



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO 4° ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE  
BOGOTÁ**

Bogotá D.C., 5 de septiembre de 2022

**Referencia** : 11001 – 33 – 34 – 004 – 2022 – 00196 – 00  
**Controversia** : NULIDAD SIMPLE  
**Demandante** : Veedurías a la Justicia “Anticorrupción”; Ambiental SAT; y, Seguridad y Movilidad del Orden Nacional - VESMCO  
**Demandado** : Municipio de San Antonio del Tequendama

**ASUNTO: Resuelve solicitud de medida cautelar.**

Las Veedurías a la Justicia “Anticorrupción”; Ambiental SAT; y, Seguridad y Movilidad del Orden Nacional – VESMCO; invocando el medio de control de nulidad simple, atacaron el Acuerdo Municipal No. 3 de 21 de julio de 2021.

**I. CUESTIÓN PREVIA**

El Despacho considera pertinente recordar que en auto admisorio de 28 de julio de 2022<sup>1</sup>, se escindió la demanda en relación con la pretensión de nulidad electoral del Decreto 27 de 28 de febrero de 2020, emitido por el alcalde municipal de San Antonio del Tequendama, y se ordenó la remisión de la demanda, la subsanación y sus anexos, a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos para que fuera sometida a reparto la nulidad electoral entre los Juzgados Administrativos de Bogotá – Sección Primera.

En ese orden, se aclara que para efectos de la resolución de la medida cautelar solicitada por la parte demandante, el Despacho no tendrá en cuenta los argumentos que se dirijan contra el Decreto 27 de 28 de febrero de 2020, a través del cual se realizó la designación de los miembros del Consejo Territorial de Planeación del municipio de San Antonio del Tequendama.

**II. ANTECEDENTES**

**1. Solicitud<sup>2</sup>**

En la medida cautelar se pidió lo siguiente:

*“Que se decrete la suspensión provisional del acuerdo municipal No. 3 de 2021 “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA REVISIÓN GENERAL DEL ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA EL MUNICIPIO DEL SAN ANTONIO DEL TEQUENDAMA para con ello evitar una falla en el servicio por el perjuicio en la vida e integridad de la ciudadanía por el riesgo existente de una construcción que puede generar una calamidad pública, especialmente en el predio denominado Casal de la Inspección de Santandercito, Cundinamarca en donde la falla geológica constituye un riesgo no mitigable que pondría en peligro la vida y bienes de los involucrados en esta proyecto de vivienda, lo anterior lo fundamentamos por haber incurrido en vicios de forma en su formación (sic), por ser violatorio de las normas superiores en que debía fundarse, por afectar gravemente el orden público, político, económico, social o ecológico, por no permitir la participación ciudadana de diferentes comunidades en su discusión y por haberse proferido con incompetencia en razón del tiempo, que han sido argumentados en los fundamentos facticos y jurídicos de la presente demanda”*

**2. Situación fáctica que sustenta la solicitud**

De la narración efectuada en la demanda, se resumen los siguientes hechos:

2.1. El 21 de julio del 2021 se promulgó el acuerdo municipal No. 3 de 2021 “por medio del cual se adopta la revisión general del esquema de ordenamiento territorial para el municipio del san Antonio del Tequendama”, con la respectiva firma del Concejo Municipal y la sanción del alcalde Municipal.

<sup>1</sup> Archivo “09AutoAdmisorio”, carpeta “01CuadernoPrincipal”.

<sup>2</sup> Págs. 99 a 123, archivo “02DemandaYAnexos”, carpeta “02CuadernoMedidaCautelar”.

2.2. Dicho acto administrativo fue publicado en la página del Concejo Municipal con fecha de modificación: 2021/09/08 09:12:41 - creación: 2021/09/08 08:54:11.

