

Señor (a)
JUEZ ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ (Reparto)
Ciudad

Ref. Proceso	Acción de simple nulidad
Demandante	LUIS CARLOS LEAL ANGARITA
Demandada	BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL
Asunto	Demanda.

MARIA TERESA BERNAL ORTEGA, mayor de edad, domiciliada en la Carrera 20 No 83 A 49 Of 302, de esta ciudad, identificada con C. de C. N. 21.069.440 de Bogotá D.C., T.P No. 25.409 del CSJ, e-mail mtbo8@hotmail.com, obrando como apoderada del Doctor **LUIS CARLOS LEAL ANGARITA**, mayor de edad, domiciliado en la Calle 36 No. 28 – 41. Of. 405 barrio la soledad, identificado con la C. de C. No.1.032.413.280 de Bogotá, correo: lcleal@concejobogota.gov.co, por medio del presente escrito me permito presentar acción de simple nulidad y/o medio control de que trata el Artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.-CPACA, para que con citación de la Alcaldía Mayor de Bogotá, representada legalmente por la Doctora **CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ HERNÁNDEZ**, mayor de edad, domiciliada en la carrera 8 No10-65 de esta ciudad, correo electrónico notificacion.judicial@gobiernobogota.gov.co, o quien haga sus veces, para que una vez adelantado el trámite del proceso administrativo se:

Declare que el Decreto Distrital No. 555 de 29 de diciembre de 2021, "Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.", proferido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, representada por la Doctora **CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ HERNÁNDEZ** y la Secretaria Distrital de Planeación Doctora **MARÍA MERCEDES JARAMILLO GARCÉS**, es nulo, de nulidad absoluta por la siguientes razones:

CAUSAL PRIMERA: Violación al debido proceso en la configuración y expedición del decreto

CAUSAL SEGUNDA: Incongruencia entre las reglas sociológicas asignadas por ley al POT y las tareas ecológicas y urbanísticas consagradas por la Administración como su fundamento; el decreto fue proferido sin el lleno de los requisitos legales, con abuso del poder.

CAUSAL TERCERA: Por violación de las normas que establecen la partición ciudadana como fundamento democrático para la validez del POT. Fue construido con desconocimiento del ordenamiento jurídico y con abuso del derecho.

FUNDAMENTOS DE LA VIOLACION.

CAUSAL PRIMERA: VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO EN LA CONFIGURACIÓN Y EXPEDICIÓN DEL DECRETO.

Esta causal se fundamenta en la violación de normas sustantivas indebidamente aplicadas por Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., al expedir el Decreto 555 de 29 de diciembre de 2021, contraviniendo el ordenamiento Administrativo.

PRIMER ÍTEM: El Decreto 555 de 29 de diciembre de 2021, fue expedido con base en normas que no otorgan la competencia requerida para su expedición. No invocó la norma correspondiente, violó el debido proceso y ejerció sus funciones con desviación y abuso del poder.

a. Normas indebidamente aplicadas:

Que el acto administrativo fue emitido en forma errada, pues para asumir la competencia y expedir el Decreto 555 de 29 de diciembre de 2021, la Alcaldía Mayor de Bogotá, se fundamentó en los numerales 1 y 3 del Artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, Artículo 12 de la Ley 810 de 2003 y el Artículo 2.2.2.1.2.3.5 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015. Cuando la norma en que debió fundamentarse era el numeral 4 del Artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993. Veamos:

1. Los Numerales 1 y 3 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, determinan:
“1ª Hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno Nacional y los acuerdos del Concejo.”
“3ª Dirigir la acción administrativa y asegurar el cumplimiento de las funciones, la prestación de los servicios y la construcción de las obras a cargo del Distrito.”
2. el Artículo 12 de la ley 810, señala que:
“Si el concejo no aprueba en noventa (90) días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por decreto el alcalde.”
3. El Artículo 2.2.2.1.2.3.5 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015:
“Todo proyecto de revisión o modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos, se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en el artículo 24 modificado por el parágrafo 6 del artículo 1 de la Ley 507 de 1999 y el artículo 25 de la Ley 388 de 1997.”

b. Normas dejadas de aplicar:

El numeral 4 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, señala: “4ª Ejercer la potestad reglamentaria, expidiendo los decretos, órdenes y resoluciones necesarios para asegurar la debida ejecución de los acuerdos”. (subrayas fuera de texto.)

c. Normas violadas :

Se violó los Artículos 6, 13 y 29 de la Constitución Nacional así:

“Artículo 6: Los funcionarios públicos son responsables por infringir la normas Constitucionales y legales, por omisión o por extralimitación de sus funciones.”

“Artículo 13: Todas las personas nacen iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades.”

“Artículo 29: El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones administrativas, respetando las leyes preexistentes al acto que se le imputa, y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.”

Si tenemos en cuenta que la competencia no es otra cosa que la asignación de funciones que hace la ley a cada órgano de la Administración, para el cumplimiento de las tareas

que le son asignadas. Es ella la que determina las tareas a ejecutar y el marco territorial en el cual se deben cumplir, teniendo en cuenta que sus orientadores son:

La legalidad. Esto es que nace de la Constitución y la Ley, y reglada por normas administrativas.

La validez: Que el fundamento jurídico corresponda al acto jurídico ejecutado.

La responsabilidad: Que los efectos jurídicos que genera la conducta en su ejercicio frente a la ley.

El fin jurídico: El efecto del acto administrativo frente a la administración y la utilidad generada a la Entidad.

Los numerales 3 y 4 del Artículo 38 de la Ley 1421 de 1993, no facultan a la Alcaldía Mayor de Bogotá para ejercer la potestad reglamentaria de expedir los decretos, órdenes y resoluciones necesarios para asegurar la debida ejecución de los acuerdos, como correspondería para reglamentar el POT y/o Plan de Ordenamiento del Territorial. Esta potestad la otorga el numeral 4º del Artículo 38 del Decreto 1421 de 1993, que señala:

“4ª Ejercer la potestad reglamentaria, expidiendo los decretos, órdenes y resoluciones necesarios para asegurar la debida ejecución de los acuerdos.”

Al no citar la norma que le confiere competencia para emitir el Decreto 555 de 29 de diciembre de 2021, su pronunciamiento se hizo sin las facultades legales, no existe concordancia entre el presupuesto jurídico que la faculta legalmente para proferir el acto Administrativo emitido y la norma citada. En este caso la Alcaldía obró con la capacidad para hacerlo, pero sin la competencia para ello.

El Acto administrativo es nulo y se requiere de pronunciamiento judicial, como lo establece al CPACA, toda vez que la norma que le otorga la competencia se encuentra plasmada en el numeral 4 del Artículo 38 del Decreto 1421 de 1993, esta norma sí faculta a la Alcaldía Mayor para ejercer la potestad reglamentaria, para expedir los decretos, órdenes y resoluciones necesarios para asegurar la debida ejecución de los acuerdos.

Al haber incurrido en el yerro denunciado, su accionar fue contrario al Artículo 6 de la Constitución Nacional, según el cual, los funcionarios públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes, por la omisión y/o por la extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Adicionalmente se apoya la solicitud de nulidad, con lo reglado por el Artículo 29 de la Carta Fundamental, el cual establece que todo procedimiento se debe fundamentar en leyes preexistentes al acto que se le imputa, y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. Presupuesto que no se cumplió en la expedición del acto censurado.

Se extralimitó la Alcaldía Mayor de Bogotá, al asumir una competencia que la ley no le otorga, cayendo en la extralimitación de sus funciones señalado por el Artículo 6 de la Constitución Nacional, al emitir un acto con fundamento en una norma que no corresponde al contenido, ni a la materia del acto firmado. En el caso en comento, la norma aplicable no era la reseñada por el Decreto 555 de 29 de diciembre de 2021, era el numeral 4º del Artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993. Razón que nos lleva a solicitar la nulidad impetrada.

SEGUNDO ÍTEM: La Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., carecía de competencia para expedir el acto acusado por violación del debido proceso.

Los Artículos 12 de la Ley 810 de 2003 y 2.2.2.1.2.3.5 del Decreto 1077 de 2015, que consagran:

Artículo 12 "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." (el subrayado fuera de texto)

ARTÍCULO 2.2.2.1.2.3.5: "Todo proyecto de revisión o modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos, se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en el artículo 24 modificado por el parágrafo 6 del artículo 1 de la Ley 507 de 1999 y el artículo 25 de la Ley 388 de 1997.

Cuando los municipios hayan adoptado su Plan de Ordenamiento Territorial - POT por primera vez, se entenderá que los siguientes proyectos corresponden a la revisión o modificación del mismo, para los cuales, 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 o de alguno de sus contenidos al concejo municipal o distrital sin que este apruebe, el alcalde podrá adoptarlo por decreto. (El subrayado fuera de texto) ..."

a. Normas no aplicadas:

Los incisos 3 y 4 Artículo 12 del CPACA, que a la letra señala: "[...] Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior." (El subrayado fuera de texto).

"La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este artículo. ..." (El subrayado fuera de texto)

Artículo 118 del Acuerdo 741 de 2019: "[...] Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior." (El subrayado fuera de texto)

La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este artículo." (El subrayado fuera de texto)

Ley 57 de 1887 Artículo 11: "La ley es obligatoria y surte sus efectos desde el día en que ella misma se designa, y en todo caso después de su promulgación."

Ley 153 de 1887 Artículo 2: “La ley posterior prevalece sobre la ley anterior En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicarán la ley posterior.

Artículo 8 ibidem “Cuando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos ó materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho.”

Artículo 40 de la misma obra. “Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.”

Artículo 44 op. cit.: “En materia penal la ley favorable o permisiva prefiere en los juicios a la odiosa o restrictiva, aun cuando aquella sea posterior al tiempo en que se cometió el delito. ”

b. Normas Constitucionales violadas:

Artículo 6 “los funcionarios públicos son responsables por la no aplicación de las Leyes, por omisión o extralimitación de sus funciones.”

Artículo 13 “Toda persona es igual ante la ley.”

Artículo 29 “Se debe respetar el debido proceso administrativo, como también aplicar las leyes corresponden a los supuestos de hecho que se juzgan.”

Artículo 84 “Cuando una actividad se encuentra reglada, ninguna autoridad puede exigir mayores reglas que las que se encuentran en las disposiciones legales.”

La Alcaldía Mayor de Bogotá violó el debido proceso, desconociendo las normas antes reseñadas y de paso, incurre en desconocimiento del Artículo 6 superior, viola la normativa por omisión en la aplicación del deber de interpretación que ordenan las normas reseñadas, desconoce el 13 ibidem que refiere la igualdad ante la Ley y el Artículo 29 de la Constitución Nacional que refiere el respeto por el debido proceso administrativo.

En el presente caso, una vez presentadas las recusaciones y/o impedimentos en la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo, se suspendió el trámite del proceso, hasta que la plenaria, juez natural de los concejales, los aceptó y/o rechazó. Cuando el Proyecto de Acuerdo paso a estudio de la Plenaria del Concejo de Bogotá, se repitieron las recusaciones y/o los impedimentos, 133 en total.

Para su trámite, se suspendió el proceso de estudio, evaluación y aprobación del POT; suspensión sin los efectos jurídicos señalado por las normas, esto es, la suspensión de los términos a partir de la formulación de las recusaciones y/o los impedimentos, hasta su definición como establece el CPACA y el Acuerdo del Concejo Distrital de Bogotá,

De conformidad con el trámite consagrado en los Artículos 12 del CPACA y 118 del Acuerdo 741 de 2019, los términos para el trámite del proyecto de acuerdo debieron ser suspendidos, así como el término de los noventa (90) días, como lo establece la ley y el Acuerdo. La Mesa Directiva del Concejo de Bogotá y su oficina jurídica, al igual que la oficina jurídica de la Alcaldía Mayor de Bogotá, como la misma Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. obraron con claro desconocimiento de las normas antes citadas, para proceder a dictar un decreto sin competencia jurídica para ello.

Lo anterior conlleva a la violación del debido proceso frente al trámite del Proyecto de Acuerdo No. 413 de 2021, no se restituyeron los plazos en la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y los correspondientes a la Plenaria del Concejo de Bogotá, lo cual benefició el accionar de la Alcaldía Mayor de Bogotá, quien se precipitó a firmar un acto administrativo con capacidad para ello, pero sin competencia legal, dado que no habían transcurrido los noventa (90) días de que trata la norma, habida cuenta de los descuentos de los días de suspensión establecidos por ley, los cuales desconocieron en su totalidad.

El Artículo 40 de la Ley 153 de 1887, determina que: "... la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir". Desde que entró a regir el CPACA, el cual dejó en claro que, frente al silencio administrativo, los términos para que este proceda, se reiniciarán una vez resuelto el impedimento y/o la recusación.

La competencia de la Alcaldía Mayor de Bogotá, para proferir el Acuerdo de que trata el Artículo 12 de Ley 810 de 2003, debió en aplicación del CPACA y del Acuerdo del Concejo Distrital, descontar los tiempos de trámite de los impedimentos y /o recusaciones de los Concejales tanto en la Comisión como en la Plenaria. Su desconocimiento conlleva a la violación de las normas constitucionales reseñadas anteriormente, con la incidencia establecida por el Artículo 29 de la Carta Fundamental, esto es, la violación del debido proceso administrativo cuya sanción no es otra que la declaratoria de la nulidad de todo lo actuado.

La actuación de la Administración Distrital obro por fuera de la ley al proferir un acto administrativo respecto del cual al Concejo de Bogotá no le habían precluido los términos para su estudio, extralimitándose así en sus funciones, cuando carecía de competencia para ello y tampoco se había cumplido el silencio administrativo establecido por ley.

Una norma no se segmenta en su aplicación, tiene tanto valor lo que obliga como lo que beneficia. Los impedimentos y las recusaciones debieron haberse tramitado con el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, los términos debieron suspenderse al momento que se presentaron los impedimentos y las recusaciones, hecho que nunca acaeció. La pérdida de la competencia del Concejo de Bogotá, le da derecho a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. para proceder, es decir, hasta tanto no la pierda el Concejo Distrital, no la puede adquirir la Administración.

Se irrespetó el Artículo 13 de la Constitución Nacional por la no aplicar la ley en igualdad de circunstancias. Para un funcionario público la suspensión de los términos por recusaciones y/o impedimentos es de aplicación forzosa. Derecho que no se aplicó para los Concejales durante de trámite del Proyecto de Acuerdo del Plan de Ordenamiento Territorial – POT, no se descontaron los términos por las suspensiones generadas por estas causales. En el afán de aprobarlo por decreto, la administración no visualizó el derecho que tenían los Concejales de suspensión de términos mientras se definía su suerte en el trámite de proyecto de acuerdo.

Desconocer la suspensión de los términos es una violación del Artículo 29 de la Carta Fundamental, que señala: "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio." (Subrayas fuera de texto.)

De otro lado, se violaría igualmente el Artículo 84 de la Carta Fundamental, según el cual: “Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.”

Vista así la norma, y al no reconocerse y aplicarse la suspensión de los términos, se estaría exigiendo requisitos adicionales en el ejercicio de la acción administrativa, lo cual es contrario a la norma en comento.

Otra norma que aplica al caso que nos concita, es el Artículo 40 de la Ley 153 de 1887, según la cual “Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.” Y de paso el Artículo 44 de la Ley 153 de 1887, que señala que cuando una ley penal es más favorable, prevalece a las que le sean más restrictiva.

Para caso de marras, debemos partir de que las recusaciones y/o impedimentos son procesos con características de un juicio punitivo, en el cual se deben observar todas las reglas que los gobiernan, por lo tanto, estas disposiciones legales tienen plena aplicación. Acá juega nuevamente el Artículo 29 de la Carta fundamental, en toda su plenitud.

Los Concejales de Bogotá, fueron recusados en varias oportunidades, inclusive a través de una acción de Tutela; debiendo exponer sus argumentos de defensa ante su juez natural -la Plenaria-, donde se estudió su aceptación y/o rechazo; lo que permite visualizar las razones que tuvo el legislador para suspender los términos, hasta tanto se tome la determinación que en derecho corresponda. El haber violado esta norma, hace que el trámite administrativo sea nulo de nulidad absoluta.

La nulidad del Decreto Distrital que nos reúne en este proceso, se fundamenta en los noventa (90) días de que trata la Ley, bajo el presupuesto de sí estos son inamovibles en cuanto al plazo otorgado, o por el contrario se deben aplicar las normas antes relacionadas cuyo fundamento igualmente fue explicitado.

Debe tenerse de presente la norma que estudia los impedimentos y recusaciones y la suspensión allí consagrada. Recordemos las reglas del Artículo 12 de la Ley 810 de 2003, los Artículos 2, 40 y 44 de la Ley 153 de 1887, permiten concluir que los términos no han fenecido para el Concejo Distrital, por ende, la Alcaldía Mayor de Bogotá, carecía de competencia para expedir el decreto del cual se solicita la nulidad.

Así las cosas, nos encontramos frente a otro presupuesto factico generador de la nulidad solicitada. La Alcaldía Mayor de Bogotá, no tenía competencia para proferir el Acto acusado, al Concejo de Bogotá, no se le habían vencido los términos de ley para ello (los noventa (90) días que le concede el Artículo 12 de la Ley 810 de 1993).

Ley 153 de 1887 en Artículo 8 dispone “Cuando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos ó materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho.”. Teniendo en consideración esta norma, la Mesa Directiva del Cabildo, debió dar aplicación al derecho administrativo en lo concerniente al silencio administrativo, presupuesto que como se ha precisado reiteradas veces, fue obviado por completo generando transgresión directa al ordenamiento jurídico.

