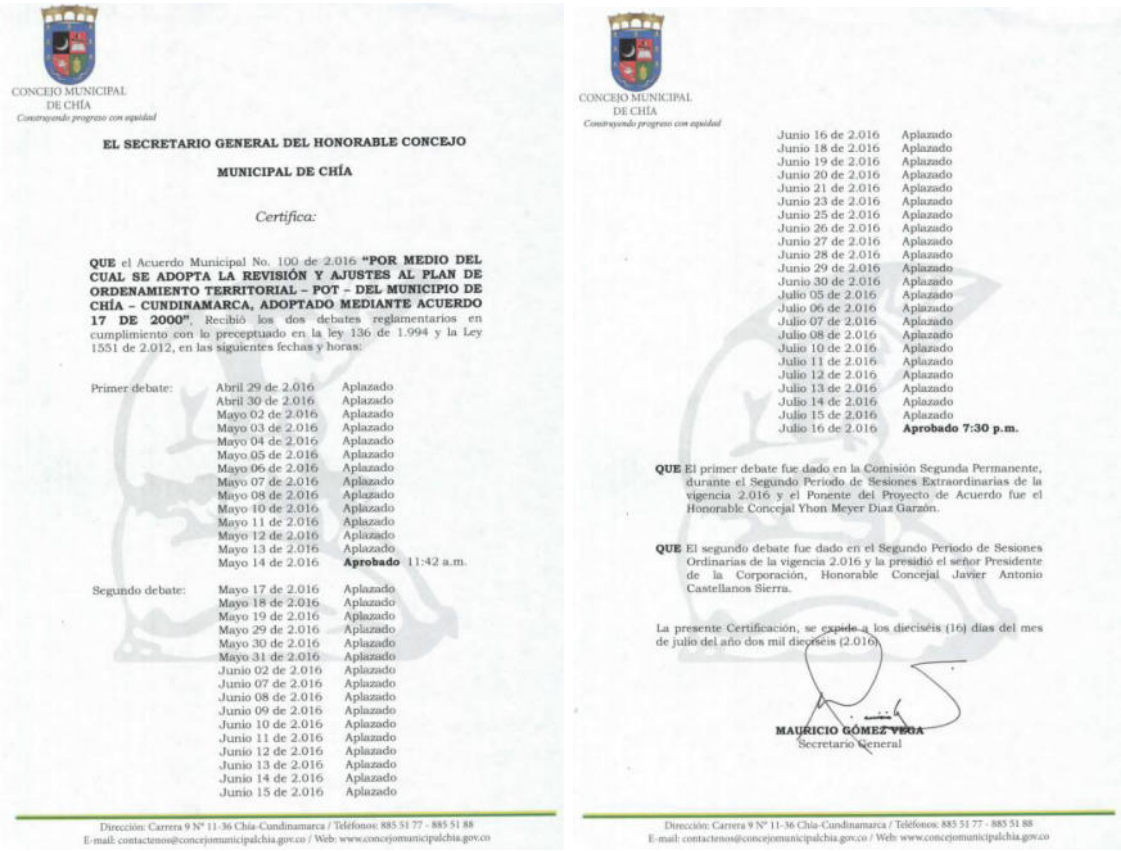
40) El respeto de dicho lapso asegura que los cabildantes dispongan del tiempo necesario para analizar el articulado, verificar los antecedentes, ponderar sus implicaciones y preparar la discusión que habrá de surtir en plenaria. En esa medida, la observancia del intervalo temporal entre debates constituye una manifestación concreta del principio de conservación del derecho, conforme al cual deben preservarse las reglas procesales establecidas por el legislador como expresión del principio democrático y de las garantías del debido proceso.

41) En efecto, la exigencia de un lapso mínimo entre debates busca impedir que la decisión colectiva sea producto de la improvisación o del desconocimiento del contenido normativo en discusión, finalidad que guarda coherencia con el precedente constitucional sobre la formación de la ley previsto en el artículo 160 de la Carta Política, el cual dispone que entre el primer y segundo debate debe mediar un término no inferior a ocho días, y entre la aprobación en una cámara y la iniciación del debate en otra, al menos quince días. Aunque esta disposición se refiere al trámite legislativo nacional, sus principios son aplicables, *mutatis mutandis*, al procedimiento de formación de los acuerdos municipales.

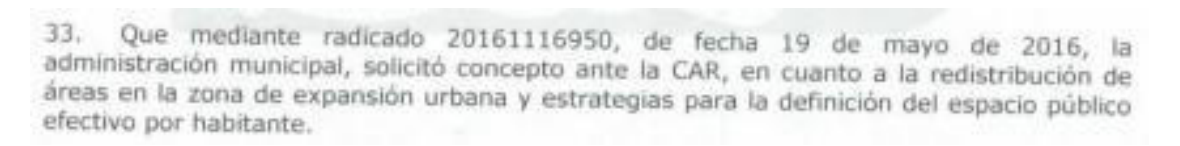
42) En el caso sub judice, la certificación expedida por el Secretario General del Concejo Municipal de Chía⁸⁹, incorporada al expediente, acredita de manera fehaciente que el proyecto de acuerdo de revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial cumplió con los dos debates reglamentarios y que entre la aprobación en comisión (14 de mayo de 2016) y la discusión en plenaria (16 de julio de 2016) transcurrió con creces el término de tres días exigido por la ley,

⁸⁹ Archivo '06CD FOLIO 37' visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI.

garantizando así el respeto del procedimiento interno y la validez formal del acto administrativo acusado.



43) De la misma forma, de la revisión de las actas de sesión de la corporación municipal⁹⁰ se advierte que las modificaciones propuestas en el seno de la corporación surgieron desde la misma discusión en la comisión, antes del primer debate y que por parte de la administración se elevó la consulta a la autoridad ambiental, tal y como quedó consignado en los considerandos del Acuerdo 100 de 2016, así:



44) Ahora bien, la prueba documental muestra que los ajustes introducidos en plenaria correspondieron a precisiones de carácter técnico derivadas de la concertación ambiental y fueron validados en el acta modificatoria de 14 de julio de 2016, en cumplimiento de la Resolución que declaró concertados los asuntos ambientales. Las enmiendas introducidas en plenaria, validadas por la autoridad ambiental, se ajustan al deber de estabilidad del modelo territorial propio de los instrumentos de ordenamiento: son técnicas, congruentes con el objeto inicial y no reabren el ciclo procedimental si no alteran la estructura del plan.

⁹⁰ Archivo ‘20CD FOLIO 1273’ visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI.

45) Frente al cargo relacionado con la imposibilidad del Consejo Territorial de Planeación de pronunciarse frente a esa segunda acta de concertación conviene previo a su confrontación, precisar las normas vigentes para la fecha de expedición del acto administrativo acusado y que regulaban la materia.

i) Ley 388 de 1997

“Artículo 23. Formulación de los planes de ordenamiento territorial. En un plazo máximo de dieciocho (18) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las administraciones municipales y distritales con la participación democrática aquí prevista, formularán y adoptarán los planes de Ordenamiento Territorial, o adecuarán los contenidos de ordenamiento territorial de los planes de Desarrollo, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

En lo sucesivo dentro de los seis (6) meses anteriores al vencimiento de la vigencia del plan de Ordenamiento, las administraciones municipales y distritales deberán iniciar el trámite para la formulación del nuevo plan o su revisión o ajuste.