2.3. Posteriormente, mediante radicado SPOP 0119 de 18 de febrero del 2022 la Alcaldía Municipal solicitó al Concejo que se volviera a revisar o debatir el mismo acto administrativo ya aprobado, con el fin de que se incorporaran nuevos artículos con los números 55, 56 y 72, en virtud de la concertación realizada con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

### **3. Normas que se consideraron infringidas**

Revisado el escrito de medida cautelar, el Despacho encuentra que la parte demandante invocó como vulnerados los artículos 313, numeral 3, de la Constitución Política; 26, 27, 32 y 77 de la Ley 136 de 1994; 81 de la Ley 134 de 1994; y, 6, 22 y 24 de la Ley 388 de 1997; así como el Decreto 1807 de 2014.

Como sustento de lo anterior, la parte accionante indicó que la administración municipal solicitó de manera extemporánea el 18 de febrero de 2022, la incorporación de los artículos 55, 56 y 72, con posterioridad a que ya había sido aprobado el esquema de ordenamiento territorial y sin dar la oportunidad de participación de la comunidad.

Adujo que no hubo socialización del esquema de ordenamiento territorial de manera previa a que fuera discutido por el Concejo Municipal y solo hasta el 26 y 27 de mayo de 2021 se realizó un cabildo abierto, por fuera del periodo de sesiones ordinarias del Concejo y sin que se haya citado a sesiones extraordinarias, aunado a que en desarrollo del cabildo no se garantizó la participación real de la comunidad.

Afirmó que en el acto demandado se permite la construcción en el predio denominado "Casal" ubicado en la inspección Santandercito, el cual se sitúa sobre una falla geológica y, pese a que tal situación fue puesta en conocimiento de las autoridades municipales, no fue tenida en consideración y, en consecuencia, la revisión del Esquema no estuvo precedida de los respectivos estudios para determinar zonas de amenaza, vulnerabilidad y riesgo.

Sostuvo que los debates de discusión del esquema de ordenamiento territorial adolecen de vicios de forma, como quiera que no se puede corroborar la existencia de quórum, las citaciones, la convocatoria y aprobación de las sesiones extraordinarias.

Añadió que el acto demandado fue expedido sin que el Concejo Municipal de San Antonio del Tequendama hubiere revisado el proyecto respecto de algunos cambios que se efectuaron, y se aprobó sin que se le hubieran concedido facultades pro tempore al alcalde.

### **4. Oposición - Municipio de San Antonio del Tequendama<sup>3</sup>**

Mediante escrito de 5 de agosto de 2022, estando dentro del término para el efecto, el apoderado del municipio de San Antonio del Tequendama se opuso a la prosperidad de la solicitud de medida cautelar.

Señaló que la parte demandante no indicó de manera concreta las disposiciones presuntamente violadas y, en su lugar, se limitó a transcribir una serie de normas, sin especificar con qué hechos de los narrados se vulneró la norma.

Adujo que la única referencia concreta se hizo respecto de la expedición de licencias de construcción en un predio denominado Casal en el cual presuntamente se presenta falla geológica, sin embargo, no se aportó prueba alguna al respecto.

Sostuvo que el Esquema de Ordenamiento Territorial se tramitó con el apoyo, asesoría y cooperación de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, quien profirió la Resolución DGEN 20207101139 de 23 de diciembre de 2020, por la

<sup>3</sup> Págs. 3 a 5, archivo "08MunicipioTequendamaDescorreTrasladoPoder", carpeta "02CuadernoMedidaCautelar".

cual se acogió el acta de concertación de los asuntos ambientales concernientes al Proyecto de Revisión General y Ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial - EOT- del Municipio de San Antonio del Tequendama – Cundinamarca".

Afirmó que los artículos 55, 56 y 72 del proyecto de ordenamiento territorial no fueron aprobadas por el Concejo Municipal y, por tanto, no hacen parte del cuerpo legislativo demandado del Acuerdo 3 de 2021.

Añadió que no se dan los presupuestos para decretar la suspensión, pues de la confrontación del acto con las normas invocadas no se observa violación de disposiciones de orden constitucional o legal.

Por lo anterior, solicitó se deniegue la medida cautelar solicitada.

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Marco general de las medidas cautelares en lo contencioso administrativo

El artículo 229 del C.P.A.C.A., establece que, a petición de parte, debidamente sustentada, pueden decretarse no solamente la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos sino las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

Igualmente, el Consejo de Estado ha sostenido que las medidas cautelares se establecen con el fin de garantizar y proteger la eficacia del proceso cuando el mismo así lo requiere<sup>4</sup> y evitar una posible sentencia con efectos ilusorios<sup>5</sup>.