Según las normas reseñadas en este estudio y las razones acá expuestas, se demuestra que no se aplicó la regla establecida en el Artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA,

relacionada con el silencio administrativo, entendido este como el tiempo que tiene el Concejo Distrital para pronunciarse, cuyo incumplimiento genera los efectos que la ley decreta; en el presente caso, se le hubiese transferido la competencia a la Alcaldía Mayor de Bogotá, de haberse respetado la regla cuando se presentan recusaciones y/o impedimentos, en cuyos eventos, la misma norma lo señala, se deben suspender los términos.

Razón por la cual, el término señalado en el Artículo 12 de la Ley 810 de 2003, debe someterse a este régimen jurídico, esto es, descontar el tiempo utilizado en el estudio de las recusaciones y los impedimentos, como lo ordena la norma antes reseñada, y vencidos los noventa (90) días que tiene el Concejo de Bogotá sin pronunciamiento alguno sobre el tema, el efecto consignado en la disposición, no es otro que ceder la competencia para que lo expida la Alcaldía Mayor de Bogotá por Decreto.

Al no cumplirse con este procedimiento, tenemos que el Decreto 555 de 29 de diciembre de 2021, "Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.", es nulo de nulidad absoluta, cuya declaración solicitamos en este escrito de demanda.

TERCER ÍTEM: Decretar la nulidad del Decreto 555 de 2021, expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, por haber presentado el Proyecto de Acuerdo sin haber concluido previamente los trámites de concertación institucional.

a. Normas no aplicadas.

Artículo 24 de la ley 388 de 1993 y Artículo 17 de la Ley 1755 de 2015, Artículo 29 de la Constitución Nacional.

Artículo 24º de la Ley 338 de 1997, que señala: "...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..." (Subrayado fuera de texto)

Artículo 29 de la Constitución Nacional, según el cual las actuaciones administrativas son nulas por no observar el debido proceso. Los trámites para su presentación no se cumplieron, por lo tanto, no se cumplió con el debido proceso

Artículo 17 de la Ley 1755 de 2015. Según la cual las "Peticiónes incompletas, en virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que la actuación pueda continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes. A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos, se reactivará el término para resolver la petición..."

El punto 2.6 de las consideraciones del POT, señalan:

“2.6. Consejo Territorial de Planeación.

El 25 de agosto de 2021 el Consejo Territorial de Planeación Distrital - CTPD, en cumplimiento de la normatividad aplicable, remitió a la Administración Distrital el concepto del proyecto de Revisión General al Plan de Ordenamiento Territorial (...)”

“(…) Con base en ello, el 21 de septiembre de 2021, la Secretaría Distrital de Planeación mediante comunicación 22021-83612 radicó al Consejo Territorial de Planeación Distrital - CTPD el documento denominado “Respuesta al concepto frente al proyecto de acuerdo de revisión general del plan de ordenamiento territorial de Bogotá D.C., proferido por el consejo territorial de planeación distrital (CTPD) el 25 de agosto de 2021”. Para la elaboración del documento, la Secretaría Distrital de Planeación tuvo en consideración, principalmente el concepto y en particular los 19 temas considerados estratégicos y los tres (3) Documentos Técnicos de Soporte (DTS) de manera general, así como información de contexto.” (Subrayado fuera de texto).

“El documento antes citado detalla las modificaciones más importantes introducidas al proyecto de acuerdo como resultado del proceso de discusión y participación con el Consejo Territorial de Planeación Distrital – CTPD, y describe los ajustes derivados de las observaciones efectuadas en los 19 temas estratégicos que se evidencian en los ajustes incluidos en el proyecto de acuerdo que fue radicado en el Concejo Distrital el 10 de septiembre de 2021 y que orbitan sobre 7 ejes temáticos: (...)”

En esta parte de las consideraciones el Decreto Distrital No. 555 de 29 de diciembre de 2021, se dejó sentado dos cosas:

1. Que las observaciones hechas por el Consejo de Política Territorial, fueron corregidas y se les informó sobre la corrección como lo señala las consideraciones arriba transcritas, las cuales a su vez tenían que haber surtido los trámites de concertación interinstitucional. Proceso no cumplido.

¿Cuándo fueron aprobadas por el Consejo Territorial esas modificaciones?, sin que se demuestre que el Concejo Territorial lo haya aprobado, la consideración no hace tal advertencia, por cuya razón el proyecto se presentó en forma incompleta. De conformidad con el Artículo 17 de la Ley 1755 de 2015, el haber presentado en forma incompleta el Proyecto de Acuerdo y no haber subsanado este error, la norma tiene este presupuesto como un abandono tácito, en este caso de la administración.

2. Al Concejo de Bogotá, se presentó un Proyecto de Acuerdo sin el lleno de los requisitos de ley, como lo ordena el Artículo 24 de la Ley 388 de 1997: “(...) antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital(...), se surtirán los trámites de concertación interinstitucional (...)”.

Como consecuencia de este yerro, tenemos que el Proyecto de Acuerdo presentado al Concejo de Bogotá, al no cumplir a cabalidad con la norma, es inexistente, conducta que al tenor del Artículo 29 de la carta fundamental, es nulo de nulidad absoluta.

Lo anterior, si tenemos en cuenta que los actos jurídicos son inexistentes cuando no cumplen con los requisitos establecidos por ley. En el presente caso, no se cumplió con el presupuesto de entregar al Concejo de Bogotá el Proyecto de Acuerdo habiendo finiquitado previamente la concertación interinstitucional.

No podría pensarse que esta situación es subsanable, dado que la jurisprudencia se ha pronunciado al respecto, por ejemplo en Sentencia del 22 de marzo de 2018 proferida por el Honorable Consejo de Estado, Sección Quinta, Magistrado Ponente Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 05001-23-31-000-2008-00254-0, en proceso que decretó la nulidad del Acuerdo 031 de 2000, Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de la Ceja (Antioquia), donde señaló:

“(…) Le corresponde a esta Corporación resolver si la sentencia apelada debe ser revocada, al haber operado la convalidación del acto administrativo, según la cual, a pesar de que fue expedido con violación del procedimiento establecido en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997 y del artículo 7° del Decreto 4002 de 2004, tal exigencia se satisfizo con posterioridad(…)”. “(…) En el presente caso, se trata del cumplimiento de una formalidad sustancial exigida para la producción del mismo, es decir, una observancia de las formalidades, la cual implica el sometimiento al ordenamiento jurídico por parte de la administración, por lo que, su ausencia afecta la validez del acto acusado(…)” “(…) Así las cosas, no encuentra asidero el argumento del apelante en tratar de eludir el vicio advertido por el a quo bajo la ocurrencia de la convalidación planteada, en la medida de que se trató del incumplimiento de un requisito previo para la conformación del acto administrativo demandado(…)” “(…) Por tanto, no se trata de un presupuesto «no sustancial» como lo pretende hacer valer el apelante, sino que, efectivamente, es un requisito previsto en la norma para la formación del mismo, como una exigencia fundamental que permite cumplir con la finalidad del instrumento (artículos 5° y 9° de la Ley 388 de 1997), la cual no puede ser convalidada ni siquiera con la actuación posterior que así lo pretenda sanear(…)” (Subrayado fuera de texto)

Razones que nos llevan a solicitar la nulidad del Decreto Distrital No. 555 de 29 de diciembre de 2021.

CAUSAL SEGUNDA: INCONGRUENCIA ENTRE LAS REGLAS SOCIOLÓGICAS ASIGNADAS POR LEY AL POT Y LAS TAREAS ECOLÓGICAS Y URBANÍSTICAS CONSAGRADAS POR LA ADMINISTRACIÓN COMO SU FUNDAMENTO; EL DECRETO FUE PROFERIDO SIN EL LLENO DE LOS REQUISITOS LEGALES, CON ABUSO DEL PODER.

Las normas que sirven de fundamento en conformación del POT, indican que este debe servir como medio de socorro para las personas menos favorecidas, disminuir las diferencias sociales existentes y apalancar una estructura que permita el desarrollo social armónico en la ciudad.

Normas reglamentarias aplicadas para la elaboración del POT:

Ley 388 de 1997: Artículos 4, 5, 8., 9, 11, 14, 24, 25, 28.4, 28.

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, Artículos 2.2.2.1.1.1.; 2.2.2.1.2.1; 2.2.2.1.2.1.1.; 2.2.2.1.2.1.3; 2.2.2.1.2.1.6; 2.2.2.1.2.2; 2.2.2.1.2.3.3; 2.2.2.1.2.5.1; 2.2.2.1.2.2.6

Ley 1551 de 2012 artículo 6.

Decreto Ley 2106 de 2019 Artículo 120

a. Norma indebidamente aplicada.

Ley 388 de 1997 Artículo 4.

b. Normas dejadas de aplicar:

Ley 388 de 1997: 1,2,3,6,7.

Decreto 879 de 1998, Artículo: 9, 10, 11.

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, subsección 2 documentos e instancias de concertación, consulta, aprobación y adopción de los planes de ordenamiento territorial, Artículos 2.2.2.1.2.2.1 a 2.2.4.1.1.2

Ley 1454 de 2015, dejo de aplicar: Artículos 1, 2, 3 y 4.

Ley 1931 de 2018: Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático del Decreto 1077 de 2015.

Decreto 2245 de 2017.

La Ley 388 de 1997, además de los artículos 4, 5, 8.14, 9, 11, 24, 25, 28.4, 28, cuenta con otras reglas de contenido humanitario que tenían plena aplicación en el Proyecto de Acuerdo radicado en el Concejo de Bogotá, las cuales no fueron tenidas en cuenta por la Administración para la construcción del POT.

El deber ser del POT, a contrario sensu de lo establecido en él, tiene como finalidad última velar por los derechos fundamentales de las personas utilitarias de este. Debe consagrar las tareas a través de las cuales se benefician a las personas de escasos recursos, personas menos favorecidas en su desarrollo social y, sobre todo, debe buscar el equilibrio social a través de las obras de infraestructura que desarrolle el POT. Este, debe concebirse, indica el ordenamiento jurídico, en el conocimiento de las necesidades insatisfechas que tenga la comunidad y del rezago que el POT vigente tiene para con ellas.

La actual estructura y visión del POT para estas personas es errada, el Decreto Distrital con sus determinaciones en él consagradas, genera intranquilidad social, desconoce derechos sociales adquiridos y reconocidos por la ley y la jurisprudencia. En su expresión de júbilo la Administración indica que se construyó un POT, para beneficiar a las mujeres cuidadoras de la ciudad, sin que en el mismo se contemple un programa en tal sentido y a su vez desconoce a las demás personas con igual función.

El POT excluye la inclinación social y sus políticas pueden generar violencia por transformar los derechos económicos y sociales existentes en la ciudad que benefician otros estamentos sociales afectados y discriminados por ella, como son las comunidades indígenas, las etnias, los afrodescendientes, las ROM, los vendedores informales, recicladores y la población LGTIBQ+, al igual que a las personas en estado de necesidad.

El Plan de ordenamiento Territorial, nació con el Decreto Distrital 619 de 2000, modificado por el Decreto Distrital 469 de 2003, decretos recopilados con el Decreto Distrital 190 de 2004 el cual es el actual POT de la ciudad.

El POT que debía ser una estructura de respeto a la ley, fundamentándose en la Ley 388 de 1997, modificada parcialmente por la Ley 1454 de 2012, y reglado por el Decreto 1077 de 2015, otros de mejor jerarquía como son Decreto 879 de 1998, la Ley 810 de 2003, debió atender los artículos 1, 2 y 14 de la Ley 153 de 1887, lo cual no se cumplió, y se dejó de lado los principios consagrados en los Artículos 1 al 9 de la Ley 1454 de 2012, complementada con la Ley 1537 de 2012 y el Decreto 1077 de 2015, que desarrolla todos y cada uno de los elementos constitutivos del Plan de Ordenamiento Territorial.

La conjugación de las normas citadas, replantea las reglas de la Ley 388 de 1997, sus principios y disposiciones, que descentralizan derechos y deberes e impone obligaciones para servir mejor a la comunidad, señalando que las tareas a ejecutar por el Gobierno Distrital, las debe fundamentar en la equidad, la justicia social y en el direccionamiento que le dé al Plan Ordenamiento Territorial en este sentido.

Ley 1454 de 2011 establece los principios que deben cumplir los territorios locales con la estructura de su organización político-administrativa, los cuales deben estar incluidos en el POT; esta ley establece los principios rectores para un correcto ordenamiento territorial, define el marco institucional en que deben moverse, provee a las autoridades territoriales de instrumentos para su desarrollo, descentraliza competencias, proyecta su organización y el de las áreas metropolitanas, encontrando que ninguno de ellos se encuentra visualizados en la estructura del Plan de Ordenamiento Territorial concebido para Bogotá D.C.

El decreto cuya nulidad se demanda, no cumple para nada con la perspectiva de ciudad como organización territorial bajo los principios de responsabilidad fiscal, con los instrumentos de planificación y gestión; no parte del conocimiento colectivo que le permita alcanzar el desarrollo territorial y el fortalecimiento de la identidad cultural, como tampoco presenta un progreso económico competitivo, un desarrollo con justicia social, ambientalmente benéfico, fiscalmente sostenible y regionalmente armónico.

Muy por el contrario, busca aumentar la capacidad de descentralización, de planeación, de gestión, sin determinar los recursos y mecanismos de administración, demostrando un vacío legal y desconocimiento de los intereses sociales que los territorios requieren.

Lo plasmado en el POT, obedece a una visión sin realidad y sin objetivos claros, en razón a que todo fue hecho sin la visión ciudadana, sin estudios sociológicos con las comunidades, y sin socializar las necesidades propias de cada una de las comunidades.

La finalidad y objeto de esta Ley orgánica de ordenamiento territorial (Ley 1454 de 2011), es proveer de un marco normativo general, principios rectores y un norte, que según la disposición deben alcanzar el desarrollo económico de las personas menos favorecidas, v.g.: vendedores informales, recicladores, trabajadoras y trabajadores sexuales, habitante de calle, entre otros, para que a través de un marco de políticas sociales trazadas, permitan un progreso digno con programas educativos, de salud, vivienda y economía, a través de cuales pueden progresar socialmente, con la obligación de respetar la idiosincrasia de las comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y la población ROM.

Para alcanzar estas metas, la ley establece 17 principios, de los cuales sobresalen en relación con la población objetivo, los siguientes:

Autonomía: Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

Descentralización: La distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, para su ejercicio traslada poder de decisión para que se provean de una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses.

Sostenibilidad: El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.

Participación: La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.

Diversidad: El ordenamiento territorial reconoce las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del país, como fundamento de la unidad e identidad nacional, la convivencia pacífica y la dignidad humana.

Gradualidad y flexibilidad: El ordenamiento territorial reconoce la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que la componen, ajustará las diferentes formas de división territorial. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignárseles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión.

Paz y convivencia: El ordenamiento territorial promoverá, reconocerá e impulsará políticas y programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y su legitimidad.

Responsabilidad y transparencia: Las autoridades territoriales promoverán de manera activa ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos públicos.

Equidad social y equilibrio territorial: La ley de ordenamiento territorial reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre sus diferentes zonas, para disminuirlos creará instrumentos para superarlos, que permitan propiciar el acceso equitativo de oportunidades y beneficios para su desarrollo, buscando reducir los desequilibrios enunciados.

Multietnicidad: Los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población ROM ejerzan su derecho de planeación y gestión dentro de la entidad territorial respectiva en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales.

Los objetivos reseñados, son fundamentales para evaluar el deber ser de la nueva visión territorial, plasmada en la Ley 388 de 1997, complementada por Ley 1454 de 2011, las cuales a su vez deben compaginarse con la Ley 9 de 1989, las cuales aplicadas armónicamente deben dar la nueva visión constitucional y legal que permiten al Distrito Capital un desarrollo autónomo, con territorio ordenado, un uso del suelo equitativo y racional, que permita preservarlo y defenderlo de los desastres, garantizar acciones urbanísticas eficientes, avalar la función social de la propiedad, cumpliendo con los deberes sociales consagrados en la Constitución y las leyes, para proveer a la población de una vivienda digna y con servicios públicos domiciliarios, velando por la creación y la defensa del espacio público, el medio ambiente y el patrimonio ecológico y cultural de la ciudad, todo ello para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Vistos los postulados descritos, tenemos que el Plan de Ordenamiento Territorial - POT no cumple las premisas a que esta llamada la Administración a cumplir, su estructura y sus programas no se encuentran diseñados en los términos establecidos por la Ley 388 de 1997, la Ley 1454 de 2015, en sus Artículos 1, 2, 3, 4, ni los consagrados por la Ley 1077 de 2015, salvo los que ratifican los artículos 24, 26, 27 y 28 de la Ley 388 de 1997.

Los principios de descentralización y democratización de la información para la construcción, exposición, explicación y seguimiento al POT, no se cumplieron. En el proceso de elaboración no hubo participación ciudadana y por ende su democratización fue negativa. El articulado del Decreto 555 de 29 de diciembre de 2021, establece definiciones, funciones y tareas a cumplir propias de la Administración, y no presenta un programa de ejecución y mucho menos determina las obras a ejecutar a corto, mediano y largo plazo, como lo ordena en forma imperativa las disposiciones legales.

El POT no toca nada referente a los principios consagrados por la Ley 388 de 1997, como son:

a. - El ordenamiento del territorio se fundamenta en:

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular.
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.
4. Los principios de las acciones político-administrativas y de planificación física concertada
5. Planificación económica y social con la dimensión territorial
- I.- uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales
- II.- La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

b.- Determinantes de los planes de ordenamiento territorial

1. Conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales
2. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos,
3. Sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.
4. Componentes de los planes de ordenamiento territorial
5. El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.

c.- Los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo del manejo territorial, el desarrollo distrital, principalmente en los siguientes aspectos:

1. Identificación y localización de las acciones sobre el territorio para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad.
2. Definición de las acciones territoriales estratégicas necesarias para el desarrollo económico y social del distrito.
3. Adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales.

d.- Administrar el desarrollo y la ocupación del espacio físico integrando

1. Políticas de mediano y corto plazo, del uso y ocupación del suelo urbano y de las áreas de expansión
2. La determinación, en suelo urbano en sus diferentes tratamientos
3. La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social

e.- Uso, ocupación y aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones.”