En la formulación, adecuación y ajuste de los planes de ordenamiento se tendrá en cuenta el diagnóstico de la situación urbana y rural y la evaluación del plan vigente.

Parágrafo. En los municipios en los cuales no se formulen los planes de ordenamiento dentro de los plazos previstos, las oficinas de planeación de los respectivos departamentos, podrán acometer su elaboración, quedando en todo caso los proyectos correspondientes sujetos a los procedimientos de concertación y aprobación establecidos en esta ley. Para la formulación correspondiente dichas oficinas podrán solicitar el apoyo técnico del Ministerio del Interior, el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, el Inurbe, el IGAC y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, el Ingeominas y las áreas metropolitanas, para los casos de municipios que formen parte de las mismas. Igualmente harán las consultas del caso ante las Corporaciones Autónomas Regionales o autoridades ambientales que tengan jurisdicción sobre esos municipios, en los asuntos de su competencia.

Igualmente las oficinas de planeación de los respectivos departamentos con el apoyo de las entidades nacionales deberán prestar asistencia técnica a los municipios con población inferior a treinta mil (30.000) habitantes en la elaboración del plan.”

ii) Ley 507 de 1999

“ARTICULO 1o. Prorrógase el plazo máximo establecido en el artículo 23 de la Ley 388 de 1997, para que los municipios y distritos formulen y adopten los planes y esquemas de ordenamiento territorial (POT), hasta el 31 de diciembre de 1999.

PARAGRAFO 1o. No obstante, los municipios y distritos podrán poner en vigencia sus respectivos planes y esquemas de ordenamiento cuando lo adopten antes de la fecha prevista en este artículo.

PARAGRAFO 2o. En la formulación, adecuación y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial se tendrán en cuenta el diagnóstico de la situación urbana y rural y la evaluación del plan vigente.

PARAGRAFO 3o. El Gobierno Nacional fijará plazos adicionales, dentro del mismo esquema de la presente ley y excepciones con respecto a municipios ubicados en zonas que el Gobierno Nacional haya definido como de distensión o despeje, en el marco de un proceso de paz.

PARAGRAFO 4o. El Gobierno Nacional deberá implementar un plan de asistencia técnica a través de la coordinación interinstitucional de los respectivos Ministerios y entidades gubernamentales, las Oficinas de Planeación de los respectivos departamentos y las Corporaciones Autónomas Regionales, para capacitar y prestar asistencia técnica en los procesos de formulación y articulación de los planes de ordenamiento territorial y en especial para los municipios que presenten mayores dificultades en el proceso. Las entidades gubernamentales involucradas en el proceso pondrán a disposición de los municipios y distritos los recursos de información y asistencia técnica necesarios para el éxito de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

PARAGRAFO 5o. En los municipios y distritos en los cuales no se formulen los planes de ordenamiento dentro de los plazos previstos, las Oficinas de Planeación de los respectivos departamentos, podrán acometer su elaboración quedando en todo caso los proyectos correspondientes sujetos a los procedimientos de concertación y aprobación establecidos en esta ley. Para la formulación correspondiente dichas oficinas podrán solicitar el apoyo técnico del Ministerio del Interior, el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, el Inurbe, el IGAC y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam, el Ingeominas y las áreas metropolitanas para los casos de municipios que formen parte de las mismas. Igualmente harán las concertaciones del caso ante las Corporaciones Autónomas Regionales o autoridades ambientales que tengan jurisdicción sobre esos municipios, en los asuntos de su competencia.

Las Oficinas de Planeación de los respectivos departamentos con el apoyo de las entidades nacionales deberán prestar asistencia técnica a los municipios con población inferior a los cincuenta mil (50.000) habitantes en la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial.

PARAGRAFO 6o. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> El Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente a efectos de que conjuntamente con el municipio y/o distrito concerten lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, para lo cual dispondrán, de treinta (30) días. ~~Vencido el término anterior, se entiende concertado y aprobado el Proyecto del Plan de Ordenamiento por parte de las autoridades ambientales competentes~~ y una vez surtida la consulta al Consejo Territorial de Planeación como se indica en el numeral 3o. del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, se continuará con la instancia de aprobación prevista en el artículo 25 de la misma ley. Lo dispuesto en este parágrafo es aplicable para las disposiciones contenidas en el artículo 99 de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1753 de 1994 sobre licencias ambientales y planes de manejo ambiental.

En relación con los temas sobre los cuales no se logre la concertación, el Ministerio del Medio Ambiente intervendrá con el fin de decidir sobre los puntos de desacuerdo para lo cual dispondrá de un término máximo de treinta (30) días contados a partir del vencimiento del plazo anteriormente señalado en este parágrafo.

~~*En todos los casos en que las autoridades ambientales no se pronuncien dentro de los términos fijados en el presente parágrafo, operará el silencio administrativo positivo a favor de los municipios y distritos.*~~ (V. Sentencia C-431-00 de 12 de abril 2000, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa)

iii) Decreto 1122 de 1999

“Artículo 98. Agilización de la consideración de los Planes de Ordenamiento Territorial por la autoridad ambiental.

El numeral 1 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997 quedará así:

"1. El proyecto de Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su consideración en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993, para lo cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado total o parcialmente por razones técnicas y fundadas en estudios previos. Para el caso de los Planes de Ordenamiento Territorial de municipios o distritos con más de doscientos cincuenta mil (250.000) habitantes, esta decisión será apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente. Cuando la objeción sea parcial, podrá adelantarse la presentación ante el Consejo Territorial de Planeación de que trata el numeral 3 de este artículo, en lo no objetado, mientras se atienden las observaciones de la autoridad ambiental que motivaron la objeción.

En los casos que la segunda instancia corresponde al Ministerio del Medio Ambiente, éste podrá asumir la competencia para considerar el Plan de Ordenamiento Territorial cuando transcurran treinta (30) días hábiles sin que la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente haya adoptado una decisión."

iv) Ley 388 de 1997

“Artículo 24. Instancias de concertación y consulta. El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.

En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El proyecto de Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su consideración en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993, para lo cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado total o parcialmente por razones técnicas y fundadas en estudios previos. Para el caso de los Planes de

Ordenamiento Territorial de municipios o distritos con más de doscientos cincuenta mil (250.000) habitantes, esta decisión será apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente. Cuando la objeción sea parcial, podrá adelantarse la presentación ante el Consejo Territorial de Planeación de que trata el numeral 3 de este artículo, en lo no objetado, mientras se atienden las observaciones de la autoridad ambiental que motivaron la objeción.

En los casos que la segunda instancia corresponde al Ministerio del Medio Ambiente, éste podrá asumir la competencia para considerar el Plan de Ordenamiento Territorial cuando transcurran treinta (30) días hábiles sin que la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente haya adoptado una decisión.