Por su parte el artículo 230 del mismo estatuto, catalogó en cuatro tipos las medidas cautelares, a saber: (i) preventivas, (ii) conservativas, (iii) anticipativas, y, (iv) de suspensión, las cuales deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

Además de las condiciones generales de procedibilidad señaladas en el artículo 229 esto es que: (i) la solicitud de medidas cautelares se efectúa en procesos declarativos y (ii) debe mediar solicitud de parte, se tienen los requisitos según el tipo de medida cautelar contenidos en el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así:

***"Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.***

*En los **demás casos**, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:*

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
  - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
  - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios." (Resaltado fuera de texto)"**

<sup>4</sup> Consejo de Estado mediante providencia de 29 de marzo de 2016, dentro del expediente No. 2015-00126.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "C" Consejera Ponente Olga Mérida Valle de la Hoz, de 4 de abril de 2016, Expediente 2014-00179.

Nótese que, en relación con los requisitos formales, la norma diferencia dos casos a saber: (i) de los requisitos para el estudio de las solicitudes de suspensión provisional y; (ii) los que se exigen para las demás modalidades de medidas cautelares.

Respecto del primer caso se desprende que: (i) su procedencia debe surgir del análisis del acto demandando y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o de las pruebas aportadas por el solicitante que conduzcan a la referida violación; y, (ii) que cuando existan pretensiones de restablecimiento del derecho deberá probarse, al menos sumariamente, la existencia de los perjuicios. Al no cumplirse con los requisitos enunciados, no es posible estudiar la solicitud de suspensión provisional.

En el segundo caso, esto es cuando la medida cautelar es una distinta a la suspensión provisional del acto administrativo, deben concurrir cuatro requisitos a saber: (i) que la demanda esté razonadamente fundada en derecho; (ii) que se demuestre la titularidad de los derechos invocados; (iii) que luego de una ponderación de intereses en el estudio de las pruebas aportadas y los argumentos esgrimidos, se evidencie que es más gravoso para el interés público negar la medida que concederla y (iv) que se presente una de dos condiciones: a) la ocurrencia de un perjuicio irremediable o b) que sin la medida los efectos del fallo se tornen nugatorios.

Adicionalmente se debe tener en cuenta que en virtud del artículo 229 del C.P.A.C.A.<sup>6</sup> la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

## **2. De la solicitud de medida cautelar, análisis de requisitos**

El demandante pretende que se suspenda el Acuerdo Municipal No. 3 de 2021. En ese sentido, ya que el medio de control es el de nulidad simple y la medida es la de suspensión provisional, los requisitos a cumplir son: (i) que se trate de un proceso declarativo y que medie solicitud de parte; y, (ii) que exista una vulneración a normas superiores.

Nótese, que en el presente asunto no hay una pretensión de restablecimiento del derecho ni media solicitud de medidas cautelares distintas a la pedida, en ese sentido, no hay lugar a exigir al accionante los demás requisitos específicos de que trata el artículo 231 del C.P.A.C.A., advirtiendo el Despacho que los requisitos generales se encuentran cumplidos, al tratarse de un proceso declarativo y mediar solicitud de parte.

Por lo anterior, se entrará a estudiar de fondo lo atinente a la presunta vulneración de normas superiores.

## **3. Caso en concreto**

Corresponde al Despacho determinar si el Acuerdo Municipal No. 3 de 2021, infringe lo dispuesto en los artículos 313, numeral 3, de la Constitución Política, 23, 26, 27, 32 y 77 de la Ley 136 de 1994, 81 de la Ley 134 de 1994 y 6, 22 y 24 de la Ley 388 de 1997 y en el Decreto 1807 de 2014.

Como sustento de las infracciones anunciadas la parte demandante sostiene que (i) no se garantizó la participación adecuada de la comunidad en la revisión del esquema de ordenamiento territorial del municipio de San Antonio del Tequendama; (ii) se permite la construcción en el predio "Casal" ubicado en zona de riesgo de desastres; y, (iii) se incurrió en vicios de forma para la aprobación de la referida revisión por parte del concejo y el alcalde municipales.