La revisión del POT, debe partir del programa de ejecución del POT vigente, esto es, de la recopilación de los datos establecidos en el Decreto 190 de 2004. La Administración debió iniciar enseñando el estado en que se encontraban los indicadores de gestión de la ciudad con el anterior POT. La Administración debió proyectar la nueva realidad de ciudad, partiendo de los indicadores ya anunciados. Al no estar plasmados en el Plan de Ordenamiento Territorial, como punto de partida del POT objeto de esta demanda, desconoció la realidad de la ciudad y cuya conducta es contraria a derecho, lo cual constituye causal de nulidad.

Los componentes y contenidos de los planes de ordenamiento territorial establecidos por el Decreto 879 de 1998, fueron relacionados en el POT, pero no fueron desarrollados en los términos establecidos por la ley. Uno de los principales puntos de este POT, se encuentra en el Reverdecer del Sur, encontrando:

La inexistencia del Reverdecer del Sur de que habla el POT, lo centramos en los siguientes puntos que demuestran la violación de las normas ambientales que gobiernan el proyecto, veamos:

ARGUMENTACIÓN:

El desarrollo del articulado del proyecto de acuerdo 413 de 2021 establece:

“(…) **Artículo 482. Actuación Estratégica Reverdecer del Sur.** Consiste en una actuación integral, que se implementará de manera progresiva y con una perspectiva de largo plazo en la zona de la cuenca del Río Tunjuelo donde se adelantaron explotaciones mineras. La Actuación Estratégica Reverdecer del Sur aplicará y armonizará las disposiciones nacionales y distritales en los instrumentos de recuperación ambiental, de cierre minero, de mitigación de riesgo de desastres y de impactos urbanísticos, con el fin de lograr la consolidación de la Estructura Ecológica Principal a través de una intervención urbana integral.

Los principales objetivos que se desarrollarán en el marco del plan parcial son:

1. Contrarrestar los impactos de la explotación minera sobre las condiciones de vida de la ciudadanía.
2. Recuperar y restaurar el cauce y la ronda hídrica del río Tunjuelo.
3. Consolidar la estructura ecológica principal con vocación de espacio público.
4. Integrar la zona a la ciudad a través de la generación de una nueva centralidad para mejorar las condiciones de producción de empleo, déficit de vivienda, equipamientos, acceso a los servicios públicos, espacio público efectivo y conectividad vial.
5. Parque de la Red Estructurante. Lo anterior, se delimitará de acuerdo con las disposiciones del cierre minero y de los estudios detallados de riesgo que se elaboren en el marco del respectivo instrumento que adopte esta AE. Este Parque, y las demás obligaciones definidas en el presente artículo, serán obtenidos a partir de las cargas generales y locales, que harán parte del reparto de cargas y beneficios de la Actuación Estratégica. El área útil para los desarrollos urbanísticos no podrá superar el 40% del área neta urbanizable.

Reverdecer del Sur se conformará como una centralidad, integrada y sujeta a la protección del cauce y la ronda hídrica del río Tunjuelo y a la gestión integral del riesgo, donde se desarrollarán actividades de restauración y conservación ambiental,

equipamientos sociales, áreas para la localización de actividad económica y vivienda. Como principio orientador se dará prioridad a la protección ambiental y a la prevención y mitigación del riesgo de desastres. Parágrafo. La condición de permanencia del uso dotacional para los equipamientos que se encuentran dentro del Cantón Sur del Ministerio de Defensa - Ejército Nacional, localizado dentro del perímetro de la Actuación Estratégica Reverdecer del Sur, se determinará en el marco de la formulación de la actuación con el Ministerio de Defensa según las necesidades o requerimientos de seguridad y defensa nacional, teniendo en cuenta el área ocupada y construida necesaria para las actividades de las unidades militares ubicadas al interior del Cantón Sur, con que cuente a la entrada en vigencia del presente Plan. Adicionalmente, su participación en el proyecto se definirá de manera concertada con el Gobierno Nacional – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, en el marco de la formulación de la referida Actuación Estratégica.”

En primer lugar se observa que, de acuerdo a lo mencionado en el Documento Técnico de Soporte Libro IV- Instrumentos de Planeación, Gestión y Financiación; en el evento que “(...) la propuesta de actuación estratégica tenga como único instrumento de planificación un Plan Parcial”, se señala que “(...) se deberá cumplir con las disposiciones y procedimiento aplicable a dicho instrumento contenidas en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 o la norma que lo adicione o complemente, y no le será aplicable la etapa a la que se refiere el siguiente numeral. En todo caso, deberá seguir los lineamientos urbanísticos definidos dentro del presente plan para la Actuación Estratégica correspondiente”. (Subrayas fuera de texto). De lo anterior es plausible concluir que, en principio, el instrumento de planificación Actuación Estratégica puede equipararse al Instrumento de Planificación Plan Parcial, como lo señala el texto del Artículo 482 del Proyecto de Acuerdo 413 de 2021; con alcance a sus etapas de formulación y adopción, a saber “ (...) Etapa de formulación y revisión., 2. Etapa de concertación y consulta. 3. Etapa de adopción. ”, de acuerdo al artículo 2.2.4.1.1.2 del Decreto 1077 de 2015.

Para efectos de surtir la etapa de concertación y consulta se solicita, de acuerdo con el decreto nacional en comento en su artículo 2.2.4.1.2.1, se efectúe concertación con la autoridad ambiental en evento de que el área señalada como ámbito de aplicación del instrumento Plan Parcial presente alguna de las siguientes situaciones:

- “(...) 1. Los que contemplen proyectos, obras o actividades que requieran licencia ambiental de acuerdo con lo dispuesto en el decreto único del sector ambiente y desarrollo sostenible sobre licenciamiento ambiental o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.
2. Los planes parciales que precisen la delimitación de los suelos de protección y/o colinden con ecosistemas tales como parques naturales, reservas forestales, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelo o zonas costeras.
3. Los que incluyan o colinden con áreas de amenaza y riesgo, identificadas por el plan de ordenamiento territorial, reglamentaciones o estudios técnicos posteriores relacionadas con las mismas.
4. Los que se desarrollen en suelo de expansión urbana” (Subrayas fuera de texto).

Ahora, teniendo en cuenta que, de acuerdo al Artículo 7 de la Ley 1931 de 2018, se efectúa el señalamiento de la inclusión de la gestión del cambio climático en las determinantes de los planes de ordenamiento territorial, con alcance a la modificación del artículo 10 de la Ley 388 de 1997; el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2016) , en lo que concierne a la Estrategia “Incorporación de la variabilidad y cambio climático en los instrumentos de planificación del Estado” y al OBJETIVO “(...)

INCORPORAR LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL, TERRITORIAL Y SECTORIAL.”, enuncia en el Plan en mención que “(...) los instrumentos de planificación ambiental deben reflejar en sus determinantes de ordenamiento ambiental la influencia del cambio climático sobre el territorio, establecer acciones encaminadas a monitorear y evidenciar cambios sobre su jurisdicción asociados al clima y definir métodos y procedimientos de carácter administrativo, financiero y de gestión para consolidar entornos resilientes al cambio climático.” Asimismo, establece en los alcances de este objetivo que “(...) En materia de ordenamiento territorial - OT, esta actividad busca identificar necesidades y prioridades para orientar la planificación municipal, departamental y regional en relación con la adaptación al cambio climático. Los POT deben tener en cuenta como norma de superior jerarquía lo aprobado por los instrumentos de ordenamiento ambiental (e.g. POMCA, POMIUAC, PGAP), así como los determinantes relacionados con áreas protegidas.” (Subrayas fuera de texto). Se incluye además, en este Plan, respecto de la gestión de riesgo de origen hidrometeorológico en el marco del ordenamiento territorial, “(...)el conocimiento de dichos riesgos debe complementarse a la luz de los escenarios de cambio climático.”(Subrayas fuera de texto).

De forma complementaria, se nota que la orden 4.18 de la sentencia del Consejo de Estado del 28 de marzo de 2014 señala: “(...) ORDÉNASE al Distrito Capital y a los demás entes territoriales aferentes a la cuenca hidrográfica del Río Bogotá que en el término perentorio e improrrogable de doce (12) meses contados a partir de la aprobación y declaración de la modificación y actualización del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – POMCA por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, modifiquen y actualicen los Planes de Ordenamiento Territorial – POT, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial - PBOT y Esquemas de Ordenamiento Territorial – EOT ajustándolos con los contenidos del mismo. Adicionalmente, ORDÉNASE al Distrito Capital y a los demás entes territoriales aferentes al Río Bogotá, que, en el actual proceso de modificación de los POTs, PBOT y EOT y de acuerdo con los términos que el ordenamiento jurídico ha establecido, incluyan en los mismos las variables ambientales, de cambio climático y la gestión de riesgos asociados a éstos.”(Subrayas fuera de texto).

Es así como, en observación de la Tabla 5.9. Medidas de administración y usos recomendados de los Recursos naturales de prioridad identificados en la Cuenca”, la cual hace parte a su vez del componente de formulación del POMCA Rio Bogotá, expedido y adoptado mediante Resolución CAR 957 de 2019, puede establecerse que para efectos de Gestión del Riesgo de la Subcuenca del Rio Tunjuelo, caracterizados estos a su vez en “Amenaza Alta por Movimientos en Masa”, “Amenaza Alta por Inundaciones” y “Amenaza Alta por Avenidas Torrenciales”, es de resorte de las Alcaldías municipales a través del concejo municipal determinar, por medio de los Planes y esquemas de ordenamiento territorial - POT, su vocación de uso “Áreas de protección: Áreas complementarias para la conservación: Suelos de protección”, además de establecer que debe efectuarse el señalamiento de este suelo como “Zonas sujetas a medidas de reducción y recuperación por riesgo ” como medida de administración asociada.

Ahora, en específica consideración del evento de riesgo “Amenaza Alta por Avenidas Torrenciales”, es de notar que, con un plazo de ejecución de entre 4 y 12 años a partir de la adopción del proyecto de acuerdo 413 de 2021- POT de Bogotá D.C., se efectuarán estudios detallados de riesgo por avenidas torrenciales u / o crecientes súbitas en suelo urbano de los tributarios que configuran la Subcuenca del Rio Tunjuelo, de acuerdo a lo

establecido en el Artículo 112 del proyecto de acuerdo, como se puede apreciar a continuación:

“(…)Artículo 112. Priorización de estudios detallados de riesgo por Avenidas Torrenciales y/o Crecientes Súbitas en Suelo Urbano y Expansión Urbana. El IDIGER realizará los estudios detallados de riesgo de las quebradas, ríos y drenajes, en el suelo urbano y de expansión, con base en los insumos técnicos que remita la Empresa de Acueducto y Alcantarillado - EAAB en el marco de sus competencias, teniendo en cuenta con la siguiente prioridad:

Corto plazo	Correspondientes a seis (6) cuencas: <u>Quebrada Limas, Quebrada Chiquaza,</u> Río Fucha, Río San Francisco, Quebrada El Baúl y <u>Quebrada Zanjón de La Estrella.</u>
Mediano plazo	Quince (15) cuencas: Quebrada Hoya del Ramo, <u>Quebrada Trompeta,</u> <u>Quebrada Yomasa,</u> Quebrada Fucha, Quebrada La Taza, Quebrada Bosque de Pinos, Quebrada San Cristóbal, Quebrada Trujillo, Quebrada Chicó, Quebrada Contador, Quebrada La Vieja, Quebrada Las Delicias, Quebrada Manzanares, Quebrada Santa Bárbara y Quebrada Serrezuela.
Largo plazo	Treinta y cuatro (34) cuencas: Quebrada Chorrera, Quebrada Patiño, Río Arzobispo, Quebrada Chiguacita, Quebrada Aguas Calientes, Quebrada La Yerbabuena, Quebrada San Juan, Quebrada Zanjón de La Muralla, Quebrada Aguanica, Quebrada Bosque Medina, Quebrada Callejas o Delicias del Carmen, Quebrada El Cedro, Quebrada El Espino o Santo Domingo, Quebrada La Cañada, Quebrada La Cita, Quebrada La Olla, Quebrada Lajas, Quebrada Moraji, Quebrada Pardo Rubio, Quebrada Rosales, Quebrada Santa Ana, Quebrada Santa Rita, Quebrada Torca, Quebrada Valmaría, Quebrada Zanjón El Cortijo y Canal El Virrey, 6 subcuencas en los cerros orientales y <u>2 subcuencas del río Tunjuelo</u>

Parágrafo 1. Dado que las cuencas comparten suelo urbano, de expansión y rural, lo definido en el presente artículo incluye la priorización del desarrollo de los estudios detallados para suelo rural.

Parágrafo 2. Con base en los resultados de los estudios, las medidas de reducción de riesgo serán implementadas por la entidad competente. El interesado en desarrollar actuaciones urbanísticas deberá considerar los estudios mencionados.

Parágrafo 3. Ante la ocurrencia de eventos de emergencia o desastre que generen o puedan generar afectaciones sobre la población, edificaciones o infraestructura, el IDIGER podrá ajustar el orden de la priorización definida en el presente artículo.

Parágrafo 4. Los prestadores de servicios públicos de acueducto y alcantarillado tendrán en cuenta los resultados de los estudios mencionados, para la intervención y/o adecuación hidráulica que se requiera. Asimismo, los responsables de la infraestructura tendrán en cuenta la priorización señalada en el presente artículo para las intervenciones y/o adecuaciones respectivas, en el marco de sus competencias.”

Respecto de la obligación expresa de la caracterización del riesgo “Amenaza Alta por Avenidas Torrenciales” resultante del POMCA Rio Bogotá para efectos del señalamiento de las “Zonas sujetas a medidas de reducción y recuperación por riesgo”, resulta a todas luces contradictorio el establecimiento de la escala temporal que prioriza la adopción de la Actuación Estratégica “Reverdecer del Sur” en una ventana de oportunidad de 2 años, toda vez que como ya pudo elaborarse, los estudios técnicos que permiten establecer la existencia del riesgo señalado se desarrollarán en un periodo de entre 4 y 12 años a partir de la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial. La evidencia se aporta en el desarrollo del artículo a continuación:

(...) Artículo 480. Priorización de Actuaciones Estratégicas. Las actuaciones estratégicas deberán adoptarse dentro de los seis (6) años siguientes a la entrada en vigencia del presente Plan. Cada administración distrital, a través del Plan Distrital de Desarrollo priorizará en su programa de ejecución, los recursos necesarios para garantizar su adopción y ejecución. Sin perjuicio de la formulación y adopción de otras actuaciones estratégicas, para el periodo constitucional de la actual administración se prioriza la adopción de las siguientes actuaciones estratégicas Distrito Aeroportuario-Fontibón, Distrito Aeroportuario-Engativá, Pieza Reencuentro, Reverdecer Sur, Ciudadela Educativa y del Cuidado, 20 de Julio, Borde Usme, Calle 72 y ZIBO.

Parágrafo. La Secretaría Distrital de Planeación podrá hacer precisiones en las delimitaciones, alcances, lineamientos de las Actuaciones Estratégicas contenidos en la “Guía para la formulación de las actuaciones estratégicas”, siempre que se justifique su aporte a la concreción del Modelo de Ocupación Territorial del presente Plan.”(Subrayas fuera de texto).

Nótese que en el marco de adopción de la Actuación Estratégica Reverdecer del Sur se señala, en el artículo 65 del Proyecto de Acuerdo 413 de 2021, la obligación expresa de efectuar el acotamiento de la ronda hídrica del Rio Tunjuelo. Sin embargo, este acotamiento, de acuerdo a la priorización de estudios hacia la caracterización del riesgo “Amenaza Alta por Avenidas Torrenciales”, solamente podría efectuarse a nivel de detalle, de forma posterior a la adopción de la misma, como se evidencia a continuación:

“(…) Artículo 65. Criterios para el acotamiento de rondas hídricas. Acorde con lo definido en el Decreto Nacional 1076 de 2015, adicionado por el Decreto 2245 de 2017 o la norma que lo modifique o sustituya, la ronda hídrica comprende la faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho y el área de protección o conservación aferente.

El acotamiento de la ronda hídrica se realizará desde el punto de vista funcional y para la definición de su límite a partir de los siguientes criterios técnicos:

1. El cauce permanente del cuerpo de agua objeto de acotamiento.
2. El criterio geomorfológico
3. El criterio hidrológico.
4. El criterio ecosistémico.

Parágrafo 1. La autoridad ambiental competente, adoptará mediante acto administrativo el acotamiento de las rondas hídricas de su jurisdicción. En suelo urbano, la Secretaría Distrital de Ambiente realizará el acotamiento con base en los estudios técnicos que, a nivel hidrológico e hidráulico realice la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.

En la zona urbana, los estudios ecosistémicos y sociales los realizará la autoridad ambiental y los geomorfológicos el IDIGER. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá transferirá anualmente al IDIGER los recursos para adelantar estos estudios, conforme con la normatividad vigente.

En zonas rurales, los estudios ecosistémicos y sociales serán realizados por la Corporación Autónoma Regional, según lo dispuesto por el Decreto Nacional 1076 del 2015 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

Parágrafo 2. Las autoridades ambientales acordarán la priorización de las rondas hídricas objeto de acotamiento. Para tal efecto, la Secretaría Distrital de Ambiente en coordinación con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá priorizará el orden de acotamiento de las rondas hídricas de los cuerpos hídricos de su jurisdicción.

