



**JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., catorce (14) de junio de dos mil veintidós (2022)

AUTO INTERLOCUTORIO

Ref. Proceso	11001333400520220006600
Medio de control	NULIDAD SIMPLE
Accionante	MIGUEL URIBE TURBAY
Accionado	BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C- SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN
Asunto	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Procede el Despacho a resolver sobre la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo demandado, formulada por la parte demandante¹.

I. ANTECEDENTES.

1.1. SUSTENTO DE LA MEDIDA CAUTELAR

1.1.1. La parte demandante solicitó la suspensión provisional de los efectos jurídicos del Decreto Distrital 555 de 2021, por presuntamente ser contrario al artículo 12 de la Ley 810 de 2003, artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 118 del acuerdo 741 de 2019.

1.1.2. Considera que, de acuerdo con la normatividad indicada, el Concejo de Bogotá contaba con un término de 90 días calendario para pronunciarse sobre el proyecto del Acuerdo 413 de 2021, contentivo de la revisión general del plan de ordenamiento territorial de Bogotá D.C.

1.1.3. Aduce que al revisar los considerandos del Decreto Distrital 555 de 2021, se afirma que transcurrieron los 90 días calendarios indicados en el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, sin que el Concejo lo haya aprobado, por tal razón la Administración Distrital procedió a expedir el Decreto. En efecto, en la página 17 del acto administrativo demandando se señaló:

"Que de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 "Si el concejo no aprueba en noventa (90) días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por decreto el alcalde "; en igual sentido el artículo 2.2.2.1.2.3.5 del Decreto 1077 de 2015, establece que "(...) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 transcurridos noventa (90) días calendario desde la presentación del proyecto de revisión o modificación del Plan de Ordenamiento Territorial - POT de alguno de sus contenidos al concejo municipal o distrital sin que este apruebe, el alcalde podrá adoptarlo por decreto.

¹ EXPEDIENTE ELECTRÓNICO. Carpeta. "MedidaCautelar". Archivo: "01Demanda". Pág. 20.

Que, en tal sentido, como quiera que el proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá fue radicado ante el Concejo Distrital el 10 de septiembre de 2021 mediante radicado de la Alcaldía Mayor de Bogotá 2-2021-28838 y radicado Concejo 2021ER14493, a la fecha han transcurrido más de los noventa (90) días calendario a los que se refiere el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, razón por la cual es procedente su adopción mediante Decreto. Para el efecto, el proyecto fue presentado ante el Consejo de Gobierno, quien avalo que el mismo fuera expedido por decreto.”
(Subrayado y negrilla fuera del texto)

1.1.4. A juicio de la parte demandante no es cierto lo afirmado en la parte considerativa del Decreto Distrital 555 de 2021 pues la Alcaldesa Mayor de Bogotá y la Secretaría Distrital de Planeación no tuvieron en cuenta que para la contabilización de los 90 días era necesario descontar los días en que estuvo suspendida la actuación administrativa en el Concejo de Bogotá, a causa del trámite de los impedimentos y las recusaciones que se presentaron, contraviniendo entonces los incisos finales del artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 y del artículo 118 del Acuerdo 741 de 2019 del Concejo de Bogotá.

1.1.5. Lo anterior se encuentra probado en el Memorando No. 2022IEI1031 del 27 de enero de 2022 suscrito por el Secretario General del Concejo de Bogotá en respuesta a la solicitud de certificación presentada por el concejal Javier Alejandro Ospina Rodríguez, en la que se señaló que el proyecto de revisión general del plan de ordenamiento territorial de Bogotá D.C se radicó en el Concejo de Bogotá el día 10 de septiembre de 2021 y que acorde al cuadro en Excel anexo al citado memorando, durante los 90 días calendario comprendido entre el 10 de septiembre y el 8 de diciembre se presentaron 92 impedimentos, 66 recusaciones y 1 desistimiento.

1.1.6. Manifiesta que teniendo en cuenta lo previsto en el inciso final del artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 y el inciso final del artículo 118 del Acuerdo 741 del 2019 del Concejo de Bogotá, desde que se presentó cada impedimento o recusación hasta tanto fueron resueltos en sesión plenaria de la Corporación, el trámite de la actuación administrativa que se debía adelantar en el Concejo de Bogotá para aprobar o negar el Proyecto de Acuerdo 413 de 2021 estuvo suspendido por un total de 48 días, que se relaciona a continuación:

Mes	Días de suspensión
Septiembre	15
Octubre	5
Noviembre	21
Diciembre	7
Total	48 días

1.1.6. Finalmente señala que, de acuerdo con lo expuesto y las pruebas que se aportan se evidencia que la Alcaldesa Mayor de Bogotá y la Secretaría Distrital de Planeación no tenían competencia para expedir el Decreto Distrital 555 de 2021 que adoptó la revisión general del plan de ordenamiento territorial de Bogotá, pues no se había completado el plazo de 90 días previsto en el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, pues afirma el demandante que solo transcurrieron 42 días del trámite, en razón que hubo 48 días de suspensión de la actuación administrativa.

1.2. OPOSICIÓN A LA MEDIDA CAUTELAR

1.2.1. Bogotá Distrito Capital – Alcaldía Mayor De Bogotá D.C

Bogotá Distrito Capital mediante memorial enviado por correo electrónico el 27 de mayo de 2022² se opuso a la medida cautelar, bajo los siguientes argumentos:

1.2.1.1. Formalidades exigidas con respecto a la petición de medidas cautelares:

1.2.1.1.1. Manifiesta que existe un deber en cabeza del demandante o de quien solicita la medida cautelar, consistente en sustentar, justificar, explicar y exponer de manera precisa y clara las razones que estima como suficientes para el decreto de la respectiva medida.

1.2.1.1.2. El Consejo de Estado ha sido enfático en diferenciar, por un lado, entre las cargas procesales y argumentativas derivadas de la demanda y sus pretensiones, y por otro, los deberes exigibles con respecto a la solicitud de medidas cautelares, no siendo dable, para quien las depreca, pretender que se subsuman las argumentaciones y consideraciones contenidas en aquel acto procesal dentro del escrito de medidas cautelares, aún si este último no se presenta de manera separada.

1.2.1.1.3. La exigencia argumentativa que se espera de la parte que solicite una medida cautelar, no se constituye como un simple formalismo exorbitante e innecesario, sino que por el contrario, incide directamente en el ejercicio del derecho de defensa reflejado en la posibilidad de contradicción de la solicitud por el sujeto procesal contra el cual se eleve, así como también resulta ser diáfana manifestación del deber de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia.

1.2.1.1.4. Afirma que de la regulación que la Ley 1437 de 2011 trae con respecto a la solicitud de medidas cautelares, se desprenden formalidades y exigencias dirigidas a la parte que las requiera para que presente de manera clara, los argumentos que le sirvan para sustentar su pedimento que, tratándose especialmente de la suspensión provisional de actos administrativos, deberán girar, entre otros aspectos, en torno a la determinación de: i) normas que estima violadas, ii) el concepto de su violación o confrontación de dichas normas con el acto demandando y iii) Las pruebas que expresamente designe como encaminadas a verificar y sustentar sus argumentaciones.

1.2.1.1.5. De acuerdo con el criterio de la parte demandada, no resulta dable para quien solicita la medida cautelar, valerse de los argumentos esgrimidos en su demanda y que amparan la pretensión de nulidad del acto demandando, para con los mismos sostener y fundamentar las razones para el decreto de la medida requerida.

1.2.1.2. Requisitos para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional de actos administrativos.

1.2.1.2.1. Manifiesta que la suspensión provisional, como toda medida cautelar, debe estar siempre debidamente sustentada en los dos pilares fundamentales sobre los cuales se edifica todo sistema cautelar, a saber: los principios del *periculum in mora* y del *fumus boni iuris*, en virtud de los cuales siempre se tendrá que acreditar en el proceso el peligro que representa el no adoptar la medida y la apariencia del buen derecho respecto del cual se persigue un pronunciamiento definitivo en la sentencia que ponga fin al litigio.

1.2.1.2.2. Para la procedencia del decreto de la suspensión provisional de actos administrativos, como medida cautelar, deviene imprescindible que se verifiquen y cumplan los requisitos generales, estar siempre debidamente sustentada en los dos pilares fundamentales sobre los cuales se edifica todo sistema cautelar, a saber: i) la

² Ibíd. Archivo: "14CorreoContestación"

aparición de legalidad (o de ilegalidad); ii) la acreditación del perjuicio que se podría causar si no se decide favorablemente la tutela cautelar en la que el tiempo o etapa inicial del proceso y además, luego de la debida ponderación de interés que se enmarca en un juicio sobre su proporcionalidad, idoneidad y necesidad, máxime cuando lo que significa una suspensión provisional, en términos simples, es la limitación considerable y radical, aunque provisional de la actuación de la administración pública; y, iii) La afectación grave que se ocasionaría al interés público el no tomar la medida.

1.2.1.2.3. Precisa que el Consejo de Estado ha señalado que la flexibilización que introdujo el CPACA frente al trámite de la suspensión provisional de actos administrativos, no implica que la infracción que se alega no deba ser notoria o que el peticionario sea relevado del deber de demostrar dicha infracción, por el contrario, la violación tiene que ser clara y su conocimiento debe ser llevado y sustentado por la parte interesada ante la autoridad judicial.

1.2.1.3. Incumplimiento de las formalidades exigidas para la solicitud de medida cautelar y ausencia de los requisitos para la procedencia de la suspensión provisional del Decreto Distrital 555 de 2021.