---

<sup>6</sup> "ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento."

<sup>7</sup> Disponible en la página web: <http://www.concejo-sanantoniodeltequendama-cundinamarca.gov.co/noticias/acuerdo-no-3-de-2021?q=esquema%20de%20ordenamiento%20territorial>.

Así las cosas, el Despacho pasará a resolver cada uno de esos tres grandes argumentos en relación con las normas que se invocaron como vulneradas con ocasión del acto enjuiciado.

3.1. *De la participación – vulneración de los artículos 23, 26, 27 y 77 de la Ley 136 de 1994, 81 de la Ley 134 de 1994 y 6, 22 y 24 de la Ley 388 de 1994*

En torno a este punto los accionantes aducen que a) no hubo socialización del esquema de ordenamiento territorial desde la etapa de diagnóstico; b) solo se realizó un cabildo abierto que fue convocado con vicios de forma y en el cual no se dio participación real de la comunidad; y, c) la administración municipal solicitó la incorporación de los artículos 55, 56 y 72 con posterioridad a que ya había sido aprobado el esquema de ordenamiento territorial.

Ahora, debe traerse a colación de manera sucinta lo que indican las normas que se invocan como vulneradas. Así, el artículo 77 de la Ley 136 de 1994<sup>8</sup> señala que los ciudadanos pueden participar en el estudio de los proyectos de acuerdo, por medio de la presentación de observaciones, para lo cual el Concejo debe disponer el procedimiento que asegure el debido y oportuno de este derecho.

El artículo 81 de la Ley 134 de 1994 prevé que, en cada período de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, deben celebrarse por lo menos 2 sesiones, denominadas cabildo abierto, en las que se considerarán los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados y sean de competencia de la corporación respectiva.

Los artículos 23, 26 y 27 de la Ley 136 de 1994 regulan lo concerniente a los periodos de sesiones de los Concejos Municipales, la manera en que deben quedar plasmados los temas debatidos en las actas y la publicidad de los actos del referido cuerpo colegiado.

Por su parte, los artículos 6, 22 y 24 de la Ley 388 de 1994 establecen que el ordenamiento del territorio municipal debe priorizar los requerimientos de los niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en condición de discapacidad y atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a las diferencias.

Así mismo que, en el curso de la formulación y concertación de los planes de ordenamiento territorial, las organizaciones cívicas debidamente reconocidas de los agrupamientos de barrios o veredas, a través de mecanismos democráticos que aseguren la representatividad de los elegidos, podrán designar representantes para que transmitan y pongan a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan.

Igualmente, que el alcalde municipal es el responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del Esquema de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno y a concertación interinstitucional y consulta ciudadana, previo a presentarlo ante el concejo municipal.

Según las normas en cita, la consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del esquema de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación. Adicionalmente, la participación ciudadana se deberá agotar de la siguiente manera:

- Someter el proyecto a consideración del Consejo Territorial de Planeación, quien debe rendir concepto y formular recomendaciones;
- Solicitar opinión a los gremios económicos y agremiaciones profesionales;
- Realizar convocatorias públicas para la discusión del proyecto, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales;
- Exponer los documentos básicos del proyecto en sitios accesibles a todos los interesados;

---

<sup>8</sup> "ARTÍCULO 77. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTUDIO DE PROYECTOS DE ACUERDO. Para expresar sus opiniones, toda persona natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de acuerdo cuyo estudio y examen se esté adelantando en alguna de las comisiones permanentes. La mesa directiva del Concejo dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure el debido y oportuno ejercicio de este derecho. Para su intervención el interesado deberá inscribirse previamente en el respectivo libro de registro que se abrirá para tal efecto."

- Recoger las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, y evaluarlas de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan;
- Poner en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de la Ley 388 de 1997; y,
- Establecer 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 la entidad territorial.