Para los cuerpos hídricos que se localicen en jurisdicción compartida entre varias autoridades ambientales, se establecerá de manera articulada y coordinada el orden de priorización mediante el cual se acotarán las rondas hídricas de dichos cuerpos hídricos y el acto administrativo será adoptado de manera conjunta.

Parágrafo 3. En los casos que se requieran el uso y aprovechamiento de los recursos naturales o la intervención de los cuerpos hídricos para el desarrollo de las actividades permitidas, de acuerdo con el régimen de usos en la faja paralela y el área de protección o conservación aferente, los interesados deberán solicitar los respectivos permisos y autorizaciones a que haya lugar, ante la autoridad ambiental competente.

Parágrafo 4. La ronda hidráulica del Río Bogotá se encuentra delimitada en el Acuerdo 17 de 2009 de la CAR, o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

Parágrafo 5. El acotamiento de la ronda hídrica del Río Tunjuelo se llevará a cabo bajo los criterios establecidos en el Decreto 2245 de 2017 o la norma que lo modifique o sustituya y conforme a lo establecido en las disposiciones para las Actuaciones Estratégicas definidas en el presente Plan.

Parágrafo 6. En caso de requerirse análisis de amenaza y riesgo para el acotamiento de un cuerpo de agua, previa verificación de estas condiciones, la Autoridad ambiental competente solicitará al IDIGER el concepto respectivo de amenaza y riesgo como insumo para el proceso de acotamiento. (Subrayas negrillas fuera de texto)

De todo lo anterior, se concluye de forma parcial:

a. La Actuación Estratégica Reverdecer del Sur, considerando que ha de ser formulada a través de un instrumento de Planificación tipo Plan Parcial - como señala el Artículo 482 del Proyecto de Acuerdo 413 de 2021, deberá surtir etapa de concertación ambiental, de acuerdo a lo normado sobre el particular en la Decreto Reglamentario 1077 de 2015; en consideración de la caracterización de riesgo de la subcuenca del Río Tunjuelo que hace parte del componente de formulación del POMCA Río Bogotá, expedido y adoptado mediante Resolución CAR 957 de 2019.

b. Los insumos que permitirán la caracterización del estudio de riesgo "Amenaza Alta por Avenidas Torrenciales" a nivel de detalle, hacia los posibles señalamientos de la vocación de uso "Áreas de protección: Áreas complementarias para la conservación: Suelos de protección" y de la medida de administración asociada "Zonas sujetas a medidas de reducción y recuperación por riesgo", en total correspondencia con lo señalado en el componente de formulación del POMCA Río Bogotá, solamente tendrán efecto en un periodo comprendido de entre 4 y 12 años; con impacto en el posterior acotamiento de la ronda hídrica del Río Tunjuelo, de acuerdo a la priorización de los estudios relacionados y que han sido incluidos en el Artículo 112 del Proyecto de Acuerdo 413 de 2021.

c. Por lo expuesto anteriormente, resulta contrario a la observación de la determinante ambiental de superior jerarquía adoptar la AE Reverdecer del Sur, en un plazo no mayor a dos años, sin haber surtido las etapas mencionadas de caracterización del riesgo "Amenaza Alta por Avenidas Torrenciales", de forma que permitan establecer la oportunidad del señalamiento de la vocación de uso "Áreas de protección: Áreas complementarias para la conservación: Suelos de protección" y de la medida de administración asociada "Zonas sujetas a medidas de reducción y recuperación por riesgo"; en consonancia con lo expresado por la orden 4.18 de la sentencia del Consejo de Estado de 28 de marzo de 2014.

Así, la adopción de la Actuación Estratégica Reverdecer del Sur en un plazo menor a dos años no resulta aplicable; teniendo en cuenta que la definición de su ámbito geoespacial de aplicación depende del desarrollo de los estudios de riesgo detallado, ya señalados, que son principio orientador de la misma, como se evidencia en el artículo 482 del proyecto de acuerdo:

"(...) Artículo 482. Actuación Estratégica Reverdecer del Sur. Consiste en una actuación integral, que se implementará de manera progresiva y con una perspectiva de largo plazo en la zona de la cuenca del Río Tunjuelo donde se adelantaron explotaciones mineras. La Actuación Estratégica Reverdecer del Sur aplicará y armonizará las disposiciones nacionales y distritales en los instrumentos de recuperación ambiental, de cierre minero, de mitigación de riesgo de desastres y de impactos urbanísticos, con el fin de lograr la consolidación de la Estructura Ecológica Principal a través de una intervención urbana integral. Los principales objetivos que se desarrollarán en el marco del plan parcial son:

1. Contrarrestar los impactos de la explotación minera sobre las condiciones de vida de la ciudadanía.
2. Recuperar y restaurar el cauce y la ronda hídrica del río Tunjuelo.
3. Consolidar la estructura ecológica principal con vocación de espacio público.
4. Integrar la zona a la ciudad a través de la generación de una nueva centralidad para mejorar las condiciones de producción de empleo, déficit de vivienda, equipamientos, acceso a los servicios públicos, espacio público efectivo y conectividad vial.
5. Parque de la Red Estructurante."

Lo anterior, se delimitará de acuerdo con las disposiciones del cierre minero y de los estudios detallados de riesgo que se elaboren en el marco del respectivo instrumento que adopte esta AE. Este parque y las demás obligaciones definidas en el presente artículo, serán obtenidos a partir de las cargas generales y locales, que harán parte del reparto de cargas y beneficios de la Actuación Estratégica. El área útil para los desarrollos urbanísticos no podrá superar el 40% del área neta urbanizable.

Reverdecer del Sur se conformará como una centralidad, integrada y sujeta a la protección del cauce y la ronda hídrica del río Tunjuelo y a la gestión integral del riesgo, donde se desarrollarán actividades de restauración y conservación ambiental, equipamientos sociales, áreas para la localización de actividad económica y vivienda. Como principio orientador se dará prioridad a la protección ambiental y a la prevención y mitigación del riesgo de desastres. (...)

Por otra parte, es de notar que de acuerdo al Documento Técnico de Soporte -Libro I, Componente General de Mayo 2021, la Actuación Estratégica Reverdecer del Sur Incluye los predios donde se localizan las antiguas minas de explotación de material de construcción -canteras- con denominación de Parque Minero Industrial mediante decreto 190 de 2004, además de zonas residenciales con actividades industriales de alto impacto y el área donde se encuentra localizada actualmente la Escuela de Artillería. Según diagnóstico de SDP en el mencionado documento "(...) Cuenta con una mezcla de lotes por desarrollar y edificaciones consolidadas de 3 a 5 pisos."

Se menciona además, en el mismo documento, que uno de los objetivos de la AE Reverdecer del Sur es "(...) Atender los déficits existentes en la zona de influencia de la centralidad, promover un urbanismo de proximidad que atienda de manera integral a la población y priorizar la protección ambiental."

Resulta relevante considerar que, parte de la formulación de la AE, hacia su adopción, incluye contemplar la permanencia del uso dotacional para los equipamientos existentes en los predios de la Escuela de Artillería. Esto resulta de especial trascendencia, teniendo en cuenta el déficit existente en la localización de dotacionales, además del severo pasivo ambiental que caracteriza la zona. Se adjunta evidencia a continuación, en el parágrafo del artículo 482 que define los lineamientos de la AE Reverdecer del Sur:

"(...) Parágrafo. La condición de permanencia del uso dotacional para los equipamientos que se encuentran dentro del Cantón Sur del Ministerio de Defensa - Ejército Nacional, localizado dentro del perímetro de la Actuación Estratégica Reverdecer del Sur, se determinará en el marco de la formulación de la actuación con el Ministerio de Defensa según las necesidades o requerimientos de seguridad y defensa nacional, teniendo en cuenta el área ocupada y construida necesaria para las actividades de las unidades militares ubicadas al interior del Cantón Sur, con que cuente a la entrada en vigencia del presente Plan. Adicionalmente, su participación en el proyecto se definirá de manera concertada con el Gobierno Nacional – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, en el marco de la formulación de la referida Actuación Estratégica"

En el evento de que parte de la Actuación Estratégica resulte afectada por la caracterización de los riesgos "Amenaza Alta por Movimientos en Masa", "Amenaza Alta por Inundaciones" y/o "Amenaza Alta por Avenidas Torrenciales", es de importancia para la población existente que el marco de la Actuación Estratégica Reverdecer del Sur sea reformulado, de forma que apliquen los siguientes escenarios:

a. Que sea ámbito de aplicación de nuevas actuaciones urbanísticas y que los equipamientos existentes en los predios de la Escuela de Artillería hagan parte del reparto equitativo de cargas y beneficios, en calidad de equipamientos del Sistema del Cuidado y Servicios Sociales.

b. Que sea ámbito de aplicación del Instrumento de Planificación Plan del Sistema del Cuidado y Servicios Sociales -PSCSS y su aplicación tenga lugar dentro de los 12 meses siguientes a la adopción del Plan de Ordenamiento, en armonía con lo establecido en el Artículo 489 del Plan.

CAUSAL TERCERA: POR VIOLACIÓN DE LAS NORMAS QUE ESTABLECEN LA PARTICIÓN CIUDADANA COMO FUNDAMENTO DEMÓCRATA PARA LA VALIDEZ DEL POT. FUE CONSTRUIDO CON DESCONOCIMIENTO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO Y CON ABUSO DEL DERECHO.

La Ley 338 de 1997 pregonas que las Administraciones Distritales, deben fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones; postulado garantizado por otras disposiciones legales con igual o mayor ascendencia y exigencia en el cumplimiento de esta regla, la cual se ha constituido en la columna vertebral del POT en materia de participación ciudadana, como mecanismo de integración de la vida económica y social y del ordenamiento del territorio del Distrito.

Conceptos de participación ciudadana de los cuales adolece todo el Proyecto de Acuerdo presentado por la Administración para la aprobación del Concejo Distrital de Bogotá y que constituye otro fundamento de la presente demanda.

a. Normas aplicadas:

Ley 388 de 1997: Artículos 4, 5, 8., 9, 11, 14, 24, 25, 28.4, 28.

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, Artículos 2.2.2.1.1.1.; 2.2.2.1.2.1; 2.2.2.1.2.1.1.; 2.2.2.1.2.1.3; 2.2.2.1.2.2; 2.2.2.1.2.3.3; 2.2.2.1.2.2.6.

Ley 1551 de 2012 artículo 6.

Decreto Ley 2106 de 2019 Artículo 120.

1454 de 2011, Artículos 1 a 10

b. Normas erradamente aplicadas:

Ley 388 de 1997, Artículo 4.

Decreto Único Reglamentario Artículos 1079, Artículos: 2.2.2.1.2.1.6 y 2.2.2.1.2.5.1

c. Normas dejadas de Aplicar:

Constitución Política de Colombia, Preámbulo, Artículos 2, 6, 11, 13, 25, 29, 40, 48, 49, 103, 230.

Ley 388 de 1997 Artículos 1, 2, 3, 6.

Decreto 879 de 1998, Artículo 22.

Decreto 150 de 1999.

Decreto Reglamentario 1079 de 2015, Capítulo 1, Artículo 2.2.2.1.1.1 al Artículo 2.2.2.1.5.4.4, Capítulo 2 Artículo 2.2.2.2.1.1 al Artículo 2.2.2.2.5.3

Decreto 596 de 2016.

Ley 1988 de 2019.

La administración desconoció el valor jurídico que la Constitución y la Jurisprudencia le asignan a la participación ciudadana. Este derecho ha sido elevado a rango constitucional y empotrado dentro de las disposiciones que gozan de los beneficios del bloque de constitucionalidad y cuya protección permite que se amparen vía acción de tutela y a través de las acciones de nulidad; estableciendo la jurisprudencia que frente a su violación, operan las disposiciones relacionadas con la suspensión provisional del acto censurado por la vía de las medidas cautelares.

Desconocer los mecanismos de participación de la comunidad como ocurrió en el Plan de Ordenamiento Territorial POT que se demanda, cuando la Administración va a alterar las condiciones socio-económicas y culturales de una comunidad, conlleva a la declaración de nulidad del acto administrativo, por cuanto su desconocimiento y violación, constituye un detrimento de los derechos fundamentales del ciudadano, quien se ve afectado ante la imposibilidad para el correcto ejercicio de este derecho, como se presentó durante el proceso de elaboración del POT.

El POT llega a tantas ausencias de presupuestos participativos, que habiendo pasado por una pandemia, desconoció a toda organización médica de la ciudad de Bogotá D.C. La administración desconoció en el desarrollo del POT la salud pública como elemento integrador de la sociedad, motivo por el cual la participación del personal médico, paramédicos, asociaciones médicas, asociaciones de pacientes, y demás estamentos relacionados con la salud, fue inexistente en el proceso de su construcción.

La ausencia de convocatorias como lo señalan las normas, constituye el mayor error del POT. Las disposiciones que lo gobiernan son claras y contundentes al indicar que su elaboración debe partir de los aportes colectivos que la comunidad realiza de acuerdo con sus necesidades y prioridades. La Administración Distrital debió concertar los intereses sociales, económicos y urbanísticos, a través de la participación ciudadana y de sus organizaciones sociales en audiencias públicas, para la formulación, adopción y el adecuado contenido del ordenamiento territorial (Artículos 4, 13.10, 22 y 23 de la Ley 388 de 1997). Su ausencia hace que deba suspender los efectos para que proceda a su viabilización de manera profunda con la ciudadanía.

El incumplir las normas y presupuestos jurídicos reseñados, conlleva a la violación sustantiva que consagra este derecho, que nace en el preámbulo de la constitución cuando señala que: "... con el fin de... asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, ..., **dentro de un marco jurídico, democrático y participativo** que **garantice un orden político, económico y social justo,** ..." (subrayado y negrilla fuera de texto)

Artículo 2º op. cit . "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos...; **facilitar la**

participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; ... (subrayado y negrilla fuera de texto)

Artículo 40 de la Constitución Nacional, sobre el punto en estudio indica: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.”, (subrayado fuera de texto)

Artículo 103 ibidem: Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.”. (subrayado fuera de texto)

Artículo 228 ídem “... Las actuaciones... y en ellas prevalecerá el derecho sustancial.” (subrayado fuera de texto)

El Derecho a la participación fue reglado por:

Artículos 23 y 25 de la Ley 388 de 1997 y 23 del Decreto Nacional 879 de 1998, los cuales señala:

Artículo 23º de la Ley 388 de 1997 dispone: “... a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, las administraciones municipales y distritales con la participación democrática aquí prevista, formularán y adoptarán los planes de Ordenamiento Territorial,” (subrayado fuera de texto)

Artículo 25º op. cit, dispone: “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...” (subrayado fuera de texto)

Artículo 23 del Decreto Nacional 879 de 1998 establece: “...Etapa preliminar. Esta etapa comprende los procesos de participativos requeridos para la elaboración del plan;” (subrayado fuera de texto)

Decreto 1454 de 2011, Artículo 2º. señala: “El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y **un proceso de construcción colectiva de país,** ...” (subrayado y negrillas fuera de texto)

Ley 1757 de 2015 Artículo 1 señala: “El objeto de la presente ley es promover, proteger y garantizar modalidades **del derecho a participar en la vida política, administrativa,** económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político. ... La presente ley regula la iniciativa popular ... y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles...” (subrayado negrilla fuera de texto)

Decreto 1077 de 2015, Artículo 2.2.2.1.2.3.5 “Todo proyecto de revisión o modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos, **se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta** y aprobación previstos en el artículo 24 modificado por el parágrafo 6 del artículo 1 de la Ley 507 de 1999 y el artículo 25 de la Ley 388 de 1997. (subrayado y negrillas fuera de texto) ”

El POT, al no haberse construido con los requisitos establecidos por la Constitución y desarrollados a través de la ley 388 de 1997, Decreto 1077 de 2015, Ley 1454 de 2015, Ley 134 de 1994, Ley 1757 de 2015, se encuentra incurso en la nulidad de que trata el

Artículo 29 de la Constitución Nacional, al violar el debido proceso, el cual se debe aplicar a toda clase de actuaciones administrativas, y su trámite debe observar la plenitud de las formas propias de cada juicio. Concluyendo que toda prueba aportada violando el debido proceso es nula de nulidad absoluta.

La consulta ciudadana para participar en la construcción del Plan de Desarrollo Territorial, tiene su asidero jurídico en la Ley 388 de 1997 en el siguiente articulado:

“Artículo 24º.- 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.- Con la CAR ambientalmente.

2.- Durante el período de revisión del plan por la Corporación Autónoma Regional, la administración distrital solicitará opiniones a los gremios económicos, agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación.

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...” (subrayado y negritas fuera de texto)

Decreto 879 de 1998, “Artículo 28º dispone “Procedimientos. Para asegurar la participación comunal en el ordenamiento territorial, para la concertación y consulta del Plan y para la aprobación del plan de Ordenamiento Territorial, se seguirá lo dispuesto por los artículos 22, 24 y 25 de la Ley 388 de 1997. (subrayado fuera de texto) ”

El Decreto 1077 de 2015, “ARTÍCULO 2.2.2.1.2.2.2: Para la concertación, y consulta del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial - POT su revisión o modificación, deberá surtirse el procedimiento establecido en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, modificado en lo pertinente por el parágrafo 6 del artículo 1 de la Ley 507 de 1999, o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

La concertación y consulta se inicia con la radicación completa de los documentos señalados en el artículo anterior ante las respectivas instancias...” (subrayado fuera de texto).

