

República de Colombia

Rama Judicial



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN CUARTA

SUBSECCIÓN "B"

Bogotá D. C., veinticinco (25) de junio de dos mil veintiséis (2026)

Radicación nro.: 25000-23-15-000-2001-00479-02
Demandante: Gustavo Moya Ángel y otros
Demandado: Empresa de Energía de Bogotá y otros
Medio de control: Acción popular
Magistrada Sustanciadora: Dra. LINA ÁNGELA MARÍA CIFUENTES CRUZ

AUTO: ORDEN 4.18 – INCIDENTE DE DESACATO No. 123 (POT MUNICIPIO DE MADRID) E INCIDENTE DE DIRECTRICES AMBIENTALES PARA LA SABANA DE BOGOTÁ.

RESUELVE LAS SOLICITUDES DEL CONCEJAL JHON BOHÓRQUEZ, DE PROBOGOTÁ REGIÓN Y LA FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO, Y DEL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE MADRID.

Procede el Despacho a resolver, en una sola providencia por razones de conexidad, las solicitudes presentadas por (i) el señor JHON JAIRO BOHÓRQUEZ, Concejal del municipio de Madrid (Cundinamarca) radicada el 1.º de junio de 2026 y (ii) el señor CARLOS ALBERTO CHÁVEZ MOYA, Alcalde del municipio de Madrid, radicada el 10 de junio de 2026. Todas se enmarcan en el seguimiento al cumplimiento de la Sentencia de marzo 28 de 2014 del Consejo de Estado y se relacionan con la incidencia de actos e instrumentos del orden nacional sobre el cumplimiento del fallo del Río Bogotá y, en particular, el proceso de actualización del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Madrid.

I. ANTECEDENTES

1.1. La Orden 4.18 y la apertura del incidente de desacato No. 123.

La Sentencia de marzo 28 de 2014 del Consejo de Estado ordenó, en su numeral 4.18, al Distrito Capital de Bogotá y a los entes territoriales aferentes a la cuenca del río Bogotá modificar y actualizar sus instrumentos de ordenamiento territorial —POT, PBOT y EOT— para ajustarlos a los contenidos del POMCA, dentro del término perentorio de 12 meses contados a partir de su aprobación. Aprobado el POMCA mediante la Resolución CAR 957 de 2019, y ante el vencimiento del plazo sin acreditarse el ajuste, este Despacho abrió el Incidente de Desacato #123 respecto del municipio de Madrid.

1.2. El auto del 17 de febrero de 2025: verificación del cumplimiento de las determinantes ambientales y levantamiento de la medida cautelar para Madrid.

Mediante auto del 17 de febrero de 2025, el Despacho verificó que el proyecto de revisión general del POT de Madrid —incluido el Modelo de Ocupación Territorial (MOT)— cumple con las determinantes ambientales aplicables y, en consecuencia, levantó la medida cautelar para que culminara la etapa de concertación ante la CAR y prosiguiera el trámite ante el Concejo Municipal. Dicha providencia no fue recurrida por la CAR ni por el municipio y se encuentra ejecutoriada.

1.3. Los autos del 23 de abril y del 26 de mayo de 2026: orden de culminar la concertación en término perentorio.

Por auto de abril 23 de 2026, el Despacho ordenó al municipio de Madrid y a la CAR suscribir el acta de concertación de asuntos ambientales dentro del término improrrogable de 30 días hábiles, sobre el MOT avalado en el auto de febrero 17 de 2025. Mediante auto de mayo 26 de 2026 se confirmó esa decisión, al no reponerse el recurso interpuesto por la CAR y rechazarse de plano la apelación subsidiaria.

1.4. La medida cautelar vigente en el incidente de directrices ambientales de la Sabana de Bogotá.

De manera paralela, mediante auto del 14 de marzo de 2025 este Despacho —al resolver la solicitud de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), coadyuvada por el Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca, la CAR, CAMACOL, el Grupo Energía Bogotá y la Procuraduría General de la Nación— decretó medida cautelar de suspensión del trámite de expedición del proyecto de resolución del MADS que definía los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá, ordenando reiniciar y agotar las etapas participativas. Por auto del 26 de junio de 2025, la Sección Primera del Consejo de Estado modificó la cautela, ordenando que la Secretaría Técnica del CECH convocara la instancia de articulación del Acuerdo 08 de 2020.