Descendiendo al asunto bajo examen, contrastado el Acuerdo No. 3 de 2021 y verificadas las pruebas aportadas hasta el momento en el expediente, no se advierte que se haya impedido la presentación de observaciones, ni que se haya dado curso al debate del proyecto de revisión del esquema de ordenamiento territorial sin que el Concejo Municipal hubiera informado sobre las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se podrían presentar.

Por otro lado, del oficio No. 119 de 18 de febrero de 2022<sup>9</sup>, se extrae que el 26 y 27 de mayo de 2021 se realizó cabildo abierto con diferentes ponencias para conocer los puntos de vista de la comunidad en relación con la revisión general del esquema de ordenamiento territorial del municipio y que el 27 de mayo de 2021 el Concejo Municipal solicitó respuesta a las ponencias a la Secretaría de Planeación y Obras Públicas.

Sobre el particular debe indicarse que, dado que San Antonio del Tequendama es un municipio de sexta categoría<sup>10</sup>, el Concejo Municipal estaba habilitado para sesionar ordinariamente en el mes de mayo, de conformidad con el inciso segundo del artículo 23 de la Ley 136 de 1994<sup>11</sup>, por lo que no era necesario que se convocara a sesiones extraordinarias.

Ahora, si bien los demandantes alegan que en la gaceta del concejo no están las actas del cabildo abierto, lo cierto es que no existe prueba de su dicho y tampoco en relación a lo ocurrido en dicho escenario de participación, razón por la que, por ahora, no se encuentra demostrado que no se hubiera escuchado a la comunidad en tal oportunidad.

Por otra parte, en los considerandos del Acuerdo No. 3 de 2021, se plasmó que el proyecto fue publicado en la página web del municipio, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas. Así mismo, que la administración municipal solicitó opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizó convocatorias públicas para la discusión del esquema, exponiendo los documentos básicos del mismo, recogiendo las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, evaluándolas de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan.

---

<sup>9</sup> Págs. 149 a 152, archivo "02DemandaYAnexos", carpeta "02CuadernoMedidaCautelar".

<sup>10</sup> Información tomada de la página web: <https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-districtos-y-municipios>.

<sup>11</sup> "ARTÍCULO 23. PERIODO DE SESIONES. Los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, seis meses al año, en sesiones ordinarias así:

a) El primer periodo será en el primer año de sesiones, del dos de enero posterior a su elección, al último día del mes de febrero del respectivo año.

El Segundo y tercer año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el primero de marzo y el treinta de abril;

b) El Segundo período será del primero de junio al último día de julio;

c) El tercer período será del primero de octubre al treinta de noviembre, con el objetivo prioritario de estudiar, aprobar o improbar el presupuesto municipal.

**Los concejos de los municipios clasificados en las demás categorías, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez (1) por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre.**

Si por cualquier causa los concejos no pudieran reunirse ordinariamente en las fechas indicadas, lo harán tan pronto como fuere posible, dentro del período correspondiente."



Según lo consignado en el acto demandado, se surtieron las siguientes actividades de consulta democrática:

<b>Consulta Democrática</b>			
<b>Etapa De Diagnostico</b>			
<b>No.</b>	<b>Fecha</b>	<b>Lugar</b>	<b>No. Asistentes</b>
1	11/07/2017	Escuela, Vereda Chicaque	27
2	13/07/2017	Vereda La Rápida	46
3	17/07/2017	Salón Comunal Vereda La María	45
4	24/07/2017	Escuela, Vereda Nápoles	37
5	27/07/2017	Escuela, Vereda Laguna Grande	17
6	31/07/2017	Escuela, Casco Urbano	27
7	31/07/2017	Escuela, Santandercito	102
8	14/07/2017	Laguna Grande - San Antonio del Tequendama	17
<b>Etapa De Formulación</b>			
<b>No.</b>	<b>Fecha</b>	<b>Lugar</b>	<b>No. Asistentes</b>
1	27/04/2018	Salón Comunal	31

Adicionalmente, del oficio No. 119 de 18 de febrero de 2022<sup>12</sup>, se advierte que el 1º de marzo de 2021 le fue radicado al Consejo Territorial de Planeación el modelo del Esquema de Ordenamiento Territorial para su estudio y respectivos ajustes, el cual el 5 de marzo de 2021 emitió las observaciones correspondientes.