1.2.1.3.1. El demandante en su escrito de pedimento de medida cautelar no remite expresamente a los argumentos y justificaciones expuestos en su demanda, por lo cual, entonces, es únicamente, con respecto al contenido del acápite V del documento conjunto, que procede el pronunciamiento de la parte demandada y que solo lo referenciado en dicho apartado, debe ser lo que guíe el análisis de la solicitud de cautela.

1.2.1.3.2. Si bien el accionante entre las páginas 21 y 27 de su escrito conjunto, pareciera presentar las razones que, en su opinión, estima como suficientes para entender la violación normativa alegada, lo cierto es que no se cumple con su carga argumentativa que debe dirigirse a explicar con suficiencia el concepto y las razones de tal violación, omitiendo un aspecto fundamental, por qué las normas del artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 y del artículo 118 del Acuerdo 741 de 2019, debían ser atendidas por la Alcaldía Distrital al momento de expedir el decreto demandado, toda vez que no expuso los fundamentos para determinar que son aplicables las normas en mención para la expedición y/ o modificación de los planes de desarrollo territorial.

1.2.1.3.3. Previo a asumir que hubo violación normativa alguna, es deber del accionante realizar el debido cotejo normativo, lo cual conlleva dos actividades discursivas fundamentales: primero, justificar que la norma que se estima violada resulta aplicable y por ende, debía ser atendida por la autoridad al momento de expedir el decreto acusado; segundo, el accionante debe presentar los argumentos necesarios para entender que las normas que estima vulneradas cuentan con una jerarquía superior a la acusada, lo que en el presente caso no fue planteado con respecto a la relación entre el Decreto 555 de 2021 y el Acuerdo Distrital 741 de 2019, siendo ambos, valga decir, actos administrativos de carácter general, es decir que, en principio, contarían con la misma jerarquía.

1.2.1.3.4. En lo que respecto a los elementos de prueba que el peticionario de la medida cautelar pretende hacer valer, el accionante hace referencia, únicamente, al memorando No. 2022IE1031 del 27 de enero de 2022 suscrito por el Secretario General del Concejo de Bogotá y debe tenerse en cuenta que en ninguna parte del escrito de pedimento de medida cautelar se solicita expresamente que los anexos del libelo sean tenidos en cuenta por la parte afectada y por el juez, por lo que, concluye que tal documento no hace parte del acervo con vocación probatoria concerniente al requerimiento de medidas

cautelares, sino por el contrario, dicho elemento pertenece a la demanda de nulidad simple, presentada de manera conjunta.

1.2.1.3.5. Manifiesta que sin perjuicio de lo dicho y en gracia de discusión, la Alcaldesa Mayor de Bogotá si era competente para expedir vía decreto, la revisión general del POT de la ciudad de Bogotá, por las siguientes razones: i) la administración distrital, incluyendo al Concejo, se encontraba compelida a realizar a la revisión del POT; y, ii) los requisitos exigidos por el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 para que la alcaldesa pueda expedir el POT por medio de un decreto se cumplieron en el presente caso, dado que las normas generales sobre suspensión de actuaciones administrativas que alega el demandante, no resultan aplicables al procedimiento especial a través del cual se expiden las revisiones de los POT.

1.2.1.3.6. Se debe tener en cuenta que el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá fue expedido a través del Decreto 619 de 2000 que a su turno resultó revisado por los Decretos Distritales 1110 de 2000 y 469 de 2003, y compilado en el Decreto 190 de 2004. Atendiendo a que la vigencia máxima que tiene el componente estructural del POT es de 3 periodos constitucionales de las administraciones municipales, es decir, 12 años, habría fenecido en el año 2015, haciéndose necesaria y obligatoria su revisión por parte de la administración, tal y como fue realizado por la Alcaldía de Bogotá, surtiendo, cabalmente, las etapas de concertación y formulación, para luego presentar el respectivo proyecto ante el Concejo Distrital, esperar que se cumpliera el término máximo para que éste se manifestara y al no realizarlo, procedió a la expedición vía decreto.

1.2.1.3.7. El artículo 12 de la Ley 810 de 2003, solo establece dos requisitos concurrentes que, una vez cumplidos, autorizan al alcalde municipal o distrital para expedir el POT por decreto, a saber: i) que el concejo «no apruebe» el proyecto de acuerdo y ii) en el término de 90 días calendario.

1.2.1.3.8. Se evidencia que en este caso no se declaró cerrada la deliberación y el proyecto de Acuerdo No. 413 de 2021 no fue votado ni negativa ni positivamente por parte del Concejo Distrital, por lo cual, entonces, se encuentra cumplido el primer requisito que la norma del artículo 12 de la Ley 810 de 2003 establece para comprender como competente a la alcaldía distrital para expedir el POT a través de un decreto, a saber, que el respectivo concejo no se haya manifestado en uno u otro sentido.

1.2.1.3.9. Lo anterior, en razón que, contando desde la fecha de radicación del proyecto de Acuerdo, esto es, el 10 de septiembre de 2021, los 90 días calendario que otorga la Ley 810 de 2007 se habrían vencido el día 8 de diciembre del 2021, quedando absolutamente facultada, la señora Alcaldesa del Distrito, a partir del 9 de diciembre de 2021, para expedir el POT vía decreto, como en efecto lo hizo el día 29 de diciembre de la misma anualidad.

1.2.1.3.10. Tanto la interpretación gramatical como la histórica acreditan que el plazo para que el concejo revise y haga ajustes al POT es perentorio y no se suspende en atención a los objetivos y principios de la materia.

1.2.1.3.11. Dada la especialidad con la que cuentan las normas de elaboración y expedición del POT, hay que decir que el propio C.P.A.C.A., en sus artículos 2 y 34, determina que las autoridades sujetarán sus actuaciones al procedimiento general y común previsto en dicho código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales, por lo cual, entonces, siempre será necesario, primero, establecer si en la

materia que se analice, existe una norma especial en cuyo caso, su aplicación se preferirá respecto de la norma de carácter general.

1.2.1.3.12. Afirma que si bien el mismo C.P.A.C.A. establece que se aplicarán las disposiciones del procedimiento común y general en él consagradas, en lo no previsto en los trámites administrativos especiales, esta expresión debe ser comprendida en el sentido de que solo se aplicarán de manera supletiva las normas de la Ley 1437 de 2011, cuando estas no resulten incompatibles con la naturaleza, estructura, objetivo y particularidades del procedimiento administrativo especial.

1.2.1.3.13. El trámite y los efectos ante la presentación de impedimentos y recusaciones de servidores pertenecientes a corporaciones de elección popular colegiadas, cuenta con una regulación especial y superior a la que el C.P.A.C.A.

1.2.1.3.14. En ese sentido, es claro que, frente a impedimentos y recusaciones presentadas en corporaciones públicas de elección popular, el tratamiento es muy distinto al traído por el C.P.A.C.A., por cuanto al tratarse de órganos colegiados, la presentación de impedimentos y recusaciones no impide que se siga discutiendo y deliberando, así como tampoco impide que se decida. Por el contrario, el quórum debe recomponerse y ajustarse a los nuevos números después de excluir, para el caso en específico, a los miembros a quienes se les aceptó el impedimento o la recusación.

1.2.1.3.15. El Acto Legislativo 2 de 2015, extendió la regla de recomposición del quórum para los eventos en que se presenten y admitan impedimentos y/o recusaciones con respecto a servidores de corporaciones públicas de elección popular.

1.2.1.3.16. En suma, la presentación de impedimentos y recusaciones en el seno del Concejo Distrital de Bogotá no produce la suspensión de la actuación administrativa, como parecería comprenderlo el libelista, sino que simplemente afecta el quórum, y en tales casos, bien sea recomponiéndolo o buscando los reemplazos, la deliberación de los proyectos de acuerdos deberá continuar de manera ininterrumpida hasta que se logre la decisión de aprobación o reprobación de estos.

1.2.1.3.17. De acuerdo con el análisis realizado, el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 tendría aplicación prevalente respecto del artículo 12 del C.P.A.C.A., en tanto que aquel es especial, puesto que se encamina a definir el plazo con el cual cuenta el Concejo Distrital para la revisión y realización de ajustes al POT, sin que de forma alguna prevea suspensiones respecto del trámite correspondiente, mientras que el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 es general en torno a la suspensión de las actuaciones por la presentación de impedimentos o recusaciones, el cual podrá tener aplicación en actuaciones diferentes a las comprendidas en el artículo 12 de la Ley 810 de 2003.

1.2.1.3.18. Dentro del contexto normativo y jurisprudencial antes expuesto, es que debe ser interpretado el artículo 118 del Acuerdo 141 de 2019 o reglamento del Concejo Distrital. La única hermenéutica que se estima como válida a la luz de las normas superiores, es que cuando dicho artículo determina la «suspensión de la actuación», en realidad hace referencia a que la actuación se suspende con respecto al concejal que presenta el impedimento o contra quien se radica la recusación, pero de manera alguna con respecto a la actuación democrática y deliberativa de la totalidad de la corporación de elección popular.

1.2.1.3.19. Siendo así, entonces, es factible y comprensible que el respectivo concejal, al presentarse el impedimento o recusación, se aparte temporalmente del debate del

respectivo acuerdo hasta tanto aquellos sean resueltos en uno u otro sentido, pero tal cosa no puede implicar que, so pretexto de dicha presentación, se detenga absolutamente la actividad del Concejo Distrital.