2. Durante el mismo término previsto en el numeral anterior se surtirá la instancia de concertación con la Junta Metropolitana para el caso de planes de ordenamiento de municipios que formen parte de áreas metropolitanas, instancia que vigilará su armonía con los planes y directrices metropolitanas, en asuntos de su competencia.

3. Una vez revisado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

4. Durante el período de revisión del plan por la Corporación Autónoma Regional, o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, la administración municipal o distrital solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de esta ley.

Las administraciones municipales y distritales establecerán los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de plan de ordenamiento territorial que garanticen su conocimiento masivo, de acuerdo con las condiciones y recursos de cada entidad territorial.

Parágrafo. La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.

Artículo 25. Aprobación de los planes de ordenamiento. *El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración.*

Artículo 26. Adopción de los planes. *Transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.” (Subrayado por el despacho)*

v) Decreto 1077 de 2015

“ARTICULO 2.2.4.2.2.3.2.3.1 Instancias de concertación y consulta ante el alcalde del municipio o distrito. Para los Macroproyectos Categoría 2 el alcalde del municipio o distrito en caso de tener interés en el documento presentado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, iniciará de forma simultánea dentro de los diez (10) días siguiente a la radicación de la información, los procedimientos de concertación y consulta ante las siguientes instancias:

1. Concertación con la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible. El resultado de la concertación ambiental quedará consagrado en acta suscrita por el alcalde del municipio y distrito y el Director de la Corporación Autónoma Regional, copia de la cual será remitida por el alcalde al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

2. Solicitud de concepto a la Junta Metropolitana para los municipios que hagan parte de las áreas metropolitanas, sobre la armonía de la propuesta de Macroproyecto con el plan integral de desarrollo metropolitano, exclusivamente en los asuntos de su competencia y, siempre y cuando en el respectivo Macroproyecto se involucren materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley 128 de 1994.

3. Solicitud de concepto al Consejo Territorial de Planeación y demás instancias de participación ciudadana previstas en el numeral 4 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997 en relación con los ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial que proponga el respectivo Macroproyecto.

Las actuaciones de que tratan los literales anteriores se adelantarán de manera simultánea en un término máximo e improrrogable de treinta (30) días contados a partir del recibo de la propuesta en cada una de ellas o de la convocatoria pública para la participación ciudadana, sin que se permita, la suspensión de los términos previstos en este numeral para el pronunciamiento correspondiente.

Si la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible, no se hubiere pronunciado definitivamente dentro de este término o si habiéndose pronunciado no se lograra la concertación, le corresponderá al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decidir sobre los asuntos ambientales, para lo que dispondrá de un término máximo e improrrogable de quince (15) días hábiles contados a partir del recibo del respectivo expediente.

Cuando el alcalde solicite los conceptos o pronunciamientos a que hace referencia los numerales 2 y 3 del presente artículo y el artículo sobre participación ciudadana y los mismos no se expidan dentro de los plazos señalados, se continuará con el trámite establecido en los siguientes artículos de esta sección.

Parágrafo. Si la información y/o documentos no son suficientes para el pronunciamiento de la autoridad competente, esta podrá requerirla por una sola vez. Este requerimiento interrumpirá los términos establecidos para que las autoridades decidan.”

46) De la revisión sistemática de las disposiciones citadas se desprende que el legislador nunca impuso la obligación de reabrir o repetir el procedimiento de concertación y consulta previsto en la Ley 388 de 1997 cuando, durante el trámite

de aprobación del plan de ordenamiento territorial ante el Concejo Municipal, surgieran ajustes, precisiones o modificaciones derivadas del debate democrático propio de esa instancia.

47) Tanto la Ley 388 de 1997 como las normas que la modifican y reglamentan -en especial la Ley 507 de 1999, el Decreto 1122 de 1999 y el Decreto 1077 de 2015- establecen de manera clara que la concertación interinstitucional y la consulta ciudadana constituyen etapas previas a la presentación del proyecto ante el Concejo Municipal, dirigidas a garantizar la armonización de los determinantes ambientales, la participación democrática y la coordinación institucional. Cumplidas dichas fases, el texto consolidado adquiere validez técnica y puede ser sometido al debate y aprobación del Concejo, sin que las observaciones posteriores obliguen a retrotraer el procedimiento.

48) En efecto, el artículo 25 de la Ley 388 de 1997 dispone que el proyecto de plan *“como documento consolidado después de surtir la etapa de participación democrática y de concertación interinstitucional”* debe ser presentado al Concejo Municipal dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación, sin prever la posibilidad de nuevas rondas de concertación o consulta ante eventuales ajustes propuestos por la corporación edilicia. Tal previsión responde a la necesidad de mantener la eficacia del proceso de planificación y evitar que la reiteración de fases ya agotadas conduzca al vencimiento de los términos legales para la adopción del plan, supuesto en el cual la ley faculta al alcalde para adoptarlo mediante decreto (art. 26 ibidem).

49) Por consiguiente, pretender que cada modificación o ajuste introducido en el seno del Concejo obligue a reiniciar el procedimiento de concertación y consulta equivaldría a imponer una carga no prevista por el legislador, contraria a los principios de economía, eficacia y continuidad de la función administrativa (art. 209 C.P.), y que haría nugatorio el diseño procedimental previsto en ese entonces para la adopción de los instrumentos de ordenamiento territorial.

50) Así las cosas, la interpretación conforme con el ordenamiento jurídico es aquella según la cual la concertación ambiental y la consulta ciudadana constituyen etapas previas y únicas, agotadas una vez suscrita el acta correspondiente y emitido el concepto del Consejo Territorial de Planeación, sin que sea procedente exigir su repetición ante ajustes posteriores surgidos del debate democrático. Cualquier modificación de alcance técnico o normativo que surja en la fase de aprobación debe entenderse comprendida dentro de la competencia deliberativa del Concejo

Municipal, que actúa como instancia final del proceso y cuya actuación se encuentra sujeta a los límites de legalidad material y procedimental ya definidos por la ley.

51) En jurisprudencia anterior, pero bajo el mismo marco normativo vigente al momento de la adopción del Acuerdo 100 de 2016, el Consejo de Estado precisó que el procedimiento de concertación interinstitucional y de consulta ciudadana previsto en la Ley 388 de 1997 se agota antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial ante el Concejo Municipal, de modo que no resulta exigible su repetición frente a las modificaciones introducidas en el trámite deliberativo.

52) Así lo precisó la Sección Primera del Consejo de Estado, en la sentencia de 4 de septiembre de 2008, al resolver el caso relativo a la adopción del POT del municipio de Facatativá, oportunidad en la cual descartó la existencia de irregularidades derivadas de ajustes efectuados por el alcalde al momento de adoptar el plan mediante decreto, aun cuando dichas modificaciones no hubieran sido objeto de nueva concertación o consulta. La Sala fue categórica al indicar que *“la parte actora no citó norma alguna que obligue a los alcaldes a someter a consulta ciudadana tales modificaciones, como tampoco la que los obligue a adoptar sin modificación alguna los proyectos inicialmente presentados por ellos a los Concejos”*, y que, por el contrario, los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997 *“se refieren a que antes de la presentación del proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial a consideración del concejo distrital o municipal se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana”*⁹¹.