Mediante autos del 12 de febrero y del 13 de marzo de 2026, el Despacho resolvió NO LEVANTAR la cautela y MANTENER el requerimiento de información al MADS y al CECH sobre (i) la indefinición entre “lineamientos” y “directrices” y su jerarquía, y (ii) las condiciones del régimen de transición, dejando constancia de que la cautela permanece vigente hasta tanto se satisfaga lo requerido.

1.5. La expedición del Decreto 0545 del 29 de mayo de 2026 y el oficio de la CAR.

El 29 de mayo de 2026 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 0545 de 2026, “Por medio del cual se establecen directrices para el ordenamiento ambiental de la Sabana de Bogotá”, cuyos considerandos reconocen que constituye un instrumento orientado a avanzar en el cumplimiento de múltiples órdenes de la sentencia del Río Bogotá, entre ellas la Orden 4.18. Con posterioridad, mediante oficio No. 20262046082 del 5 de junio de 2026, la Dirección de Ordenamiento Territorial de la CAR trasladó al municipio de Madrid los efectos del Decreto 0545 sobre el MOT —invocando, en particular, sus artículos 22 y 23— y le requirió, pronunciarse sobre observaciones relativas a las proyecciones poblacionales y al suelo de expansión urbana, sin referirse al régimen de transición del artículo 31 del propio decreto.

II. LAS SOLICITUDES QUE SE RESUELVEN

2.1. Solicitud del Concejal Jhon Jairo Bohórquez (1.º de junio de 2026) – incidente de directrices ambientales.

El Concejal solicita que el Despacho: (i) DECLARE que el Decreto 0545 de 2026 fue expedido en desconocimiento de la medida cautelar vigente y requerimiento del numeral segundo del auto de febrero 12 de 2026; (ii) DECRETE medida cautelar de urgencia y, en consecuencia, SUSPENDA sus efectos, ordenando al MADS y al Presidente de la República abstenerse de ejecutarlo, aplicarlo, divulgarlo o reglamentarlo; (iii) COMPULSE copias a las autoridades competentes en razón del fuero constitucional; y (iv) REQUIERA al MADS para que informe sobre la publicación, ejecución y aplicación del decreto. Sostiene que la mutación del instrumento —de proyecto de resolución a decreto presidencial— mantuvo idéntico objeto, contenido y finalidad.

2.2. Solicitud del Alcalde de Madrid, Carlos Alberto Chávez Moya (10 de junio de 2026) – incidente de desacato No. 123.

El Alcalde formula, como pretensión PRINCIPAL, que se DECLARE que la exigencia de la CAR de introducir ajustes sobre el MOT avalado —como efecto del Decreto 0545— vulnera el régimen de transición de su artículo 31 y obstaculiza el cumplimiento de las órdenes judiciales vigentes; y que, en consecuencia, se ORDENE a la CAR culminar la concertación sobre el MOT avalado en el auto de febrero 17 de 2025, sin que el Decreto 0545 la impida, modifique o contradiga, dentro del término perentorio ya fijado. Y, que se declaren improcedentes los ajustes a las áreas de expansión del MOT requeridos en el oficio CAR No. 20262046082 del 5 de junio de 2026. De manera SUBSIDIARIA y sucesiva, solicita: (i) suspender provisionalmente los efectos del Decreto 0545 respecto de Madrid; (ii) aplicar la excepción de inconstitucionalidad del decreto frente al municipio; y (iii) suspender el término de treinta (30) días hábiles.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia del juez de seguimiento y resolución conjunta por conexidad.

En la verificación del cumplimiento de la sentencia, este Despacho conserva plena competencia para adoptar las medidas necesarias que aseguren la ejecución efectiva de las órdenes y remover los obstáculos sobrevinientes que la inmaterialicen (artículos 27 y 34 de la Ley 472 de 1998). Las dos solicitudes comparten un objeto material común —la incidencia de actos e instrumentos del orden nacional sobre las acciones de cumplimiento del fallo y, en concreto, sobre la concertación del POT de Madrid—, lo que justifica su resolución en una sola providencia por razones de conexidad y economía procesal, sin perjuicio de la autonomía de cada incidente.

3.2. Cuestión previa: el Despacho no se pronuncia sobre la validez del Decreto 0545 de 2026, por ser competencia privativa del Consejo de Estado.