Las reglas de participación de la comunidad frente a las decisiones que pueden afectarla por las determinaciones a tomar por la Administración, son las reseñadas en el presente escrito de demanda. La razón para establecer la participación ciudadana, es el fortalecimiento del POT, con ella y la respectiva concertación, se pueden alcanzar las metas pretendidas y acceder a la verdad sobre la evolución de las políticas públicas existentes, así como los efectos en el desarrollo de la comunidad y el estado económico de la ciudad.

Con la recopilación de la información en los términos reseñados y una vez procesada por la Administración, establece la ley, puede elaborar el diagnóstico para la correspondiente socialización, el cual es valorado por la comunidad permitiendo su enriquecimiento y formalización; luego de concluida esta etapa, inicia el proceso con las autoridades, CAR y posteriormente al Consejo de Política Territorial, concluido lo anterior, pasa al Concejo Distrital, para inclusión como norma territorial. En todo este recorrido la comunidad debe participar y así lo señalan las normas precitadas.

La participación ciudadana de ciertas poblaciones ha sido reglamentada a través de las siguientes leyes: Ley 21 de 1991 para indígenas, Ley 70 de 1993 negritudes,; Ley 99 de 1993 Participación ciudadana como mecanismo de defensa del Medio Ambiente; Ley 338 de 1997 Ley Orgánica del POT, Decreto 1757 de 1994, participación social en la prestación de servicios de salud; Ley 850 de 2003, veedurías ciudadanas; Decreto Nacional 879 de 1998, Ley 1454 de 2015 y Ley 1757 de 2015, en defensa de la comunidad. La norma que estructura la conformación del Plan de Ordenamiento Territorial, establece la participación ciudadana en todo el proceso de su construcción, elemento desconocido en el POT, que no convocó a la comunidad, como lo hemos resaltado en el desarrollo de este escrito.

La administración para justificar la no participación activa de la comunidad, dejó consignado en la parte considerativa del Decreto Distrital reprochado, que la intervención de la comunidad en la toma de decisiones en forma efectiva había ascendido a 37.909 personas que representan el 0,005278652% del total de habitantes de Bogotá.

No se estableció que temas eran de origen ciudadano y en cuales la ciudadanía podría aportar a las Políticas Públicas que se consignaron en el POT. Se puede señalar que quienes figuran como participantes, realmente fueron meros oyentes sin interacción ni determinación alguna; tampoco relaciono la participación de las fuerzas sociales en defensa de sus intereses, para intervenir e incidir en la marcha de la vida colectiva, lo que permite señalar que no se cumplió con los principios que gobiernan la materia y menos cuando no analiza la factibilidad técnica y económica del proceso antes del POT.

Se señala la ausencia de información de la ciudadanía y de sus organizaciones sociales, en materia de salud para la construcción del POT, por la ausencia de mención de sus aportes en temas como políticas, programas y principios relacionados con el sector salud. El POT no menciona Asociaciones de usuarios, Comités de ética hospitalaria, Comités de participación comunitaria, Consejo Municipal de Seguridad Social en Salud, y no justifica en ningún momento, la construcción de 24 hospitales, no explica la necesidad y urgencias de estos, dado que el POT no reseña una sola advertencia en tal sentido por la estructura de salud de la Capital.

Otra estructura social afectada con el POT, por la ausencia de participación en su construcción, se encuentra en los vendedores informales a quienes la Ley y la Jurisprudencia les asigna un sitio primordial en el bloque de constitucionalidad, por las necesidades básicas insatisfechas y que han padecido por determinaciones absurdas de la Administración. El POT, no es la excepción, los despoja de sus sitios de trabajo y se lo entrega en arriendo a terceros, proyectando con ello una confrontación social, por la pérdida del medio de subsistencia, como es la calle y sus andenes, así reconocidos por la Ley 1988 de 2019, la cual establece:

Artículo 2°. “La Política Pública de los vendedores informales, constituye el conjunto de principios, lineamientos, estrategias, mecanismos, programas y proyectos, que orientarán las acciones del Estado, con el fin de disminuir el impacto negativo que trae la ejecución de las políticas públicas de recuperación del espacio público....”

Parágrafo. “Para los efectos de la presente ley, las personas que se dediquen voluntariamente al comercio de bienes o servicios en el espacio público, como medio básico de subsistencia, se denominarán vendedores informales.” (Subrayado fuera de texto)

Al establecer que los andenes son lugares para dar en arrendamiento, la administración esta desconociendo la norma antes reseñada, según la cual el espacio público constituye

el lugar de trabajo para los vendedores informales y de esta manera permitirles conseguir los ingresos básicos para su subsistencia. El irrespeto del POT frente a ellos raya en la ignominia de la Administración pública, y en un ultraje para estas personas a quienes le coarto el derecho al trabajo, con las determinaciones tomadas a través del POT

Otro tanto sucede con los recicladores, a quienes les cambia la condición de trabajo, se les altera su modus operandi y por ende su situación de vida cambia agravándola, por tener que hacer mayores recorridos para la venta de sus mercancías.

La Corte Constitucional con las Sentencias T-724 de 2003 y T-291 de 2009, así como en los Autos 268 de 2010; 183 de 2011; 189 de 2011; 275 de 2011; T-783 de 2012; 366 de 2014; 118 de 2014 y 587 de 2015, ha determinado que los recicladores de oficio, son sujetos de una especial protección constitucional e invita a fomentar acciones positivas a su favor y no ha ser maltratados por la Administración como sucede en el presente caso, que nunca fueron convocados para explicarles el cambio de su condición y los mayores arrastres que de su recolección deben hacer.

Las normas desconocidas por la Administración, le ordenaban desarrollar su actividad fomentando la participación de la población y de las organizaciones existentes en la ciudad, de manera eficaz y con efectos frente a las políticas públicas relacionadas con el ordenamiento del territorio municipal. La participación ciudadana era posible a través de audiencias públicas para la discusión de los planes de ordenamiento, lo cual no se presentó.

El artículo 22 de la Ley 388 de 1997, señala sobre participación comunal dentro de la formación del plan de ordenamiento, que las entidades Distritales pueden citar:

Áreas sociales

Barrios

Agrupamientos de barrios

Residentes local o vecinales

En la zona veredal por estas o bien por agrupaciones de veredas.

El Decreto Nacional 879 de 1998, en su artículo 23º.- determina que la etapa preliminar comprende los procesos de participativos requeridos para la elaboración del plan y concluye el Artículo 25º, "...que 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." (subrayado fuera de texto).

Estas disposiciones son ratificadas por el Artículo 28 y la Ley 1757 de 2015, los postulados de la Ley 1454 de 2015 en su Artículo 14. Nuermal 2, ordena que las autoridades del nivel territorial promoverán de manera activa el control social de la gestión pública incorporando ejercicios participativos en la planeación, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos públicos.

Pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el valor jurídico de la participación ciudadana democrática

El derecho a la Participación ciudadana de la ciudadanía y los efectos jurídicos por su desconocimiento, han sido objeto de múltiples jurisprudencias:

Sentencia T-347/12: Relacionada con la participación en la organización de la Salud y los Entes que la Administran.

Para evaluar el concepto de la participación ciudadana, partimos de esta sentencia, que evalúa el siguiente presupuesto jurídico: “examinar si la Nueva EPS vulneró los derechos fundamentales a la participación, a la igualdad, a la salud y a la seguridad social del peticionario y los miembros de la asociación que representa, ante su negativa de garantizar la representación de los usuarios en su Junta Directiva, con el fin de que ejerzan el derecho a la participación en la toma de decisiones que se adoptan al interior de la misma. [...]

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala Séptima **examinará el derecho fundamental a la participación y la faceta democrática-participativa del derecho fundamental a la salud**; luego, a la luz de las anteriores premisas se analizará el caso concreto. (Negritas y subrayado fuera de texto) [...] (Subrayas y negrilla fuera de texto.)

Protección constitucional del derecho a la participación.

El derecho a la participación se encuentra previsto en la Constitución para todos los colombianos como una manifestación del principio democrático del Estado Social de Derecho. Asimismo, se deriva de disposiciones como el artículo 2º de la Carta, conforme al cual, entre los finés esenciales del Estado, se encuentra facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, y el artículo 40 Superior, que consagra el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.” (subrayado fuera de texto)

En el ámbito del derecho internacional, el derecho a la participación está concebido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en el artículo 21, en el que se dispone que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes directamente elegidos. A su turno, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala en su artículo 25 que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 y sin restricciones indebidas, del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos, a votar y ser elegido en elecciones públicas, y a tener acceso a las funciones públicas. En la Organización de Estados Americanos se encuentran la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la cual consagra en los artículos 13, 20, 21 y 22, los derechos a ser parte de las decisiones de quienes gobiernan, el derecho a reunirse y asociarse, y a presentar peticiones respetuosas. Por su parte, la Carta Democrática, en su artículo 6, reconoce la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 23, reconoce varios derechos políticos entre los cuales se encuentra el derecho de todo ciudadano a participar en los asuntos públicos.”

La importancia del derecho a la participación lo establece la Corte Constitucional, con la **sentencia C-180 de 1994**, en la que afirmó que:

“El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. (subrayado fuera de texto)

El concepto de democracia participativa lleva implícita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. (Subrayado fuera de texto)

No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual. (Subrayado fuera de texto)

La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho. (Subrayado fuera de texto)

En la democracia participativa el pueblo no sólo elige sus representantes, por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes ha elegido. (Subrayado fuera de texto)

En síntesis: la participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social". (subrayado y negrillas fuera de texto)

De las disposiciones y otras fuentes normativas citadas, puede afirmarse que la participación es fundamental en la relación de las autoridades estatales y los ciudadanos, y en el intervenir de estos en la gestión pública. Por ello, la participación "puede ser entendida como una acción incluyente, es decir, una acción que integra y articula a los partícipes de las dinámicas sociales" (subrayado y negrillas fuera de texto)

Retomando lo anteriormente expuesto, puede concluirse que el derecho a la participación (i) es un derecho fundamental; (ii) es expresión del principio democrático del Estado Social de Derecho; (iii) su fundamento, entre otras disposiciones superiores, se encuentra en el artículo 2 que establece como fin estatal "...facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan..."; (iv) expresa un modelo de comportamiento de los ciudadanos; y (v) a través de esta garantía, se fortalecen y democratizan las instancias de representación y se promueven valores constitucionales como el pluralismo y la tolerancia. (subrayado fuera de texto)

Naturaleza expansiva del derecho a la participación.

Cabe resaltar que de acuerdo con reiterada jurisprudencia de esta Corporación, el derecho fundamental a la participación no se circunscribe únicamente a la esfera

electoral o estatal sino que incluye otros espacios en los cuales se adoptan decisiones que afectan la forma de vida de los ciudadanos. Sobre este tema, la Corte ha señalado lo siguiente:

En la sentencia T-637 de 2001[5], se expuso que "...**el derecho a la participación como expresión del principio democrático supera la concepción de democracia representativa** y, por ello, trasciende la esfera electoral. La Corte agregó que a través de este derecho, se fortalece el concepto de ciudadanía, como también **el papel de los ciudadanos en las decisiones de la esfera** pública que incluyen no sólo el ámbito electoral sino **cualquier proceso de decisión que afectan su vida**..." (subrayado negrillas fuera de texto).

Vale decir que en ese pronunciamiento, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional expuso que a través del derecho a la participación se puede alcanzar un mayor nivel de eficiencia y eficacia en el sistema estatal, pues "...**Un Estado en el que los ciudadanos cuentan con el derecho de tomar parte de forma directa en las decisiones a adoptar**, de controlar los poderes públicos, de calificar los resultados obtenidos para exigir responsabilidad política, es un Estado en el que probablemente se logrará satisfacer en más alto grado las necesidades de sus asociados..." (Subraya y negrillas fuera de texto)

Agregado a lo anterior, se destaca que la eficiencia y la eficacia del Estado no depende únicamente de los esfuerzos que se realicen individualmente por las personas encargadas de realizar determinada función o tarea, sino también de la eficacia de la participación, esto es, de la posibilidad de realizar efectivamente el derecho a la participación y de que ésta tenga un impacto."

La sentencia C-522 del 2002, la Corte estableció que el "derecho a la participación no está restringido al plano político sino que es extensivo a varias esferas sociales, como por ejemplo en el interés por la deliberación que llevan a cabo cuerpos colectivos diferentes a los políticos. Igualmente, se resaltó que el ejercicio de la democracia participativa abarca al individuo como ciudadano en la multiplicidad de roles que desempeña, como es el caso de los afiliados a las empresas promotoras de salud:" (negrillas y subrayado fuera de texto)

"De otra parte, es necesario puntualizar que la Constitución Política de 1991 no restringe el principio democrático al ámbito político sino que lo extiende a múltiples esferas sociales. El proceso de ampliación de la democracia supera la reflexión sobre los mecanismos de participación directa y especialmente hace énfasis en la extensión de la participación de las personas interesadas en las deliberaciones de los cuerpos colectivos diferentes a los políticos. El desarrollo de la democracia se extiende de la esfera de lo político en la que el individuo es considerado como ciudadano, a la esfera social donde la persona es tomada en cuenta en su multiplicidad de roles, por ejemplo, como trabajador, estudiante, miembro de una familia, afiliado a una empresa prestadora de salud, consumidor etc. Ante la extensión de la democracia la Corte Constitucional ha señalado **que el principio democrático que la Carta prohíja es a la vez universal y expansivo**. Universal porque compromete varios escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que válidamente puede interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por lo tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder. Es expansivo pues porque ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva (Siguiendo

esta misma línea argumentativa, la sentencia C-127 de 2004[9] también refirió que el derecho a la participación no se circunscribe al campo electoral, sino que trasciende a los espacios públicos y privados en donde se adoptan decisiones que impacten a la comunidad. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

La faceta de participación de los derechos fundamentales.

Para iniciar, es importante hacer alusión a la teoría democrática en la determinación del contenido de los derechos fundamentales. Desde esta perspectiva, el concepto democrático de persona se halla en el trasfondo de los enunciados constitucionales. Así, unas de las manifestaciones del principio democrático son derechos de participación, cuya importancia radica en que “...las posiciones derivadas de los derechos fundamentales democráticos atribuyen al ciudadano un poder jurídico para obtener del Estado y del Derecho la modificación de una situación jurídica, como reacción a su conducta participativa”. Esto es, los derechos de participación otorgan un poder jurídico a las personas para reclamar modificaciones de situaciones jurídicas, políticas, etc. y otorgan garantía de que la participación genere consecuencias. Por tanto, uno de los pilares de los derechos de participación es que la participación produzca efectos jurídicos. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Este enfoque puede evidenciarse en las órdenes de la sentencia T-760 de 2008 [15], en las cuales se alude a la importancia de que los usuarios del sistema de seguridad social en salud participen en las decisiones que los afectan. En este respecto se destaca los siguientes apartes del fallo: (i) se ordenó a la Comisión Nacional de Regulación en Salud que revisara integralmente los Planes Obligatorios de Salud (POS), garantizando la participación directa y efectiva no sólo de la comunidad médica sino también de los usuarios del sistema de salud; (ii) se expuso que conforme a la Observación General No. 14 de 2000 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Comité DESC), los estados deben abstenerse de impedir la participación de las personas en los temas relacionados con la garantía del derecho a la salud; (iii) se indicó que toda política de salud debe contar con la participación de las personas, en especial de aquéllas que serán impactadas por la decisión; (iv) en el numeral 6.1.1.2.3 se evidenció que si bien había algunos mecanismos de representación en los órganos de regulación en salud, éstos no agotan la participación efectiva de quienes tienen un interés directo en el goce efectivo del derecho a la salud; y (v) en el numeral 6.1.2.2.2 se ordenó que en la ejecución del programa y el cronograma para la unificación de los planes de beneficios, la Comisión ofreciera oportunidades suficientes de participación directa y efectiva a las organizaciones que representen los intereses de los usuarios del sistema de salud y de la comunidad médica, entre otras medidas. (Subrayado fuera de texto)

A la luz de lo expuesto en esta sentencia con base en las observaciones del Comité DESC, se evidencia la importancia de la participación en la realización efectiva del derecho a la salud, el cual no debe ser entendido desde el paradigma de la salud medicalizada y asistencia sanitaria, sino que también debe interpretarse desde el punto de vista promocional, esto es, desde la perspectiva de que la salud implica la existencia de unas condiciones para el desarrollo de las personas y que resulta inseparable de la paz, la eliminación de la pobreza, la reducción del desempleo, la conservación del medio ambiente, en definitiva, todo lo que implique elevar el nivel y la calidad de vida de las personas.

Dicho en otras palabras, la institución de la consulta previa busca que las comunidades tradicionales tengan una participación oportuna, activa y eficaz en la toma de decisiones que corresponda adoptar a las autoridades, en asuntos que las

involucre, cualquiera sea la materia de que se trate, en procura de que estas sean en lo posible acordadas o concertadas, **desprovistas de arbitrariedad y de autoritarismo**, y, en todo caso, razonables y proporcionadas al fin constitucional impuesto al Estado de proteger la diversidad étnica y cultural. Desde ese punto de vista, el proceso de consulta debe estar precedido de un trámite preconsultivo, en el que se establezca, de común acuerdo entre las autoridades estatales y los representantes de los grupos étnicos, las bases del proceso participativo.” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

El derecho a la Participación ciudadana de las comunidades indígenas, afrodescendientes – Comunidad Rom. Efectos jurídicos por su desconocimiento. Sentencia 499 de 2018

“El artículo 86 constitucional consagra la acción de tutela como un mecanismo de protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales de las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares. [...]