53) De acuerdo con esta interpretación, la concertación y la consulta son etapas previas y únicas, dirigidas a garantizar la armonización de los determinantes ambientales, la participación de los actores sociales y la coherencia técnica del proyecto, pero no constituyen requisitos sucesivos o reiterativos frente a modificaciones posteriores derivadas del debate político-administrativo propio de la instancia de aprobación. Admitir una lectura contraria -según la cual cada ajuste exigiría reiniciar la concertación o la consulta- conduciría, como lo advirtió la propia Sección Primera, a una parálisis procedimental incompatible con los principios de eficacia, economía y continuidad de la función administrativa, además de abrir la posibilidad del vencimiento de los términos que facultan al alcalde para adoptar el plan por decreto (art. 26 Ley 388 de 1997).

⁹¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. cuatro (4) de septiembre de dos mil ocho (2008). Consejera Ponente: Martha Sofia Sanz Tobón. Expediente núm. 250002324000200201097 02.

54) En consecuencia, la doctrina jurisprudencial consolidada por el Consejo de Estado y aplicable para situaciones como la *sub judice*, reafirma que la validez formal del acto de adopción del POT no depende de una reiteración del trámite de concertación o de consulta ante ajustes introducidos durante el proceso deliberativo, sino del cumplimiento integral de dichas etapas en la fase previa de formulación y de la observancia de los términos y competencias fijados por el legislador para la aprobación del instrumento de ordenamiento territorial.

55) Situación distinta de la que podría predicarse en la actualidad, ya que por cuenta del Decreto 1232 de 2020⁹², por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2. 1. 1. del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial, en la actualidad tenemos el siguiente panorama:

“Artículo 2.2.2.1.2.2.5. Condiciones para adelantar la consulta con el consejo territorial de planeación. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, una vez surtidas las instancias con las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT), su revisión o modificación se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes, término perentorio para su pronunciamiento, por lo que una vez vencido la administración municipal o distrital deberá continuar con el procedimiento previsto en la referida norma.

La versión presentada al Consejo Territorial de Planeación deberá divulgarse a través de la página web del municipio o distrito y garantizar el acceso en medio impreso en la oficina de planeación.

Artículo 2.2.2.1.2.2.6. Aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) o su revisión. El proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT), como documento consolidado una vez surtida la participación democrática y la concertación interinstitucional, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes, contados a partir de la radicación del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento en que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación por escrito de la administración municipal o distrital.

Parágrafo 1º. El concejo municipal podrá hacer más restrictivas, pero no más flexibles las disposiciones exclusivamente ambientales contenidas en el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT) o de su revisión, sin que se requiera adelantar nuevamente la concertación con la corporación autónoma regional o autoridad ambiental correspondiente, siempre y cuando se mantengan los

⁹² Año CLV No. 51.437, Bogotá, D.C., Lunes, 14 de septiembre de 2020 Pág. 24. Fecha de entrada en vigencia de la norma: 14/09/2020.

asuntos concertados y se justifiquen las razones técnicas que motiven tal decisión, la cual será informada a la autoridad ambiental para su conocimiento. Cuando por efecto de las observaciones y ajustes solicitados por el consejo territorial de planeación o el concejo municipal o distrital, sea necesario modificar temas exclusivamente ambientales que fueron objeto de concertación con la corporación autónoma regional o autoridad ambiental respectiva, se adelantará nuevamente el procedimiento de concertación y consulta previsto en las normas vigentes, sobre los temas objeto de modificación.

Parágrafo 2°. De conformidad con lo establecido en el artículo 2° de la Ley 507 de 1999, los concejos municipales o distritales celebrarán obligatoriamente un cabildo abierto previo al estudio y análisis del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT) o su revisión o modificación, para lo cual, su citación se efectuará directamente por la corporación.” (Destacado nuestro)

56) Debe precisarse, ante todo, que el Decreto 1232 de 2020 no puede ser invocado como referente normativo para evaluar la legalidad del procedimiento adelantado ni del acto acusado, pues se trata de una disposición posterior tanto a la adopción del Acuerdo 100 de 2016 como a la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 18 de julio de 2019⁹³, fechas en las cuales dicho decreto aún no existía en el ordenamiento jurídico. Su contenido reglamentario no constituye una reiteración de deberes preexistentes, sino la introducción expresa de una regla nueva, encaminada a precisar que, en adelante, cuando las observaciones o ajustes formulados durante el trámite de aprobación afecten materias previamente concertadas, deberá reabrirse el procedimiento de concertación y consulta ambiental.

57) Esta innovación normativa pone de manifiesto que, para la época de los hechos objeto de análisis, no existía disposición alguna que impusiera tal exigencia, de manera que la administración municipal no estaba obligada a retrotraer el trámite ni a repetir fases ya agotadas conforme a la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios.

58) Desde una perspectiva de legalidad estricta, los actos administrativos deben ser evaluados con sujeción al principio *tempus regit actum*, conforme al cual su validez se aprecia de acuerdo con las normas vigentes al momento de su expedición. Desconocer este principio equivale a comprometer la seguridad jurídica y a quebrantar el mandato de irretroactividad que rige en materia administrativa, según el cual ninguna autoridad puede exigir el cumplimiento de formalidades que no estaban previstas en el ordenamiento al tiempo de la actuación. En consecuencia, el Decreto 1232 de 2020 no resulta aplicable al caso concreto, y su sola existencia

⁹³ Mediante esta providencia se confirmó integralmente la medida cautelar de suspensión del acto demandado, decretada en primera instancia.

posterior confirma la inexistencia de la obligación cuya omisión se imputó a la administración municipal. A más de lo anterior, se precisa que la medida de suspensión provisional decretada, no comprometía el juicio final de la instancia y que por tanto no condiciona el sentido de esta decisión. Ello es así por cuanto el fundamento que sirvió de apoyo a la medida cautelar partió de la exigencia de requisitos no contemplados en las disposiciones normativas vigentes para la época de expedición del acto acusado y que no exigían la reapertura del procedimiento de concertación con base en un estándar introducido con posterioridad. En consecuencia, el examen definitivo de legalidad debe efectuarse conforme al régimen aplicable al momento de la expedición de los actos demandados.

59) Abordados los cargos relacionados con la concertación interinstitucional y la participación ciudadana, hemos de centrar el análisis en los concernientes a la ampliación de áreas de expansión urbana -de 256 a cerca de 300 hectáreas-. En este punto, conforme lo acreditado por la administración municipal ante la Corporación Autónoma Regional – CAR, dicha variación se justificó técnica y jurídicamente en el modelo de ciudad compacta adoptado por el municipio, orientado a optimizar el uso del suelo urbano, preservar el suelo rural y cumplir el indicador de espacio público efectivo mediante la consolidación de malla verde y conectividad ecológica. La ampliación fue objeto de concertación ambiental y contó con aval expreso de la autoridad competente. La ampliación concertada se inserta en una estrategia de ciudad compacta que redistribuye densidades, condiciona desarrollos a parques y usos ambientales e impone cargas urbanísticas que aseguran equidad y sostenibilidad, en coherencia con los principios de función social y ecológica de la propiedad y de distribución equitativa de cargas y beneficios.