Debe precisarse, de entrada, el objeto y los límites de esta decisión. El control de legalidad y de validez de los decretos de carácter general expedidos por el Gobierno Nacional, así como su eventual suspensión provisional, corresponden de manera privativa al Consejo de Estado (artículo 237 de la Constitución Política y artículo 149 del CPACA). En consecuencia, este Despacho NO declara, ni podría declarar, la validez o la

invalidez del Decreto 0545 de 2026. La decisión que aquí se adopta no juzga la legalidad del decreto: se funda, de manera exclusiva, en tres fuentes propias del resorte de este juez de seguimiento: (i) el propio texto del artículo 31 del decreto; (ii) la fuerza vinculante de las providencias ejecutoriadas y de la medida cautelar vigente; y (iii) las facultades de seguimiento al cumplimiento del fallo. Cualquier controversia sobre la validez del decreto deberá ventilarse ante el juez natural competente.

3.3. El régimen de transición del artículo 31 del Decreto 0545 excluye, por su propio texto, las acciones de cumplimiento del fallo del río Bogotá.

El artículo 31 del Decreto 0545 de 2026 dispone:

“Artículo 31. Régimen de transición. Las disposiciones previstas en el presente decreto se aplicarán únicamente hacia el futuro y no tendrán efectos retroactivos. Por tanto, no modifican las situaciones jurídicas consolidadas, las preexistencias ajustadas a derecho [...] los planes de ordenamiento territorial, los instrumentos de gestión de suelo adoptados o con acta de concertación acogida mediante acto administrativo en firme [...].

Las acciones en desarrollo o previstas para el cumplimiento de las órdenes derivadas de la sentencia [...] relacionada con la descontaminación del río Bogotá continuarán ejecutándose sin que el presente acto administrativo las modifique, contradiga o impida su cumplimiento.”

La concertación ambiental del POT de Madrid ante la CAR es, precisamente, una de esas “acciones en desarrollo [...] para el cumplimiento” de la Orden 4.18, adelantada por mandato expreso y reiterado en los autos del Despacho. Así, es el propio decreto el que excluye de su ámbito de aplicación dicho proceso. Hacer cumplir esa cláusula no implica juzgar el decreto, sino aplicarlo conforme a su tenor literal (*artículo 27 del Código Civil*). La interpretación que el oficio CAR de junio 5 de 2026 busca —*exigir la evaluación de las determinantes del decreto sobre el MOT en curso*— contraviene el texto del artículo 31 y se erige en obstáculo al cumplimiento de las órdenes judiciales vigentes.

3.4. La cosa juzgada del auto del 17 de febrero de 2025: el cumplimiento sustantivo de las determinantes ambientales ya fue verificado.

El cumplimiento sustantivo de las determinantes ambientales por parte del MOT de Madrid constituye un hecho verificado por el Despacho mediante providencia ejecutoriada —auto de febrero 17 de 2025—, no recurrida por la CAR ni por el municipio. La única actuación pendiente es la formalización procesal del acta de concertación. Pretender, por vía de aplicación del Decreto 0545, reabrir la evaluación de unas determinantes ya avaladas judicialmente equivaldría a desconocer la cosa juzgada y frustrar, por un cauce indirecto, el cumplimiento de una orden que acumula más de 6 años de mora.

3.5. Fuerza vinculante de las providencias judiciales y de la medida cautelar vigente.

Las decisiones judiciales en firme y las medidas cautelares vigentes son de obligatorio e inmediato cumplimiento mientras no sean levantadas, modificadas o revocadas por autoridad competente (artículos 4.º, 6.º, 113 y 230 de la Constitución Política; artículos 229 y

siguientes del CPACA, aplicables por remisión del artículo 44 de la Ley 472 de 1998). La medida cautelar decretada el 14 de marzo de 2025 y modificada por el Consejo de Estado el 26 de junio de 2025 permanece vigente, según lo declarado en los autos del 12 de febrero y 13 de marzo de 2026. Un acto administrativo, no puede tornar inejecutables las órdenes del Despacho ni vaciar de contenido la cautela. Lo que compete a este juez es preservar la integridad de sus decisiones y de la cautela vigente.

3.6. Facultades del juez de seguimiento para remover el obstáculo sobreviniente y hacer cumplir el artículo 31 del Decreto 0545 de 2026.

El juez de la acción popular ostenta amplios poderes para adoptar, en todos los casos, las medidas necesarias para la ejecución del fallo y para conminar, exhortar, prevenir o remover los obstáculos que amenacen los derechos colectivos (artículos 27 y 34 de la Ley 472 de 1998; Corte Constitucional, Sentencia T-443 de 2013). En ejercicio de esa competencia, y sin pronunciarse sobre la validez del Decreto 0545, el Despacho está habilitado para disponer que no se modifique, contradiga o impida las acciones de cumplimiento del fallo —*tal como lo prevé su propio artículo 31*— y para ordenar a la CAR que culmine la concertación del POT de Madrid sobre el MOT avalado, dentro del término ya fijado.