Es importante precisar, en esta oportunidad, que los grupos étnicos que son titulares del derecho a la consulta previa, en Colombia, son los grupos indígenas y las comunidades afrodescendientes constituidas como tal, bajo el régimen legal que les es propio. Las comunidades negras son titulares de los derechos constitucionales fundamentales a la propiedad colectiva de sus territorios ancestrales, al uso, conservación y administración de sus recursos naturales, y a la realización de la consulta previa en caso de medidas que les afecten directa y específicamente. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

La Corte Constitucional, en la Sentencia SU-383 de 2003, señaló que dada la especial significación que para la subsistencia de los pueblos indígenas y tribales comporta su participación en las decisiones que puedan afectarlos, el mecanismo de consulta previa constituye un derecho fundamental, “pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social económica y cultural de las comunidades indígenas y para asegurar por ende su subsistencia como grupo social”. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Sobre el particular, la Corte, tal y como se expuso en el acápite anterior, mediante Sentencia SU-217 de 2017, “... el Código Procesal Administrativo y de lo Contencioso Administrativo **incluyó el desconocimiento de la consulta previa como una causal de nulidad de los actos administrativos, entonces ahora debe acudir al mecanismo de control de la jurisdicción contencioso administrativa, y no a la acción de tutela,** para la protección de derechos derivados de la diversidad étnica y cultural, como la consulta previa; y, segundo, que en ese mismo ámbito la nueva regulación de las medidas cautelares aumenta la idoneidad y eficacia del medio de control. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

En cuanto a las medidas cautelares, estas sí poseen una naturaleza más amplia que en el código anterior, escenario en el que la única pretensión posible era la suspensión provisional del acto, pues ahora incluyen también la posibilidad de establecer medidas positivas para la protección de los intereses jurídicos involucrados en el proceso. **Pero estas medidas siempre operan en función del objeto final del trámite que, como se expresó, se cifra en el control de legalidad de los actos administrativos y no en la solución de complejos problemas constitucionales, como los que involucran los derechos de comunidades y pueblos indígenas.** (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Así mismo, esta Corporación ha precisado que el nuevo régimen de medidas cautelares regulado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no desplaza a la acción de tutela, porque “la tutela y **la medida de suspensión provisional protegen derechos de distinta naturaleza**. Así, mientras la primera persigue la salvaguarda de derechos constitucionales fundamentales, **la segunda busca impedir la ejecución de actos administrativos que violan el ordenamiento jurídico** y que, por ello, perjudican a alguna persona”. En ese sentido, no se desconoce que el legislador flexibilizó la procedencia de las medidas precautelativas en los procesos contenciosos, empero esa ampliación es insuficiente para proteger los derechos de una comunidad que se encuentra afectada por la decisión inconsulta de la administración, pues se deben adoptar remedios judiciales adicionales a la suspensión de un acto administrativo. (Subrayado y negrillas fuera de texto)

Por consiguiente, para la Corte “**la consagración expresa por parte de la ley 1437 de 2011 de una causal de nulidad autónoma por desconocimiento al derecho a la consulta previa**, no puede ser entendida como un impedimento para la prosperidad de la tutela en un caso concreto. En igual medida, **la flexibilización de los requisitos para acceder al decreto de medidas cautelares bajo el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo**, tampoco puede entenderse como un limitante que impida el conocimiento del amparo” (Subrayado y negrillas fuera de texto)

La Corte Constitucional, en su jurisprudencia, ha reconocido que **las personas afrocolombianas y las comunidades a las que pertenecen son titulares de derechos fundamentales y gozan de un status especial de protección** que aspira, tanto a compensarlas por las difíciles circunstancias sociales, políticas y económicas que han enfrentado tras décadas de abandono institucional, como a salvaguardar su diversidad étnica y cultural, en armonía con el marco constitucional, legal y los compromisos internacionales que el Estado colombiano ha adquirido en esa materia. Sobre esos supuestos, esta Corporación ha amparado los derechos fundamentales de **los afrocolombianos que han sido víctimas de actos de discriminación asociados a su raza o que han sido excluidos arbitrariamente de los beneficios instituidos por vía legal o administrativa para garantizar que disfruten de los mismos derechos y libertades a los que tiene acceso el resto de la población.**” (Subrayado y negrillas fuera de texto)

La Sentencia C-169 de 2001, “... **la Corte también aclaró** que el reconocimiento de los derechos de las comunidades negras **no se hace con base en la “raza” sino en su estatus de grupo étnico, titulares de una identidad propia “y no del color de la piel de sus integrantes”.** (Subrayado y negrillas fuera de texto)

La Sentencia C-702 de 2010 la Corte “**reiteró el derecho fundamental de las comunidades étnicas a ser consultadas y a participar en la adopción de las decisiones que directamente las afectan.** Citando la Sentencia C-461 de 2008, recordó que **los grupos étnicos titulares del derecho a la consulta previa** no solo incluyen a los grupos indígenas sino también a **“las comunidades afrodescendientes constituidas como tal bajo el régimen legal que les es propio”.** (Subrayado y negrillas fuera de texto)

En el caso específico del **derecho de participación, el aludido Convenio 169, en el artículo 6º, les impone a los Estados parte, el deber de “consultar a los pueblos interesados,** mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. La norma citada precisa igualmente que: “Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad

de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”
(Subrayado y negrillas fuera de texto)

Para esta Corporación, el reconocimiento que la Constitución y el derecho internacional le hacen a la consulta previa, es consecuencia directa del derecho que les asiste a los grupos étnicos “de decidir las prioridades en su proceso de desarrollo y preservación de la cultura, y es a su vez una forma de concreción del poder político que la Constitución promueve como valor fundamental del Estado”. En concordancia con lo anterior, y en razón a su vinculación con la defensa de la integridad cultural, la propia **jurisprudencia constitucional ha sido enfática en señalar que la consulta previa, como mecanismo de participación, tiene también el carácter de derecho fundamental, exigible judicialmente, pues se erige en instrumento imprescindible para preservar la integridad étnica, social,** económica y cultural de las comunidades tradicionales, así **como también para asegurar su subsistencia como grupos sociales diferenciables.** Sobre el punto, se pronunció este Tribunal en la Sentencia C-750 de 2008, señalando: ha considerado la Corte que es consecuencia directa del derecho que les asiste a las comunidades nativas de decidir las prioridades en su proceso de desarrollo y preservación de la cultura y que, cuando procede ese deber de consulta, surge para las comunidades un derecho fundamental susceptible de protección por la vía de la acción de tutela, en razón a la importancia política del mismo, a su significación para la defensa de la identidad e integridad cultural y a su condición de mecanismo de participación.
(Subrayado y negrillas fuera de texto)

Así entendida, la **consulta previa se constituye en un mecanismo jurídico de participación de doble vía.** Por un lado, es un derecho fundamental de los grupos étnicos y, correlativamente, **un deber estatal, en el sentido que corresponde a las autoridades competentes llevar a cabo los trámites requeridos para que tales grupos participen en el diseño de las políticas** que, de acuerdo a su contenido material. (Subrayado y negrillas fuera de texto)

Al respecto, también, **este Tribunal ha señalado que la consulta previa no puede entenderse como un mero trámite administrativo, pues se erige como un verdadero diálogo en procura de alcanzar, en lo posible, un acuerdo en torno a la actividad que se vaya a adelantar.** Específicamente, en la Sentencia SU-039 de 1997] se indicó que, en virtud de los bienes que resguarda, “[ella] no se reduce meramente a una intervención en la actuación administrativa dirigida a asegurar el derecho de defensa de quienes van a resultar afectados” **con una decisión, sino que tiene una significación mayor por los altos intereses que busca tutelar, como lo son “los atinentes a la definición del destino y la seguridad de la subsistencia de las comunidades” indígenas y pueblos tribales.** (Subrayado y negrillas fuera de texto).

Esto implica comprender la consulta como un verdadero diálogo que busca el entendimiento entre las partes, en el que no puede haber arbitrariedad de ninguna de ellas, lo que excluye que se le entienda como una mera comunicación o evento informativo. Por ello, en la precitada providencia, esta Corporación apuntó que **“la institución de la consulta a las comunidades indígenas que pueden resultar afectadas ... , comporta la adopción de relaciones de comunicación y entendimiento, signadas por el mutuo respeto y la buena fe entre aquéllas y las autoridades públicas”.**

Por consiguiente, para la Corte **“la consagración expresa por parte de la ley 1437 de 2011 de una causal de nulidad autónoma por desconocimiento al derecho a la consulta previa,** no puede ser entendida como un impedimento para la prosperidad de la tutela en un caso concreto. **En igual medida, la flexibilización de los requisitos para**

acceder al decreto de medidas cautelares bajo el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tampoco puede entenderse como un limitante que impida el conocimiento del amparo”.

La **Sentencia SU-217 de 2017**, dejó claro que el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé como una causal de nulidad de los actos administrativos la falta de consulta previa, agregando la providencia que esta no desplaza a la acción de tutela, por comprender dos tópicos diferentes, a través de la acción de tutela salvaguarda de derechos constitucionales fundamentales y, la acción de nulidad tiene por objeto impedir la ejecución de actos administrativos que violan el ordenamiento jurídico y que, por ello, perjudican a alguna persona

El derecho a la Participación de los vendedores informales y los efectos jurídicos por su desconocimiento. Sentencia C-489/19

“... La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en la protección constitucional del derecho al trabajo especialmente de las personas que se dedican a las ventas informales. Tras comprender que el trabajo es un vehículo de acceso a la ciudadanía social, en tanto permite que las personas, a través del ingreso que deriva de sus labores, se provea de alimentación, vivienda, estudio, recreación, entre otros, la Corte ha señalado que, en principio, no es posible limitar su ejercicio cuando este se realiza en escenarios no formales; para ello además se ha prevalido de los principios de buena fe y de confianza legítima cuando las autoridades han permitido que se ocupen los espacios públicos en la realización de ese tipo de actividades. (Subrayado fuera de texto)

Así ha destacado que, si las razones prevalentes para que perviva la economía informal, deriva de problemas estructurales de la política de pleno empleo por parte del Estado, la ausencia de oportunidades que además origina desigualdad social, lo que corresponde es armonizar los derechos que se encuentran en tensión, esto es el trabajo en condiciones dignas y justas y a la par el espacio público. (Subrayado fuera de texto)

Para ello la jurisprudencia ha entendido que la regla general es que no es posible afectar los derechos de quienes realizan esta actividad, en tanto integran un grupo social y económicamente vulnerable, al punto que en la sentencia C-211 de 2017 la Corte definió condicionar la imposición de medidas correccionales a la existencia de alternativas reales de vinculación laboral en mejores condiciones y destacó que “la recuperación del espacio público suele ser una medida que altera las condiciones económicas de los comerciantes informales que allí se encuentran. Frente a esta realidad la administración tiene el deber de diseñar e implementar políticas públicas tendientes a contrarrestar los efectos nocivos de la recuperación, programas que deben ser acordes con estudios cuidadosos y empíricos que atiendan la situación que padecen las personas desalojadas. (Subrayado fuera de texto)

En suma y tal como lo destacó la sentencia C-211 de 2017: Las autoridades tienen el deber de proteger la integridad del espacio público y al mismo tiempo están en la obligación de velar por los derechos fundamentales de los vendedores informales, en especial: (i) los derivados del respeto por la dignidad humana, (ii) la solidaridad hacia las personas que se encuentran en estado de indefensión o de vulnerabilidad; (iii) la igualdad de trato a partir de acciones afirmativas destinadas a brindarles protección preferencial; (iv) el debido proceso administrativo como condición para las actividades de policía; (v) la observancia del principio de buena fe, particularmente en lo relacionado con la confianza legítima que ampara a determinados vendedores informales; y (vi) la

proporcionalidad y razonabilidad de las medidas correctivas a aplicar. (Subrayado y subrayado fuera de texto)

En la Sentencia T-231 de 2014, La Sala reiteró que, las medidas de restitución del espacio público implementadas por la administración no pueden conculcar **los derechos fundamentales de las personas** que se ven perjudicadas por la actuación administrativa. Para evitar esta situación, entre otras medidas, esta Corporación ha llamado la atención sobre la necesidad de realizar censos y estudios de impacto previos, comprensivos y con participación de las comunidades afectadas. En esa oportunidad, la Sala concedió el amparo por los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la protección del principio de confianza legítima, al trabajo y al mínimo vital del actor; otorgó efectos inter comunis a la decisión y ordenó a la alcaldía accionada, realizar un censo con todos los vendedores ambulantes, con el fin de informarles sobre los programas de capacitación, de formalización de la economía y los planes de reubicación existentes en la ciudad de Bucaramanga para los comerciantes informales.”

En la **Sentencia T-607 de 2015**, “La Sala concluyó que el mandato de proteger el espacio público debe ejecutarse respetando los mecanismos de protección reforzada creados en beneficio de los vendedores ambulantes, esto es, el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a regular dicha actividad y el principio de confianza legítima. En el mismo sentido señaló que, las autoridades tienen la obligación de garantizar el uso libre del espacio público, y en esa medida, recuperarlo cuando es objeto de ocupación ilegítima, no obstante, al adoptar medidas tendientes a la materialización de dichos fines, no pueden incurrir en conductas que impliquen la violación del derecho al debido proceso, la dignidad de las personas y menoscabando la propiedad. La recuperación del espacio público no puede derivar en arbitrariedad, ni desconocer los postulados del Estado Social de Derecho. (Subrayado fuera de texto)

La Sala protegió el derecho al mínimo vital, al debido proceso y a la dignidad humana de la accionante, y ordenó a la autoridad demandada, proceda a verificar la situación personal, familiar, social y económica de la tutelante ofreciéndole según sus circunstancias una alternativa económica, laboral o de reubicación dentro de los programas de regulación del trabajo informal y ambulante. En el mismo sentido, advirtió que las autoridades municipales deberán garantizar la protección del espacio público siempre respetando “el derecho al trabajo de vendedores conforme al principio de confianza legítima, con enfoque diferencial, incluyendo a vendedores semiestacionarios y ambulantes”. (Subrayado fuera de texto)

En la providencia, la Corte reiteró que la regla jurisprudencial relacionada con que el trabajo informal y ambulante es una forma de obtener el sustento económico que es legal y las personas que la ejercen gozan de protección constitucional cuando se trata de personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad, asimismo precisó que, al momento de hacer desalojos de personas dedicadas al comercio informal “tiene la obligación de crear una política de recuperación de las áreas comunes proporcional y razonable, que además contenga alternativas económicas adecuadas que se compadezcan con las circunstancias particulares de los afectados”. En esa ocasión protegió el derecho al trabajo y al mínimo vital de la accionante y ordenó que a la alcaldía accionada que ofrecer una alternativa económica, laboral o de reubicación en su oficio de vendedora informal. (Subrayado fuera de texto)

El Estado tiene el deber de velar por la integridad del espacio público, pero esto encuentra límites en los derechos fundamentales de las personas que, amparadas en el principio de buena fe, se han dedicado a las actividades informales en zonas

de espacio público, de manera que al sancionarse a quienes adquieren sus productos, se afecta y criminaliza el ejercicio del derecho del trabajo lo que de contera contraviene la cláusula constitucional del artículo 25 superior.” (Subrayado y negrillas fuera de texto)

El derecho a la Participación de los recicladores y los efectos jurídicos por su desconocimiento.

Sentencia T-291/16 “La igualdad es uno de los pilares sobre los que se funda el Estado colombiano. La Constitución reconoce la igualdad, como un principio, como un valor, y como un derecho fundamental, que va más allá de la clásica fórmula de igualdad ante la ley, para erigirse en un postulado que apunta a la realización de condiciones de igualdad material. Bajo esta perspectiva, un propósito central de la cláusula de igualdad, es la protección de grupos tradicionalmente discriminados o marginados; protección que en un Estado social de derecho, se expresa en una doble dimensión: por un lado, como mandato de abstención o interdicción de tratos discriminatorios (mandato de abstención) y, por el otro, como un mandato de intervención, a través del cual el Estado está obligado a realizar acciones tendentes a superar las condiciones de desigualdad material que enfrentan dichos grupos (mandato de intervención). (Subrayado y negrillas fuera de texto)

En relación con el primero, existe un deber de la administración de abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas que conduzcan a agravar o perpetuar la situación de exclusión, marginamiento o discriminación de grupos tradicionalmente desventajados en la sociedad. Esto se deriva principalmente de la cláusula de igualdad formal y del principio de no discriminación establecido en el inciso primero del artículo 13 de la Constitución Nacional. (Subrayado y negrillas fuera de texto)

También va encaminado a evitar que medidas, programas o políticas, así éstas hayan sido adoptadas bajo el marco de presupuestos generales y abstractos, impacten desproporcionadamente a grupos marginados o discriminados o, en otras palabras, los coloque en una situación de mayor adversidad. Es decir, que la Constitución prohíbe, tanto las llamadas discriminaciones directas –actos que apelan a criterios sospechosos o potencialmente prohibidos, para coartar o excluir a una persona o grupo de personas del ejercicio de un derecho o del acceso a un determinado beneficio, como las discriminaciones indirectas – las que se derivan de la aplicación de normas aparentemente neutras, pero que en la práctica generan un impacto adverso y desproporcionado sobre un grupo tradicionalmente marginado o discriminado. (Subrayado y negrillas fuera de texto)

En efecto, la cláusula de igualdad también impone un mandato de intervención, pues como bien lo reconoció el constituyente, no basta con exigir conductas negativas para corregir las enormes desigualdades que subsisten en nuestra sociedad. Es necesario que el Estado intervenga y despliegue actuaciones positivas para garantizar condiciones de igualdad real y efectiva. Al respecto, señala el segundo y tercer inciso del artículo 13 de la Constitución Nacional: “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados”, “El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos que contra ellas se comentan. (Subrayado y negrillas fuera de texto)

De igual forma, en la **sentencia T-724 de 2003**, se expresó:

“ Las políticas públicas como expresión del Estado social de derecho. La Corte Constitucional, en esta sentencia, hizo precisiones importantes frente al alcance del Estado social de derecho, y de las dos dimensiones de la igualdad descritas, en un caso que guarda similitudes con las tensiones constitucionales que se presentan en el asunto que aquí se examina; es decir, analizó el tema de las consecuencias negativas que pueden derivarse para grupos marginados o discriminados de la ejecución de programas, medidas o políticas públicas. Particularmente en dicha providencia, la Corte estudió el caso de los vendedores ambulantes en Bogotá, que en el marco de la política de recuperación del espacio público fueron desalojados del lugar donde ejercían su actividad, sin ofrecérseles oportunidades alternativas para continuar laborando y poder garantizar, en consecuencia, una mínima subsistencia para sí y para sus familias. A la luz de este asunto, **la Corte consideró que toda política, programa o medida diseñada y ejecutada por las autoridades en un Estado de Derecho, debe reunir unos requisitos mínimos de racionalidad** que permitan contrarrestar efectivamente las consecuencias negativas de su ejecución, en particular si las personas afectadas por las mismas se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad. (Subrayado y negrillas fuera de texto)

“Entre sus conclusiones reiteró la jurisprudencia de la Corte, en el sentido de que existen dos deberes diferenciados para el estado, el primero consistente en la adopción de medidas para lograr igualdad real entre los asociados, y el segundo consistente en **la prohibición de adoptar medidas que impliquen retrocesos para estos mismos grupos:**

“De lo anterior se derivan dos clases de deberes diferenciados para el Estado: (i) por una parte, debe adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas encaminadas a lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados, dando así cumplimiento a sus obligaciones internacionales y constitucionales de lucha contra la pobreza y progresiva satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población -en aplicación de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado “cláusula de erradicación de las injusticias presentes”-; y (ii) por otra, se debe abstener de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a generar más pobreza de la que actualmente agobia al país, y agraven la situación de exclusión o marginación de determinados sectores de la sociedad, especialmente de aquellos que se encuentran en condiciones económicas precarias; mucho más si, como consecuencia de tales políticas, programas o medidas, se acaba por empeorar la situación material de quienes ya están en circunstancias extremas de subsistencia. (...)” (Subrayado y negrillas fuera de texto)

La Corte Constitucional ha considerado de manera reiterada que el hecho de que Colombia sea un Estado Social de Derecho “(...) le imprime un sentido, un carácter y unos objetivos específicos a la organización estatal en su conjunto, y que resulta -en consecuencia- vinculante para las autoridades, quienes deberán guiar su actuación hacia el logro de los cometidos particulares propios de tal sistema: la promoción de condiciones de vida dignas para todas las personas, y la solución de las desigualdades reales que se presentan en la sociedad, con miras a instaurar un orden justo. (Subrayado y negrillas fuera de texto))

Al respecto ha dicho la Corte que no todas las facetas positivas de un derecho – las que implican obligaciones de hacer - estén siempre sometidas a una protección gradual y

progresiva. **‘Cuando la omisión en el cumplimiento de las obligaciones correlativas mínimas coloca al titular del derecho ante la inminencia de sufrir un daño injustificado’**, éste puede reclamar la protección judicial inmediata del derecho. El criterio propuesto por la jurisprudencia para determinar cuándo se está ante tal situación es el de urgencia, el cual fue expuesto en la sentencia T-595 de 2002 en los siguientes términos, “(...) La urgencia de la situación en la que se encuentra la persona activa la exigibilidad judicial del derecho respecto de la prestación cuyo cumplimiento es necesario para evitar un perjuicio irremediable. El criterio de la urgencia torna objetiva y judicialmente reconocible la necesidad de ejecutar de forma inmediata la prestación que, de otra forma, permanece dentro de la esfera decisoria del obligado (...)” (Subrayado y negrillas fuera de texto)

La Corte también ha reconocido que la defensa de muchas de las facetas prestacionales de un derecho constitucional requiere acciones variadas y complejas por parte del Estado. También ha reconocido que les compete a las autoridades constitucionalmente establecidas para tal labor, decidir cuáles son las acciones y medidas necesarias para que se garantice el derecho del accionante. **Garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales, sean estos de libertad o sociales, es un mandato constitucional que irradia el ejercicio del poder público** y determina una de sus funciones principales en un Estado Social de Derecho. (Subrayado y negrillas fuera de texto)

Para la jurisprudencia constitucional, cuando el goce efectivo de un derecho constitucional fundamental depende del desarrollo progresivo, “lo mínimo que debe hacer [la autoridad responsable] para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de **un derecho fundamental en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa,** es, precisamente, contar **con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos.** En consecuencia, **se desconocen las obligaciones constitucionales de carácter prestacional y programático, derivadas de un derecho fundamental, cuando la entidad responsable de garantizar el goce de un derecho ni siquiera cuenta con un programa** o con una política pública que le permita avanzar progresivamente en el cumplimiento de sus obligaciones correlativas.

Concretamente, la jurisprudencia constitucional ha precisado tres condiciones básicas, a la luz de la Constitución Política, que debe observar toda política pública orientada a garantizar un derecho constitucional: (i) que la política efectivamente exista; (ii) que la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho; y (iii) **que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública permitan la participación democrática.**

En cuanto a la primera condición ha señalado la Corte que “no se puede tratar de unas ideas o conjeturas respecto a qué hacer, sino un programa de acción estructurado que le permita a la autoridad responsable adoptar las medidas adecuadas y necesarias a que haya lugar.” **Por eso, se viola una obligación constitucional de carácter prestacional y programática, derivada de un derecho fundamental,** “cuando ni siquiera se cuenta con un plan para progresivamente cumplirla.

La relación con la segunda condición, la Corte ha reiterado que. “no puede tratarse de una política pública tan sólo simbólica, que no esté acompañada de acciones reales y concretas.” En esta medida, **se viola la Constitución cuando existe un plan o un programa, pero se constata que (i) “sólo está escrito y no ha sido iniciada su ejecución” o (ii) “que así se esté implementando, sea evidentemente inane, bien sea porque no es sensible a**

los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo irrazonable”.

En cuanto a la tercera condición, **la jurisprudencia ha considerado inaceptable constitucionalmente que exista un plan (i) ‘que no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan’, o (ii) ‘que sí brinde espacios, pero éstos sean inocuos y sólo prevean una participación intrascendente**. El grado mínimo de participación que se debe garantizar a las personas en cada caso concreto, depende de la situación específica de que se trate, en atención al tipo de decisiones a tomar.

También ha señalado la Corte Constitucional que cuando el juez de tutela constata la violación de una faceta prestacional de un derecho fundamental, debe protegerlo adoptando órdenes encaminadas a garantizar su goce efectivo, pero que a su vez sean respetuosas del proceso público de debate, decisión y ejecución de políticas, propio de una democracia. Por tanto, no es su deber indicar a la autoridad responsable, específicamente, cuáles han de ser las medidas adecuadas y necesarias para garantizar el goce efectivo del derecho, pero sí debe adoptar las decisiones y órdenes que aseguren que tales medidas sean adoptadas, promoviendo a la vez la participación ciudadana.”

El derecho a la Participación de las comunidades LGTBQ+ y los efectos jurídicos por su desconocimiento.

Sentencia T-288 de 2018. “La sentencia estudia el accionar del Estado frente a los deberes de protección respecto de la población LGBTI, garantizando los derechos fundamentales a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad y a la intimidad del accionante. Porque vistos estos al interior del POT, brillan por su ausencia, salvo por dos puntos anecdóticos, en los cuales señalan que son “grupos históricamente discriminados, personas de los sectores LGBTI, mujeres, habitantes de calle, jóvenes estigmatizados por prejuicios, entre otros.”, sin políticas públicas que tengan un remedo de protección y/o de alivio a la discriminación a la cual se encuentran sometidas por las sociedad, y como lo demuestra el POT por la misma Administración. Lo que es contrario al ordenamiento jurídico y la jurisprudencia que lo centra y desarrolla. Veamos

“...Las campañas de capacitación y sensibilización u otro tipo de estrategias que buscan difundir y promover los derechos de la población LGBTI, son medidas de satisfacción y no repetición pues su objetivo es prevenir la ocurrencia de otros hechos de discriminación. Estas actividades son, además, deberes del Estado, al cual le corresponde brindar una protección especial a este grupo poblacional, y busca contribuir a la superación de los prejuicios y estereotipos que aún persisten frente a estas personas que han sido utilizados para justificar actos de violencia y discriminación...”

Adicionalmente, esta postura pasa por alto la prohibición de discriminación y el deber de protección especial a favor de la población LGBTI+, principios que además de estar directamente consagrados en la Constitución, hacen parte de las normas imperativas de derecho internacional –ius cogens– que involucran a todas las autoridades públicas. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos explicó, en el caso Atala Ríffo vs Chile, que todos los Estados miembros tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para eliminar cualquier forma de discriminación de derecho o de hecho, veamos:

Sobre el principio de igualdad ante la ley y la no discriminación, la Corte ha señalado que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género

humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación. La jurisprudencia de la Corte también ha indicado que en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del jus cogens. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permean todo el ordenamiento jurídico.

Además, el Tribunal ha establecido que los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto. Los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias.”

Sentencia 476 de 2014: “En síntesis, la dignidad humana y el derecho al libre desarrollo de la personalidad dan contenido y alcance a la autodeterminación de la identidad de género como parte esencial e indisoluble a la personalidad, por lo cual la persona no puede ser perseguida señalada o discriminada en razón a su identidad de género.

Pasa la Sala a examinar si en el presente caso la Secretaría de Integración Social de la Alcaldía de Bogotá con su actuar vulneró los derechos fundamentales al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad, a la identidad de género, al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas de Andrés Páez Ramírez, mujer transgénero que responde al nombre identitario de Grace Kelly Bermúdez por negarse a contratarla aduciendo no acreditar un documento exigible a los varones.

Para la Sala, las autoridades públicas y los particulares deben abstenerse de imponer criterios o cánones específicos, propugnando por proteger los derechos al pluralismo, al libre desarrollo de la personalidad, a la igualdad e identidad.

Por lo anterior, las personas con identidad transgenerista no deben ser sometidas a restricciones para el ejercicio de derechos derivados de su identidad, es decir, por asumir su forma de ser como expresión legítima y constitucional de su identidad y libre autodeterminación [...]”

“Si una persona se reconoce como mujer transgénero, y construye su identidad en la vida pública y social como mujer transgénero, exigirle un requisito propio del género con el cual no se identifica como es la libreta militar, desconoce su derecho a desarrollar su identidad de género, es decir, a autodeterminarse.

Para la sala resulta censurable que la entidad accionada, cuya función es poner en marcha los procesos y garantías con el fin de lograr inclusión social y el fortalecimiento de vínculos de respeto y reconocimiento hacia personas de los sectores LGBT e identificar y caracterizar a las personas de Lesbianas, Gays, Bisexuales, y Transgeneristas, canalizando sus solicitudes y necesidades y facilitando el acceso a los servicios sociales para la garantía plena de sus derechos, en desarrollo de las cuales abre una convocatoria específicamente para vincular contractualmente a personas transgénero, desconociendo abiertamente los derechos de la accionante y negándole su

identidad se niegue a celebrar el contrato por el incumplimiento de una exigencia sólo aplicable a personas del género masculino.

Al efecto cabe tener en cuenta que, como lo indican los intervinientes, por la ausencia de definición de la situación militar ese sector de la población LGBT recurre al ejercicio de trabajo informal de la prostitución como fuente de ingresos económicos, lo que genera en algunos casos, el consumo de sustancias psicoactivas, el deterioro de las condiciones de salud a nivel físico y mental generando para esta población condiciones de existencias incompatibles con la dignidad humana y que impiden el ejercicio de sus derechos en un Estado Social de Derecho que debe ser garante de derechos fundamentales.

Bajo los anteriores parámetros la Sala considera que la solicitud de la tutela constituye un mecanismo expedito para la protección efectiva de las garantías fundamentales, no solo de la accionante sino también sobre toda la población transgénero, la cual requiere medidas especiales de protección frente a la exclusión social derivada de la imposibilidad de vincularse a actividades productivas formales y con el fin de proveer condiciones de vida digna. En este sentido, la acción de tutela se erige como un mecanismo idóneo y eficaz para garantizar los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, al trabajo y a la vida en condiciones dignas, con el fin de lograr la inclusión social y el fortalecimiento de vínculos de respeto, tolerancia y reconocimiento de las personas de los sectores LGBT, en atención al deber que le asiste al Estado como garante de los derechos humanos.”

La Participación como derecho constitucional y los efectos jurídicos su inobservancia.

Los fundamentos jurídicos no observados por la Administración, parten del preámbulo de la Constitución cuando señala que: que el fin del Estado, es asegurar a sus integrantes: la vida, la convivencia, la igualdad en un marco jurídico, democrático y participativo, con la obligación de garantizar a los ciudadanos el orden político, económico y social justo. Y en su Artículo 2º, ratifica lo anterior, porque su fin es servir a la comunidad, promover su prosperidad general y garantizarles la efectividad de los principios y derechos, facilitarles la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; adiciona el Artículo 40 de la Carta Política, que “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Concluyendo con el Artículo 103 ibidem, que uno de los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía es la consulta popular y el cabildo abierto.

Con estos principios de orden constitucional nos encontramos con el Artículo 23º de la ley 388 de 1997, que le ordena a la Administración, que a partir de la fecha de entrada en vigor, debe tener en cuenta la participación democrática de la ciudadanía, para la formulación y la adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial, y la premisa del Artículo 25º ídem, según el Plan de Ordenamiento Territorial, se consolida como documentos y fenece la etapa de la participación democrática cuando el alcalde lo entregas al Concejo Distrital para su estudio y aprobación reglas ratificadas por el Artículo 23 del decreto 879 de 2011.

Las normas citadas, deben conjugarse con el Decreto 1454 de 2011, la Ley 1757 de 2015, el Decreto 1077 de 2015, para el pleno cumplimiento de la Ley 388 de 1997, en la conformación del Plan de Desarrollo Territorial, como lo prevé el Artículo 2.2.2.1.2.3.5 del Decreto Reglamentario 1077 de 2015, advirtiendo que todo proyecto de revisión o modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos, se

deben someter a los mismos trámites de **concertación, consulta y aprobación previstos en la ley.**

Participación ciudadana debe ser cualificada, según el Artículo 4º de la ley 388 de 1997 establece que se podrá desarrollarse mediante la celebración de audiencias públicas donde la intervención debe permitir la discusión para beneficio de los planes de ordenamiento, al igual que en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas. El cumplimiento de estas tareas la ubica en cabeza de la Alcaldía Mayor de Bogotá, al igual que la entrega del POT, al oncejo Distrital, para su trámite, con la responsabilidad de hacerlo una vez surtidos todos los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana.

Proceso se debió iniciar al momento en que nació la idea de elaborar un nuevo POT para la ciudad, siguiendo las instrucciones del Artículo 4 de la Ley 388 de 1997, según el cual el ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones distritales deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones, teniendo en cuenta lo reglado por su Artículo 2, al igual que las norma que nos indica nuevas perspectivas de ciudad como lo hace la Ley 1454 de 2011, sobre las nuevas funciones de los entes territoriales y visión de ciudad que allí se plasma, adosadas con Ley Estatutaria 1757 de 2015, sobre la participación ciudadana en todo lo concerniente a la intervención democrática en los asuntos de la ciudad.

La Administración desconoció los presupuestos consagrados en el Artículo 6 de la ley 388 de 1997, que en el proceso de ordenamiento del territorio distrital lo ordena a la Administración Distrital, que debe “atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia”, nada de esto respetado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, en el proceso de elaboración del POT. Tareas no cumplidas como lo hizo ver públicamente en comunicación de diciembre 6 de 2021, dirigida a mi poderdante, anexa como prueba de esta demanda, donde dejo sentado:

“...- No hay lugar a consultar las medidas administrativas o legislativas de carácter general que afecten igualmente a todos los ciudadanos.
- No hay lugar a consultar las medidas que objetiva y razonablemente carezcan de afectación a la identidad étnica del pueblo indígena o tribal.
- La afectación directa depende de la gravedad del impacto, diferenciado y específico, en la identidad del pueblo o práctica determinada...”

Estas afirmaciones, demuestran como la administración en el proceso consultivo del POT, obró de espaldas no sólo a la realidad de la ciudad, sino también en el incumplimiento de las disposiciones legales, siendo obligaciones de imperativo cumplimiento, como lo tiene presente el Artículo 6 de la Carta Fundamental y desconoce lo plasmado por la Corte Constitucional, en sus diferentes sentencias, de la cuales me he permitido transcribir en sus partes esenciales.

En la sentencia T-724 de 2003, indica que para “... la jurisprudencia constitucional, cuando el goce efectivo de un derecho constitucional fundamental depende del desarrollo progresivo, “lo mínimo que debe hacer [la autoridad responsable] para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de [un derecho fundamental] en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, **precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos.** En consecuencia, se desconocen las obligaciones constitucionales de carácter prestacional y programático, derivadas de un derecho

fundamental, cuando la entidad responsable de garantizar el goce de un derecho ni siquiera cuenta con un programa o con una política pública que le permita avanzar progresivamente en el cumplimiento de sus obligaciones correlativas.

La Sentencia C-750 de 2008, dejó: "...la Corte que es consecuencia directa del derecho que les asiste a las comunidades nativas de decidir las prioridades en su proceso de desarrollo y preservación de la cultura y que, cuando procede ese deber de consulta, surge para las comunidades un derecho fundamental susceptible de protección por la vía de la acción de tutela, en razón a la importancia política del mismo, a su significación para la defensa de la identidad e integridad cultural y a su condición de mecanismo de participación.