60) Téngase en cuenta que en la memoria justificativa transcrita en el acta de concertación revisión general⁹⁴ y ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Chía, frente a las razones que motivaron la revisión y ajustes se indicó:

Se indica que uno de los aspectos a corregir es el hecho de la carencia de un Modelo de Ocupación específico para el Suelo Urbano, pues, el anterior Plan de Ordenamiento no estableció las características estructurantes que debía contener cada uno de los Suelos, las cuales encauzarían y orientarían las acciones estratégicas para que en la zona urbana al cabo de cada una de las fases de desarrollo del POT generara.

En este sentido, el componente de Espacio Público, que es el que moldea el tipo de ciudad, careció de un Plan como tal, sin embargo gran parte del desarrollo del articulado del anterior POT se dedicó a establecer la normatividad urbanística de los predios privados dejando sin orientación el desarrollo de la ciudad pública, sin tener la posibilidad de orientar la acción de lo público sobre el territorio. De tal manera, se hace necesario, que el presente Plan de Ordenamiento establezca con carácter obligatorio y estructurante los componentes del Espacio Público que deberán adelantarse al interior del Suelo Urbano.

⁹⁴ Archivo ‘34RTA REQUERIMIENTO’ visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI.

Se indica en el DTS, que a través de los tratamientos y usos del suelo, se busca optimizar el crecimiento físico social y económico de la población y de sus ingresos buscando calidad de vida en principios de equidad, orientados a establecer el desarrollo efectivo que responda al beneficio general de sus habitantes y al uso adecuado, racional y funcional del territorio, al control en nuevos desarrollos para lograr la ciudad que queremos a partir de la capacidad de usos.

- D. Concepto de lo urbano dentro del ordenamiento del territorio y la revisión del plan de ordenamiento territorial.

El Concepto de lo urbano dentro del Ordenamiento del territorio y la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial. El desarrollo urbano del Municipio se ha venido expandiendo en forma dispersa y desarticulada dentro de la estructura urbana, careciendo la dotación de espacio público (equipamientos, parques, etc.), creando en los últimos años deficiencia en control urbanístico y por ende, limitando un proceso vial estructurante y coherente, articulado al municipio, esto a generando conflictos por inexistencia de alternativas viales además del déficit, deterioro y desarticulación entre los distintos componentes del espacio público y ocupación ilegal del mismo.

61) Se rememora que en desarrollo de la audiencia inicial celebrada el 7 de julio de 2022 se decretó como prueba a cargo del municipio de Chía el aportar la cartografía contenida en los documentos soporte del Acuerdo 100 de 2016, particularmente aquella relacionada con el capítulo de riesgos y desastres -entre ellos los de puntos críticos, inundación, remoción en masa, avenidas torrenciales, incendios y áreas de afectación de predios urbanos y rurales-.

62) Si bien este requerimiento fue atendido por el extremo demandado⁹⁵, a partir de la lectura del artículo 2 del Acuerdo 100 de 2016 se establece que la cartografía de formulación del acto acusado es la siguiente:

Artículo 2. DOCUMENTOS DEL PLAN DE ORDENAMIENTO. Forman parte del presente Acuerdo los documentos y cartografía que se relacionan a continuación:	
No.	Contenido
DOCUMENTOS	
1	Documento de Seguimiento y Evaluación Anexo No. 1. Matrices del Expediente Municipal.
2	Documento Técnico de Soporte
2a	Documento de Diagnóstico
2b	Memoria Justificativa
3	Documento de Formulación
4	Documento Resumen
5	Gestión de Riesgo
CARTOGRAFÍA DIAGNÓSTICO	
GENERAL	
DR-01	Red hídrica
DR-02	Geológico
DR-03	Geomorfología
DR-04	Pendientes
DR-05	Zonificación climática
DR-06	Uso potencial
DR-07	Uso y cobertura actual
DR-08	Conflictos de uso

⁹⁵ Archivo ‘38ANEXOS REQUERIMIENTO.zip’ visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI.

No.	Contenido
DR-09	Áreas de actividad agropecuaria
DR-10	Amenaza por incendio forestal
DR-11	Espacio público y equipamiento
DR-12	Edificaciones con valor histórico
DR-13	Sistema vial rural
DR-14	Red de acueducto
DR-15	Red de alcantarillado
DR-20	Patrimonio general
DR-22	Amenaza por remoción en masa
DR-22A	Condición de amenaza por remoción
DR-22B	Condición de riesgo remoción en masa
DR-23	Amenaza por avenida torrencial
DR-24	Amenaza por inundación
DR-24A	Condición de amenaza por inundación
DR-24B	Condición de riesgo por inundación
URBANO	
DR-16	Uso actual del suelo urbano
DR-17	Amenaza por inundación urbana
DR-18	Amenaza por avenida torrencial urbana
DR-19	Espacio público y equipamientos colectivos urbanos
DR-21	Sistema vial urbano
CENTROS POBLADOS	
DR-25	Localización de centros poblados
DR-26	Uso actual del suelo centros poblados
CARTOGRAFÍA FORMULACIÓN	
GENERAL	
CG-01	Clasificación general del territorio
CG-02	Estructura ecológica principal, áreas para conservación y protección
CG-03	Sistema de articulación regional
CG-04	Modelo de ocupación del territorio
CG-05	División política rural
CG-06	Sistema de alcantarillado
CG-07	Sistema de acueducto
CG-08	Inmuebles de interés arquitectónico, histórico y cultural
CG-09	Poliducto y línea de transmisión de energía
CG-10	Red de gas natural
URBANO	
CU-01	Suelo urbano y de expansión urbana
CU-02	Sistema vial urbano
CU-03	Espacio público en suelo urbano
CU-04	Sistema de equipamientos urbanos
CU-05	Áreas de actividad urbanas
CU-06	Zonas de tratamiento urbanístico
CU-07	Estructura ecológica urbana
CU-08	Áreas sujetas a planes parciales
CU-09	Sistema de alcantarillado
CU-10	Sistema de acueducto