3.7. La definición del MOT es competencia exclusiva del municipio; el Despacho no impone modelo alguno, y la CAR no puede requerir, de forma extemporánea, cambios en el instrumento.

Debe precisarse el alcance y límite de lo que se ordena. La formulación, la definición del Modelo de Ocupación Territorial, la delimitación de los suelos de expansión y la adopción final del instrumento corresponden de manera exclusiva al municipio de Madrid, en ejercicio de la autonomía territorial y de la función pública del urbanismo (*artículos 287, 311, 313-7 y 315 de la Constitución Política; artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997*). En consecuencia, este Despacho como verificador, no impone, sustituye, ni define el Modelo de Ocupación Territorial del municipio, ni ordena a este adoptar un modelo determinado.

Cosa distinta es que la Corporación pretenda, por fuera de los asuntos exclusivamente ambientales de su competencia (artículo 24 de la Ley 388 de 1997) y de manera extemporánea, condicionar la concertación a la alteración del instrumento que el propio municipio formuló y que este Despacho verificó. Las observaciones del oficio CAR No. 20262046082 de junio 5 de 2026 —en cuanto pretenden la modificación de las proyecciones poblacionales (por razón de la mora atribuible a la autoridad ambiental), la reducción de los suelos de expansión urbana delimitados por el municipio o la imposición de un techo cuantitativo no previsto expresamente en la ley— exceden el ámbito ambiental de la concertación e invaden la competencia municipal. La protección de esa autonomía no congela el instrumento: el municipio conserva la prerrogativa de mantenerlo o ajustarlo, en el entendido de que ella no puede emplearse para prolongar indefinidamente el cumplimiento de la Orden 4.18.

3.8. Sobre las pretensiones subsidiarias del Alcalde y el núcleo de la solicitud del Concejal Bohórquez.

Al prosperar la pretensión principal del Alcalde —fundada en el artículo 31 del propio decreto y en las providencias ejecutoriadas—, no hay lugar a pronunciarse sobre sus pretensiones subsidiarias (suspensión provisional, excepción de inconstitucionalidad y suspensión del término), las cuales solo operarían en defecto de aquella. Respecto del Concejal Bohórquez, el Despacho —sin calificar la validez del decreto— reafirma la vigencia de la cautela, dispone que el decreto no afecte las acciones de cumplimiento del fallo y requiere al MADS la información del caso, con lo cual se atiende, en lo que es de competencia de este juez de seguimiento, el núcleo de sus pretensiones.

3.9. Acompañamiento Ministerio Público (Poder preferente).

Dada la trascendencia de las órdenes estructurales de la sentencia del río Bogotá, el Despacho considera procedente exhortar al Procurador General de la Nación para que, en ejercicio de la vigilancia superior de la conducta oficial y del poder preferente que le atribuyen el artículo 277 de la Constitución Política y el Decreto Ley 262 de 2000, evalúe asumir el acompañamiento y la vigilancia del cumplimiento de las órdenes impartidas en este proceso. Por tratarse de una facultad discrecional del Ministerio Público, el Despacho exhorta su ejercicio sin imponerlo.

3.10. Sobre la compulsa de copias solicitada por el Concejal Bohórquez.

El Despacho se abstiene, por ahora, de ordenar la compulsa de copias deprecada, sin perjuicio de las facultades que le asisten para adoptarla en el marco de un eventual incidente de desacato, según la evolución del cumplimiento de lo aquí ordenado y del análisis que realice la Procuraduría bajo el ejercicio su poder preferente.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN “B” – SALA UNITARIA,**

RESUELVE:

PRIMERO: RESOLVER conjuntamente, por razones de conexidad, las solicitudes presentadas por el Concejal Jhon Jairo Bohórquez y por el Alcalde del municipio de Madrid, conforme a la parte motiva.

SEGUNDO: ABSTENERSE de pronunciarse sobre la validez o la legalidad del Decreto 0545 del 29 de mayo de 2026, por ser asunto de competencia privativa del Consejo de Estado (artículo 237 de la Constitución Política y artículo 149 del CPACA), según los numerales 3.2 y 3.8 de la parte motiva.