1.2.1.3.20. A partir de la máxima según la cual la norma especial deroga a la general, habida cuenta de que el plazo de los noventa (90) días calendario contenido en el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 es especial para el trámite del POT en su condición de término improrrogable dentro del cual el Concejo Distrital debe revisar y hacer ajustes, no hay lugar a que la norma general del artículo 12 del C.P.A.C.A., lo suspenda durante el trámite de los impedimentos y recusaciones, puesto que una vez expirado el plazo indicado la norma atribuye a la Alcaldesa Mayor la competencia para aprobarlo por decreto. En ese orden de ideas, una interpretación que privilegiara la suspensión y, es más, la suspensión indefinida del término iría en contra de los mandatos de hermenéutica legal dispuestos en el artículo 5º de la Ley 57 de 1887 y en la jurisprudencia constitucional.

1.2.1.3.21. El carácter especial de las normas que regulan todo el trámite de elaboración, concertación, presentación y expedición del POT, conlleva el reconocimiento de términos perentorios, preclusivos e improrrogables, que, precisamente, no podrían resultar soslayados por el Concejo Distrital al momento de debatir un proyecto de acuerdo de POT.

1.2.1.3.22. Lo que en realidad ha dispuesto el legislador es el otorgamiento de una competencia temporal al Concejo Distrital que precluye o se extingue una vez se han cumplido los 90 días calendario contados a partir de la presentación del acuerdo de POT, sin que la corporación se hubiese manifestado en uno u otro sentido. A partir de ese momento, entonces, quien pierde competencia para expedir el POT es el Concejo y consecuentemente la adquiere la Alcaldía Distrital.

1.2.1.3.23. La suspensión del POT no retiraría el Decreto 555 del mundo jurídico, pero sí lo haría ineficaz, poniendo a la Administración Distrital en situación de desacato frente a la sentencia del Río Bogotá –que ordenó al Distrito Capital realizar la revisión general de POT para ajustarla a la nueva realidad establecida en el POMCA del Río Bogotá, sin posibilidad, por lo demás, de adoptar acciones reales frente a las ordenes emitidas por el Consejo de Estado en la sentencia del veintiocho (28) de marzo de dos mil catorce (2014), número de radicado 2001-90479-01.

1.2.1.3.24. La declaratoria de ineficacia del POT derivada de su suspensión, impediría el aumento de la gestión y recaudo de los instrumentos de financiación del desarrollo territorial, y por lo tanto implicaría la disminución de la capacidad de financiación del Distrito, sin que se disminuya la necesidad de inversión. Por ejemplo, el Conpes de Movilidad compromete el presupuesto distrital para la cofinanciación de obras de infraestructura para la movilidad y el transporte público regional, pero no suspende el compromiso de financiación adquirido por el Distrito.

1.2.1.3.25. Afirma que suspender el POT implicaría retrasar el desarrollo urbano en un momento en el que se requiere justo lo contrario, como medida contra cíclica para aumentar la inversión y hacer posible el crecimiento económico y la productividad.

1.2.1.3.26. En realidad, no se trata simplemente, de contar con un POT vigente, como podría ser sugerido al considerar que en caso que dicho decreto sea suspendido se aplicaría el POT anterior, sino de la gravedad que tendría, de cara al desarrollo urbanístico, ambiental, tanto urbano como rural, a la gestión de riesgos, atención de poblaciones vulnerables, etc. del Distrito Capital, si durante el tiempo que tarde la justicia

contencioso administrativa para resolver este asunto, todas las actividades administrativas de la ciudad se regirían por un POT antiguo y absolutamente desactualizado, yendo en contra de las finalidades perseguidas por la administración distrital al haber propuesto su necesaria revisión, lo cual de manera alguna se trató de una decisión caprichosa, sino que atendió al simple hecho que pese a la evolución incesante del Distrito, su actividad urbanística y de planificación territorial estaba supeditada a un anacrónico POT de casi 20 años de antigüedad.

1.3. PRUEBAS PARA RESOLVER LA MEDIDA CAUTELAR

1.3.1. Demandante

1.3.1.1. La parte demandante si bien con la solicitud de medida cautelar no solicitó ningún medio de prueba, se tendrán en cuenta el Memorando No. 2022IEI1031 del 27 de enero de 2022 suscrito por el Secretario General del Concejo de Bogotá³ aportado junto con la demanda.

1.3.2. Bogotá Distrito Capital- Secretaría Distrital de Planeación:

1.3.2.1. Bogotá D.C. - Secretaría Distrital de Planeación en el escrito por el cual describió el traslado de la solicitud de medida cautelar, aportó como pruebas los siguientes documentos:

1.3.2.1.1. Certificación expedida por el Concejo Distrital de Bogotá, D.C., el día 20 de diciembre de 2021 Nro. 2021EE16360 suscrita por la Subsecretaria de la Comisión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.⁴

1.3.2.1.2. Certificación del 07 de abril de 2022 emitida por la Secretaría General del Concejo Distrital de Bogotá.⁵

1.3.2.1.3. Documento técnico emitido por la Secretaría Distrital de Planeación, referido al impacto del POT expedido mediante el Decreto 555 de 2021.⁶

1.3.2.1.4. El Decreto 555 del 29 de diciembre de 2021 expedido por la Alcaldía Distrital de Bogotá, puede ser consultado en el siguiente enlace: https://bogota.gov.co/bog/pot-2022-2035/Decreto_555_de_2021.pdf

II. CONSIDERACIONES.

2.1. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

2.1.1. Las medidas cautelares previstas por la Ley 1437 de 2011, constituyen una garantía de efectividad del derecho al acceso a la administración de justicia ante la “necesidad” de *“proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”* (artículo 229), mientras se adopta una decisión de fondo.

³ ExpedienteElectrónico.Archivo:”08Prueba5”

⁴ ExpedienteElectrónico.Carpeta: MedidaCautelar.Archivo:10AnexosContestación2.

⁵ ExpedienteElectrónico.Carpeta: MedidaCautelar.Archivo:09AnexosContestación.

⁶ ExpedienteElectrónico.Carpeta: MedidaCautelar.Archivo:11AnexosContestación3.

2.1.2. El artículo 231 ibidem, fija una serie de requisitos en materia de suspensión provisional cuando se pretende la nulidad de un acto administrativo, en los siguientes términos:

“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 estos.

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”. (Subrayado fuera del texto original)*

2.1.3. Conforme a lo anterior, para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto administrativo debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas.

2.1.4. Por otra parte, y en relación al requisito de necesidad, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha establecido que este tipo de decisiones, no se agota con la simple aplicación lógica formal de la norma, sino *“además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora -el Juez debe- proceder a un estudio de ponderación y sus subprincipios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad⁷”⁸.*

2.1.5. Surge de lo expuesto, que las variaciones que introdujo la Ley 1437 de 2011, sobre el tema, fueron la ampliación de las clases de medidas que pueden decretarse en los

⁷ En cualquier clase de decisiones jurídicas debe considerarse la razonabilidad de esta, que no solo se agota con la simple aplicación lógico-formal de la norma, sino que supone velar porque la decisión en el caso concreto consulte criterios de justicia material y no devenga en irrazonable, desproporcionada o, en suma, contraria a la constitución; se trata, entonces, de adoptar una decisión que satisfaga el criterio de aceptabilidad; y para lograr ello en buena medida contribuye la valoración de los principios constitucionales.

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, auto del 19 de mayo de 2014, radicado 50219. En igual sentido, además de los referidos en la oposición de la medida (fls. 24-25), en autos de la Sección Primera del 26 de agosto de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala Radicaciones 11001032400020160019100 y 11001032400020160027200; y de la Sección Cuarta del 22 de septiembre de 2016 C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas N.I. 21.960.

asuntos que se tramiten ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, que proceden en cualquier estado del proceso y no parten de la “*manifiesta*” vulneración del acto administrativo con la norma⁹, y en manera alguna se abolieron los presupuestos de *fumus boni iuris* y el *periculum in mora*, para el estudio de la procedencia de las mismas.

2.1.7. Sobre estos últimos presupuestos, el H. Consejo de Estado ha establecido que el primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la posible existencia de un derecho. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho¹⁰.

2.1.8. Ahora bien, la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris* que describe los ordinales 1.º y 2.º del artículo 231 del CPACA, es un requisito más propicio de las medidas cautelares positivas; no obstante, cuando se trata de medidas cautelares negativas -suspensión de los efectos del acto demandado- resulta pertinente, pero en sentido inverso, esto es, no como apariencia de buen derecho, sino como apariencia de ilegalidad, lo cual justifica la tutela cautelar temprana siguiendo la doctrina italiana, según la cual, ante la imposibilidad de una respuesta definitiva en un plazo razonable, es pertinente una respuesta provisional en un tiempo justo¹¹.