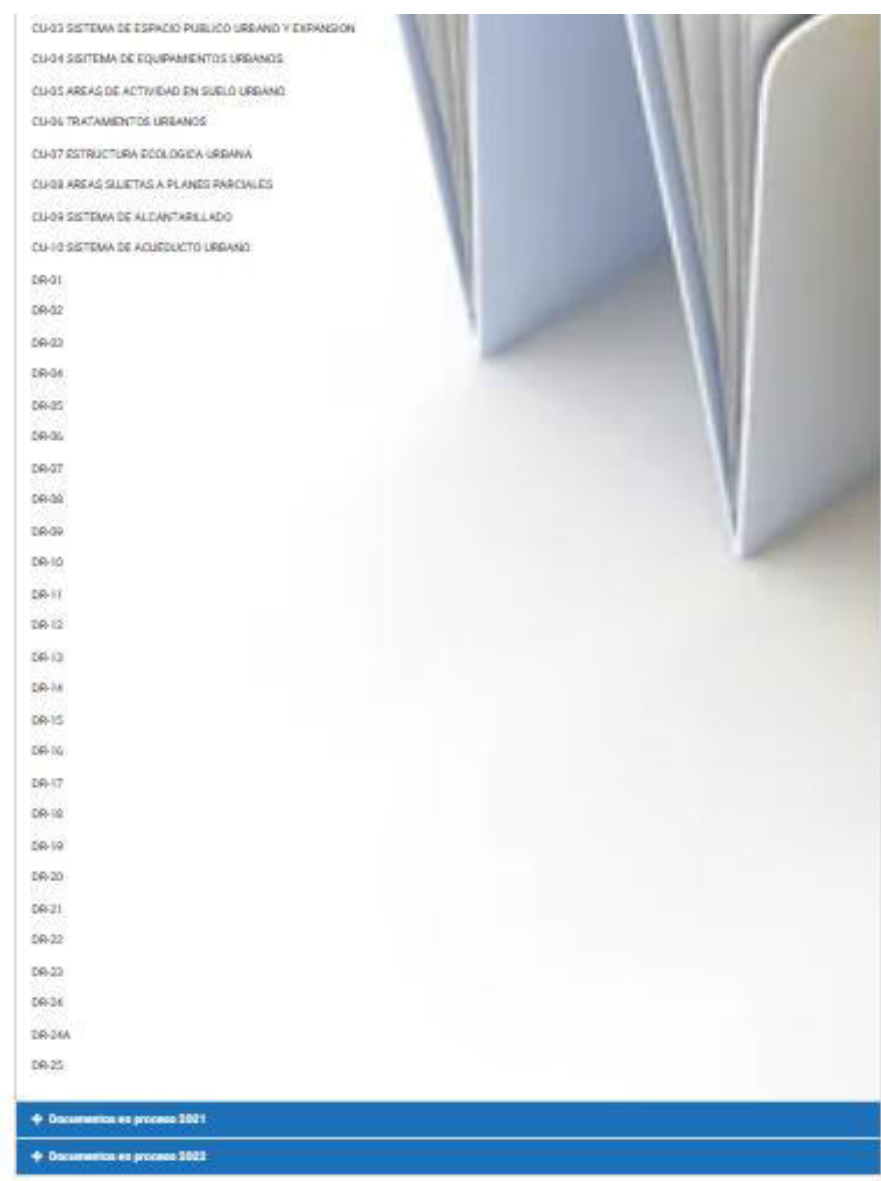
No.	Contenido
RURAL	
CR-01	Áreas de actividad rural
CR-02	Sistema vial rural
CR-03 A	Centros poblados rurales
CR-03B	Centros poblados rurales
CR-04	Sistema de alcantarillado
CR-05	Sistema de acueducto
CR-06	Sistema de equipamiento rural
CARTOGRAFÍA GESTIÓN DEL RIESGO (ANEXO)	
RURAL	
RG-01.1	Geomorfología
RG-02.1	Pendiente
RG-03.1	Geología
RG-04.1	Cobertura del suelo
RG-05	Susceptibilidad total
RG-06.1	Precipitación
RG-07	Sismo
RG-08	Amenaza por remoción en masa
RG-09	Condición de amenaza por remoción en masa
RG-010	Condición de riesgo por remoción en masa
RG-016	Amenaza por inundación
RG-017	Amenaza por avenida torrencial
RG-018	Amenaza por incendios
RG-019	Condición de amenaza por inundación
RG-020	Condición de amenaza por avenida torrencial
RG-021	Condición de amenaza por incendios
RG-022	Condición de riesgo por inundación
RG-023	Condición de riesgo por incendio
RG-024	Modelo digital de terreno
URBANO	
RG-011.1	Geomorfología
RG-012.1	Pendiente
RG-013.1	Geología
RG-014.1	Cobertura
RG-016.1	Amenaza por inundación
RG-017.1	Amenaza por avenida torrencial
RG-022.1	Condición de riesgo por inundación

63) No obstante lo anterior, al verificar la cartografía aportada, tanto por el extremo demandado como por el demandante, la misma no resulta coincidente con lo consignado en la modificación parcial del acta de concertación de los asuntos ambientales de la revisión general y ajuste del plan de ordenamiento territorial del municipio de Chía. Por ello, por parte del Despacho se consultó a través de la web, encontrando el siguiente enlace con dominio oficial del municipio de Chía: <https://pot.chia-cundinamarca.gov.co/documentacion/>

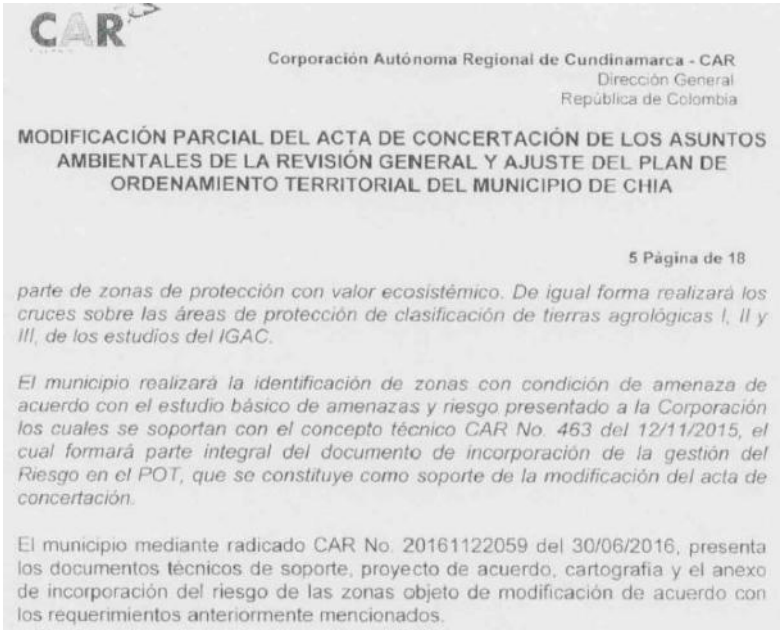


64) En dicho portal es posible acceder en forma pública a los siguientes documentos y cartografía:





65) De esta forma fue posible constatar que los planos y anexos técnicos fueron incorporados al proyecto de acuerdo luego de haber sido concertados con la autoridad ambiental y publicados junto con el texto del Acuerdo, adquiriendo fuerza normativa como parte integral del instrumento y cumpliendo así con lo consignado en la modificación parcial del acta de concertación de los asuntos ambientales de la revisión general y ajuste del plan de ordenamiento territorial del municipio de Chía, al indicar:



66) De igual manera, en cuanto a la inclusión de suelos de alta productividad (clases agrológicas I, II y III), a partir del acta de concertación y su modificatoria parcial se pudo establecer que en 3 de las 5 zonas de expansión urbana, estos suelos quedaron condicionados en todo su desarrollo a la creación e implementación de parques de recreación, restricciones que excluyen procesos urbanísticos y supeditan cualquier transformación futura a plan parcial con estudios detallados y nueva concertación. Se trata entonces de una regulación de preservación activa que compatibiliza la protección agroecológica con la estructura del espacio público, sin transgredir la normativa que restringe su urbanización.