TERCERO: MANIFESTAR que, por mandato expreso de su propio artículo 31, el Decreto 0545 de 2026 no modifica, contradice ni impide las acciones en desarrollo para el cumplimiento de la Sentencia del 28 de marzo de 2014 —entre ellas, la concertación ambiental del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Madrid, adelantada en cumplimiento de la Orden 4.18—, las cuales continuarán ejecutándose sin alteración.

CUARTO: ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR que, dentro del término improrrogable ya fijado en los autos del 23 de abril y 26 de mayo de 2026, culmine la concertación de asuntos ambientales del POT del municipio de Madrid,

circunscribiendo su intervención a los asuntos exclusivamente ambientales de su competencia (artículo 24 de la Ley 388 de 1997) y absteniéndose de exigir, como condición de la concertación, la aplicación del Decreto 0545 de 2026 a dicho proceso. Se reitera que la formulación y definición del Modelo de Ocupación Territorial corresponden de manera exclusiva al municipio de Madrid, sin que este Despacho imponga, sustituya o defina modelo alguno.

QUINTO: SEÑALAR como improcedentes los requerimientos del oficio CAR No. 20262046082 de junio 5 de 2026 en cuanto, por fuera de los asuntos exclusivamente ambientales y de manera extemporánea, pretendan: (i) modificar las proyecciones poblacionales que sustentaron el instrumento, por razón de la mora atribuible a la autoridad ambiental; (ii) eliminar o reducir los suelos de expansión urbana delimitados por el municipio en ejercicio de su autonomía (artículo 313-7 de la Constitución Política); o (iii) imponer un techo cuantitativo al suelo de expansión no previsto expresamente en la ley; todo ello sin perjuicio de la prerrogativa del municipio de Madrid de mantener o ajustar su Modelo de Ocupación Territorial, en el entendido de que tal prerrogativa no podrá emplearse para prolongar indefinidamente el cumplimiento de la Orden 4.18, conforme al numeral 3.7 de la parte motiva.

SEXTO: REAFIRMAR la vigencia y el carácter de obligatorio cumplimiento de la medida cautelar decretada el 14 de marzo de 2025 y modificada por el Consejo de Estado el 26 de junio de 2025, y aclarada en septiembre de 2025, en los términos de los autos del 12 de febrero y 13 de marzo de 2026; y **ADVERTIR** que no se podrá aplicar el Decreto 0545 de 2026 de manera que modifique, contradiga o impida las acciones de cumplimiento del fallo del río Bogotá, en virtud de lo consagrado en su artículo 31.

SÉPTIMO: Estarse a lo resuelto en los ordinales anteriores respecto de las pretensiones subsidiarias del Alcalde de Madrid (suspensión provisional, excepción de inconstitucionalidad y suspensión del término), por haber prosperado su pretensión principal, conforme al numeral 3.9 de la parte motiva.

OCTAVO: EXHORTAR al Procurador General de la Nación para que, en ejercicio del poder preferente y de la vigilancia superior de la conducta oficial (artículo 277 de la Constitución Política y Decreto Ley 262 de 2000), evalúe asumir el acompañamiento y la vigilancia del cumplimiento de las órdenes impartidas en este proceso.

NOVENO: ABSTENERSE de ordenar, por ahora, la compulsas de copias solicitada por el Concejal Jhon Jairo Bohórquez, sin perjuicio de las facultades de este Despacho en el marco de un eventual incidente de desacato, según el numeral 3.11 de la parte motiva, y según la evolución del cumplimiento de lo aquí ordenado y del análisis que realice la Procuraduría bajo el ejercicio su poder preferente.

DÉCIMO: ADVERTIR al municipio de Madrid (Alcalde y Secretaría de Planeación) y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR que el desconocimiento de las órdenes aquí impartidas, en especial el incumplimiento de los términos perentorios fijados para culminar la concertación, podrá dar lugar a la apertura de los incidentes de desacato correspondientes y a las sanciones previstas en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, sin perjuicio de las calificaciones a que haya lugar.

DECIMO PRIMERO: NOTIFICAR la presente providencia, por la Secretaría de la Sección Cuarta, por estado a las partes e intervinientes y, especialmente, por correo electrónico a: la CAR, al municipio de Madrid, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al CECH y a la Procuraduría General de la Nación.

DECIMO SEGUNDO: ADVERTIR que, conforme al artículo 36 de la Ley 472 de 1998, contra la presente providencia procede únicamente el recurso de reposición.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LINA ÁNGELA MARÍA CIFUENTES CRUZ
Magistrada Sustanciadora