Así las cosas, por lo pronto, no se encuentra demostrado que se hayan pretermitido algunas instancias de participación y/o de consulta democrática del proyecto de revisión del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de San Antonio del Tequendama, o que las que se desarrollaron se hayan llevado a cabo de manera deficiente o incorrecta. En todo caso, tales circunstancias no pueden ser dilucidadas en esta etapa del proceso, como quiera que no se cuenta con el expediente administrativo completo del Acuerdo No. 3 de 2021.

Finalmente, si bien a través de la referida comunicación, el alcalde de San Antonio del Tequendama le solicitó al Concejo la incorporación de los artículos 55, 56 y 72 al Proyecto de Acuerdo No. 3 de 2021, no se advierte que los mismos se encuentren incluidos en el texto normativo del mismo y, por tanto, por el momento no es posible establecer que debieron haber sido sometidos a discusión de la comunidad.

### 3.2. De la autorización para construir en el predio el Casal – vulneración del Decreto 1807 de 2014

La parte demandante afirma que en el acto demandado se permite la construcción en el predio denominado "Casal" ubicado en la inspección Santandercito, el cual se sitúa sobre una falla geológica y, pese a que tal situación fue puesta en conocimiento de las autoridades municipales, no fue tenida en consideración y, en consecuencia, la revisión del Esquema no estuvo precedida de los respectivos estudios para determinar zonas de amenaza, vulnerabilidad y riesgo.

El Decreto 1807 de 2014<sup>13</sup> estableció la incorporación gradual de la gestión del riesgo en la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital o en la expedición de un nuevo plan. En ese sentido, dispuso que para el efecto se deben realizar los estudios básicos y en su ejecución se deben efectuar los estudios detallados.

Los estudios básicos deben elaborarse en los suelos urbanos, de expansión urbana y rural para los fenómenos de inundación, avenidas torrenciales y movimientos en masa, que contienen: a) la delimitación y zonificación de las áreas de amenaza; b) la delimitación y zonificación de las áreas con condición de amenaza en las que se requiere adelantar los estudios detallados a que se refiere el siguiente artículo; c) la delimitación y zonificación de las áreas con condición de riesgo en las que se requiere adelantar los estudios detallados a que se refiere el siguiente artículo; y, d) la determinación de las medidas de intervención, orientadas a establecer restricciones y condicionamientos mediante la determinación de normas urbanísticas.

<sup>12</sup> Págs. 149 a 152, archivo "02DemandaYAnexos", carpeta "02CuadernoMedidaCautelar".

<sup>13</sup> Por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto-ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones.

En el caso concreto, revisado el articulado del Acuerdo No. 3 de 2021, no se encuentra que se haya hecho mención al predio que la parte accionante señaló que se denomina "Casal" y, por ende, de manera preliminar no es posible concluir que el esquema de ordenamiento territorial permita la construcción en tal lugar.

En igual sentido, la parte actora no indicó la ubicación exacta del referido inmueble, sino que se limitó a señalar que está dentro de la jurisdicción de la inspección de Santandercito. Si bien es cierto que, en el Acuerdo No. 3 de 2021 se pasa a suelo urbano unas porciones de terreno de Santandercito, de acuerdo a lo aportado hasta el momento al expediente, no es posible determinar con certeza que en tales extensiones de territorio se encuentra incluido el predio "Casal" aducido por los demandantes y tampoco que allí se vaya a desarrollar algún proyecto de vivienda en particular o que estén situados en zona de riesgo.

Sobre el último punto debe señalarse que, del artículo 3 y el Capítulo VI del Acuerdo No. 3 de 2021, se extrae que la revisión del Esquema de Ordenamiento Territorial contiene los estudios básicos de gestión de riesgo de desastres y una cartografía de riesgos que incluyen las condiciones de amenaza y riesgo de remoción en masa, entre otros, en el suelo urbano y en el centro poblado Santandercito, con la priorización de estudios.