2.2. MARCO GENERAL DE LOS IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES

2.2.1. En tratándose de las instituciones de los impedimentos y recusaciones que surjan en el marco de las actuaciones administrativas, el H. Consejo de Estado ha precisado:

“Los impedimentos y recusaciones son instituciones de naturaleza jurídica mixta en cuanto, por una parte, se trata de mecanismos procesales que operan en todos los procedimientos y jurisdicciones (aunque con diferentes alcances) a favor de las partes, terceros y el Ministerio Público para garantizar la independencia e imparcialidad de las autoridades del Estado en la toma de las decisiones que los afectan, dentro del marco de sus respectivas competencias; mientras que, por la otra, configuran un derecho subjetivo, de carácter sustantivo, en cabeza de todos los ciudadanos, de velar por el recto, probo y transparente ejercicio de la función pública (artículo 209 de la C.P.) y el cumplimiento efectivo de los fines del Estado (artículo 2 de la C.P.) con estricto apego a la legalidad (artículo 6 C.P.). Así lo esbozó la Corte Constitucional, al señalar que:

Los impedimentos y las recusaciones son instituciones de naturaleza procedimental, concebidas con el propósito de asegurar principios sustantivos de cara al recto cumplimiento de la función pública (art. 209 CP). Con ellas se pretende garantizar condiciones de imparcialidad y transparencia de quien tiene a su cargo el trámite y decisión de un asunto (art. 29 CP), bajo la convicción de que solo de esta forma puede hacerse realidad el postulado de igualdad en la aplicación de la Ley (art. 13 CP).

Sobre tal dualidad, se pronunció también en el contexto de los procesos que se adelantan ante la Administración de Justicia, para concluir que:

En suma, los impedimentos son técnicas orientadas a la protección de principios esenciales de la administración de justicia como la independencia y la imparcialidad del funcionario judicial. Estos atributos en cuanto se orientan a garantizar el debido

⁹ Como antes preveía el art. 152 del C.C.A. que las limitaba a la Suspensión Provisional.

¹⁰ IBARRA VÉLEZ, Sandra Lisset (C.P.) (Dra.). H. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Providencia del 17 de marzo de 2015. Expediente núm. 2014-03799.

¹¹ Chinchilla Marín, Carmen. La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa, Madrid, Civitas, 1991, p. 128, citada por Daniela S. Sosa y Laura E. Giménez, Régimen cautelar en el proceso contencioso administrativo de Córdoba. Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3282/8>.

proceso, tienen su fundamento en el artículo 29 de la Carta, y en los principales convenios internacionales sobre derechos humanos adoptados por el estado colombiano, y se convierten en derechos subjetivos del ciudadano (...)

En el primer escenario, ambas figuras representan una garantía del derecho fundamental al debido proceso, aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, en virtud del artículo 29 de la Constitución Política, 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos- CADH y 14 del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos- PIDCP ; y en el segundo, constituyen una expresión del modelo de democracia participativa, que promueve la intervención pública en los procedimientos deliberativos y decisorios de interés general relacionados con la conformación, ejercicio y control del poder político, de conformidad con el artículo 40 superior, 23 de la CADH y 25 del PIDCP .

En tal virtud, si bien su desarrollo normativo y jurisprudencial se ha centrado en el ámbito de la función jurisdiccional, esto es, en el rol de los jueces y tribunales como directores de los procesos judiciales, por involucrar el respeto y garantía de tales derechos de rango superior como la tutela judicial efectiva y los derechos políticos, sus estándares nacionales e internacionales de protección resultan aplicables mutatis mutandi a los demás manifestaciones de la función pública, incluidas la administrativa y la electoral, tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional en varias providencias , lo mismo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al destacar que «(...) Las normas legales nacionales e internacionales sobre independencia judicial son imperativas para todo tipo de proceso judicial o administrativo, puesto que se trata de un elemento fundamental del derecho al debido proceso (Art. 8.1 Convención)».

(...)

Y sobre su distinción, se debe aclarar que el impedimento tiene lugar cuando el servidor o particular que ejerce funciones públicas motu proprio declina su competencia para conocer de un asunto específico por existir serios motivos de duda o temor sobre su integridad para resolverlo y, en su defecto, procede la recusación, a instancia de la persona afectada o interesada en la decisión a tomar por aquel, para que se separe de la actuación correspondiente. Así las cosas:

La Sentencia C-600 de 2011 precisó que las figuras de impedimentos y de recusaciones se diferencian una de la otra en función de si es el juez o uno de los intervinientes el que pone en duda la imparcialidad del juzgador para resolver el proceso. Así, el impedimento tiene lugar cuando es el propio juez quien formula dicho cuestionamiento y lo pone a consideración del competente. En cambio, la recusación se da cuando alguno de los sujetos procesales alega la falta de idoneidad del funcionario para dirigir el proceso.

Por último, es menester ahondar en su objeto y fin, teniendo en cuenta que de antaño la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que los impedimentos y recusaciones advierten sobre situaciones que comprometen la independencia e imparcialidad de las autoridades en contra de la equidad, rectitud y moralidad que deben orientar el ejercicio de la función pública. Al respecto, la Corte Constitucional ha destacado la relación inherente entre tales postulados y los derechos fundamentales al debido proceso, la igualdad formal o igualdad ante la ley y la participación política, teniendo en cuenta que un Estado Social y Democrático de Derecho los servidores públicos solo están sometidos al imperio de la ley como expresión de la voluntad popular. (...).

En la medida en que se trata de principios que afectan la efectividad de los referidos derechos fundamentales que forman parte de la Constitución Política y de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado Colombiano, es importante destacar que la Corte Interamericana exige que la autoridad «(...) que interviene en una contienda particular se aproxime a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y, asimismo, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad».

En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos destacó que la imparcialidad, en el ámbito público, tiene dos dimensiones: una de carácter subjetivo, vinculada con las circunstancias personales del servidor público esto es, con su fuero interno, donde se encuentran sus convicciones íntimas frente a un caso concreto; y otra objetiva, predicable de las guardas institucionales que debe ofrecer aquel, a partir

de los controles orgánicos y funcionales a que está sometido. Sobre esta clasificación, la Corte Constitucional especificó que:

El aspecto subjetivo de la imparcialidad del tribunal trata de determinar la convicción personal de un juez en un momento determinado, y la imparcialidad subjetiva de un juez o de un tribunal en un caso concreto se presume mientras no se pruebe lo contrario.

Con relación al aspecto objetivo de la imparcialidad, la CIDH considera que exige que el Tribunal o juez ofrezca las suficientes garantías que eliminen cualquier duda acerca de la imparcialidad observada en el proceso. Si la imparcialidad personal de un tribunal o juez se presume hasta prueba en contrario, la apreciación objetiva consiste en determinar si independientemente de la conducta personal del juez, ciertos hechos que pueden ser verificados autorizan a sospechar sobre la imparcialidad.

En este orden, se concluye que ambas instituciones garantizan a los administrados, en consideración a su ciudadanía integral, que sus servidores públicos no solamente sean imparciales sino que además lo parezcan, en el marco de las actuaciones bajo su conocimiento y decisiones de su competencia, es decir, que no debe haber lugar para ninguna dubitación razonable sobre su ecuaníme criterio jurídico, en cuanto cada funcionario «(...) debe aparecer como actuando sin estar sujeto a influencia, aliciente, presión, amenaza o intromisión, directa o indirecta, sino única y exclusivamente conforme a –y movido por- el Derecho»¹².

2.2.2. De conformidad con lo anterior se tiene que los impedimentos y recusaciones son instituciones que garantizan la independencia e imparcialidad de las autoridades del Estado en la toma de las decisiones que los afectan, dentro del marco de sus competencias, y a su vez, es un derecho subjetivo, de carácter sustantivo, de velar por el recto, probo y transparente del ejercicio de la función pública a la que se refiere el artículo 209 de la Constitución Política, que prescribe:

“ARTICULO 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.”

2.2.3. Así, con las referidas instituciones se garantizan las condiciones de imparcialidad y transparencia de quien tiene a su cargo el trámite y decisión de un asunto, en garantía del debido proceso, con la convicción de que solo de esta forma puede hacerse realidad el postulado de igualdad en aplicación de la Ley.

2.2.4. Los impedimentos y recusaciones son aplicables a toda manifestación de la función pública, incluida la administrativa y la electoral, al ser un elemento fundamental del debido proceso, esto, en aplicación del artículo 8.1. de la Convención Americana de Derechos Humanos, aplicable al ordenamiento jurídico colombiano en virtud del bloque de constitucionalidad.

2.2.5. En ese orden, estas instituciones advierten sobre situaciones que comprometen la independencia e imparcialidad de las autoridades en contra de la equidad, rectitud y moralidad que deben orientar el ejercicio de la función pública, y tienen relación inherente con los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad ante la ley y a la participación política, teniendo en cuenta que en un Estado Social y Democrático de

¹² ÁLVAREZ PARRA, Luis Alberto. (C.P.) (Dr.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 25 de noviembre de 2021

Derecho los servidores públicos solo están sometidos al imperio de la ley como expresión de la voluntad popular. Por tanto, se exige que los servidores que se acerquen a una causa carezcan de todo perjuicio, y ofrezcan las garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que se pueda albergar sobre la ausencia de imparcialidad.

2.3. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Precisado lo anterior, el Despacho accederá a la solicitud de suspensión provisional por las siguientes razones:

2.3.1. Aplicación del artículo 12 de la Ley 810 de 2003, artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 118 del acuerdo 741 de 2019 en la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.

2.3.1.1. La parte demandante solicita como fundamento de la medida cautelar la presunta vulneración del artículo 12 de la Ley 810 de 2003, artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 118 del acuerdo 741 de 2019, indica que, al tramitar impedimentos y recusaciones por parte del Concejo de Bogotá, fue suspendido el término de 90 días calendario con el que contaba para la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial

2.3.1.2. De conformidad con el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, los Concejos Municipales y Distritales tienen la potestad de revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territorial ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde, competencia que debe ser ejercida dentro de los noventa (90) días calendario siguientes a la presentación de la iniciativa, so pena de facultar al alcalde de aprobarla mediante decreto.