67) Por ello, en la página 68 del acta de concertación con la autoridad ambiental y en la página 15 de la modificación parcial del acta de concertación, se consignó:

- *Para las zona de expansión urbana No.4 que se encuentran en suelos de clasificación agrológica No. II y III, estas zonas quedan previstas en toda su extensión para el desarrollo e implementación de un parque de recreación en donde los usos deben ser enfocados a la recreación pasiva y la promoción de zonas ambientales.*
- *Para la zona de expansión urbana No. 3, que se encuentra dentro de la clasificación agrológica clase III, el área queda sujeta en todo su desarrollo de un parque de recreación en donde los usos deben ser enfocados a la recreación pasiva y la promoción de zonas ambientales propendiendo por la conectividad de los instrumentos de planificación en función de la protección del Rio Frio.*
- *Para la zona de expansión urbana No. 5, los suelos de protección de las áreas destinadas a desarrollarse mediante el plan parcial número 3 quedan previstas en toda su extensión para el desarrollo e implementación de un parque de recreación en donde los usos deben ser enfocados a la recreación pasiva y a la promoción de zonas ambientales. Sumado a esto el plan parcial número 12 dejara una franja de 75 metros perimetral al área de protección de servicios públicos como corredor ambiental y barrera de protección para los desarrollos urbanísticos.*

68) Quiere decir lo anterior que a partir de los mapas CU-01 y CU-08 es posible identificar qué tal y como se afirmó en la contestación de la demanda, la expansión urbana tuvo dentro de sus finalidades, reducir el déficit de espacio público por habitante. Así se puede apreciar en la cartografía:

consecuencia, no se configura el vicio alegado, pues el control de legalidad se proyecta precisamente sobre esos actos subsiguientes.

70) Sobre la gestión del riesgo y desastres, se acreditó la presentación de los estudios básicos requeridos para la adopción del instrumento general, revisados y aprobados por la autoridad ambiental, con delimitación de zonas de amenaza, niveles de riesgo y medidas de mitigación incorporadas al texto normativo. La gestión del riesgo se estructuró con un enfoque de cuenca y bajo el principio de progresividad técnica: los estudios básicos respaldan el acto general de adopción del POT; los detallados se exigen ex ante de los planes parciales y licenciamientos para ajustar la escala de análisis a la precisión cartográfica pertinente. Este escalonamiento -propio de la metodología técnica y de las guías ambientales- garantiza decisiones trazables y verificables, evita sobredimensionar cargas en la etapa estructural y reduce la exposición a amenazas con medidas estructurales y no estructurales graduales.

71) Como circunstancia verificadora de ello se tienen los siguientes aspectos consignados en el acta de concertación ambiental y su modificatoria:





Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR
Dirección General
República de Colombia

ACTA DE CONCERTACION REVISIÓN GENERAL Y AJUSTE PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE CHIA

56 Página de 123

El municipio mediante el radicado CAR No. 20151139754 del 18/12/2015 y 20151140511 del 29/12/2015, incorporó en el proyecto de acuerdo y cartografía las consideraciones de la CAR en relación con las áreas de amenazas y riesgos del área urbana, en el cual se encuentran identificadas en los planos de amenazas por inundación en el río frío y las zonas con condición de riesgos colindantes del río frío. Tal como se indica en los planos RG-022.1 Condición de Riesgo por inundación, amenaza por inundación RG-016.1y condición de amenaza por inundación RG-019.



Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR
Dirección General
República de Colombia

MODIFICACIÓN PARCIAL DEL ACTA DE CONCERTACIÓN DE LOS ASUNTOS AMBIENTALES DE LA REVISIÓN GENERAL Y AJUSTE DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE CHIA

8 Página de 18

proyecto de acuerdo, cartografía, documento técnico de soporte la incorporación de riesgo, mediante el cruce cartográfico con las áreas con condición de amenazas, sobre las cuales se deberán realizar los estudios detallados del Decreto 1807 de 2014, como condición necesaria para la ocupación de estas zonas.

CONCERTACION

El municipio acepta las consideraciones de la Corporación y se compromete a incluir en el proyecto de acuerdo, cartografía y documento técnico de soporte la incorporación de riesgo, mediante el cruce cartográfico con las áreas con condición de amenazas que serán objeto de estudios detallados de conformidad con el Decreto 1807 de 2014, para las zonas de expansión presentadas en la propuesta de modificación.

El municipio mediante radicado CAR No. 20161122059 del 30/06/2016 incluye en el proyecto de acuerdo, cartografía y DTS, la incorporación del riesgo para las zonas de expansión presentadas en la propuesta de modificación.

72) En lo que atañe a planeación de servicios públicos, las proyecciones poblacionales utilizadas se apoyaron en información oficial y se articularon con planes maestros, certificaciones de disponibilidad y obligaciones derivadas de decisiones jurisdiccionales sobre la cuenca del río Bogotá. El POT configura así una coherencia infraestructural entre modelo de ocupación y capacidad de servicios. A falta de prueba técnica de mayor entidad que desvirtúe dichos insumos, no se configura falsa motivación ni improvisación en la decisión pública.

73) Finalmente, se advierte que frente a lo ordenado en audiencia inicial relacionado con oficiar a la Corporación Autónoma Regional – CAR, para que rindiera concepto técnico mediante el cual se certifique si el Plan de Ordenamiento Territorial adoptado por el Municipio de Chía mediante Acuerdo 100 de 2016, cumplía con las normas técnicas de ordenamiento territorial, esta entidad mediante Memorando DGOAT bajo el radicado 20223071512⁹⁶ respondió:

“1. MARCO NORMATIVO – COMPETENCIA CAR

Que el numeral 5° del Artículo 31 de la Ley 99 de 1993 otorgó funciones específicas a las Corporaciones Autónomas Regionales en materia de ordenamiento territorial, entre las que destaca “Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopte”.

Que el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, dispone que, en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deben tener en cuenta una serie de determinantes “que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

Que según lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 388 de 1997, el ordenamiento del territorio municipal y distrital es una función pública que comprende un conjunto de acciones político- administrativas y de planificación física concertadas, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

Que el numeral 1 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 26 de la Ley 2079 de 2021, establece que el “El proyecto de Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, a efectos de que conjuntamente con el municipio y/o distrito concerten los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, para lo cual dispondrán, de cuarenta y cinco (45) días; solo podrá ser objetado por razones técnicas y sustentadas en estudios.” (Subrayas fuera de texto.)

2. PROCESO DE CONCERTACIÓN DE LOS ASUNTOS AMBIENTALES EN LA REVISIÓN GENERAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE CHÍA.

En cumplimiento de la normatividad señalada, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, llevó a cabo el proceso de concertación a la propuesta de revisión General del POT de Chía, presentada mediante el oficio con radicado CAR No. 20151104008 del 02 de febrero de 2015, por lo que en dicho trámite se tuvieron en cuenta desde el punto de vista técnico los siguientes aspectos desarrollados en cada uno de los títulos contenidos en la estructura del acta de concertación:

- MEMORIA JUSTIFICATIVA*
- ESTRUCTURA ECOLOGICA PRINCIPAL*
- EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO POT VIGENTE.*

⁹⁶ Archivo ‘34RTA REQUERIMIENTO’ visible en el índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI.