Por consiguiente, realizada la confrontación del Acuerdo No. 3 de 2021, con las normas superiores que se consideran vulneradas por los demandantes, propia de esta primigenia etapa procesal, y revisadas las pruebas obrantes hasta el momento en el expediente, no se encuentra demostrada por ahora la violación referenciada por la parte actora.

3.3. *De los vicios de forma en la discusión y aprobación – violación de los artículos 313, numeral 3, de la Constitución Política y 32 de la Ley 136 de 1994*

La parte demandante sostiene que los debates de discusión del Esquema de Ordenamiento Territorial adolecen de vicios de forma, como quiera que no se puede corroborar la existencia de quórum, las citaciones, la convocatoria y aprobación de las sesiones extraordinarias, aunado a que el acto demandado fue expedido sin que el Concejo Municipal de San Antonio del Tequendama hubiere revisado el proyecto respecto de algunos cambios que se efectuaron, y se aprobó sin que se le hubieran concedido facultades pro tempore al alcalde.

El numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política prevé que le corresponde al Concejo Municipal autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al cuerpo colegiado. Igualmente, según el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, es atribución del Concejo Municipal reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo.

En el caso concreto, en el expediente no existe constancia del trámite surtido para el debate y aprobación del Acuerdo No. 3 de 2021, y el mismo tampoco se encuentra publicado en las páginas web institucionales del municipio de San Antonio del Tequendama.

Tampoco se ha aportado prueba alguna que permita siquiera inferir que se incurrió en alguna irregularidad en el trámite o que el alcalde municipal haya desarrollado funciones propias del Concejo Municipal sin la respectiva autorización, dentro del procedimiento que se efectuó para expedir la revisión del esquema de ordenamiento territorial del municipio de San Antonio del Tequendama contenida en el Acuerdo No. 3 de 2021; y de la simple lectura de dicho administrativo no se extrae.

En ese orden, corresponde negar la medida cautelar solicitada por la parte accionante. Se reitera que lo determinado en esta providencia tiene como fundamento los elementos probatorios que obran hasta la fecha en el expediente, y la mera contrastación de éstos y el acto demandado con las normas que se invocan como vulneradas, de tal suerte que estos supuestos pueden desvirtuarse conforme a las demás pruebas que se recauden en etapas posteriores y cuando se aborde el fondo del asunto en la sentencia de instancia.



En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Sección Primera,

## RESUELVE

**PRIMERO: NEGAR** el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional del Acuerdo No. 3 de 21 de julio de 2021, por medio del cual se adopta la revisión general del esquema de ordenamiento territorial para el municipio de San Antonio del Tequendama, solicitada por la parte demandante, conforme a lo expuesto.

**SEGUNDO:** Continuar con el trámite procesal en el cuaderno principal.

**TERCERO: RECONOCER PERSONERÍA** a abogado Orlando Zea Mora identificado con cédula de ciudadanía No. 19.289.148 y portador de la tarjeta profesional No. 20.797, para que actúe como apoderado judicial del municipio de San Antonio del Tequendama, en los términos y para los efectos previstos en el poder y sus anexos aportados al expediente<sup>14</sup> y el artículo 77 del Código General del Proceso.

**CUARTO: ADVERTIR** a las partes que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 186 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, deberán enviar un ejemplar de sus actuaciones a los correos electrónicos de los demás sujetos procesales e intervinientes en el proceso, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 78 del C.G.P.

**PARÁGRAFO:** Los memoriales dirigidos al presente proceso, deberán ser remitidos en medio digital, **ÚNICAMENTE** al correo electrónico de la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co), para su registro en el sistema informático Siglo XXI, **sin que sea necesaria** la radicación física de los documentos ni el envío al correo electrónico de este Despacho.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN**  
**JUEZ**

LGBA

Firmado Por:  
Lalo Enrique Olarte Rincon  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
004  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación: **822c1bdb6180e4929c580ebe23d70a7d79638035a62884fab92132df668eb4ac**

Documento generado en 05/09/2022 12:39:35 PM

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

<sup>14</sup> Págs. 6 a 16, archivo "08MunicipioTequendamaDescorreTrasladoPoder", carpeta "02CuadernoMedidaCautelar".