2.3.1.3. El artículo referido fue reglamentado por el Decreto 2079 de 2003 *“por el cual se reglamenta el artículo 12 de la Ley 810 de 2003”*, que indica en su artículo 1º que las revisiones y ajustes al Plan 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, normas que a su vez prescriben:

“ARTÍCULO 24º.- 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, 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.

En relación con los temas sobre los cuales no se logre la concertación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 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 de la radicación de la información del proceso por parte del municipio o distrito quien está obligado a remitirla.

(Numeral modificado por el art. 26 de la Ley 2079 de 2021)

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. Ver el Decreto Nacional 879 de 1998

PARÁGRAFO 2. En los casos en que existan dos o más Autoridades Ambientales con jurisdicción en un municipio o distrito, se constituirá una mesa conjunta con el propósito de adelantar la concertación ambiental respetando en todo caso la jurisdicción y competencias de cada una de ellas, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, y en cumplimiento de los términos previstos en la presente ley.

Las disposiciones del presente artículo serán aplicables a los PBOT y EOT.

(Parágrafo adicionado por el art. 26 de la Ley 2079 de 2021)

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”.

2.3.1.4. El artículo 26 de la Ley 388 de 1997 prevé el término con el que cuenta el concejo municipal o distrital para aprobar el Plan de Ordenamiento Territorial, so pena de habilitar

al alcalde para adoptarlo mediante decreto, norma que fue declarada exequible por la H. Corte Constitucional, considerando:

“Las normas acusadas hacen referencia a la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial POT, que es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, entendido como el conjunto de directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que debe adoptar cada municipio para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. El Plan de Ordenamiento Territorial define a largo y mediano plazo un modelo de organización y racionalización del territorio municipal o distrital, según el caso, señalando las actividades que debe cumplir la respectiva entidad territorial con miras a distribuir y utilizar de manera ordenada y coordinada el área del municipio o distrito.

El POT, en síntesis, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal.

El artículo 288 de la Constitución Política deja en manos de la ley orgánica de ordenamiento territorial, que a la fecha del presente Fallo aún no ha sido expedida, la función de distribuir las competencias entre la Nación y las entidades territoriales, e indica que ellas serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley.

A tales conceptos ha dedicado esta Corte numerosos fallos que pueden ser consultados para obtener una visión general del sentido y alcance del aludido precepto constitucional.

Si bien el artículo 313 de la Constitución, al consagrar las funciones que corresponden a los concejos, les asignó (numeral 7) la de reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, la de vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, también lo es que, a la luz de la norma legal en vigor, mientras no exista el plan, las oficinas de planeación municipales no pueden otorgar ninguna clase de licencias ni desarrollar ninguna de las acciones urbanísticas previstas en el artículo 8 de la Ley 388 de 1997. Según este último artículo, la función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce precisamente mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales. Entre las acciones urbanísticas se encuentran las de calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social; clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana; expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social; localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación del paisaje; determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas; determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas; identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio .

Como puede observarse, la existencia del Plan de Ordenamiento Territorial, como su nombre lo indica, es fundamental para una adecuada organización del municipio y para la ejecución de obras indispensables con miras al desarrollo social y comunitario, de donde se desprende que la falta de plan viene a impedir el progreso y el crecimiento organizado y planificado del municipio o distrito, llegando a paralizar la realización de muchos proyectos que se requieren en distintos campos.

(...)

En cuanto a la glosa formulada por el actor contra la posibilidad de que, si el concejo no aprueba el POT dentro del término legalmente señalado, lo haga el alcalde mediante decreto, carece también de fundamento, pues el trámite de aprobación de las normas de ordenamiento territorial es el municipio, en lo no regulado directamente por la Constitución, corresponde a la ley, y ésta bien puede señalar plazos a los órganos correspondientes, así como prever que unos cumplan extraordinariamente la función de otros si en dichos plazos no han desarrollado la actividad que les corresponde.

Por otro lado, la figura en cuestión no es extraña a la propia Carta, como puede verse en el artículo 341, a propósito de la no aprobación del Plan de Inversiones Públicas

por el Congreso de la República dentro de tres meses, evento en el cual "el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley".

La Corte encuentra que la aprobación del plan mediante decreto del alcalde cuando el respectivo concejo no ha hecho lo propio dentro del lapso que fija la ley, no quebranta el Estatuto Fundamental y, más bien, en los términos del artículo 2 de la Constitución, asegura el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, promueve la prosperidad general y garantiza la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Además, responde a los principios que identifican la función administrativa, según lo dispuesto en el artículo 209 de la Carta, entre los cuales se encuentran precisamente los de eficacia, economía y celeridad, máxime cuando no se está pretermitiendo trámite alguno, pues, en la hipótesis de la norma, el concejo tuvo el tiempo necesario para pronunciarse y expedir el POT y, si no lo hizo, con su omisión mal pueden perjudicarse el municipio y la comunidad.

Habiéndose cumplido entonces todos los trámites previstos en la Ley 388 de 1997 para la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial es claro que su aprobación corresponde en primera instancia al concejo, organismo que está constitucionalmente facultado para reglamentar los usos del suelo y legalmente es quien debe hacerlo. Pero, vencido el plazo que la ley le ha concedido para este propósito sin que el concejo haya cumplido con la función asignada, en aras de no detener el desarrollo municipal el legislador ha habilitado al alcalde para que, mediante decreto expida el POT¹³.

2.3.1.5. De la jurisprudencia citada se extrae lo siguiente:

I. El Plan de Ordenamiento Territorial (POT), se entiende como el conjunto de directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que debe adoptar cada municipio para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Así, la falta de plan impide el progreso y crecimiento organizado y planificado del municipio o distrito, paralizando la realización de muchos proyectos que se requieren en distintos campos.

II. De conformidad con el artículo 313, numeral 7º de la Constitución, corresponde a los concejos 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", por lo que, en ejercicio de esta potestad, el Concejo Distrital es en primera instancia el llamado a la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial.

III. No obstante, en garantía del artículo 2º de la Constitución, y en aplicación de los principios previstos en el artículo 209 de la Carta, en particular la eficacia, la economía y la celeridad, es procedente que se faculte al alcalde para la aprobación del POT mediante decreto, si el Concejo, dentro del plazo dispuesto en la Ley no lo hizo, en aras de no detener el desarrollo municipal, y de evitar perjudicar al municipio y a la comunidad.

IV. Es el legislador quien habilita al alcalde para expedir mediante decreto el POT ante la falta de aprobación del Concejo de la función asignada en los términos legales, ello en ejercicio de la potestad que le asiste, en lo no regulado por la Constitución, de señalar plazos a los órganos correspondientes, así como prever que unos cumplan extraordinariamente la función de otros si en dicho plazo no han desarrollado la actividad que les corresponde.

2.3.1.6. Este análisis dado por la H. Corte Constitucional en cuanto a la exequibilidad del artículo 26 de la Ley 388 de 1997, también puede efectuarse válidamente respecto de la facultad extraordinaria otorgada al alcalde municipal en virtud del artículo 12 de la Ley 810 de 2003, en tanto que en la misma forma, es el Concejo Distrital, en primera medida,

¹³ HERNÁNDEZ GALINDO, José Gregorio (M.P.) (Dr.). H. Corte Constitucional. Sentencia C-051/01. Referencia: expedientes acumulados D-3085, D-3086 y D-3103.

quien en ejercicio de la potestad que le asiste conforme al numeral 7º del artículo 313 Constitucional, puede revisar y ajustar los Planes de ordenamiento Territoriales ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde, y quien ante la falta de decisión en los términos previstos por el legislador (90 días calendario), habilita alcalde a hacer tal revisión y ajustes por vía de decreto.

2.3.1.7. Correspondería entonces al Despacho cuestionarse si el hecho de la formulación de impedimentos y recusaciones en el Concejo Distrital, suspende o no el término de los 90 días previstos por el legislador para que ejerza su potestad y formule las revisiones y ajustes del Plan de Ordenamiento Territorial a que haya lugar, ello en aras de la garantía del debido proceso, igualdad ante la Ley y del respeto del principio de imparcialidad de la función administrativa de que trata el artículo 209 Constitucional, o si por el contrario, en respeto de los principios de eficacia, economía y celeridad, también previstos en el artículo 209 Ibidem, y bajo el entendido de salvaguardar el desarrollo municipal, debe entenderse que el referido término no se suspende.

2.3.1.8. A criterio del Despacho, tal contradicción entre principios de la función administrativa es aparente, y en realidad, debe entenderse suspendido el término de los 90 días con el que cuenta el Concejo Distrital para hacer las revisiones y ajustes del caso al POT, hasta tanto, sean resueltos los impedimentos y recusaciones que hayan sido formulados, tesis que se soporta en los siguientes argumentos:

2.3.1.8.1. Como se analizó en precedencia, corresponde al legislador señalar plazos a los órganos correspondientes, así como prever que unos cumplan extraordinariamente la función de otros si en dicho plazo no han desarrollado la actividad que les corresponde, como acontece con la potestad de revisión y ajustes que le asiste al Concejo Distrital respecto del POT, que, si no es ejercida en el término legal, faculta al alcalde a realizar esta actividad mediante decreto. No obstante, el legislador, al hacer tal regulación prevista en el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 o en normas concordantes, no estableció que este término transcurriría sin suspensión alguna, particularmente en tratándose de la formulación de impedimentos y recusaciones.