- *COMPONENTE GENERAL*
- *PRINCIPIOS Y POLITICAS DEL POT.*
- *OBJETIVOS GENERALES POT.*
- *ESTRATEGIAS DEL POT.*
- *MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.*
- *CLASIFICACIÓN DEL TERRITORIO.*
- *AREAS DE CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES*
- *DE LA ARTICULACION REGIONAL*
- *ÁREAS EXPUESTAS A AMENAZAS Y RIESGOS.*
- *COMPONENTE URBANO*
- *RIESGOS URBANOS*
- *SUELO DE EXPANSIÓN URBANA*
- *NORMAS URBANISTICAS*
- *SISTEMAS DE SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO*
- *SISTEMA DE ESPACIO PÚBLICO Y EQUIPAMIENTOS*
- *COMPONENTES DEL SISTEMA DEL ESPACIO PÚBLICO URBANO*
- *PROYECTOS DEL SISTEMA DE ESPACIO PÚBLICO.*
- *PLANES PARCIALES*
- *SISTEMA MOVILIDAD Y TRANSPORTE*
- *VIVIENDA DE INTERES SOCIAL*
- *COMPONENTE RURAL*
- *ÁREAS PARA LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN AMBIENTAL Y LOS RECURSOS NATURALES - ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL – EEP*
- *COMPONENTES DE LOS SISTEMAS ESTRUCTURANTES DEL SUELO RURAL.*
- *CATEGORÍAS DE PROTECCIÓN EN SUELO RURAL*
- *PLAN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS RURALES.*
- *ÁREAS EXPUESTAS A AMENAZAS Y RIESGOS – GESTIÓN DEL RIESGO EN SUELO RURAL*
- *SUELO RURAL DE DESARROLLO RESTRINGIDO*
- *SUELO SUBURBANOS*
- *USOS COMERCIALES Y DE SERVICIOS*
- *USOS RECREACIONALES.*
- *USOS INSTITUCIONALES*
- *UNIDAD MÍNIMA DE ACTUACIÓN EN SUELO RURAL SUBURBANO*
- *CENTROS POBLADOS RURALES*
- *VIVIENDA CAMPESTRE*
- *PROGRAMA DE EJECUCIÓN CORRESPONDIENTE A LA VIGENCIA DEL PERÍODO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL*

Es de precisar, que la Corporación en cada uno de los aspectos mencionados se pronunció desde el punto de vista técnico, verificando el cumplimiento de las determinantes ambientales y procediendo a concertar junto con el municipio los asuntos ambientales de acuerdo con los conceptos emitidos por las diferentes áreas de la CAR a la propuesta de POT radicada, de conformidad con el procedimiento interno establecido para tal fin.

De acuerdo a lo anterior, la mencionada acta de concertación, se suscribió por parte de la CAR y el municipio de Chía, el 28 de diciembre de 2015, seguidamente se expidió la Resolución CAR No. 3024 del 30 de diciembre de 2015, mediante la cual se declararon concertados los asuntos ambientales del proyecto de Revisión General y Ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial POT del Municipio de Chía – Cundinamarca.

Dicho acto cobró firmeza y ejecutoria de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo tanto, goza de presunción de legalidad, concluyendo que la concertación llevada a cabo con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, cumple con las normas técnicas del ordenamiento territorial desde el punto de vista ambiental, en concordancia con las motivaciones expuestas en este escrito.

Valga aclarar que, a solicitud del municipio, la referida acta fue objeto de modificación teniendo en cuenta lo dispuesto en el Art. 4° de la citada Resolución CAR No. 3024 de 2015, por lo que se suscribió acta modificatoria fechada el día 14 de julio de 2016.

3. ALCANCE DE LO CONCERTADO ENTRE EL MUNICIPIO Y LA CAR

Finamente y en cumplimiento de lo establecido en el Art. 2° de la referida Resolución 3024 de 2015, que señaló: “El municipio de Chía – Cundinamarca, tendrá en cuenta para el desarrollo de sus suelos urbanos, de expansión urbana y rural, los asuntos ambientales establecidos en el Acta de Concertación junto con todas las recomendaciones y consideraciones acogidas y suscritas en el marco de la Revisión y Ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial - POT.” Es del caso precisar, que al estar ante un acto administrativo complejo, es al municipio a quien en ejercicio de sus funciones y competencias y en el marco de la normatividad vigente, le correspondía incorporar de manera integral la reiterada acta de concertación y su modificación al acto que adoptó el Plan de ordenamiento Territorial - POT, es decir, al Acuerdo 100 de 2016, para que cumpliera con las normas técnicas del ordenamiento territorial, tal como lo señala el despacho judicial, reiterando que a la CAR sólo le es dable por mandato legal, concertar los asuntos exclusivamente ambientales en las propuesta de revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial de su jurisdicción.”

74) Con fundamento en lo expuesto, la valoración conjunta del acervo probatorio y de los estándares técnicos y jurídicos aplicables permite concluir que las irregularidades alegadas no desvirtúan la presunción de legalidad del Acuerdo demandado. Bajo el estándar de nulidad aplicable a actos generales de ordenamiento, correspondía a la parte actora demostrar un vicio sustancial y determinante del procedimiento o del contenido, idóneo para quebrar dicha presunción. En el sub examine, los cargos no superan ese umbral: el expediente muestra coherencia técnica, concertación ambiental eficaz, participación funcional y publicidad suficiente, todo ello conforme a los principios de legalidad, coordinación y sostenibilidad que rigen la función administrativa de planeación y que establecían las normas vigentes para la época de expedición del acto administrativo demandado. Por tanto, las pretensiones de nulidad carecen de vocación de prosperidad y el acto acusado debe mantenerse en el orden jurídico.

75) Así las cosas, los argumentos expuestos por la entidad territorial demandada para sustentar la excepción de legalidad de los actos administrativos acusados encuentran respaldo normativo suficiente, lo cual impide desvirtuar la presunción de

legalidad que los ampara y conduce, en consecuencia, a declarar fundada la excepción propuesta y a denegar las pretensiones de la demanda.

17. Costas

Respecto de la condena en costas, en razón a la naturaleza de esta acción de simple nulidad donde se ventila un interés público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 **no hay lugar a la condena en costas.**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE ZIPAQUIRÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: NIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: ABSTIÉNESE de imponer condena en costas.

TERCERO: Ejecutoriada la presente decisión, **ARCHÍVESE** el expediente, previas las anotaciones del caso.

CUARTO: NOTIFÍQUESE conforme al artículo 203 de la Ley 1437 de 2011.

QUINTO: RECONÓCESE personería adjetiva para actuar como apoderado principal de la entidad demandada Municipio de Chía, al abogado Juan Sebastián Briceño Torres, identificado con C.C. 1.018.444.695 y T.P. 245.596 del C. S de la J., en los términos del poder obrante en el archivo '52ALEGATOS DE CONCLUSIÓN' del índice 00004 del expediente electrónico de SAMAI.

EFGR

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
CRISTINA ANDREA ORTIZ ÁLVAREZ
JUEZ

NOTA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Juez Primera Administrativa del Circuito Judicial de Zipaquirá en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA.