

OCTUBRE 2025

## Sentencia del Juzgado Primero Administrativo de Zipaquirá sobre la nulidad del POT de Chía (Acuerdo 100 de 2016)

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Zipaquirá profirió, el 17 de octubre de 2025, sentencia de primera instancia dentro del medio de control de nulidad promovido contra el Acuerdo 100 de 2016 mediante el cual el Concejo Municipal de Chía adoptó la revisión general y los ajustes del Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

La demanda, interpuesta por un grupo de ciudadanos, alegó que dicho acto desconoció los principios de participación ciudadana, concertación ambiental, protección del suelo rural, gestión del riesgo, planeación de los servicios públicos y el debido proceso en su aprobación.

El despacho, tras analizar un extenso acervo probatorio y diversos conceptos técnicos, negó las pretensiones de la demanda, al concluir que el POT fue expedido conforme al procedimiento legal y técnico establecido en la Ley 388 de 1997 y su normativa reglamentaria, con una participación ciudadana efectiva y una concertación ambiental válida con la CAR Cundinamarca.

### I. Antecedentes del proceso

La controversia se originó a partir de la acusación según la cual el municipio habría sustituido el documento técnico socializado entre 2013 y 2015 por una versión distinta que no fue sometida nuevamente a participación ciudadana. Según los demandantes, esa modificación vulneró la participación ciudadana y la transparencia del trámite, generando posibles inconsistencias en la delimitación de suelos de expansión, la planificación ambiental y la gestión de servicios públicos.

**Gerente**  
Edwin Chiriví

**Directora Jurídica**  
Laura Johanna Rojas Alzate

**Coordinador de Estudios Jurídicos**  
Juan Manuel Mejía Avellaneda

**Investigador Jurídico Senior**  
Maira Alejandra Peña Rodríguez

**Investigador Jurídico Senior**  
Laura Camila Giraldo Gaitán



El Municipio de Chía, en su defensa, argumentó que el proceso se desarrolló de manera única y continua, en el marco de un acto complejo de planeación compuesto por fases sucesivas de diagnóstico, formulación, concertación y adopción. Los ajustes introducidos —sostuvo— respondieron a exigencias técnicas de la CAR y a observaciones derivadas del proceso participativo.

La prueba documental (Acta de Concertación Ambiental, Resolución CAR No. 3024 del 30 de diciembre de 2015 y documentos técnicos de soporte del POT) permitió al juzgado corroborar que el procedimiento se adelantó conforme a los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, y que la CAR expidió la Resolución 3024 de 2015, mediante la cual declaró concertados los asuntos ambientales del proyecto de revisión del POT.

## II. Consideraciones jurídicas del Juzgado

### 1. Problema jurídico

El juzgado delimitó el análisis a establecer si el Acuerdo 100 de 2016 fue expedido en cumplimiento de las normas sobre participación ciudadana, gestión del riesgo y protección del suelo rural, pilares del ordenamiento territorial conforme a la Ley 388 de 1997.

### 2. Participación ciudadana y democracia representativa

Del análisis probatorio, el despacho determinó que el proceso de participación fue real, suficiente y funcional. Las más de 250 reuniones con sectores sociales, académicos y empresariales, así como la recolección de más de 2.600 firmas, evidenciaron una interacción sostenida entre la administración y la comunidad.

La tesis sobre la existencia de dos POT distintos — sustitución del documento técnico socializado entre 2013 y 2015 — fue descartada: el juzgado concluyó que se trató de un proceso único, continuo y progresivo, sujeto a ajustes técnicos propios de la concertación ambiental. En consecuencia, no se configuró el vicio de sustitución documental alegado.

### 3. Concertación ambiental con la CAR

El juzgado reconoció la participación integral de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), que suscribió el acta de concertación del 28 de diciembre de 2015, modificada el 14 de julio de 2016, y expidió la Resolución 3024 de 2015, en la cual se declararon concertados los asuntos ambientales del POT. La providencia resaltó que este procedimiento cumplió los estándares técnicos exigidos y que goza de presunción de legalidad, por haberse desarrollado dentro del marco de competencia de la autoridad ambiental.



## 4. Rol institucional y publicidad del trámite

El fallo concluyó que las entidades intervinientes —Alcaldía, Concejo, CAR, Consejo Territorial de Planeación y Ministerio Público— actuaron dentro de sus competencias legales. Se comprobó, además, que el expediente y los documentos del POT fueron de acceso público, que las sesiones del Concejo fueron abiertas y que no existió ocultamiento de información que comprometiera la transparencia del proceso.

## 5. Gestión del riesgo y sostenibilidad ambiental

El despacho verificó que el POT incluye estudios detallados sobre áreas expuestas a amenazas naturales, así como la delimitación de zonas de riesgo mitigable y no mitigable, en cumplimiento de la Ley 1523 de 2012. Se destacó la ampliación de la ronda del río Frío a 75 metros, la delimitación de zonas de protección ecológica y la incorporación de medidas para la adaptación al cambio climático.

## 6. Protección de suelos rurales y agropecuarios

El juzgado analizó los cargos relacionados con la presunta urbanización de suelos rurales de alta productividad. Tras revisar los planos y actos de concertación, concluyó que el POT respetó la estructura ecológica principal y que la expansión urbana se limitó a áreas debidamente justificadas y concertadas con la CAR, reforzando las restricciones sobre el uso rural y agrícola.

## 7. Planeación de servicios públicos y soporte urbano

Se evidenció que el POT prevé planes maestros de acueducto, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, en consonancia con la sentencia del río Bogotá (Consejo de Estado, 2014). Estos instrumentos —señaló el despacho— garantizan la coherencia entre la expansión urbana y la capacidad de los servicios públicos, descartando la omisión alegada en su planificación.

## 8. Concertación ambiental con la CAR

El juzgado reconoció la participación integral de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), que suscribió el acta de concertación del 28 de diciembre de 2015, modificada el 14 de julio de 2016, y expidió la Resolución 3024 de 2015, en la cual se declararon concertados los asuntos ambientales del POT. La providencia resaltó que este procedimiento cumplió los estándares técnicos exigidos y que goza de presunción de legalidad, por haberse desarrollado dentro del marco de competencia de la autoridad ambiental.



## 9. Debate democrático y adopción del acuerdo

El juzgado analizó las actas del Concejo Municipal y concluyó que las modificaciones al proyecto obedecieron al debate democrático y no representaron alteraciones sustanciales al modelo aprobado. Las instancias ambientales fueron reconsultadas cuando se introdujeron cambios relevantes, lo que garantiza la legalidad del procedimiento.

## 10. Principios rectores de la función administrativa

La sentencia subrayó que el municipio actuó conforme a los principios de legalidad, coordinación, eficacia y sostenibilidad. No se evidenció desviación de poder ni irregularidad material en la expedición del Acuerdo 100 de 2016, por el contrario, el POT fue el resultado de un ejercicio de planeación técnico y colaborativo, ajustado a las determinantes superiores de ordenamiento.

### Caso concreto y decisión:

En la valoración final, el Juzgado determinó que:

- No se probó vulneración del principio de participación ciudadana.
- La concertación ambiental con la CAR fue válida y completa, sustentada en resolución y actas formales.
- Los componentes de riesgo, ambiente y servicios públicos están debidamente incorporados con base en estudios técnicos.
- El procedimiento de adopción en el Concejo Municipal cumplió los requisitos de publicidad, debate y deliberación democrática.

En consecuencia, la sentencia mantiene la presunción de legalidad del POT de Chía y niega la nulidad del Acuerdo 100 de 2016, ordenando el archivo del expediente una vez ejecutoriada la decisión.

El juzgado precisó que la concertación ambiental y la participación ciudadana constituyen pilares esenciales del proceso de formulación y adopción de los planes de ordenamiento territorial. Estos principios —señaló— “no se agotan en la mera realización de reuniones o consultas formales”, sino que su cumplimiento se verifica a través de un proceso público, transparente y deliberativo, en el que se garantice la intervención efectiva de los distintos actores institucionales y de la comunidad organizada.

Resaltó que la concertación con la autoridad ambiental no es un trámite meramente formal, sino un espacio técnico de coordinación interinstitucional donde se armonizan las determinantes ambientales con los objetivos del desarrollo urbano. En ese mismo sentido, la participación ciudadana tiene como finalidad fortalecer la legitimidad del POT, sin que la administración



esté obligada a acoger todas las observaciones, siempre que la administración justifique razonadamente su posición frente a cada una de ellas.

De este modo, el juzgado concluyó que el cumplimiento sustantivo de ambos principios —concertación y participación— se mide por la calidad del diálogo, la trazabilidad de las decisiones y la transparencia del proceso, aspectos que en el caso del POT de Chía fueron verificados como conformes a la ley y a los principios rectores de la función administrativa.

La decisión del Juzgado reafirma la importancia de cumplir rigurosamente con los procedimientos de concertación y participación en la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), reconociendo que la planeación territorial es un acto complejo de carácter técnico, participativo y jurídico.

Es fundamental tener presente que el proceso técnico y procedimental de un POT se concibe como una secuencia articulada de fases que integran conocimiento, gestión y decisión pública. Inicia con la formulación, sustentada en la elaboración de un diagnóstico técnico y participativo que permite identificar las condiciones estructurales del municipio, sus potencialidades y restricciones. Este diagnóstico se construye a partir de información objetiva y de la percepción de quienes habitan el territorio, de modo que la planeación responda tanto a los determinantes normativos como a las realidades locales.

Posteriormente, se desarrollan las fases de concertación interinstitucional y de consulta ciudadana, en las que confluyen las autoridades ambientales, los órganos de planeación territorial y las comunidades, con el propósito de ajustar y validar las propuestas. Finalmente, la etapa de adopción se surte mediante la presentación del proyecto de POT al Concejo Municipal, su aprobación mediante acuerdo y, en los casos previstos por la ley, su adopción por decreto.

Cada una de estas etapas está sujeta a plazos, procedimientos y mecanismos de control definidos en la Ley 388 de 1997, lo que garantiza que el plan mantenga validez jurídica, coherencia institucional y contribuya a un ordenamiento territorial sostenible y legítimo.

El Juzgado Primero Administrativo de Zipaquirá precisó que el Decreto 1232 de 2020, mediante el cual se adicionó y modificó el Decreto 1077 de 2015, no puede ser aplicado al proceso de formulación y adopción del Plan de Ordenamiento Territorial de Chía, dado que se trata de una disposición posterior a la expedición del Acuerdo 100 de 2016 y a la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 18 de julio de 2019.

El despacho señaló que este decreto introdujo nuevas disposiciones en materia de planeación del ordenamiento territorial, especialmente sobre la consulta con el Consejo Territorial de Planeación y la aprobación de los POT, estableciendo de manera



expresa que, en adelante, cuando las observaciones o ajustes formulados durante el trámite de aprobación afecten asuntos previamente concertados con la autoridad ambiental, deberá reaperturarse el procedimiento de concertación y consulta.

Sin embargo, el juzgado aclaró que esta obligación no existía al momento de la expedición del POT de Chía, por lo que la administración municipal no estaba obligada a repetir fases ya agotadas ni a retrotraer el trámite. De acuerdo con el fallo, el contenido del Decreto 1232 de 2020 no constituye una reiteración de deberes preexistentes, sino una innovación normativa orientada a precisar procedimientos futuros de concertación y participación.

En consecuencia, se concluyó que el proceso de adopción del POT de Chía se surtió conforme al marco normativo aplicable, esto es, la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios vigentes, garantizando la validez jurídica del acto y la observancia de los principios que rigen la función administrativa.

Finalmente, Camacol Bogotá y Cundinamarca continuará realizando el seguimiento jurídico a los efectos de esta sentencia sobre los procesos de revisión y adopción de instrumentos de ordenamiento territorial en la región, con especial atención a los componentes de riesgo, suelo rural y servicios públicos.