2.3.1.8.1.1. Por el contrario, es el mismo legislador, quien dispuso en los términos del artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 que la actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida, motivo por el cual, si el legislador no efectuó como excepción a esta regla general, los términos del Concejo Distrital para formular revisiones y ajustes al POT, no es dable que la alcaldía municipal o distrital *motu proprio* se arrogue esta competencia, y desconozca los efectos jurídicos de la aludida suspensión de términos.

2.3.1.8.2. Como se indicó en el marco general de los impedimentos y recusaciones en sede de la administración, tales instituciones garantizan las condiciones de imparcialidad y transparencia de quien tiene a su cargo el trámite y decisión del asunto, en garantía del debido proceso, con la convicción de que solo de esta forma puede hacerse realidad el postulado de igualdad ante la Ley, salvaguardar la participación política y dar efectividad al postulado según el cual los servidores públicos solo están sometidos al imperio de la ley como expresión de la voluntad popular, motivo por el cual, los servidores deben acercarse a la causa de su conocimiento libres de todo perjuicio y ofreciendo garantías de su plena imparcialidad.

2.3.1.8.2.1. Por tanto, para el Despacho es imperativo que, en este caso, los Concejales del Distrito previo a ejercer la competencia que les asiste respecto del POT, despejen toda duda que albergue la imparcialidad de sus actos, y sean ellos mismos quienes

propongan los impedimentos para apartarse del conocimiento del asunto, o sean los miembros de la comunidad, en ejercicio del deber de velar por el recto, probo y transparente del ejercicio de la función pública, formulen la recusación que corresponda.

2.3.1.8.2.2. Así, es entendible que el legislador haya previsto la suspensión de términos de la actuación mientras se deciden los impedimentos y recusaciones, en tanto que esto da plena garantía de la imparcialidad y transparencia con la cual posteriormente se discutirán los asuntos de fondo de su competencia.

2.3.1.8.2.3. No sería aceptable entonces entender que el término de los 90 días de que trata el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 no se suspenda con la formulación de impedimentos y recusaciones hacia los concejeros del Distrito, en tanto que en esos casos existe un manto de duda sobre la imparcialidad de quienes en ejercicio de sus funciones van a revisar y ajustar el POT de su conocimiento, y mientras este cuestionamiento subsista no es posible que se sigan adelantando los debates o peor aún, que se adopten decisiones de fondo sobre el particular

2.3.1.8.2.4. Una lectura contraria de tal normativa daría lugar a establecer una contradicción en el debido actuar por parte de los concejeros del Distrito, por cuanto por un lado si están incurso en una causal de impedimento están en la obligación de advertirla so pena de incurrir en un conflicto de intereses que les acarree consecuencias jurídicas, verbigracia la pérdida de investidura por la causal prevista en el numeral 1º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, en concordancia con el numeral 2º del artículo 55 de la Ley 136 de 1994; y, por el otro, de no suspenderse los términos, el hecho de manifestar el impedimento o incluso que se formule recusación en su contra, implicaría para los concejales apartarse de la discusión y tal vez de la decisión del asunto, si no se decide antes el impedimento o recusación.

2.3.1.8.2.5. Por tanto, no entender suspendido el aludido término de los 90 días, a causa de la formulación de impedimentos y recusaciones, implicaría una medida disuasoria en el ejercicio de estos instrumentos, y al mismo tiempo podría propiciar una práctica de proponer recusaciones, no en salvaguarda del ejercicio de la función pública, sino como medida transitoria para apartar a un concejal del debate en cuestión, lo que sería contrario al interés general y a la finalidad de tales instituciones.

2.3.1.8.2.6. Luego, el ejercicio y trámite de los impedimentos y recusaciones no pueden constituirse en un castigo en contra del concejal en quien recaen, sin que sean resueltas, así como tampoco puede ser una actividad adicional del Concejo Distrital a la de revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial, ejerciendo los trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, como para entender que aun con los impedimentos y recusaciones, el término de los 90 días con el que cuenta el Concejo para ejercer esta atribución transcurre sin suspensión alguna, pues se reitera, esto no fue previsto por el legislador en esos términos en el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 o en normas concordantes.

2.3.1.8.3. La armonización entre los principios de imparcialidad, eficacia, economía y celeridad, todos estos de la función pública, previstos en el artículo 209 Constitucional, en relación con el trámite de impedimentos y recusaciones en las actuaciones administrativas, tal y como lo precisó el H. Consejo de Estado en los siguientes términos:

“Con el propósito de evitar abusos en la interposición de recusaciones que pretenden acomodar las actuaciones y procedimientos administrativos a intereses particulares o incidir negativamente en su desarrollo para obtener un beneficio o ventaja o simplemente para obstruirlos ante la inminencia de una decisión desfavorable, la

jurisprudencia ha enfatizado que este no es un mecanismo o derecho absoluto sino que encuentra límites en los principios de proporcionalidad y razón suficiente, que reivindican la economía, celeridad, eficacia y buena fe que orientan el ejercicio de la función pública hacia la satisfacción del interés general de los administrados, en cuanto:

(...) el uso inadecuado y desmedido de la figura de la recusación produce un efecto perverso y contrario a su finalidad –garantizar la independencia e imparcialidad-, desconociendo entonces intereses constitucionales de la más alta estima, a su vez relacionados con el libre acceso a la administración de justicia [y a la Administración en general], la celeridad en las actuaciones judiciales [y administrativas] y la efectividad de los deberes sociales del Estado, materializados en la necesidad de que las autoridades jurisdiccionales [y todas las demás] resuelvan con prontitud las controversias que se tramitan en su seno .

Tales restricciones operan, entonces, como formas de interdicción de la arbitrariedad para evitar que este instituto procesal se aplique para separar del conocimiento del asunto a quien en derecho le corresponde resolverlo, no con argumentos jurídicos sino por razones de conveniencia subjetiva; o paralizar el funcionamiento de la Administración demorando el ejercicio de las competencias y la toma de decisiones por parte de sus autoridades, lo que acarrea problemas de estabilidad, gobernabilidad, legitimidad, transparencia y efectividad institucionales, que se traducen en corrupción estatal e inequidad social. Al respecto, ha explicado la Corte Constitucional:

Ciertamente una razonable apreciación de la dimensión de la recusación permite establecer que se trata de un pequeño litigio dentro de la controversia de fondo. Una ponderación desmesurada de tal incidente podría conducir a dilatar injustificada y excesivamente un proceso, perjudicándose tres bienes jurídicos tutelados por la carta: los derechos de la contraparte a acceder (art. 228 CP) y a acceder con celeridad (arts. 2° y 209 idem) a la administración de justicia [y Administración en general]; los derechos de la sociedad al cumplimiento efectivo y eficaz de los deberes sociales del Estado (art. 2°); y los derechos del Estado -Rama Judicial- a ahorrar costos innecesarios en su funcionamiento (art. 209).

Es por ello que, puestos sobre la balanza los derechos de los recusantes frente a los derechos de terceros, de la sociedad y el Estado, existe un punto medio razonable de coexistencia de los derechos, que se traduce en la posibilidad de alegar y demostrar una recusación pero en forma sumaria, breve y certera. La ausencia de recusación o su ejercicio desmedido y prolongado atentan por igual contra tal equilibrio y, por esa vía, contra los valores constitucionales superiores de la justicia y la equidad. No en vano desde Roma se afirmaba que la equidad era el arte de darle a cada cual lo suyo

Lo anterior, sin perder de vista que existen otros medios que permiten controlar el apego a la ley de las decisiones de las autoridades para que no se desvíen hacia intereses privados, como es el caso de los recursos en su contra, los medios de control ordinarios y las acciones constitucionales, dentro de un conjunto articulado de mecanismos administrativos y judiciales que salvaguardan las garantías del debido proceso y la igualdad ante la ley, velando por la rectitud, probidad, honestidad, imparcialidad e independencia de los servidores públicos, amén de permitir que se establezcan las responsabilidades personales a que haya lugar .
(...)

En caso de que se verifique la falta de alguno de estos requisitos, no se debe tramitar ni se le atribuye los efectos propios de la recusación, esto es, no se suspende la actuación y por el simple hecho de su presentación no se ve afectado el quórum. Lo anterior, puesto que lo que hacen los miembros del Consejo Directivo es constatar que el escrito reúna los requisitos mínimos formales, y en caso de no encontrarlos acreditados, de manera motivada podrán rechazarlo y no darle trámite.

(...) como la solicitud de recusación debe cumplir unos requisitos de procedencia, entre estos, expresar las razones en que se funda, señalar la causal legal y aportar las pruebas pertinentes, el servidor público que conoce de la actuación disciplinaria debe hacer un control formal de la solicitud, de tal modo que si encuentra que no se satisfacen las exigencias legales, rechace la recusación. Esto implica que el fondo del

asunto no alcanza a ser estudiado, precisamente, debido a la no satisfacción de los requisitos de forma de la solicitud.

En este evento surge otra modalidad de auto, esta vez de rechazo de la recusación por el incumplimiento de los requisitos formales para su alegación, que claramente se diferencia del auto que niega la recusación.

Es decir, que efectivamente la consecuencia jurídica del incumplimiento de tales presupuestos no es otra que su rechazo de plano, sin que haya lugar a darle el trámite previsto en el artículo 12 del CPACA, teniendo en cuenta que : (i) «(...) en todos los ordenamientos y jurisdicciones los hechos que de producirse generan desconfianza en la imparcialidad del juez requieren ser particularizados y comprobados»; y (ii) «(...) necesariamente existe una carga para quien interpone la recusación de identificar de manera clara tanto la causal que invoca como los hechos en que la funda» porque «Es pues a partir de la identificación e interpretación precisa de la causal que se invoque, y de la prueba de la ocurrencia de los hechos denunciados, que se podrá establecer si un servidor judicial puede o no ser separado del asunto que viene conociendo».

Por último, no sobra mencionar que esta ha sido también la posición sostenida por la Corte Suprema de Justicia, al explicar que:

No es posible arrojar sobre los jueces [y autoridades en general] la tacha de posible parcialidad sin expresar el fundamento de tal temor, como que con ello se crearía un ambiente desfavorable al honor o al buen nombre, (...) porque tampoco sería tolerable que tales funcionarios se inhibieran de cumplir sus obligaciones pretextando cualesquiera circunstancias, así fueran fútiles o insignificantes .

*En resumen, se tiene que en el estado actual de la jurisprudencia expuesta, **los requisitos de procedibilidad que debe cumplir cualquier escrito de recusación en el ámbito administrativo son: (i) individualización del solicitante o justificación verosímil para mantener en reserva su identidad; (ii) individualización del servidor público o particular que ejerce funciones públicas contra quien se dirige; y (iii) Debida sustentación, que consiste en exponer los elementos de juicio fácticos, jurídicos y probatorios necesarios para su examen y decisión de fondo, lo que implica: (a) Identificar la causal invocada; (b) describir de forma particularizada los hechos; (c) exponer las razones jurídicas por las que se estima que existe un conflicto entre el interés particular del recusado y el general; y (d) la carga dinámica de ilustrar probatoriamente el supuesto de hecho que configura la causal correspondiente, teniendo en cuenta que la imparcialidad e independencia de las autoridades se presume hasta tanto no se demuestre lo contrario***¹⁴ (subrayado y negrilla fuera del texto).

2.3.1.8.3.1. En ese orden se tiene que no cualquier escrito de recusación puede dar lugar a la suspensión de los términos con los que cuente la Corporación Pública para resolver el asunto, toda vez que existen requisitos de procedibilidad, previstos en la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, sin los cuales no se tramita la solicitud dando lugar a su rechazo, y consecuentemente a que no se configure la consecuencia jurídica derivada de la presentación de la recusación, y que por ende se entienda que los términos no han sido suspendidos.

2.3.1.8.3.2. De otra parte, se tiene que las solicitudes de impedimentos y recusaciones deben ser resueltas en los términos previstos en las normas aplicables sobre la materia, particularmente, conforme lo prevé el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo para el caso del impedimento, y para la recusación, dentro del mismo término contado a partir del vencimiento de los 5 días con el que cuenta el recusado para manifestar si acepta o no la causal invocada.

2.3.1.8.3.3. Ahora bien, para el caso del Concejo Distrital de Bogotá, el Acuerdo No. 741 de 2019 “por el cual se expide el reglamento interno del Concejo de Bogotá, Distrito Capital”, en

¹⁴ ÁLVAREZ PARRA, Luis Alberto (C.P.) (Dr.). Óp.. cit.

su artículo 118, al igual que la Ley 1437 de 2011, prevé también la suspensión de la actuación administrativa desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, y hasta cuando se decida. Igualmente, establece términos para someter el impedimento a plenaria del Concejo, y en el caso de la recusación, para que el recusado manifieste si acepta o no la causal invocada, y que el presidente de la Corporación, conforme con la Constitución, la Ley y el Reglamento, continuará con el respectivo trámite. Así mismo, se prevé la figura del rechazo de la recusación.

2.3.1.8.3.4. En ese orden, en tanto que el trámite de los impedimentos y recusaciones se encuentra debidamente reglado, y a la autoridad competente le asiste la facultad de rechazar de plano las recusaciones que no acrediten sus requisitos de procedibilidad, es evidente que la armonización entre los principios de imparcialidad, eficacia, economía y celeridad de la función pública se acredita en el respeto de los términos de trámite y decisión y en el ejercicio de esas facultades de rechazo, y no, en el desconocimiento de la consecuencia jurídica de la suspensión de la actuación administrativa mientras se resuelve el impedimento o recusación, bajo el pretexto de garantizar una pronta implementación del Plan de Ordenamiento Territorial.

2.3.2. Análisis de la adopción de la medida cautelar en el caso concreto

2.3.2.1. Tal como se citó en el marco legal y jurisprudencial de esta providencia, para que sea decretada la medida cautelar en el medio de control de nulidad simple, conforme con el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, basta que haya una infracción de las normas superiores 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.

2.3.2.2. Por tanto, el Despacho desestima de plano el argumento de la entidad demandada según el cual el Juez solo debe pronunciarse respecto de lo sustentado en el escrito de medida cautelar y las pruebas que soportan la solicitud, sin tener en cuenta lo argumentado en la demanda, pues se reitera, es el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 que faculta al funcionario judicial a verificar las normas violadas invocadas en la demanda a efectos de decidir la concesión o no de la medida cautelar.

2.3.2.3. Se procederá a estudiar las pruebas allegadas, observando que el solicitante hace mención del memorando No. 2022IEI1031 del 27 de enero de 2022 como prueba para decidir sobre la medida cautelar¹⁵, al respecto, este oficio señala grosso modo, lo siguiente:

2.3.2.3.1. El 10 de septiembre de 2021, fue radicado ante el Concejo de Bogotá, el Proyecto de Acuerdo No. 413 de 2021 *“Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.”*, siendo convocado el Concejo de Bogotá a sesiones extraordinarias entre el 10 de septiembre y el 31 de octubre de 2021 para el trámite de dicho proyecto de acuerdo.

2.3.2.3.2. El proyecto de Acuerdo No. 413 de 2021 inició su trámite en el Concejo de Bogotá el 10 de septiembre de 2021 y desde el día 14 del mismo mes y anualidad, dicha iniciativa se encuentra en conocimiento de la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, toda vez que desde ésta última fecha, le fue distribuida el referido proyecto de acuerdo para su estudio y trámite en primer debate, de

¹⁵ ExpedienteEléctronico.Archivo: 08Prueba5

conformidad con lo establecido en el artículo 66 del Reglamento Interno del Concejo de Bogotá D.C.

2.3.2.3.3. El día 20 de septiembre de 2021, la Presidencia del Concejo designó por sorteo como ponentes para el proyecto de acuerdo 413 de 2021, a los concejales Germán Augusto García Maya (Coordinador), Pedro Julián López Sierra y Nelson Enrique Cubides Salazar.

2.3.2.3.4. En el mes de octubre se desarrollaron dos (2) sesiones plenarias con los siguientes temas: martes 12 (instalación cabildo abierto POT – participación e intervención de ciudadanía), martes 19 (continuación cabildo POT – intervención y respuesta de la Administración Distrital).

2.3.2.3.5. En 15 plenarias del Concejo de Bogotá, se sometió a consideración los impedimentos y recusaciones radicados en Secretaría General del Concejo de Bogotá, aprobando 92 impedimentos y 66 recusaciones.

2.3.2.3.6. Durante el 7 y 8 de diciembre de 2021 fueron presentadas 4 recusaciones no alcanzadas a tramitar o discutir.

2.3.2.3.7. Así, se tramitaron 92 impedimentos y 66 recusaciones y que en el seno de la entidad se decidieron las mismas, estando pendiente de discutir 4 recusaciones radicadas durante el 7 y 8 de diciembre de 2021.

2.3.2.4. A su turno, se cita apartes de las pruebas aportadas junto al escrito de oposición a la medida cautelar, estas son:

2.3.2.4.1. Certificación expedida por el Concejo Distrital de Bogotá, D.C., el día 20 de diciembre de 2021 Nro. 2021EE16360 suscrita por la Subsecretaria de la Comisión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que señala:

“(...) 3- Respecto de este punto, en consideración a que el proyecto 413 acuerdo “Por el cual se adopta la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.”, continuo su debate en las sesiones ordinarias del mes de noviembre culminadas las sesiones extraordinarias convocadas por la Alcaldía Mayor el 6 septiembre de 2021, sin que se hubiera culminado su discusión al término de las sesiones clausuradas el 10 de diciembre de 2021, por las razones anteriormente citadas, se atiende lo dispuesto en el reglamento interno, así; “...ARTÍCULO 79.- ARCHIVO 2.Serán archivados los proyectos de acuerdo que no fueron discutidos al término de las sesiones en que fueron presentados (...)”¹⁶.

2.3.2.4.2. Certificación del 7 de abril de 2022 emitida por la Secretaría General del Concejo Distrital de Bogotá, la cual indica:

“(...) Que los impedimentos y recusaciones que se formularon en el trámite del proyecto de Acuerdo Distrital 413 de 2021 fueron resueltos en las siguientes sesiones plenarias:

1. En el mes de septiembre se desarrollaron tres (3) sesiones plenarias: viernes 17, lunes 20 y lunes 27, en las cuales se dio trámite a la resolución de impedimentos y recusaciones.

¹⁶ EXPEDIENTE ELECTRÓNICO. Carpeta: MedidaCautelar.Archivo:10AnexosContestación2. Pag.6.

2. En el mes de octubre se desarrolló una (1) sesión plenaria el sábado 23 en la cual se dio trámite a la resolución de impedimentos y recusaciones.