Así entendida, **la consulta previa se constituye en un mecanismo jurídico de participación** de doble vía. Por un lado, es un derecho fundamental de los grupos étnicos y, correlativamente, un deber estatal, en el sentido que corresponde a las autoridades competentes llevar a cabo los trámites requeridos para que tales grupos participen en el diseño de las políticas que, de acuerdo con su contenido material.

No puede pensarse, que por ser el POT una afectación general, no tiene que construirlo con estas comunidades, con los vendedores informales y mucho menos con los recicladores, eso implica que está desconociendo los principios constitucionales de la democracia participativa, y de normas concretas que así lo establecen: Artículo 24º de la Ley 388 de 1997, que señala en forma concreta y determinada que "En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana,...".

La norma en ninguna parte indica que por ser el POT una norma general no deba y elaborar la consulta ciudadana, lo que demuestra el desconocimiento con cual la Administración actuó, incumpliendo su deber en el actuar en el trámite de elaboración del POT. Lo adelantó sin participación ciudadana, desconociendo las disposiciones antes reseñadas y los postulados de la jurisprudencia traída al proceso, lo cual marca un sendero distinto y totalmente antagónico a lo expresado por la Administración Distrital en la comunicación transcrita.

Frente a los vendedores informales y/o ambulantes, ante sus reclamos los afrontó y los obligó a formular acción de tutela para recibir la correspondiente respuesta, que en últimas fue inocua, niega los derechos que la ley les otorga, sin tener en cuenta la condición social establecida por la jurisprudencia trascrita en este libelo de demanda, la cual reconoce que el trabajo por ellos desarrollado constituye un derecho fundamental, por corresponder a un ingreso requerido para el mínimo vital, derecho ubicado dentro del bloque constitucionalidad, por las condiciones socioeconómicas en que ellos se desarrollan, su vida, actividad y las condiciones de habitabilidad.

Agrega la Jurisprudencia "Por tanto, uno de los pilares de los derechos de participación es que la participación produzca efectos jurídicos la institución de la consulta previa, busca que las comunidades tradicionales tengan una participación oportuna, activa y eficaz en la toma de decisiones que corresponda adoptar a las autoridades, en asuntos que las involucre, cualquiera sea la materia de que se trate, en procura de que estas sean en lo posible acordadas o concertadas, desprovistas de arbitrariedad y de autoritarismo, y, en todo caso, razonables y proporcionadas al fin constitucional impuesto al Estado de proteger la diversidad étnica y cultural." (Subrayado fuera de Texto)

En la providencia, la Corte reiteró que la regla jurisprudencial relacionada con el trabajo informal y/o ambulante, es la forma de obtener su sustento económico, que es legal y las personas que la ejercen gozan de protección constitucional cuando se encuentran en condición de vulnerabilidad: se encamina a evitar que medidas, programas o políticas, así éstas hayan sido adoptadas bajo el marco de presupuestos generales y abstractos, impacten desproporcionadamente a grupos marginados o discriminados o, en otras palabras, los coloque en una situación de mayor adversidad.

De otro lado, el Artículo 6º de la Ley 388 de 1997, es claro al señalar que se deben incorporar instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.

Otro punto de divergencia entre la Administración y las normas reglamentarias del POT, lo encontramos en el desconocimiento de los derechos de las personas marginadas, frente a las cuales, abusando de su posición dominante y la facultad que le concede la ley de reconocer asentamientos humanos ubicados en la periferia, dejó en claro en su comunicación a la cual hemos hecho referencia, dejó por fuera la habilitación de esos barrios, lo que tiene como efecto directo, sin servicios públicos domiciliarios, cuando a través de este, podía habilitar estos barrios. Desconociendo su deber de buscar la rehabilitación de las comunidades menos favorecidas, lo cual se logra solucionándoles el problemas y hacer más justa y equitativa la vida de estas comunidades.

El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, como se ha dicho desconoce todo el concepto humano que consagra los artículos 1 a 6 de la ley 388 de 1997, ampliados con la Ley 1454 de 2011, en sus artículos 1 a 6 entre otros.

Permitir un desarrollo de esta naturaleza, es aceptar como deber ser, desconocer el preámbulo de la carta fundamental, los artículos 2, 40, y 103 relacionados con el derecho a la participación ciudadana como elemento democrático del estado, consagrado en ellas, es aceptar que el Artículo 13 de la Carta, sobre el principio de la igualdad de la ley, es una mera quimera, porque comunidades como los indígenas y las etnias no tienen derecho a participar y la 85 comunidades existentes en Bogotá no tienen derecho a opinar, que los vendedores informales, los recicladores, la población LGTBIQ+, y el estamento médico cuya actividad no tuvo asiento en el POT, son inexistentes socialmente, lo cual es contrario a la ley y los dictados constitucionales. Esto sería el mayor de los contrasentidos de la democracia participativa.

Igualmente aceptar la irreverencia del plan de ordenamiento territorial de Bogotá frente a los derechos consagrados por las Leyes 21 y 70 de 1993, que reconocen los derechos fundamentales de los indígenas, comunidades afrodescendientes y demás comunidades, y la Ley 1988 de 2019, que reglamenta las políticas públicas, es aceptar que el decreto 555 de 29/12/2021 por el cual se dicta el POT, se encuentra por encima de la ley, que no requería una concertación previa. Un postulado de esta envergadura, es aceptar frente a la ciudadanía, que el Estado puede violar las normas constitucionales reseñadas al igual que las sentencias de la Corte Constitucional. Lo que es contrario a derecho y por ende una visión de esta naturaleza no tiene sentido, y menos cuando las disposiciones le establecen que su prioridad debe ser socorrer al menos favorecido, tener en cuenta a las comunidades a que nos hemos referido. El POT, en la relación con las necesidades de las personas más necesitadas y protegidas por la Constitución y sus jurisprudencia, se ha constituido en una disposición sin sentido y sin contenido jurídico, así como fue el actuar de la administración plasmado en el decreto materia de demanda.

Según la administración, Bogotá se encuentra representada los 37.909 aportes, formulados a través de 9.687 acciones de participación, los cuales tuvieron incidencia en las decisiones que finalmente se adoptaron sobre el territorio, concretando así en la práctica el mandato constitucional y legal de fortalecimiento de la democracia participativa en todos los procesos de toma de decisiones públicas y, sobre todo, en aquellos que tienen por propósito ordenar el territorio.

Pero la reseña no indica cuales fueron los mecanismos de participación utilizados, ni cuales los métodos de captación de esos “aportes”, y si en cumplimiento del Artículo 24 de la ley 388 de 1998, y si previamente al trámite de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, se definieron la participación del contenido urbano, las área de participación, los Barrios que participaron, las agremiaciones barriales, la participación rural, veredal, cuántas Juntas de Acción fueron citadas, cuántas y qué juntas Administradoras Locales convocaron.

Por estas razones el Decreto 555 de 29 de diciembre de 2021, por el cual se aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial POT, debe ser declarado nulo, como así lo solicito.

RESUMEN

Una vez expuestos los motivos por los cuales se interpuso la presente acción o medio de control, es centrado en tres razones:

1. Por falta de competencia para proferirlo, por indebido proceso para su expedición y por violación de términos y consulta.

1.1. Por fundamentarse en normas que no le otorgan la competencia para emitirlo y dejar por fuera la que se la concede el Artículo 38 Numeral 4º 4ª Ejercer la potestad reglamentaria, expidiendo los decretos, órdenes y resoluciones necesarios para asegurar la debida ejecución de los acuerdos.

1.2. Desconocer el tercer párrafo del Artículo 2 de la Ley 1437 de 2011: Cuando cualquier persona presente una recusación, ... vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.

1.3. Haberse entregado el POT para estudio sin haber cumplido con lo ordenado por el Artículo 24º de la Ley 338 de 1997, que señala: “...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...”

Cuando la Administración tuvo su última actuación ante el Consejo Territorial, con posterioridad al 21 de septiembre de 2021, fecha en la cual envió las sugerencias por ellos hechas y de la cual se debió desprender una nueva reunión de conformidad con lo presentado.

2. No respetar las normas relacionadas con el deber ser y el fundamento social del POT, como lo señalan las diferentes normas que así lo consagra.

2. Por no haber proyectado un programa de concertación con las personas vulnerables protegidas constitucionalmente a través de sentencias amparadas por

el bloque de constitucionalidad, al tener que respetar los derechos fundamentales que las cobijan y obligan su partición en la construcción del POT.

3.

PRUEBAS

Solicito señor(a) Juez, se sirva decretar, recibir y tener como pruebas para todos los efectos las siguientes pruebas:

PRUEBA PERICIAL:

Se designe un perito para que evalúe los siguientes aspectos:

1. Sí el Plan de Ordenamiento de la Ciudad, atiende todos y cada uno de los presupuestos sociales que reseñan: la ley 388 de 1997, Reglamentada por los Decretos Nacionales 150 y 507 de 1999; 932 y 1337 de 2002; 975 y 1788 de 2004; 973 de 2005; 3600 de 2007; 4065 de 2008; 2190 de 2009; Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1160 de 2010 y la ley 1454 de 2011, Decreto Nacional 879 de 1998, Decreto 1077 de 2015.

2. Sí el Plan de Ordenamiento de la Ciudad, partió de las bases, como señalan las normas antes citadas, para ello:

a. Se reunió con las Juntas Administradoras Locales, estableciendo los proyectos presentados, las discusiones sostenidas, y las recomendaciones presentadas y aceptada por la Administración Central, y cuales se encuentran incorporadas en el POT.

b. Se reunió con las Juntas Administradoras Locales, estableciendo los proyectos presentados, las discusiones sostenidas, y las recomendaciones presentadas y aceptada por la Administración Central, y cuales se encuentran incorporadas en el POT

c. Se reunió con la ciudadanía y las organizaciones ciudadanas.

d. En que etapas de las establecidas por la ley, adelanto las reuniones y en cuales de ellas hizo de evaluación del proyecto y si previamente a la presentación del POT al Concejo Distrital como lo ordenan las normas relacionadas en el punto 1.1. de este acápite, lo hizo.

3. Sí el Plan de Ordenamiento de la Ciudad, para su división territorial de las UPL material, cumplió con:

a. La participación ciudadana para la división proyectada por el.

b. Las evaluaciones socio jurídicas, económicas y culturales.

c. Cumplió con el inventario de mobiliario urbano, estableciendo las necesidades y las ventajas de la división de cada una de las UPL, presentadas al Concejo Distrital.

d. Sí se reunió con las organizaciones sociales de cada una de las actuales localidades para verificar los procesos de construcción, el amoblamiento urbano y la satisfacción de las necesidades para ellas y para las UPL,

e. Si con cada uno de los actores antes reseñados, socializo y permitió la discusión de la división territorial a través de las UPL

3. Si el Plan de Ordenamiento de Bogotá, partió de todos y cada uno de los indicadores y diagnósticos que trazo el Decreto Distrital 190 de 2004, y/o solo toco el relacionado con el espacio público.

OFICIOS:

Solicito al Despacho se oficie a la **Alcaldía Mayor de Bogotá**, la **Secretaria General del Concejo**, **Secretaria de la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo territorial**, **El Consejo Territorial de Planeación**, **Ministerio de Justicia y del Derecho**, **Ministerio del Interior**, **Ministerio del Medio Ambiente**, para que remitan al proceso los cuestionamientos elevados a cada una de ellas, relacionadas con el trámite del proyecto de Acuerdo y de las determinaciones tomadas al interior del POT.

INTERROGATORIO A INSTANCIA DE PARTE :

Le solicito al Despacho fije hora y fecha para que la Doctora **Claudia Nayibe López Hernández**, mayor de edad, domiciliada actualmente en el carrera 8 No. 10 – 65 de esta ciudad, correo electrónico notifica.judicial@gobiernobogota.gov.co. en su condición de Representante legal de la ciudad, absuelva el interrogatorio a instancia de parte que me permitiré formular, sobre los hechos de la demanda y su respectiva contestación.

Le solicito al Despacho fije hora y fecha para que la Doctora **María Mercedes Jaramillo Garcés** mayor de edad, domiciliada Dirección: Kra 30 No 25 - 90 Pisos 5 - 8 -13 de Bogotá ,correo electrónico buzonjudicial@sdp.gov.co o notificacionesjudiciales@secretariajuridica.gov.co absuelva el interrogatorio a instancia de parte que me permitiré formular, sobre los hechos de la demanda y su respectiva contestación.

DOCUMENTALES:

1. Decreto Distrital 555 del 29 de diciembre de 2021.
2. Comunicación de Planeación Distrital al Dr. Luis Carlos Leal Angarita de fecha 6 de diciembre de 2021.
3. Sentencia de Tutela presentada por la señora Johanna Andrea López, para solicitar el cumplimiento de las normas del POT.
4. Incidente de desacato.
5. Concepto del Ministerio de la Vivienda en el cual señala que la falta de participación ciudadana en la construcción de los Planes de Ordenamiento Territorial es causal de nulidad.
6. Información contenida referente a **las comunidades indígenas** en el enlace web <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/9-2012-en-bogota-residen-87-pueblos-indigenas#:~:text=Seq%C3%BAAn%20el%20%C3%BAltimo%20censo%20de,%2C%20Guambiano%2C%20Kankuamo%2C%20Uitoto.>
7. Información contenida referente a las comunidades ROM <https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/bogota-es-tierra-afro> <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/integracion-social/situacion-del-pueblo-rom-en-bogota>
8. Las documentales y audios que deben enviar al proceso: La Alcaldía Mayor de Bogotá, la Secretaria General del Concejo, Secretaria de la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo territorial, El Consejo Territorial de Planeación, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio del Interior, Ministerio del Medio Ambiente.
9. Recortes del diario EL TIEMPO de fechas: 25.09.21; 24.10.21; 23.09.21; 22.10.21; 20.10.21; 10.10.21; 10.1.10.21; 08.10.21; 07.10.21; 06.01.22; 01.10.21 .
10. Poder debidamente otorgado.

TESTIMONIOS- DECLARACION DE TERCEROS.

Se cite a las siguientes personas para que en fecha y hora que para para tales efectos ha de fijar el señor Juez, se oiga a:

JOSELIN MURCIA, mayor de edad, domiciliado en la calle 59 B Sur No. 13 J 10, correo electrónico reciclajenuevoambiente@gmail.com y **LUIS ROMERO**, mayor de edad, domiciliado en la calle 59 B Sur No. 13 J 10, correo electrónico: representacionlegal@emrresp.com - atencionalusurio@emrresp.com como personas líderes de los recicladores de la zona sur de la ciudad, para que deponga sobre la participación de ellos en la construcción de las políticas públicas para los recicladores en el POT.

JOHANNA ANDREA LÓPEZ, mayor de edad, domicilio para efectos del proceso calle 36 No. 28 – 41 OF 405 Concejo de Bogotá, identificada con la C. de C. No 52862434 y **OSCAR DAVID RIVERO BELLO**, mayor de edad, domicilio para efectos del proceso calle 36 No. 28 – 41 OF 405 Concejo de Bogotá, identificada con la C. de C. No 79533600, para que depongan sí como representantes legales de vendedores de las zonas de Engativá, Kennedy y otras localidades, participaron en la construcción de las políticas públicas para los Vendedores informales, citadas por la Administración para la elaboración, consolidación y socialización del POT de Bogotá

Y finalmente en el evento que para la época en que se deban rendir el interrogatorio la Doctora **CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ HERNÁNDEZ** y Doctora **MARÍA MERCEDES JARAMILLO GARCÉS**, no ostenten los cargos de Alcaldesa la ciudad y Secretaria de Planeación de la Ciudad respectivamente, sirvan declarar sobre los presupuesto de la demanda y los antecedentes y la construcción del POT de Bogotá firmado por ellas, para que depongan sobre los antecedentes adelantados por ellas en término de citación a la población ciudadana, las organizaciones sociales, las junta administradora locales, y sobre los efectos jurídicos del POT, frente a la sociedad civil y las personas menos favorecidas como: la población indígena, comunidades étnicas, afrodescendientes y la comunidad ROM y en general por la ausencia de política públicas en materia de Salud Pública.

La Doctora **CAROLINA URRUTIA VÁSQUEZ**, mayor de edad, domiciliada en la Av. Caracas No. 54 - 38, correo electrónico: defensajudicial@ambientebogota.gov.co, para que deponga todo lo relacionado con la construcción del POT y sus deberes de protección del medio ambiente, frente a las reglas trazadas allí, frente a la EEP y los efectos ambientales con el “derecho real de superficie”, su estructura multiplicadora en materia de edificabilidad de la ciudad, los servicios públicos domiciliarios frente a esa nueva realidad y los demás cuestionamiento que a bien tenga el señor Juez de formularle a la declarante.

NOTIFICACIONES

Demandada

BOGOTÁ DC

Dirección física carrera 8 No 10 - 65, de esta ciudad

correo electrónico: notificacionesjudiciales@secretariajuridica.gov.co

notificaciones.judicial@gobiernobogota.gov.co.

Demandante

LUIS CARLOS LEAL ANGARITA

Calle 36 No. 28 – 41. Of. 405 barrio la Soledad



MARÍA TERESA BERNAL ORTEGA

Abogada

Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Correo Electrónico: lcleal@concejobogota.gov.co

Apoderada

MARIA TERESA BERNAL ORTEGA

Carrera 20 No 83 A 49 Of 302

e-mail mtbo8@hotmail.com

Atentamente

MARIA TERESA BERNAL ORTEGA

Carrera 20 No 83 A 49 Of 302

C. de C. N. 21.069.440 de Bogotá D.C

T.P No. 25.409 del CSJ,

e-mail mtbo8@hotmail.com