3. En el mes de noviembre se desarrollaron ocho (8) sesiones plenarias los días: jueves 11, viernes 18, sábado 20, domingo 21, lunes 22, miércoles 24, viernes 26 y lunes 29, en las cuales se dio trámite a la resolución de impedimentos y recusaciones.

4. En el mes de diciembre se desarrollaron tres (3) sesiones plenarias los días: jueves 02, domingo 05 y miércoles 07, en las cuales se dio trámite a la resolución de impedimentos y recusaciones

(...)

Que con fundamento en el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 "Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones", donde señala: "Los Concejos Municipales y Distritales podrán revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territoriales ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde. Si el Concejo no aprueba en noventa (90) días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por decreto el alcalde.

Que, de acuerdo con lo anterior, en el marco del trámite de los anteriores impedimentos y recusaciones, no se presentó suspensión de términos respecto del debate y discusión del proyecto de Acuerdo Distrital 413 de 2021".¹⁷

2.3.2.5. De tal manera, que se observa que ninguna de las partes refutó que se hubieran tramitado los impedimentos y recusaciones por parte del Concejo de Bogotá, por lo que, sí se surtieron en el Concejo sesiones para que estas fueran resueltas, estando acreditado en esta etapa procesal que se resolvieron un total de 92 impedimentos y 66 recusaciones, quedando pendientes 4 que no fueron discutidas en plenaria. Este trámite se surtió en sesiones de plenarias del 17, 20 y 27 de septiembre; 23 de octubre; 11, 18, 20, 21, 22, 24, 26 y 29 de noviembre del 2021.

2.3.2.6. En consecuencia, dando plena aplicabilidad al marco normativo y jurisprudencial previstos en líneas anteriores y conforme a lo previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, al artículo 118 del Acuerdo No. 741 de 2019, y sobre todo, en garantía del principio de imparcialidad que rige la función pública conforme al artículo 209 Constitucional, así como también del debido proceso previsto para toda clase de actuaciones administrativas y judiciales (artículo 29 Constitucional), y al principio de igualdad ante la Ley (artículo 13 Constitucional), se evidencia que el término de los 90 días al que se refiere el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 estaba suspendido en virtud del trámite que debía adelantarse respecto de los impedimentos y recusaciones, el cual debía ser reanudado una vez estos fueran decididos.

2.3.2.7. En este caso, se tiene que conforme al certificado suscrito por el Secretario General del Concejo de Bogotá que obra en el expediente¹⁸, el día 10 de septiembre de 2021 fue radicado el proyecto de Acuerdo Distrital 413 de 2021 "por el cual se adopta la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.", y el día 29 de diciembre de 2021 se profirió el Decreto Distrital No. 555 "por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C."¹⁹ (acto administrativo demandado), en el cual, entre sus consideraciones precisó:

"Que en tal sentido, como quiera que el proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá fue radicado ante el Concejo Distrital el 10 de

¹⁷ EXPEDIENTE ELECTRÓNICO. Carpeta: MedidaCautelar. Archivo: 09AnexosContestación.Pag.1.

¹⁸ EXPEDIENTE ELECTRÓNICO. Carpeta: MedidaCautelar. Archivo: "10AnexosContestación2".

¹⁹ EXPEDIENTE ELECTRÓNICO. Archivo: "19AnexoSubsanación2".

septiembre de 2021 mediante radicado de la Alcaldía Mayor de Bogotá 2-2021-28838 y radicado Concejo 2021ER14493, a la fecha han transcurrido más de noventa (90) días calendario a los que se refiere el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, razón por la cual es procedente su adopción mediante Decreto. Para el efecto, el proyecto fue presentado ante el Consejo de Gobierno, quien avaló que el mismo fuera expedido por decreto²⁰.

2.3.2.8. Entre el 10 de septiembre de 2021, fecha de radicación del proyecto de Acuerdo Distrital 413 de 2021, y el 29 de diciembre de 2021, fecha de expedición del Decreto Distrital No. 5551 de 2021 transcurrieron 110 días calendario, lo que en primera medida estaría conforme con lo previsto en el artículo 12 de la Ley 810 de 2003; sin embargo, no se tuvo en cuenta en el acto administrativo las suspensiones del proceso administrativo de conocimiento del Concejo de Bogotá, mientras se tramitaban y decidían los impedimentos, que en efecto fueron resueltos entre los meses de septiembre y noviembre de 2021. Además, tampoco se tuvo en consideración para el conteo de los términos en el acto impugnado, que para la fecha en la que se expidió el Decreto Distrital, aun existían 4 recusaciones pendientes de resolver, luego el término ni siquiera había sido reanudado cuando el Distrito Capital se arrogó la facultad de adoptar los ajustes y revisiones del POT mediante Decreto distrital.

2.3.2.9. De otra parte, no obra constancia en el expediente que la totalidad de las recusaciones fueran rechazadas de plano, como para entender que no se causó la suspensión de los términos para resolver los ajustes y revisiones del Plan de Ordenamiento Territorial.

2.3.2.10. Así, del análisis del acto administrativo demandado y las normas que le debían servir de fundamento, del análisis de las pruebas aportadas junto con la solicitud de cautela y aquellas anexas al escrito de oposición, y en aplicación del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, se evidencia una violación de las disposiciones invocadas en la demanda que soportan el escrito de medida cautelar, dando lugar en esta etapa del proceso a la configuración de una apariencia de ilegalidad consistente en el hecho de que aparentemente la señora Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., no tenía competencia para revisar y ajustar el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., en virtud de la facultad extraordinaria que le atribuía el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, en tanto que aún no había culminado el término de los 90 días calendario para que cesara el conocimiento del asunto por parte del Concejo de Bogotá, competencia atribuida en la misma normativa, en desarrollo de la facultad prevista en el numeral 7° del artículo 313 de la Constitución Política.

2.3.2.11. De otra parte, y en lo que respecta a la presunta gravedad de la adopción de la medida cautelar en comparación al hecho de no adoptarla, en aplicación de lo previsto en el numeral 3° del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, el Despacho desestimará tal argumentación conforme a las siguientes consideraciones:

I. Para el caso del medio de control de simple nulidad, de conformidad con el artículo 231 ibidem., la adopción de la medida cautelar es procedente de la violación que surge de la contradicción entre el acto administrativo y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas en la demanda o en el escrito de cautela, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

²⁰ Ibid. p. 17.

II. La misma norma prevé que en tratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, adicionalmente deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

III. De otra parte, el aludido artículo dispone que en los demás casos las medidas serán procedentes, siempre que concurren una serie de requisitos, entre estos 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*".

IV. Así, el análisis que propone realizar la entidad demandada por intermedio de su apoderado, se refiere a las medidas cautelares que se adopten en "los demás casos", esto es, distintos a los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, luego, como en este caso, se reitera, se acreditó en esta etapa preliminar la apariencia de ilegalidad respecto de la vulneración de las normas superiores que le debían servir de fundamento al acto demandado, no hay razón para dar argumentación adicional a la antes expuesta, o pretender ponderar la presunta gravedad de la adopción de la medida cautelar, análisis en todo caso ajeno a la normativa que regula la adopción de la cautela en el marco del medio de control de simple nulidad.

2.3.3. En consecuencia, se accederá a la solicitud de suspensión provisional de los efectos del Decreto Distrital 555 de 2021, propuesta por el demandante, precisando que en virtud del inciso segundo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, esta decisión no implica prejuzgamiento.

3. SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA JURÍDICA AL APODERADO DE BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL.

3.1. De otra parte, y conforme a lo previsto en el artículo 5° del Decreto Legislativo 806 de 2020 en concordancia con el artículo 74 del Código General del Proceso (CGP), se reconocerá personería adjetiva al Doctor ÁLVARO NÁMEN VARGAS identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.455.663 de Bogotá D.C y Tarjeta Profesional No. 63.321 del C. S. de la J, para que actúe en representación de la Distrito Capital de Bogotá - Secretaría Distrital de Planeación, en los términos y para los efectos señalados en el poder otorgado²¹.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Primera,

RESUELVE

PRIMERO: DECRETAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL de los efectos del Decreto Distrital 555 de 2021 *"por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C."*, proferido por la señora Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., con fundamento en las consideraciones expuestas en esta providencia, decisión que no implica prejuzgamiento.

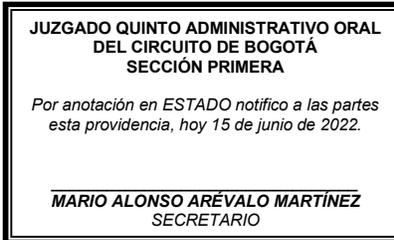
SEGUNDO: RECONÓZCASE personería adjetiva al Doctor ÁLVARO NÁMEN VARGAS identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.455.663 de Bogotá D.C y Tarjeta Profesional No. 63.321 del C. S. de la J para representar a **BOGOTÁ DISTRITO**

²¹ Ibíd. Carpeta: MedidaCautelar. Archivos: "05Poder", "06AnexosPoder1", "07AnexosPoder2", "08AnexosPoder" "12AnexosContestación.png"

CAPITAL –SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, en los términos y para los efectos señalados en el poder otorgado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


SAMUEL PALACIOS OVIEDO
Juez



Firmado Por:

Samuel Palacios Oviedo
Juez
Juzgado Administrativo
005
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: **418291e26d088a3bf4b1c4e80ee69ba0f8fd1ae45fc8775f779d1841e655c562**

Documento generado en 14/06/2022 03:34:46 PM

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